



Strasbourg, 12 juillet 2021

CDL-AD(2021)028

Avis n° 1032 /2021

Or. Engl.

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**UKRAINE**

**AVIS CONJOINT URGENT**

**DE LA COMMISSION DE VENISE  
ET LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DROITS DE L'HOMME  
ET L'ÉTAT DE DROIT (DGI)  
DU CONSEIL DE L'EUROPE**

**SUR LE PROJET DE LOI MODIFIANT DES DISPOSITIONS  
DU CODE DES INFRACTIONS ADMINISTRATIVES  
ET LE CODE PÉNAL  
CONCERNANT LA RESPONSABILITÉ DES AGENTS PUBLICS  
POUR DÉCLARATION DE PATRIMOINE INEXACTE  
(N° 4651 DU 27 JANVIER 2021)**

**Rendu en vertu de l'article 14a du règlement intérieur  
de la Commission de Venise le 6 mai 2021**

**Entériné par la Commission de Venise  
lors de sa 127e session plénière  
(Venise et en ligne, 2-3 juillet 2021)**

**sur la base des commentaires de  
M. Nicolae EȘANU (Membre suppléant, République de Moldova)  
Mme Hanna SUCHOCKA (Présidente d'honneur)  
M. Jure ŠKRBEČ (Expert, Conseil de l'Europe-DGI)**

**Contenu**

I.	Introduction .....	3
II.	Contexte.....	3
A.	Décision n° 13-r/2020 de la Cour constitutionnelle d'Ukraine.....	4
B.	Loi n° 1074-IX.....	4
C.	Projet de loi n° 4651 .....	6
III.	Analyse .....	6
A.	La responsabilité accrue du point de vue constitutionnel .....	6
B.	La responsabilité accrue du point de vue du droit international.....	7
C.	Autres aspects du projet de loi .....	10
1.	Interdépendance entre la responsabilité administrative et la responsabilité pénale 10	
2.	Prolongation du délai de prescription.....	11
3.	Catégories de fonctionnaires responsables des infractions liées aux déclarations 12	
4.	Pas d'exception à la responsabilité pénale pour les infractions liées aux déclarations.....	13
IV.	Conclusion .....	14

## I. Introduction

1. Par lettre du 12 mars 2021, le Président de la Verkhovna Rada, M. D. Razumkov, a demandé un avis urgent de la Commission de Venise sur le projet de loi modifiant certaines dispositions du Code des infractions administratives et du Code pénal de l'Ukraine concernant la responsabilité des agents publics pour déclaration de patrimoine inexacte (n° 4651, du 27 janvier 2021) (voir [CDL-REF\(2021\)034](#) pour une version consolidée du projet de loi et de la législation actuellement en vigueur).
2. Lors de sa 126e session plénière (en ligne, 19-20 mars 2021), la Commission de Venise a autorisé la préparation d'un avis urgent sur cette question.
3. M. Nicolae Eșanu et Mme Hanna Suchocka ont agi en tant que rapporteurs pour cet avis urgent au nom de la Commission de Venise. M. Jure Škrbec a analysé le projet de loi au nom de la Direction des droits de l'homme ("la Direction") de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI).
4. En raison de la crise du COVID-19, les rapporteurs n'ont pas été en mesure de se rendre à Kiev. Au lieu de cela, assistés par M. Dikov du Secrétariat, ils ont tenu une série de réunions vidéo le 21 avril 2021 avec le chef adjoint du Bureau du Président de l'Ukraine, le président de la Commission sur les forces de l'ordre de la Verkhovna Rada, des membres de cette Commission issus de différents partis politiques, les chefs du Bureau national de lutte contre la corruption (le BNLCC) et de l'Agence nationale de prévention de la corruption (ANPC), des représentants des partenaires internationaux de l'Ukraine et des représentants de la société civile travaillant dans le domaine de la lutte contre la corruption. La Commission de Venise et la Direction sont reconnaissantes au bureau du Conseil de l'Europe en Ukraine pour l'excellente organisation de ces réunions virtuelles.
5. Le présent avis a été préparé sur la base d'une traduction anglaise non officielle du projet de loi. Il se peut que la traduction ne reflète pas toujours fidèlement la version originale sur tous les points ; par conséquent, certaines questions soulevées peuvent être dues à des problèmes de traduction.
6. Le présent avis conjoint urgent a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne. Il a été émis conformément au protocole de la Commission de Venise sur la préparation des avis urgents (CDL-AD(2018)019). Il a été entériné par la Commission de Venise lors de sa 127e session plénière (Venise et en ligne, 2-3 juillet 2021).

## II. Contexte

7. Au cours des dernières décennies, l'Ukraine a entrepris plusieurs réformes législatives visant à lutter contre la corruption. Ces réformes se sont intensifiées depuis la "révolution de la dignité" de 2014. L'un des instruments de lutte contre la corruption introduits en 2014 était l'obligation pour les agents publics de soumettre des déclarations de patrimoine électroniques qui reflétaient tous les biens et intérêts qu'un agent pouvait avoir. Cette obligation est devenue effective après la création de l'Agence nationale pour la prévention de la corruption et le lancement du Registre national unifié des déclarations (août 2016).
8. L'obligation de soumettre une déclaration de patrimoine est décrite de manière très détaillée dans la loi sur la prévention de la corruption (LPC). En outre, le Code des infractions administratives (le CIA) et le Code pénal (le CP) établissent la responsabilité en cas d'absence de déclaration ou de déclaration inexacte.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Le CIA définit les infractions d'une gravité mineure, tandis que le CP définit les infractions criminelles.

## A. Décision n° 13-r/2020 de la Cour constitutionnelle d'Ukraine

9. Le 27 octobre 2020, la Cour constitutionnelle d'Ukraine (la CCU) a adopté la décision n° 13-r/2020 qui a rendu le mécanisme des déclarations de patrimoine largement inefficace. En particulier, la CCU a invalidé l'article 366-1 du CP, qui établissait une responsabilité pénale pour le défaut de présentation de déclarations de patrimoine/déclaration inexacte de patrimoine.<sup>2</sup> Cette décision a entraîné la clôture de toutes les affaires pénales liées aux déclarations de patrimoine inexacts/au défaut de déclaration qui étaient en cours à l'époque. Seule la responsabilité administrative liée aux déclarations de patrimoine inexacts/au défaut de déclaration a été maintenue.

10. La décision n° 13-r/2020 du 27 octobre 2020 a été critiquée par la Commission de Venise dans son avis de décembre 2020.<sup>3</sup> La Commission de Venise a noté, en particulier, que la CCU n'avait pas respecté ses propres procédures et que certains des juges de la CCU s'étaient trouvés dans un possible conflit d'intérêts concernant l'issue de l'affaire, puisque l'exactitude de leurs propres déclarations avait été contestée par l'ANPC. En ce qui concerne l'article 366-1 du CP, la Commission de Venise a observé que cette partie de la décision n° 13-r/2020 était mal motivée et que la CCU interférait, sans justification appropriée, avec les pouvoirs du Parlement de définir les crimes et d'en établir la responsabilité.

11. D'autre part, malgré ces défauts, la Commission de Venise a reconnu que le législateur devait respecter le rôle constitutionnel de la CCU. En conséquence, la Commission a estimé que certains amendements législatifs devaient être apportés au CP. La Commission a toutefois souligné que le législateur, lorsqu'il procède à de tels amendements, doit tenir dûment compte des obligations internationales de l'Ukraine et ne doit pas entraver la lutte contre la corruption. Plus important encore, la Commission de Venise a souligné que "le niveau des amendes monétaires et des autres sanctions devrait être suffisamment élevé pour avoir un effet dissuasif et pour assurer une punition proportionnelle à l'importance que revêt la lutte contre la corruption en Ukraine. La sanction de l'emprisonnement devrait être maintenue pour les violations les plus graves." <sup>4</sup>

## B. Loi n° 1074-IX

12. Le 4 décembre 2020, la Verkhovna Rada a modifié le CP. L'article 366-1 a été supprimé du Code et remplacé par deux nouvelles dispositions : l'article 366-2 et 366-3. Le premier établissait la responsabilité pour la présentation de déclarations inexacts et le second établissait la responsabilité pour l'omission intentionnelle de présenter une déclaration. La peine d'emprisonnement - qui était auparavant prévue par l'article 366-1 comme la sanction maximale possible pour ces types d'infractions - a été supprimée du CP. En vertu des deux nouvelles

---

<sup>2</sup> L'article 366-1 du CC, qui a été déclaré inconstitutionnel par la décision n° 13, est rédigé comme suit :

*"La présentation par le sujet de la déclaration d'informations sciemment fausses dans la déclaration d'une personne autorisée à exercer des fonctions de l'État ou de l'autonomie locale, comme prévu par la loi ukrainienne "sur la prévention de la corruption", ou l'omission intentionnelle par le sujet de la déclaration de présenter la déclaration susmentionnée est passible d'une amende de 2,500 à 3 000 revenus minimums non imposables des citoyens, ou d'un travail d'intérêt général d'une durée de 150 à 240 heures, ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de deux ans, avec privation du droit d'occuper certains postes ou d'exercer certaines activités pour une durée maximale de trois ans.*

*Note. Les sujets de la déclaration sont les personnes qui, en vertu des paragraphes 1 et 2 de l'article 45 de la loi ukrainienne sur la prévention de la corruption, sont tenues de présenter une déclaration de la personne autorisée à exercer des fonctions au sein de l'État ou de l'administration locale autonome. La responsabilité en vertu de cet article pour la présentation par le sujet de la déclaration d'informations sciemment fausses dans la déclaration concernant des biens ou d'autres objets de valeur est engagée si ces informations diffèrent d'informations fiables d'un montant supérieur à 250 salaires de subsistance pour des personnes valides."*

<sup>3</sup> [CDL-AD\(2020\)038](#), Ukraine - Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur la situation législative concernant les mécanismes de lutte contre la corruption, suite à la décision n° 13-R/2020 de la Cour constitutionnelle d'Ukraine

<sup>4</sup> *Ibid*, para. 34.

dispositions, la sanction la plus élevée a été réduite à la "restriction de liberté", qui n'implique pas d'aller en prison.<sup>5</sup> En outre, le seuil inférieur de la responsabilité pénale a été relevé. Les cas de déclarations de patrimoine inexacts dont le montant non déclaré est inférieur au seuil de 500 minimums vitaux (MV)<sup>6</sup> ont été dépenalisés (avant les modifications de décembre 2020, le seuil de responsabilité pénale était de 250 MV).

13. Ces amendements ont été adoptés dans le cadre d'une procédure accélérée et ont reçu le soutien quasi unanime de toutes les factions politiques de la Verkhovna Rada, avec aucune voix contre et quatre abstentions. Le 24 décembre 2020, le président Zelenskyy a promulgué ce projet de loi - loi n° 1074-IX. La réglementation actuelle concernant la responsabilité en cas de déclaration de patrimoine inexacte, entrée en vigueur après l'adoption de la loi n° 1074-IX, peut être résumée comme suit.

14. Le *défaut de déclaration de patrimoine* constitue une infraction au sens de l'article 172-6 (première partie) du CIA et un crime au sens de l'article 366-3 du CP. La différence entre une infraction administrative et un crime sera examinée plus en détail ci-dessous.

15. La loi établit également la responsabilité en cas de présentation d'*informations inexacts* dans une déclaration. Actuellement, il existe trois catégories d'infractions liées à ces déclarations inexacts, en fonction du montant qui n'est pas déclaré.

16. Les inexactitudes mineures dans les déclarations de patrimoine sont réglementées par l'article 176-2 partie quatre du CIA. Lorsque le montant non déclaré ("présentation d'informations sciemment fausses") est compris entre 100 et 500 MV, il s'agit d'une "infraction administrative" passible d'une amende allant de 1 000 à 2 000 revenus minimums non imposables (RMNI).<sup>7</sup>

17. Des inexactitudes plus importantes sont punissables en vertu du CP. L'article 366-2 (1) du CP établit la responsabilité de la "présentation [...] d'informations sciemment fausses" pour des montants non déclarés compris entre 500 et 4 000 minimums vitaux (SM).<sup>8</sup> Cette infraction de niveau intermédiaire est punie d'une amende allant de 2 500 à 3 000 RMNI,<sup>9</sup> ou de 150 à 240 heures de travail d'intérêt général.

18. Enfin, l'article 366-3 (2) établit des sanctions accrues pour les cas les plus graves de présentation de fausses informations en connaissance de cause. Les montants non déclarés supérieurs à 4 000 MV<sup>10</sup> sont passibles d'une amende comprise entre 3 000 et 5 000 RMNI<sup>11</sup> ou de 150 à 240 heures de travail d'intérêt général. La peine la plus sévère est la restriction de liberté pour une durée maximale de deux ans, qui peut être associée à la privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pour une durée maximale de trois ans.

---

<sup>5</sup> Cette mesure prévoit qu'un condamné doit travailler dans un "établissement pénitentiaire ouvert", mais qu'il n'y passe pas la nuit et peut vivre dans son propre logement.

<sup>6</sup> Le minimum vital pour 2021 a été fixé au niveau de 2 189 UAH (environ 65,3 EUR selon le taux de change officiel du 19 avril 2021). Ainsi, 500 SM équivalent à environ 33 533 euros.

<sup>7</sup> Le revenu minimum non imposable pour un travailleur pour 2021 a été établi au niveau de 1 094,5 UAH (environ 32,65 EUR). Cela signifie que la sanction administrative maximale pour une déclaration de patrimoine inexacte est d'environ 65 300 euros.

<sup>8</sup> Environ de 32 650 euros à 261 200 euros.

<sup>9</sup> Environ 81 625 euros à 97 950 euros.

<sup>10</sup> Environ 261 200 euros.

<sup>11</sup> De 97 950 à 163 250 euros environ.

### C. Projet de loi n° 4651

19. Les amendements de décembre 2020 au CP ont été critiqués par la société civile<sup>12</sup> et les partenaires internationaux de l'Ukraine<sup>13</sup> pour avoir établi des sanctions déraisonnablement légères. Pour répondre à ces critiques, le 27 janvier 2021, le président Zelenskyy a présenté un projet de loi modifiant le CP et le CIA. Ces projets d'amendements font l'objet du présent avis (projet de loi n° 4651). Le 15 avril 2021, le projet de loi a été adopté par la Verkhovna Rada en première lecture. L'idée principale du projet de loi est d'accroître la responsabilité des agents publics qui ne soumettent pas de déclarations de patrimoine exactes et d'abaisser le seuil de la catégorie la plus grave de déclarations de patrimoine inexactes.

20. Ainsi, la nouvelle version de l'article 366-2 abaisse le seuil des cas les plus graves de 4 000 MV à 2 000 MV.<sup>14</sup> Cela signifie que certains cas qui constituent actuellement des cas de niveau moyen seraient qualifiés de graves.

21. Le projet de loi augmente également les sanctions. L'amende pour les cas de niveau moyen (article 366-2 (1) du CP) est portée à 3.000 - 4.000 RMNI<sup>15</sup> (contre 2.500 - 3.000 dans la version actuelle), et une peine de restriction de liberté allant jusqu'à deux ans est ajoutée. L'amende pour les cas graves (c'est-à-dire lorsque la valeur des avoirs non déclarés est supérieure à 2 000 MV) est portée à 4 000 - 5 000 RMNI.<sup>16</sup> Plus important encore, pour la catégorie des cas les plus graves, une peine d'*emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux ans* (par opposition à une simple restriction de liberté) est ajoutée. La même peine d'emprisonnement est également ajoutée à l'article 366-3.

22. Si le projet de loi augmente les sanctions pour l'absence de déclaration et pour la présentation d'une déclaration inexacte, il ne rétablit pas complètement le niveau de sanctions qui existait avant l'invalidation de l'article 366-1 par la CCU.<sup>17</sup> Ainsi, la responsabilité pénale pour déclaration inexacte débute à 500 MV (et non plus à 250 MV comme précédemment). L'emprisonnement n'est possible que si le montant non déclaré est supérieur à 2 000 MV (auparavant, en vertu de l'article 366-1, l'emprisonnement pouvait être appliqué pour des montants beaucoup plus faibles, à partir de 250 MV).

## III. Analyse

### A. La responsabilité accrue du point de vue constitutionnel

23. La Commission de Venise rappelle qu'il appartient en premier lieu au Parlement de définir quel comportement constitue une infraction administrative ou un crime et d'établir les sanctions appropriées.<sup>18</sup> Un organe de juridiction constitutionnelle ne devrait pas interférer dans ce domaine sans raisons sérieuses.

24. Dans sa décision controversée n° 13-r/2020, le CCU a conclu que l'ancien article 366-1 du CP établissait des sanctions disproportionnées. Cependant, l'article 366-1 prévoyait une variété de sanctions, de différents types et niveaux de sévérité. Comme l'a déjà noté la Commission de Venise, la CCU n'a pas expliqué quelle sanction particulière elle a trouvée disproportionnée et,

---

<sup>12</sup> Voir, par exemple, l'analyse de Transparency International Ukraine, disponible sur le site :

<https://ti-ukraine.org/en/news/parliament-supports-compromise-law-on-liability-for-false-declarations/>

<sup>13</sup> Voir, par exemple, les réactions de l'UE : <https://www.unian.info/politics/legislation-ukraine-s-law-on-asset-declarations-has-several-deficiencies-11248694.html>.

<sup>14</sup> Environ 130 600 euros.

<sup>15</sup> Environ 130 600 euros comme sanction maximale.

<sup>16</sup> Environ 163 250 euros comme sanction maximale.

<sup>17</sup> L'article 366-1, qui prévoyait l'emprisonnement comme peine possible pour des montants nettement inférieurs d'avoirs non déclarés (à partir de 250 SM, soit environ 16 325 euros).

<sup>18</sup> CDL-AD(2020)038, para. 31

surtout, pour quels motifs. La décision n° 13-r/2020 était si imprécise qu'elle donnait au législateur une marge de manœuvre considérable pour aborder la question de la proportionnalité.

25. En décembre 2020, la Verkhovna Rada a revu le niveau des sanctions. La peine d'emprisonnement a été supprimée du CP. Le seuil de la responsabilité pénale a été relevé et une certaine catégorie de cas a été dépénalisée. Cependant, les infractions plus graves liées aux déclarations de patrimoine sont restées dans le CP. La Verkhovna Rada a estimé que la décision de la CCU ne nécessitait pas une dépénalisation complète de *toutes les* infractions liées aux déclarations de patrimoine inexactes, mais plutôt une révision des types et niveaux de sanctions. Ces amendements ont reçu le soutien de tous les partis et ont été adoptés à la quasi-unanimité.

26. Quatre mois plus tard, la Verkhovna Rada est revenue sur cette question et a envisagé d'alourdir les sanctions, notamment en réintroduisant l'emprisonnement pour les violations les plus graves. La Commission de Venise souligne que la politique pénale de chaque État dépend largement de l'évaluation pragmatique de la dangerosité de certains types de comportement (ici, la dissimulation d'actifs) et de l'effet dissuasif et punitif des sanctions possibles. Il est raisonnable que le législateur revoie régulièrement la politique pénale à la lumière de l'évolution de la réalité ou des perceptions du public.

27. Même si le projet de loi est adopté dans sa version actuelle, de l'avis de la Commission de Venise, la Verkhovna Rada resterait dans les limites fixées par la décision n° 13-r/2020. Ainsi, une certaine catégorie de délits mineurs resterait dépénalisée (contrairement à l'article 366-1 déclaré inconstitutionnel par la CCU). La sanction de l'emprisonnement pour la présentation de déclarations inexactes ne serait possible que si le montant non déclaré dépasse 2 000 MV (alors qu'en vertu de l'ancien article 366-1, l'emprisonnement aurait pu être appliqué, au moins en théorie, à la dissimulation de montants beaucoup plus faibles, à partir de 250 MV).

28. Il s'ensuit que le projet de loi proposé tient dûment compte des préoccupations exprimées par la CCU. On peut même avancer que le législateur dispose encore d'une marge de manœuvre et qu'il peut alourdir encore les sanctions, à condition qu'une catégorie de cas reste dépénalisée ou ne soit pas punie de l'emprisonnement. Ce scénario sera examiné dans la sous-section suivante.

29. Les amendements proposés ne semblent pas soulever d'autres questions constitutionnelles. Ainsi, l'obligation pour les agents publics de déclarer leur patrimoine ne semble pas porter atteinte à leurs droits fondamentaux. Les sanctions sont désormais plus étroitement adaptées au type et à la gravité de l'infraction que dans l'ancien article 366-1.<sup>19</sup> Le texte du projet de loi est suffisamment clair et, en outre, le projet de loi propose certains amendements techniques (discutés plus loin) pour rendre le texte encore plus précis. La Commission de Venise est donc d'avis que le projet de loi dans sa forme actuelle est conforme à la décision n° 13-r/2020 de la CCU.

## **B. La responsabilité accrue du point de vue du droit international**

30. L'obligation pour les agents publics de soumettre des déclarations de patrimoine exactes existe, sous diverses formes, dans de nombreux ordres juridiques démocratiques.<sup>20</sup> Pour être

---

<sup>19</sup> Le CC distingue désormais entre l'omission intentionnelle de déclaration, la présentation en connaissance de cause d'une déclaration inexacte et l'infraction qualifiée de présentation d'une déclaration inexacte concernant des montants particulièrement élevés.

<sup>20</sup> Par exemple, entre autres pays, en Belgique, en Croatie, en République tchèque, en Estonie, en France, en Lettonie, en Pologne, en Moldavie, etc.

efficace, ce mécanisme juridique doit être assorti de sanctions appropriées. Cela découle des obligations internationales de l'Ukraine en matière de lutte contre la corruption.<sup>21</sup>

31. En particulier, la Convention des Nations Unies contre la corruption (la CNUCC) prévoit, à l'article 8 para. 5, l'obligation pour les États membres d'établir des mesures exigeant des agents publics qu'ils fassent des déclarations sur leurs activités extérieures, leur emploi, leurs investissements, leurs biens et leurs cadeaux ou avantages substantiels.<sup>22</sup> L'article 52 para. 5 de la CNUCC exige "des systèmes de divulgation financière efficaces pour les agents publics concernés et [...] des sanctions appropriées en cas de non-respect". Le Guide technique de la CNUCC souligne que l'obligation des agents publics de divulguer leurs avoirs et intérêts devrait être garantie par des sanctions dissuasives "appropriées".<sup>23</sup> De nombreux rapports GRECO du 4<sup>ème</sup> cycle d'évaluation soulignent la nécessité de disposer de sanctions appropriées.<sup>24</sup> Plus spécifiquement sur l'Ukraine, le GRECO a recommandé qu'"il est essentiel que les régimes de responsabilité administrative et pénale applicables aux violations des règles de la déclaration électronique se renforcent efficacement l'un l'autre, non seulement en droit, mais aussi en pratique".<sup>25</sup>

32. Les sanctions "appropriées" dépendent d'une multitude de facteurs : la catégorie d'agents publics concernés, le montant des avoirs non déclarés, le revenu moyen dans un pays,<sup>26</sup> etc. Ces sanctions peuvent être de nature administrative, disciplinaire ou pénale.<sup>27</sup> Pour certaines catégories d'agents publics (comme les juges, par exemple), le GRECO recommande que la présentation de fausses déclarations soit punie par des sanctions *pénales*.<sup>28</sup> Le Réseau anti-corruption de l'OCDE pour l'Europe de l'Est et l'Asie centrale recommande également des sanctions pénales en cas d'informations intentionnellement fausses ou incomplètes sur des biens d'une valeur significative. Dans de nombreux pays, la présentation de fausses déclarations est punie d'une peine *d'emprisonnement*.<sup>29</sup>

33. En raison de la multitude de situations et de régimes juridiques, il est difficile de parvenir à déterminer une amende ou une peine d'emprisonnement qui représenterait une "moyenne

---

<sup>21</sup> Par exemple, la Convention des Nations unies contre la corruption et la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe.

<sup>22</sup> Disponible sur : [https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools\\_and\\_publications/UN-convention-against-corruption.html](https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/UN-convention-against-corruption.html)

<sup>23</sup> Disponible sur [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/09-84395\\_Ebook](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/09-84395_Ebook), p. 36

<sup>24</sup> GRECO, 2016, 4<sup>ème</sup> cycle d'évaluation : Prévention de la corruption à l'égard des membres du parlement, des juges et des procureurs. Rapport d'évaluation pour la République tchèque, p. 24, para. 79, disponible sur <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c319b>. En outre, voir les rapports d'évaluation sur le 4<sup>ème</sup> cycle d'évaluation concernant la Bosnie-Herzégovine (paragraphe 63, 120) ; la Hongrie (paragraphe 83) ; l'Islande (paragraphe 53) ; l'Irlande (paragraphe 102) ; l'Italie (paragraphe 159) ; Malte (paragraphe 46) ; Monaco (paragraphe 51) ; la Macédoine du Nord (paragraphe 80) ; la Pologne (paragraphe 163) ; le Portugal (paragraphe 66) ; la Fédération de Russie (paragraphe 101) ; la République slovaque (paragraphe 98) ; la Turquie (paragraphe 77).

<sup>25</sup> Voir <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168095529a>

<sup>26</sup> Selon les informations fournies par la société civile aux rapporteurs, le salaire moyen en Ukraine est d'environ 12 549 UAH (environ 374 euros), tandis que le salaire d'un juge nouvellement nommé au tribunal local est de 68 100 UAH (environ 2 031 euros).

<sup>27</sup> Par exemple, en Pologne, s'il n'y a pas d'intention criminelle de présenter de fausses informations, le simple fait de ne pas présenter de déclarations de patrimoine est passible d'une sanction disciplinaire (par exemple, un avertissement, un blâme, une réduction du salaire de base de 25 % au maximum pour une période ne dépassant pas six mois et le licenciement ou le blocage d'une promotion pour une période de deux ans).

<sup>28</sup> Voir GRECO, 2017, Prévention de la corruption : Membres du Parlement, juges et procureurs. Conclusions et tendances, <https://rm.coe.int/corruption-prevention-members-of-parliament-judges-and-prosecutors-con/16807638e7>, p. 21.

<sup>29</sup> Voir l'analyse comparative du Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur la prévention de la corruption, "Systèmes de déclaration de patrimoine et d'intérêts (paragraphe 5 de l'article 8 de la Convention des Nations Unies contre la corruption). Document de référence établi par le Secrétariat ; p. 12-13 (UNODC, 2018) : <https://bit.ly/3uH3BG1>, para. 107.

européenne".<sup>30</sup> Un critère important pour établir une sanction appropriée est l'ampleur du problème de la corruption dans un pays donné. Selon l'indice de perception de la corruption de Transparency International pour 2020, l'Ukraine occupe une 117e place alarmante (sur 180 pays évalués).<sup>31</sup> Cela peut être un argument en faveur d'une augmentation des sanctions pour les infractions liées à la corruption, plutôt que de leur diminution.<sup>32</sup>

34. D'un autre côté, des sanctions plus élevées ne suffisent pas à résoudre le problème de la corruption. La *mise en œuvre* effective de la législation anti-corruption est tout aussi importante - et probablement plus importante encore. L'augmentation du niveau des sanctions n'aura aucun effet si les agents publics corrompus bénéficient d'une impunité *de fait*, si des mécanismes d'enquête appropriés ne sont pas en place, ou si les organes chargés de poursuivre ou de juger ces affaires ne sont pas suffisamment professionnels, indépendants ou actifs. La culture d'intolérance de la société à l'égard de la corruption joue également un rôle important. Ainsi, parallèlement à l'augmentation du niveau des sanctions, l'État devrait continuer à renforcer les institutions de lutte contre la corruption et les autres mécanismes visant à éradiquer la corruption.

35. Dans son avis de décembre 2020, la Commission de Venise a recommandé, dans le contexte spécifique de l'Ukraine, de "maintenir la sanction d'emprisonnement pour les violations les plus graves" de l'obligation de déclaration de patrimoine des agents publics. Selon le projet de loi, la sanction d'emprisonnement serait partiellement réintroduite, même si elle ne serait applicable que si le montant non déclaré est supérieur à 2.000 MV (contre 250 MV selon l'ancien article 366-1 du CP).<sup>33</sup> Cette modification serait conforme à la recommandation antérieure de la Commission de Venise tout en respectant, selon la Commission, le jugement de la CCU.

36. En effet, l'emprisonnement, en tant que peine isolante, ne doit pas être appliqué automatiquement. Le juge doit disposer d'une variété d'outils juridiques et adapter le niveau de la sanction à la gravité du crime (dans les limites fixées par la loi). En Pologne, par exemple, les tribunaux appliquent souvent la suspension conditionnelle d'une peine de prison dans les affaires liées à des déclarations de patrimoine inexacts. L'existence d'une peine d'emprisonnement peut avoir un effet dissuasif utile, même si, dans la pratique, elle n'est réservée qu'aux quelques cas les plus graves. Toutefois, dans la pratique, l'emprisonnement peut être utilisé comme une mesure de dernier recours.

37. En résumé, du point de vue du droit international, les législateurs nationaux jouissent d'une discrétion considérable pour adapter le type et le niveau des sanctions aux conditions locales, à

---

<sup>30</sup> Pour donner un exemple (qui ne représente pas une "moyenne européenne"), la loi slovène sur l'intégrité et la prévention de la corruption prévoit une amende comprise entre 400 et 1 200 euros pour l'absence de déclaration, pour la présentation d'informations inexacts dans la déclaration ou pour l'absence d'information de la Commission pour la prévention de la corruption concernant un changement dans le patrimoine des agents publics dépassant 10 000 euros. En France, l'absence de déclaration, l'omission d'une partie substantielle du patrimoine ou des intérêts, ou la fourniture d'une fausse évaluation du patrimoine est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende (voir OCDE, 2020, Réformes anticorruption en Europe orientale et en Asie centrale. Progress and Challenges, 2016-2019 ; p. 100 <https://www.oecd.org/corruption/acn/Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-2016-2019-ENG.pdf> ).

<sup>31</sup> Le classement complet est disponible à l'adresse suivante : <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/pol>

<sup>32</sup> Cela dit, il est difficile d'établir un lien direct entre le classement IPC et la sévérité des sanctions liées aux déclarations de patrimoine. Il existe des pays mieux classés dans l'IPC qui conservent néanmoins des sanctions sévères pour les fausses déclarations. Par exemple, en Lettonie, qui occupe la 42e place plus confortable dans l'IPC, les fausses déclarations concernant des biens ou des revenus de très grande valeur sont passibles d'une amende pouvant atteindre 100 fois le salaire mensuel minimum, de travaux d'intérêt général ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à quatre ans - voir GRECO, 2012, Prévention de la corruption à l'égard des membres du parlement, des juges et des procureurs. Rapport d'évaluation : Lettonie, p. 19. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6d36> ).

<sup>33</sup> La logique de l'ancien article 366-1 du CC impliquait qu'en principe, la sanction la plus sévère - l'emprisonnement - ne serait pas normalement appliquée aux infractions pour lesquelles le montant non déclaré était proche du seuil inférieur de responsabilité pénale. L'article 366-2 proposé exclut la possibilité même théorique d'une telle application de l'emprisonnement, sauf si le montant non déclaré atteint le seuil de 2 000 SM.

condition que ces sanctions aient un effet dissuasif efficace. Dans le contexte ukrainien, la Commission de Venise se félicite que la sanction d'emprisonnement soit réintroduite dans le CP pour la catégorie la plus grave d'infractions liées aux déclarations de patrimoine, et que le niveau des amendes monétaires soit augmenté.

38. Il est toutefois regrettable que l'augmentation proposée des sanctions ne soit applicable qu'au prochain cycle de déclaration (1<sup>er</sup> avril 2022). Par conséquent, les fonctionnaires qui n'ont pas soumis de déclaration ou qui y ont inclus des informations inexactes ne seront responsables qu'en vertu des dispositions actuelles, plus clémentes, et l'effet positif des sanctions accrues pourrait ne se faire sentir que l'année prochaine. En raison du principe de non-rétroactivité, les nouvelles dispositions en matière de responsabilité pénale ne peuvent pas être appliquées aux déclarations qui ont déjà été soumises. Dans le même temps, le principe de non-rétroactivité n'empêche pas le législateur d'exiger des agents publics qu'ils soumettent des déclarations de patrimoine supplémentaires conformément aux nouvelles règles dans le courant de l'année (ou qu'ils confirment la validité de la déclaration déjà soumise). De nouvelles dispositions du CP pourraient être rendues applicables à ces déclarations "supplémentaires". Un amendement à cette fin pourrait être apporté au LPC en même temps que les amendements au CP et au CIA.

39. Certains des interlocuteurs ont fait valoir que les sanctions prévues par le projet de loi sont encore insuffisantes. La Commission de Venise reconnaît qu'une nouvelle augmentation du niveau des sanctions pour certaines catégories d'infractions les plus graves ou pour certaines catégories de délinquants (comme les hauts fonctionnaires) ne peut être exclue. Toutefois, l'efficacité d'une sanction doit être déterminée par rapport à la pratique, et non *in abstracto*. Il semblerait donc plus approprié et plus prudent d'adopter le projet de loi tel qu'il est proposé et d'envisager de prendre d'autres mesures dans ce sens une fois que les premiers résultats/le premier retour d'information sur l'application de la loi seront disponibles.

### **C. Autres aspects du projet de loi**

#### **1. Interrelation entre la responsabilité administrative et la responsabilité pénale**

40. Les dispositions pertinentes du CP et du CIA sur les déclarations de patrimoine inexactes sont formulées de manière presque identique. Cela crée un risque qu'un fonctionnaire qui a omis de soumettre une déclaration ou qui a soumis une déclaration inexacte soit puni deux fois pour le même comportement : une fois en vertu du CIA et une autre fois en vertu de l'article 366-2 ou 366-3 du CP.

41. En ce qui concerne l'infraction consistant à présenter une déclaration "sciemment non fiable" (article 172-6 partie quatre du CIA) ou "sciemment fausse" (article 366-2 du CP),<sup>34</sup> la distinction entre la responsabilité administrative et la responsabilité pénale est fondée sur le *montant* que le fonctionnaire a omis de déclarer. Il s'agit d'un critère simple et précis, qui n'est pas susceptible de donner lieu à une quelconque controverse concernant la disposition applicable. Le fait que les deux codes utilisent le terme "sciemment" implique que si l'erreur est de *bonne foi*, il n'y a pas de responsabilité.

42. Il est plus difficile de distinguer la responsabilité pénale de la responsabilité administrative en ce qui concerne le *défaut de déclaration*. Les formules utilisées par le CP et le CIA sont très similaires. Le CIA parle de l'infraction administrative de "dépôt tardif et non motivé de la déclaration" (article 172-6 première partie), alors que le CP parle de l'infraction pénale de "défaut intentionnel de dépôt de la déclaration" (article 366-3).

---

<sup>34</sup> La Commission de Venise comprend que ces différences terminologiques sont soit un problème de traduction, soit sans importance, et que les deux codes parlent essentiellement du même type d'action.

43. La Commission de Venise comprend que pour distinguer entre ces deux dispositions, il faut tenir compte des circonstances qui accompagnent un tel comportement.<sup>35</sup> Comme il a été expliqué aux rapporteurs, la soumission d'une déclaration après la date limite sans raison valable ne peut être sanctionnée que par une amende administrative, imposée par le ANPC. En revanche, le fait de se soustraire délibérément à cette obligation,<sup>36</sup> à la suite d'un rappel que le ANPC envoie en cas de dépôt tardif d'une déclaration,<sup>37</sup> peut être qualifié de "sabotage" persistant de l'obligation de déposer une déclaration de patrimoine, qui constitue un délit instruit par le ANPC.<sup>38</sup> Le terme " intentionnel " de l'article 366-3 du CP (et absent de l'article 172-6 du CIA) va dans ce sens. Si le CP et le CIA sont interprétés de cette manière, il n'y a pas de chevauchement entre eux et aucun risque de double peine.<sup>39</sup>

44. En effet, il devrait y avoir des circonstances excluant à la fois la responsabilité pénale et administrative. Par exemple, un agent public devrait être exonéré de sa responsabilité au titre de l'article 172-6, première partie, du CIA s'il ne soumet pas une déclaration à temps en raison d'une maladie grave ou d'autres "bonnes raisons" similaires indépendantes de sa volonté. Des circonstances similaires devraient l'exonérer de sa responsabilité pénale.

45. La Commission de Venise réaffirme que si l'emprisonnement en tant que sanction en vertu des articles 366-2 et 366-3 peut avoir un effet dissuasif utile, dans la pratique, les organes de lutte contre la corruption et les tribunaux en Ukraine devraient appliquer une approche graduelle, conformément au principe de proportionnalité. Ainsi, un retard dans la soumission d'une déclaration devrait d'abord être sanctionné au titre du CIA et ce n'est que si l'agent public persiste à refuser de soumettre une déclaration après un rappel (et qu'il n'y a pas de "bonnes raisons" justifiant un retard) que ce comportement peut être qualifié au titre de l'article 366-3. Et même dans ce dernier cas, l'emprisonnement doit rester une sanction de dernier recours, réservée aux violations les plus flagrantes.

## 2. Prolongation de la période de prescription

46. L'augmentation du niveau des sanctions et la réintroduction de l'emprisonnement dans les articles 366-2 et 366-3 entraîneraient automatiquement un léger allongement du délai de prescription. Le nouveau délai de prescription serait de trois ans à compter de la date de la commission de l'infraction.<sup>40</sup>

---

<sup>35</sup> Voir A. Rzepecka Gil, Commentaire de la loi sur les restrictions à la conduite d'activités commerciales par des personnes exerçant des fonctions publiques, Varsovie, 2009.

<sup>36</sup> Voir : Arrêt de la Cour suprême polonaise II PK 259/14 du 7 octobre 2015 ([www.sn.pl](http://www.sn.pl)).

<sup>37</sup> Comme il a été expliqué aux rapporteurs, le contrôle initial de la soumission des déclarations dans les délais en Ukraine est décentralisé et effectué par les entités où travaille le déclarant. Si une déclaration d'actifs n'a pas été soumise à temps, cette entité doit en informer le ANPC qui, à son tour, en informe le déclarant et lui donne un délai de 10 jours pour se conformer à cette obligation.

<sup>38</sup> Par exemple, la Cour suprême polonaise privilégie l'approche de la gradation de la responsabilité, c'est-à-dire la modération appropriée des sanctions possibles.

<sup>39</sup> Si la sanction administrative peut être qualifiée de pénale par essence, cette double peine peut, au moins en théorie, être contraire au principe *non bis in idem* : voir le rapport "De Strasbourg à Luxembourg, une contribution pour démêler la jurisprudence européenne en matière de non bis in idem", <https://www.ejtn.eu/PageFiles/18749/TH-2020-01%20PT.pdf>.

<sup>40</sup> Voir l'article 49 du CP (traduction non officielle) : " L'exonération de la responsabilité pénale en raison de l'expiration de la prescription " :

1. Une personne est exonérée de responsabilité pénale si les délais suivants se sont écoulés depuis la date de la commission d'une infraction pénale jusqu'au jour de l'entrée en vigueur du verdict :

1) deux ans - en cas de faute criminelle, pour laquelle la sanction est moins sévère que la restriction de la liberté ;

2) trois ans - dans le cas d'une infraction pénale, pour laquelle une peine sous forme de restriction de liberté est prévue, ou dans le cas d'un crime grave, pour lequel une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de deux ans est prévue ;

3) cinq ans - en cas de commission d'un crime grave, sauf dans le cas prévu au paragraphe 2 de la présente partie ;

4) dix ans - en cas de commission d'un crime grave ;

47. Du point de vue de la lutte contre la corruption, l'extension du délai de prescription est en principe une évolution positive. Les rapporteurs ont entendu des avis très différents quant à savoir si ce nouveau délai serait suffisant en pratique pour obtenir une condamnation définitive.<sup>41</sup> Les interlocuteurs des organes chargés de l'application de la loi étaient convaincus qu'une période de trois ans était suffisante pour voir le coupable condamné, d'autant plus que les affaires de fausses déclarations ne sont en fait pas très complexes, une fois les avoirs non déclarés découverts. Les activistes de la société civile ont fait valoir que même trois ans pourraient être trop courts. Les biens non déclarés sont souvent situés à l'étranger, et les informations sur ces biens doivent être obtenues par les voies de l'assistance juridique internationale.

48. La Commission de Venise observe que les organes de lutte contre la corruption en Ukraine (l'ANPC et le BNLCC) sont relativement récents et peuvent manquer de ressources et d'expérience. En 2020, leur travail a été perturbé par la pandémie et par les décisions de la CCU. Dans ces circonstances, on pourrait soutenir qu'une nouvelle prolongation - exceptionnelle - du délai de prescription est nécessaire, afin d'aider l'ANPC et le BNLCC à faire face à l'afflux de cas.<sup>42</sup> Cependant, la Commission de Venise préfère ne pas prendre une position ferme sur cette question. Elle estime qu'il serait plus prudent d'adopter le projet de loi tel qu'il est proposé et de réévaluer la durée du délai de prescription sur la base de la pratique, notamment en tenant compte du nombre possible d'affaires qui n'ont pu aboutir à une décision finale en raison du délai de prescription.

### 3. Catégories de fonctionnaires responsables des infractions liées aux déclarations

49. Le type et le rang des fonctionnaires soumis à l'obligation de présenter une déclaration de patrimoine varient d'un pays à l'autre, chaque modèle faisant nécessairement un certain nombre de compromis en termes de coûts et d'avantages, tandis que les systèmes les plus complets couvrent les fonctionnaires de haut niveau jusqu'aux échelons inférieurs et les membres de leur famille.<sup>43</sup> Les pays doivent se demander si les avantages liés à une couverture plus large l'emportent sur les coûts qu'elle implique.<sup>44</sup>

50. Le projet de loi clarifie la définition des sujets d'infractions administratives au titre de l'article 172-6 de la CIA.<sup>45</sup> Il a été expliqué aux rapporteurs que ces modifications sont purement techniques et ne redéfinissent pas le champ d'application de cet article *ratione personae*.

---

5) quinze ans - en cas de commission d'un crime particulièrement grave.

<sup>41</sup> En droit ukrainien (voir note de bas de page 40), ce type de délai de prescription est calculé jusqu'au "jour de l'entrée en vigueur du verdict", jusqu'à l'entrée en vigueur de la décision de dernière instance.

<sup>42</sup> Cela peut être fait même sans augmenter les sanctions pour les déclarations de patrimoine inexactes, simplement en prévoyant dans le CC un délai de prescription spécial (plus long) pour certains types d'infractions.

<sup>43</sup> Les membres de la famille des agents publics doivent faire une déclaration en Albanie, en Azerbaïdjan, en Géorgie, en Hongrie, au Kosovo, en Moldavie, en Russie, en Serbie, en Slovaquie, en Turquie et en Ukraine. Certains de ces États vont encore plus loin dans cette obligation. Par exemple, l'Ukraine exige que les militants anti-corruption et leurs sous-traitants déposent des déclarations de patrimoine en plus des agents publics, tandis que la Slovénie exige la même chose de ses citoyens qui occupent des fonctions dans les institutions de l'UE, les organes de l'UE et les institutions internationales auxquelles ils ont été nommés ou élus sur la base de détachements ou de propositions du gouvernement.

<sup>44</sup> OCDE, 2011, Déclarations de patrimoine pour les agents publics : Un outil pour prévenir la corruption, p. 14, <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/47489446.pdf>.

<sup>45</sup> Actuellement, l'article 172-6 prévoit les quatre types d'infractions :

- "dépôt intempestif et non motivé de la déclaration" (article 172-6 partie 1) ;
- "l'absence de notification ou la notification tardive de l'ouverture d'un compte en devises dans une banque non-résidente ou de changements importants dans la situation patrimoniale" (article 172-6 partie 2) ;
- la commission répétée (dans un délai d'un an) de l'infraction indiquée dans les parties 1 ou 2 du présent article (article 172-6 partie 3) ; et
- "présentation d'informations sciemment non fiables dans la déclaration" (article 172-6 partie 4).

51. En ce qui concerne la responsabilité administrative en cas de dépôt tardif de la déclaration (article 172-6 première partie) ou de présentation d'informations inexactes (article 172-6 quatrième partie), le champ d'application *ratione personae* reste largement le même. La responsabilité administrative sera applicable aux fonctionnaires visés à l'article 45, première et deuxième parties de la LPC, la deuxième partie concernant les anciens fonctionnaires qui sont toujours tenus de déclarer leur patrimoine. Comme expliqué aux rapporteurs, la référence à l'article 3 de la LPC sera supprimée du CIA afin d'éviter toute ambiguïté quant à la responsabilité des anciens fonctionnaires. L'intention du législateur est d'étendre cette responsabilité aux deux catégories (fonctionnaires actifs et anciens fonctionnaires). Cependant, l'article 3 de la LPC est toujours mentionné dans la note de bas de page des articles 366-2 et 366-3 du CP : ceci devrait être rectifié afin d'aligner le CP sur le CIA.

52. Une autre modification technique concerne les deuxième et troisième parties de l'article 176-2, qui établissent le délit de non-déclaration de comptes bancaires étrangers ou de changement significatif de la situation patrimoniale<sup>46</sup> (deuxième partie) et le délit d'omission répétée de déclaration dans les délais (troisième partie). La responsabilité au titre des deuxième et troisième parties ne s'appliquera qu'aux personnes qui occupent des "postes à responsabilité et particulièrement à responsabilité" (fonctionnaires de niveau intermédiaire et supérieur), ainsi qu'aux personnes qui occupent des postes "associés à un niveau élevé de risques de corruption", tels que définis par l'article 51-3 de la LPC. Comme il a été expliqué aux rapporteurs, l'obligation de déclarer les comptes bancaires étrangers et les changements significatifs de propriété est régie par l'article 52 de la LPC. Selon la LPC, elle s'applique aux fonctionnaires de niveau intermédiaire et supérieur. Étant donné que seule une certaine catégorie de fonctionnaires est tenue de présenter ces déclarations, eux seuls peuvent être tenus responsables en vertu de cette disposition. Cet amendement semble donc être une modification technique qui ne fait qu'aligner le CIA sur la LPC,<sup>47</sup> et n'est donc pas critiquable.

#### **4. Pas d'exception à la responsabilité pénale pour les infractions liées aux déclarations**

53. Le projet de loi modifie l'article 45 du CP, qui prévoit l'exception à la responsabilité pénale en cas de "repentir effectif". Les articles 366-1 et 366-2 sont ajoutés à la liste des infractions de corruption qui doivent être poursuivies même en cas de "repentir effectif" du contrevenant. Il s'agit d'un changement positif, car il incite davantage les agents publics à soumettre leurs déclarations à temps et à y inclure des informations exactes.

54. Certains des interlocuteurs ont fait valoir que les infractions liées à la déclaration de patrimoine ne devraient pas être considérées comme des infractions de corruption, car une déclaration de patrimoine inexacte ou tardive peut avoir d'autres raisons qu'un comportement corrompu. Cela peut être vrai dans certains cas, mais cela n'empêche pas le législateur d'associer cette catégorie d'infractions au phénomène de la corruption et d'attacher à ces infractions des règles spécifiques concernant le "repentir effectif", les délais de prescription ou la compétence des organes spéciaux de lutte contre la corruption pour enquêter, poursuivre et juger ces crimes.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> L'obligation de déclarer les changements dans la situation patrimoniale est distincte de l'obligation de déclarer les comptes bancaires étrangers.

<sup>47</sup> En plus de la liste des fonctionnaires de niveau intermédiaire et supérieur décrite directement dans la LPC, la loi semble donner à l'ANCP le pouvoir de définir les postes liés à un niveau élevé de risques de corruption (article 51-3 (1) partie deux). Pour des raisons de sécurité juridique, il serait préférable que la liste de ces postes soit décrite dans la loi elle-même plutôt que dans un règlement.

<sup>48</sup> La Commission de Venise comprend que les cas relevant des articles 366-2 et 366-3 seront examinés par la BNLCC.

#### IV. Conclusion

55. À la demande du Président de la Verkhovna Rada, la Commission de Venise a examiné le projet de loi modifiant certaines dispositions du Code des infractions administratives (le CIA) et du Code pénal (le CP) de l'Ukraine concernant la responsabilité des agents publics en cas de déclaration de patrimoine inexacte (n° 4651 du 27 janvier 2021, le " projet de loi ").

56. En octobre 2020, la Cour constitutionnelle d'Ukraine a adopté la décision controversée n° 13-r/2020. Cette décision a *notamment* invalidé l'article 366-1 du CP qui traitait des déclarations de patrimoine inexactes des agents publics et du défaut de présentation de ces déclarations. En conséquence, toutes les affaires pénales relatives aux déclarations de patrimoine ont dû être abandonnées. Dans son avis de décembre 2020, la Commission de Venise a critiqué la décision n° 13-r/2020 comme étant mal motivée et adoptée en violation des propres procédures de la Cour. Néanmoins, la Commission de Venise a reconnu que, malgré ces défauts, la décision devait être appliquée.

57. En décembre 2020, la Verkhovna Rada a adopté la loi n° 1074-IX, qui a remplacé l'article 366-1 par deux nouvelles dispositions : les articles 366-2 et 366-3. Ainsi, la responsabilité pénale pour les déclarations de patrimoine inexactes et l'absence de déclaration a été rétablie. Cependant, les nouvelles sanctions prévues pour ces infractions ont été largement critiquées comme étant trop légères.

58. Pour y remédier, le président Zelenskyy a proposé en janvier 2021 d'accroître la responsabilité en cas de manquement des agents publics à l'obligation de présenter des déclarations de patrimoine exactes, et d'abaisser le seuil qui sépare les cas de niveau moyen des cas les plus graves. Selon le projet de loi, les amendes monétaires seraient augmentées et, surtout, la peine d'emprisonnement jusqu'à deux ans serait réintroduite dans le CP pour la catégorie des cas les plus graves.

59. La Cour constitutionnelle d'Ukraine a soutenu que l'ancien article 366-1 du CP établissait des sanctions disproportionnées. Cependant, la décision n° 13-r/2020 était si imprécise qu'elle laissait au législateur une marge de manœuvre considérable pour aborder la question de la proportionnalité. Le projet de loi maintient une certaine catégorie d'infractions dépenalisées (si on le compare à l'ancien article 366-1), et réserve l'emprisonnement comme sanction aux seuls cas les plus graves. Ainsi, de l'avis de la Commission de Venise, le projet de loi ne contredit pas la décision de la Cour constitutionnelle.

60. Le projet de loi est également conforme aux obligations internationales de l'Ukraine. Le droit international exige qu'un système de déclaration des avoirs soit mis en place et qu'il soit soutenu par des sanctions dissuasives appropriées. S'il est difficile de déterminer une amende monétaire ou une peine d'emprisonnement qui représenterait une "moyenne européenne" dans de tels cas, la réintroduction de l'emprisonnement pour les infractions les plus graves semble être une mesure judicieuse, en particulier compte tenu de l'ampleur du problème de la corruption dans le pays. Elle est également conforme aux recommandations antérieures de la Commission de Venise à cet égard.

61. Le renforcement des sanctions peut être nécessaire, mais il n'est pas suffisant, si les institutions de lutte contre la corruption ne fonctionnent pas correctement. La Commission de Venise encourage les autorités ukrainiennes à continuer à renforcer ces institutions et mécanismes.

62. Le projet de loi apporte plusieurs autres modifications, plus techniques, au texte du CIA et du CP. En particulier, il précise qu'une personne ayant commis les infractions prévues par les articles 366-2 et 366-3 du CP ne pourra pas se soustraire à sa responsabilité pénale en invoquant un " repentir effectif ". En outre, après la réintroduction de l'emprisonnement comme sanction

pour ces infractions, le délai de prescription sera porté à trois ans. La Commission de Venise se félicite de ces changements proposés.

63. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités ukrainiennes pour toute assistance supplémentaire dans cette affaire.