



Bruxelles, le 15.11.2013  
COM(2013) 809 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**Troisième rapport sur la mise en œuvre par l'Ukraine du plan d'action concernant la  
libéralisation du régime des visas**

## **I. Introduction**

Le dialogue sur la libéralisation du régime des visas entre l'Union européenne (UE) et l'Ukraine examinant les conditions d'exemption de visa pour les ressortissants ukrainiens se rendant dans l'UE a été lancé le 29 octobre 2008. Le plan d'action concernant la libéralisation du régime des visas (VLAP)<sup>1</sup> a été présenté à l'Ukraine par la Commission le 22 novembre 2010. Le plan d'action définit une série de critères de référence précis pour l'Ukraine concernant quatre «blocs»<sup>2</sup> de questions pertinentes, aux fins de l'adoption d'un cadre législatif, politique et institutionnel (phase 1) et de sa mise en œuvre effective et durable (phase 2).

La Commission a régulièrement fait rapport au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre du plan d'action. Le **premier rapport d'étape** sur la mise en œuvre par l'Ukraine de ce plan a été présenté le 16 septembre 2011<sup>3</sup>.

Le **deuxième rapport d'étape** sur la mise en œuvre par l'Ukraine du plan d'action concernant la libéralisation du régime des visas a été publié le 9 février 2012<sup>3</sup>. Une réunion de hauts fonctionnaires, au cours de laquelle le deuxième rapport d'étape a été présenté et les prochaines étapes du processus ont été examinées, a eu lieu en avril 2012.

L'Ukraine a remis son propre troisième rapport d'étape le 22 juillet de cette année et a fourni une mise à jour le 11 octobre, qui était la date limite pour la prise en compte de nouveaux développements législatifs. Des missions d'évaluation portant sur les quatre blocs et menées par neuf experts ont été organisées en septembre 2013. Une réunion de hauts fonctionnaires avec l'Ukraine s'est tenue le 27 septembre.

Le présent **rapport de la Commission** est le troisième rapport d'étape sur la première phase du plan d'action. Il présente une évaluation récapitulative et consolidée, effectuée par la Commission, des progrès accomplis par l'Ukraine pour atteindre les critères de référence de la première phase du plan d'action relatifs à la mise en place du cadre législatif, politique et institutionnel.

Au-delà des critères de référence du plan d'action, les questions relatives à la réforme du système judiciaire et du Bureau du Procureur sont suivies dans d'autres cadres de dialogue, comme le dialogue informel sur le système judiciaire lancé en février 2013, le comité de coopération, le conseil de coopération, le sommet ainsi que dans le contexte de la mise en œuvre du programme d'association.

## **II. Évaluation des mesures relevant des quatre blocs du plan d'action concernant la libéralisation du régime des visas**

### **Bloc 1: Sécurité des documents, y compris la biométrie**

---

<sup>1</sup>Document du Conseil; SEC (2011) 1076 final.

<sup>2</sup>À savoir: 1) sécurité des documents, y compris la biométrie; 2) immigration clandestine, y compris la réadmission; 3) ordre public et sécurité; et 4) relations extérieures et droits fondamentaux.

<sup>3</sup> SWD(2012) 10 final.

## Évaluation générale

Le cadre législatif de base (droit primaire) est largement en place. Des plans d'action ont été adoptés à la fois pour le déploiement de passeports biométriques conformes aux normes de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et pour l'élimination progressive des passeports non conformes aux normes de l'OACI.

La Commission considère que l'Ukraine remplit largement les critères de référence fixés dans le cadre du bloc 1. Il y a lieu de clarifier davantage l'utilisation des empreintes digitales en tant qu'élément d'identification biométrique obligatoire pour les passeports et les règlements nécessaires fixant les procédures de délivrance doivent encore être adoptés.

### Commentaires détaillés

- **Adoption d'un cadre juridique pour la délivrance de passeports internationaux biométriques lisibles par machine pleinement conformes aux normes les plus strictes de l'OACI sur la base d'une gestion sécurisée des identités (registre d'état civil et documents sources) et en tenant compte d'une protection adéquate des données à caractère personnel**

Une loi-cadre<sup>4</sup> a été adoptée et est entrée en vigueur le 20 novembre 2012. Celle-ci crée un registre national unique de la population et établit une liste des données qui seront collectées et utilisées en vue de la délivrance de documents d'identité ou de voyage comportant des éléments d'identification biométriques. La loi instaure 14 types de documents d'identité, de voyage et de séjour biométriques pour les Ukrainiens, les étrangers et les apatrides, dont le passeport international et le passeport interne, à savoir la carte d'identité, principale pièce justificative à produire lors de la demande d'un passeport international.

La loi fixe la plupart des règles de base qui régissent la délivrance de documents de voyage conformes aux normes de l'OACI (principe «une personne, un document», pas d'extension de la validité, règles en matière de protection des données indiquant les fins pour lesquelles les données sont collectées, stockées et utilisées, etc.). Concernant les données biométriques à recueillir, la loi mentionne explicitement la photographie numérisée et la signature, mais n'évoque les empreintes digitales que comme un élément supplémentaire et facultatif sans préciser de quels doigts elles doivent provenir, et sans indiquer non plus quelles exceptions sont jugées appropriées et quelles procédures doivent être suivies. Il conviendrait d'explicitier quelles empreintes digitales doivent être collectées et enregistrées dans le passeport. De même, la référence qui est faite dans la loi aux recommandations de l'OACI doit être davantage détaillée.

En raison la suspension des mesures adoptées en mars 2013, des dispositions d'exécution énonçant les procédures de délivrance et diverses spécifications techniques supplémentaires devront être adoptées. Cette occasion pourrait être mise à profit pour simplifier et rationaliser la procédure de demande.

---

<sup>4</sup> Loi ukrainienne n° 5492 sur le registre national unique de la population et les documents confirmant la citoyenneté ukrainienne, l'identité de la personne et son statut particulier.

- **Adoption d'un plan d'action assorti d'un calendrier pour le déploiement complet de passeports internationaux biométriques conformes aux normes de l'OACI, y compris dans les consulats ukrainiens à l'étranger, ainsi que pour le retrait progressif et complet des passeports non conformes aux normes de l'OACI**

Un plan d'action pour le retrait progressif des passeports non conformes aux normes de l'OACI avait été adopté dès 2011. Celui-ci énumère une série de mesures et d'actions à mener à bien avant le 24 novembre 2015 et indique par ailleurs que ce retrait interviendra au fur et à mesure de la délivrance des documents biométriques mais sans fournir de calendrier pour le déploiement desdits documents biométriques.

S'agissant du déploiement des passeports biométriques conformes aux normes de l'OACI, un plan d'action 2013-16 a été adopté le 11 septembre 2013. Celui-ci devra faire l'objet d'une évaluation une fois que sa traduction en anglais sera disponible.

- **Mise en place de programmes de formation et adoption de codes de déontologie relatifs à la lutte contre la corruption et destinés aux fonctionnaires et agents de toute autorité publique chargée des passeports internationaux, ainsi que des passeports nationaux et des autres documents sources**

Le Service national des migrations (SNM) intégré au ministère de l'intérieur est l'organe responsable de la gestion du registre et de la délivrance des passeports internationaux et des autres documents d'identité.

Un code de déontologie – axé sur l'intégrité de la fonction publique, les déclarations de patrimoine et les règles relatives aux dénonciateurs – a été adopté dès 2011 et un autre code plus général destiné aux agents des organes ukrainiens chargés des affaires intérieures a été adopté en 2012<sup>5</sup>. Il reste à voir s'il n'y a pas lieu de les mettre à jour, compte tenu des changements intervenus ultérieurement dans le cadre juridique global de la lutte contre la corruption (pour plus de détails, voir la section consacrée au bloc 3).

En avril 2012, la division anti-corruption a été créée au sein du SNM avec pour objet la prévention et la répression de la corruption. Le directeur du SNM a approuvé un plan d'action annuel pour la prévention et la répression des délits de corruption.

Bien qu'il n'existe pas de formation spécifique pour les fonctionnaires chargés des passeports internationaux, plusieurs cours de formation interne avancés et spécialisés destinés aux fonctionnaires du SNM ont été élaborés en coopération avec des universités et dispensés cette année (juin 2013). Les cours, qui abordent la lutte contre la corruption et des questions de biométrie, sont articulés en un programme d'une semaine et dispensés par la division anti-corruption.

---

<sup>5</sup> Décret du ministère de l'intérieur ukrainien n° 155 du 22 février 2012 adoptant les règles de conduite et d'éthique professionnelle à l'usage des agents des organes ukrainiens chargés des affaires intérieures. Ce décret aborde la question des conflits d'intérêts et la prévention de la corruption.

Leur contenu semble assez complet et contribue à sensibiliser les fonctionnaires à la corruption et aux sanctions encourues.

L'effectivité de ces mesures devra être évaluée ultérieurement, une fois que la délivrance des documents biométriques aura commencé.

## **Bloc 2: Immigration clandestine, y compris la réadmission**

### **Évaluation générale**

Dans le domaine de la **gestion des frontières**, toutes les lois nécessaires sont en place au même titre que le cadre institutionnel, y compris la mise à disposition de formations et de codes de déontologie ciblant la lutte contre la corruption. L'échange d'informations inter-agences doit être amélioré en rendant possible les échanges d'informations aux niveaux régional et local.

En ce qui concerne la **gestion des migrations**, l'Ukraine a établi une base globale en vue d'un système de gestion efficace des migrations et le cadre législatif correspondant est en place.

Dans le domaine de l'**asile**, la base législative existe aussi et est largement conforme aux normes européennes et internationales, bien que certaines améliorations restent nécessaires, en ce qui concerne notamment l'élargissement de la définition de la protection subsidiaire et temporaire et les dispositions sur les soins médicaux à prodiguer aux demandeurs d'asile. L'essentiel du cadre institutionnel est en place, même si davantage de ressources devraient être allouées à la mise en œuvre de la législation.

Commentaires détaillés par domaine stratégique

### **Bloc 2 / thème 1 – Gestion des frontières**

- **Adoption de toutes les mesures nécessaires pour la mise en œuvre du programme des services répressifs dans le cadre du développement des frontières nationales, ainsi que du concept de reconstruction et de développement du service national des gardes-frontières, durant la période allant jusque 2015, y compris un cadre juridique pour la coopération entre le service des gardes-frontières, les services répressifs et les autres agences qui participent à la gestion des frontières et permettant au service des gardes-frontières de participer à la détection de la criminalité transfrontière et aux enquêtes y afférentes en coordination avec toutes les autorités répressives compétentes**

Le cadre législatif était déjà en place, avec la loi sur le contrôle aux frontières en vigueur depuis décembre 2010 et la modification de divers autres actes législatifs et règlements. Ces deux dernières années, seules quelques modifications mineures ont été apportées à la législation ayant trait aux frontières. L'une d'entre elles, touchant aux dispositions du nouveau Code de procédure pénale, a eu une incidence sur les compétences du Service national des gardes-frontières (SNGF), qui a perdu le droit d'entamer la procédure d'enquête pénale, le Bureau du Procureur possédant désormais la maîtrise de l'action publique (requêtes préalables établies par le ministère public). Dans la phase de mise en œuvre, il y aura lieu de clarifier les

conséquences exactes de cette évolution sur la capacité du SNGF, en tant que service répressif, à lutter efficacement contre la criminalité transfrontière.

La démarcation des frontières nationales a commencé à la frontière ukraino-russe en novembre 2012 et a progressé de manière substantielle à la frontière ukraino-moldave (95 % de cette frontière, longue de 1163 km, ont été finalisés, y compris 88 % du segment transnistrien). Le tracé de la frontière ukraino-moldave devrait être achevé d'ici à fin 2013. À la frontière avec la Biélorussie, le travail n'a pas encore commencé, mais en juin 2013, l'Ukraine et la Biélorussie ont signé un protocole sur l'échange de notes de ratification relatives à l'accord sur les frontières nationales déjà conclu par les deux pays en mai 1997. Il est à espérer que ce document lancera le travail pratique de délimitation de la frontière ukraino-biélorusse. Malgré l'absence de démarcation, un mécanisme de contrôle aux frontières existe et les frontières sont, de part et d'autre, placées sous le contrôle des autorités compétentes.

Au chapitre de la coopération internationale, le SNGF développe activement ses relations avec les autorités des pays voisins et d'autres acteurs dans le domaine des frontières internationales. Ce travail de développement s'est poursuivi et tend de plus en plus à servir la coopération pratique. Des progrès notables ont été réalisés, en particulier dans le domaine de la surveillance conjointe des frontières sur la base d'accords bilatéraux conclus avec les pays voisins: un accord avec la Hongrie est en vigueur depuis mai 2012, et un autre avec la Russie depuis février 2012. La coopération avec Frontex s'est poursuivie dans le cadre du nouveau plan de coopération 2013-2015, qui met l'accent sur les opérations communes, l'analyse des risques, l'échange d'informations, la formation du personnel et la coopération technologique.

La coopération inter-agences est un des domaines qui réclament toujours l'attention. Quelques premières mesures ont certes été prises, mais une véritable coopération inter-agences – en particulier pour ce qui est de l'échange d'informations – ne s'observe guère qu'au niveau le plus élevé des organisations. Il est primordial de reconnaître la valeur ajoutée de la coopération inter-agences, non seulement pour le SNGF, mais également pour les autres autorités engagées dans la prévention de la criminalité transfrontière, et d'examiner avec soin, y compris du point de vue juridique, s'il ne subsiste pas des obstacles inutiles. L'échange d'informations au niveau inter-agences s'opère par le biais du Centre de contacts et d'analyses virtuel – qui interconnecte certaines unités du SNGF, le ministère de l'intérieur, le ministère des affaires étrangères, le Service national des migrations, le Service national des douanes, le Service de sécurité et l'Agence nationale de la fonction publique – et le rôle de coordination y est tenu par le SNGF. Le Centre a produit des rapports d'analyse conjoints sur la base desquels les directions du SNGF et du Service national des douanes prennent des décisions en matière de protection des frontières.

- **Adoption d'une stratégie nationale de gestion intégrée des frontières et d'un plan d'action pour sa mise en œuvre effective, assorti d'un calendrier et d'objectifs précis pour la poursuite du renforcement de la législation, de l'organisation, des infrastructures, des équipements, et prévoyant suffisamment**

## **de ressources humaines et financières dans le domaine de la gestion des frontières**

Les documents de base étaient déjà en place, à savoir une stratégie approuvée en 2006 et un plan d'action couvrant la période 2007-2015 et ayant pour but de transformer le SNGF en un service répressif moderne de type européen. Un texte sur la réforme des brigades mobiles a été adopté en juillet 2012 et des stratégies («Concepts») pour la garde côtière et l'aviation en 2011.

Les résultats atteints suggèrent qu'en général, les Concepts susmentionnés sont mis en œuvre avec succès (par exemple l'affectation de soldats du contingent à des tâches relevant du contrôle aux frontières a désormais pris fin et tous les employés du SNGF sont sous contrat et spécialement formés pour leurs missions). Au niveau de l'aviation, des avions supplémentaires ont été acquis et les pilotes ont été formés conformément aux normes de l'OACI. S'agissant des ressources maritimes, les projets ont été menés à bien (le navire de patrouille «Oral» a été déployé) et un nouveau concept de formation et un système de formation du troisième cycle sont en cours d'élaboration.

Un système d'information et de communication inter-agences intégré baptisé «Arkan» est utilisé pour le contrôle des personnes, des véhicules et des produits qui franchissent la frontière nationale. Il relie entre eux neuf ministères et agences, permet des activités d'information et d'assistance fonctionnelle, et offre à ses utilisateurs la possibilité de gérer des bases de données, d'accéder à celles des autres et d'échanger des informations de manière sécurisée. Bien qu'«Arkan» soit déjà opérationnel, son utilisation demeure limitée dans la mesure où aucun échange d'informations inter-agences n'est possible entre les niveaux local et régional.

- **Mise en place de programmes de formation et adoption de codes de déontologie relatifs à la lutte contre la corruption, destinés spécifiquement aux gardes-frontières, au service des douanes et à tout autre fonctionnaire ou agent participant à la gestion des frontières**

L'Académie SGBS a accentué l'amélioration de son niveau de formation ainsi que les conditions de formation. En ce qui concerne la structure institutionnelle, un département spécial a été créé au sein du SGBS dont la mission spécifique est de prévenir la corruption. Au plan éducatif, le curriculum de l'Académie SNGF comprend 114 heures académiques d'études juridiques sur la lutte contre la corruption et le code de conduite du personnel chargé de la gestion des frontières. Il existe aussi une formation spéciale de niveau avancé pour le personnel affecté à la gestion des frontières.

D'autres mesures concrètes sont également en place: il existe ainsi un bureau d'accueil recevant les plaintes de citoyens et une ligne téléphonique directe accessible 24 heures sur 24. Des campagnes de lutte contre la corruption sont menées, notamment en coopération avec certaines ONG.

Pour ce qui est des douanes, le ministère des finances a aussi consolidé le département de sécurité interne traitant les cas de corruption. Celui-ci a été doté de pouvoirs étendus pour

détecter et prévenir les délits de corruption dans le domaine douanier. La stratégie anti-corruption des douanes a notamment pour objectifs de réduire la corruption parmi leur personnel en menant un travail préventif et en suscitant une attitude de rejet envers l'acceptation de pots-de-vin. L'opération «Frontières nationales» 2013 a été lancée en février 2013 pour s'attaquer à ce problème.

## **Bloc 2 / thème 2 – Gestion des migrations**

- **Adoption d'un cadre juridique pour la politique migratoire, fournissant une structure institutionnelle efficace pour la gestion des migrations, des règles applicables à l'entrée et au séjour des étrangers, des mesures pour la réintégration des ressortissants ukrainiens (qui retournent dans leur pays volontairement ou en application de l'accord de réadmission UE-Ukraine), la surveillance des flux migratoires, et des mesures pour la lutte contre la migration clandestine (y compris les procédures de retour, les droits des personnes faisant l'objet de telles procédures, les conditions de détention, les efforts pour conclure des accords de réadmission avec les principaux pays d'origine et repérer sur le territoire les migrants en situation irrégulière)**

Une loi-cadre sur les étrangers et les apatrides a déjà été adoptée et est en vigueur depuis septembre 2011. Elle couvre les règles relatives à l'entrée sur le territoire, au séjour et au retour. Suite aux recommandations antérieures de la Commission, cinq autres lois ont ensuite été modifiées en vue de définir des règles détaillées pour la procédure d'expulsion, les documents délivrés aux migrants et des compétences additionnelles pour le Service national des gardes-frontières dans le domaine du retour forcé. Des règles opérationnelles supplémentaires ont été ajoutées sous la forme de règlements qui clarifient les procédures relatives au séjour régulier.

La réintégration des ressortissants ukrainiens réadmis ou retournés volontairement dans le pays fait formellement partie du plan d'action en matière d'intégration qui cible à la fois les migrants et les ressortissants nationaux. Certains aspects spécifiques (comme la validation de la formation professionnelle acquise de manière informelle dans le cadre du travail à l'étranger) ont été pris en charge par voie de règlements. Une approche plus globale de la réinsertion sur le marché du travail a été préconisée par le Président (discours annuel du Président devant la Verkhovna Rada, juin 2013), qui a chargé le ministère de la politique sociale d'élaborer une loi et un programme national ciblé en ce sens. En 2012, les règles s'appliquant au retour volontaire ont été inscrites dans un règlement mais des spécifications supplémentaires quant au mécanisme s'avèreraient utiles.

L'expulsion ou l'éloignement forcé d'un migrant en situation irrégulière implique la détention de ce ressortissant étranger dans un centre de rétention administrative (CRA) pendant la période nécessaire pour la mise à exécution de la décision de justice relative à l'expulsion, qui ne peut en principe dépasser 12 mois en vertu des dispositions pertinentes de la loi de 2011 sur le statut juridique des ressortissants étrangers et des apatrides<sup>6</sup>. À moins d'un appel sur le

---

<sup>6</sup> Articles 30(3) et (4) de la loi de 2011 sur le statut juridique des ressortissants étrangers et des apatrides.



fond de l'affaire, c'est-à-dire l'expulsion<sup>7</sup>, aucun contrôle juridictionnel de la décision de détention administrative dans un CRA n'est prévu; les autorités répressives sont seulement tenues de notifier le Bureau du Procureur dans les 24 heures.

Concernant les capacités institutionnelles, le Service national des migrations (SNM) est l'organe principal, en charge de la mise en œuvre et de la coordination de la politique migratoire. Créé en 2011, il est aujourd'hui devenu pleinement opérationnel et emploie 199 fonctionnaires dans son siège central et 5 133 fonctionnaires dans ses bureaux régionaux. Par ailleurs, il envisage de recruter 1 500 personnes supplémentaires pour traiter le problème de l'immigration clandestine. Le service est à la fois compétent pour la migration régulière et clandestine, bien qu'au regard de cette dernière, vu son caractère civil, il doit alors faire appel aux autorités répressives (en cas de détention, par exemple).

S'agissant des réadmissions, l'Ukraine a conclu des accords de réadmission avec l'Union européenne (en vigueur depuis le 1er janvier 2008). Un protocole de mise en œuvre a été conclu avec l'Autriche. Des négociations portant sur des protocoles similaires touchent à leur fin avec la République tchèque, la Pologne et l'Estonie et sont en cours avec 12 autres États membres. Un nouvel accord avec la Russie couvrant la réadmission accélérée a été signé et est entré en vigueur en 2013. Des négociations sont en cours avec un certain nombre d'autres pays (pays des Balkans occidentaux, Suisse et Islande). Le comité de réadmission mixte UE-Ukraine s'est réuni en mai 2012 et a noté que la mise en œuvre pratique de l'accord n'avait posé aucun problème majeur, tout en discutant d'un certain nombre de questions techniques.

- **Adoption d'une stratégie nationale de gestion des migrations pour la mise en œuvre effective du cadre juridique pour la politique de migration et d'un plan d'action, assorti d'un calendrier, d'objectifs spécifiques, d'activités, de résultats et d'indicateurs de performance, et prévoyant suffisamment de ressources humaines et financières**

La stratégie sur les migrations et l'asile – identifiant les tendances, les principes et les priorités – a été adoptée le 30 mai 2011, en même temps qu'un plan d'action définissant activités, calendrier et autorités responsables. Une commission inter-agences intérimaire a été chargée de la mise en œuvre de la politique migratoire et un conseil de coordination a été créé pour coordonner les activités relevant du plan d'action.

- **Mise en place d'un mécanisme pour le suivi des flux migratoires, définissant un profil de migration régulièrement mis à jour pour l'Ukraine et contenant des données sur les migrations légale et clandestine, et création d'organes chargés de la collecte et de l'analyse des données sur les stocks et les flux migratoires**

Un mécanisme de surveillance des flux migratoires est en train d'être mis en place sur la base d'une résolution du cabinet de ministres de 2012, en tant que sous-système d'Arkan (le système d'information inter-agences intégré, voir plus haut thème 1 sur la gestion des frontières). Les termes de référence ont été produits.

---

<sup>7</sup> Voir en particulier le paragraphe 2 des articles 183-5 et 256(9) du Code de procédure administrative.

Les profils migratoires sont régulièrement mis à jour et pour le dernier en date, celui de 2012 (publié en 2013), le Service national des migrations tenait déjà les rênes, avec l'assistance active d'experts du BIT.

Pour ce qui est de l'analyse des risques, une méthode de lutte contre l'immigration clandestine faisant appel à un Centre d'analyse et de contact est toujours en cours d'installation, sur la base d'une stratégie adoptée en 2011. Actuellement, le travail est entièrement assumé par l'Unité d'analyse, composante du Service national des migrations, qui collecte manuellement les statistiques et autres données, sans assistance informatique de la part des organismes compétents.

### **Bloc 2 / thème 3 – Politique d'asile**

- **Adoption d'une législation pour l'asile conforme aux normes internationales (Convention de Genève de 1951, complétée par le Protocole de New York) et européennes, jetant les bases d'une protection internationale (y compris les formes subsidiaires de protection), des règles de procédure pour l'examen des demandes de protection internationale, et des droits des demandeurs d'asile et des réfugiés**

Une loi-cadre de 2011 sur les réfugiés et personnes ayant besoin d'une protection subsidiaire et temporaire est en vigueur. Elle offre une base juridique solide pour les procédures d'asile qui est largement conforme aux normes européennes et internationales. Certains aspects nécessitent toutefois d'être améliorés, dans la mesure où la loi n'a pas été modifiée en dépit de recommandations antérieures de la Commission et de celles du HCR, formulées dans un rapport national en juillet de cette année<sup>8</sup>. Il y a lieu, en particulier, d'élargir la définition de la protection complémentaire et de la protection temporaire, et de veiller à ce que les soins médicaux nécessaires – à tout le moins les soins médicaux d'urgence – soient dispensés gratuitement aux demandeurs d'asile. Le SNM a d'ores et déjà élaboré un projet concernant ce dernier point. À la suite des recommandations émises, une action a été entreprise en 2012 afin d'aligner d'autres actes législatifs sur la loi cadre, moyennant l'instauration de divers droits pour les personnes bénéficiant d'une protection temporaire et subsidiaire (éducation, soins de santé, allocations familiales, services sociaux, etc.).

Concernant la procédure d'asile, la loi est aussi en place, bien que certaines améliorations doivent être envisagées, en particulier au niveau du délai de recours, qui est actuellement de cinq jours, même si à en croire les autorités ukrainiennes, il n'est pas appliqué de manière stricte par les tribunaux. Il y aurait également lieu de se référer spécifiquement aux informations sur les pays d'origine. Des questions comme le droit à l'interprétation, la confidentialité des entretiens, les motifs fondant le rejet et l'irrecevabilité des demandes d'asile doivent être clarifiées. Enfin, les règles en matière de rétention doivent être plus clairement définies, en prêtant une attention particulière à la nécessité d'obtenir l'autorisation d'un juge.

---

<sup>8</sup> <http://www.refworld.org/docid/51ee97344.html>

S'agissant de l'aide judiciaire, il existe une loi sur l'aide judiciaire gratuite qui s'appliquera à partir de 2014, apparemment aussi via des «cliniques juridiques» fournissant également des avocats aux étrangers et aux demandeurs d'asile, mais le financement n'est pas parfaitement clair. La loi ne prévoit cependant l'octroi d'une aide judiciaire que pour les ressortissants des pays avec lesquels l'Ukraine a conclu un accord bilatéral sur l'aide judiciaire gratuite – une disposition qui exclut *de facto* de nombreux demandeurs d'asile de l'accès à l'aide judiciaire gratuite.

Sur le plan politique, un plan d'action concernant l'intégration des réfugiés et des personnes ayant besoin d'une protection supplémentaire a été adopté en juillet 2012. Celui-ci déclenche une approche plus coordonnée au niveau des différentes autorités, y compris le ministère de la politique sociale, mais des questions importantes comme la création de provisions budgétaires pour sa mise en œuvre devraient être réglées.

En termes institutionnels, le Service national des migrations (SNM) est la principale agence gouvernementale compétente pour la prise de décision en matière de demandeurs d'asile. Dans une perspective de mise en œuvre, le nombre d'agents en charge des demandeurs d'asile devrait être augmenté et le processus de décision pourrait être rationalisé. Les relations avec la société civile et le HCR ne se sont guère améliorées.

### **Bloc 3: Ordre public et sécurité**

#### **Évaluation générale**

Le cadre législatif et politique pour la **prévention de la criminalité organisée et la lutte contre ce phénomène** a été mis en place. La loi sur la criminalité organisée a été adoptée ainsi que la stratégie («Politique nationale») et le plan d'action qui l'accompagne, et ils sont largement conformes aux normes européennes et internationales.

Le cadre législatif, politique et institutionnel pour la prévention de la **traite des êtres humains (TEH) et la lutte contre ce phénomène** est consolidé et dans l'ensemble conforme aux normes européennes et internationales. Le plan d'action pour la période 2012-15 prévoit une approche globale de la traite des êtres humains.

En ce qui concerne la **politique de lutte contre la corruption**, bien que des progrès substantiels aient été accomplis ces deux dernières années, des améliorations ultérieures restent nécessaires pour compléter le cadre législatif et politique.

Pour ce qui est de la **coopération entre les autorités répressives**, la coordination a été améliorée de manière générale, permettant ainsi un échange d'informations plus efficace. Le cadre législatif et politique pour la prévention du **blanchiment de capitaux** et du **financement du terrorisme**, et pour la lutte contre ces phénomènes est en place et est conforme aux normes européennes et internationales. L'Ukraine a adhéré à toutes les conventions des Nations unies et du Conseil de l'Europe dans le domaine de l'ordre public et de la sécurité, et à la plupart des conventions des Nations unies et du Conseil de l'Europe dans le domaine de la lutte contre le terrorisme.

D'autres mesures devraient être prises pour réaliser des progrès en vue de la conclusion

d'accords avec Europol ainsi qu'avec Eurojust.

Le cadre législatif et institutionnel en matière de **protection des données** est conforme aux normes européennes, bien que certains ajustements restent nécessaires pour élargir les compétences de l'Autorité de contrôle de la protection des données.

L'Ukraine a mis en place le cadre législatif, politique et institutionnel nécessaire à la **politique antidrogue**, qui est en conformité avec les normes européennes et internationales.

Le cadre législatif relatif à la **coopération judiciaire en matière pénale** a été renforcé. L'Ukraine a d'ores et déjà ratifié le deuxième protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe sur l'entraide judiciaire en matière pénale et a introduit des dispositions appropriées dans son nouveau Code de procédure pénale.

Au-delà des critères de référence du plan d'action, il importe de noter que l'Ukraine a pris des mesures qui sont étroitement liées à la réforme constitutionnelle afin de réformer le système judiciaire ainsi que le Bureau du Procureur.

### Commentaires détaillés

#### **Bloc 3 / thème 1 – Prévention de la criminalité organisée, du terrorisme et de la corruption et lutte contre ces phénomènes**

- **Adoption d'une stratégie globale pour la lutte contre la criminalité organisée, conjointement à un plan d'action assorti d'un calendrier, d'objectifs spécifiques, d'activités, de résultats et d'indicateurs de performance, et prévoyant suffisamment de ressources humaines et financières**

Révisée en 2011, la loi relative à l'organisation et aux principes juridiques de la lutte contre la criminalité organisée fournit une base juridique pour la lutte contre la criminalité organisée en formulant un cadre organisationnel général et en établissant un système d'autorités nationales responsables, dont elle définit les compétences et méthodes de coopération. En plus de la loi, il existe une stratégie («Concept») orientant les politiques nationales de lutte contre la criminalité organisée qui date d'octobre 2011 et est déclinée dans un plan d'action adopté en janvier 2012.

Le cadre juridique en matière de prévention et de lutte contre la criminalité organisée a été complété par des modifications pertinentes du Code pénal et en particulier par les dispositions pertinentes du nouveau Code de procédure pénale qui est entré en vigueur le 19 novembre 2012. Le Code de procédure pénale contient des dispositions essentielles pour la lutte contre la criminalité organisée dont, singulièrement, des règles détaillées concernant les enquêtes discrètes, tandis que le Code pénal fixe les critères qui permettent de qualifier les infractions comme relevant de la criminalité organisée et les rendent passibles de sanctions plus sévères. La protection des témoins a été renforcée par l'introduction de mesures de précaution, mais il demeure toutefois souhaitable d'introduire des dispositions spécifiques supplémentaires pour favoriser la coopération d'anciens membres de groupes criminels avec les autorités répressives dans le cadre de la mise en place de programmes spécifiques encourageant et récompensant leur coopération. Au niveau des procédures pénales, afin

d'améliorer encore l'efficacité de la lutte contre la criminalité organisée, il serait par ailleurs avantageux d'introduire des types de confiscation plus avancés (confiscation élargie, confiscation en l'absence de condamnation, confiscation en valeur et par la suite, création d'un organe indépendant pour la gestion des avoirs saisis et confisqués).

S'agissant du cadre politique, le «Concept» des politiques nationales et le plan d'action détaillé qui l'accompagne sont pleinement mis en œuvre, les objectifs et les échéances sont respectés, avec une attention particulière portée à l'analyse de la législation pertinente et des modifications ultérieures, ainsi qu'au développement d'un mécanisme de coopération efficace. En outre, une analyse annuelle systématique des causes et des facteurs influençants est menée à partir d'un registre unifié reprenant toutes les enquêtes préliminaires diligentées par le Bureau du Procureur général (BPG).

Enfin, pour ce qui est de la structure institutionnelle, le nouveau Code de procédure pénale souligne clairement le rôle majeur de coordination et de supervision que joue le Bureau du Procureur, en précisant que le pouvoir de décision lui revient en cas de conflit. Les autorités nationales spécifiquement créées pour lutter contre la criminalité organisée – au sein du ministère de l'intérieur et du Service de sécurité – pourraient renforcer d'autant le système des autorités publiques engagées dans la lutte contre la criminalité organisée.

- **Adoption d'une loi sur la traite des êtres humains et d'un plan d'action permettant la mise en œuvre effective du programme national de lutte contre la traite des êtres humains, assorti d'un calendrier, d'objectifs spécifiques, d'activités, de résultats et d'indicateurs de performance, et prévoyant suffisamment de ressources humaines et financières**

La loi relative à la lutte contre la traite des êtres humains est en vigueur depuis octobre 2011. Elle fixe les principales dispositions qui régissent la prévention et la lutte contre la traite, ainsi que l'aide et la protection à prodiguer aux victimes, conformément aux normes européennes et internationales pertinentes (convention du Conseil de l'Europe). Ces deux dernières années, cette loi a été complétée par divers instruments législatifs qui améliorent et consolident de manière substantielle le cadre juridique et donnent suite à presque toutes les recommandations formulées dans le deuxième rapport d'étape de la Commission.

Pour la mise en application de la loi, des actes de droit dérivé (résolutions du cabinet des ministres) ont été adoptés, en mai 2012, en vue d'introduire des procédures de reconnaissance standardisées pour l'octroi du statut de victimes de la traite et, en août 2012, concernant le mécanisme d'interaction national entre les agents chargés de la lutte contre la traite. L'objectif de ce dernier était d'éviter les chevauchements de compétences et de créer un système global.

Concernant les droits procéduraux des victimes, certaines dispositions du nouveau Code de procédure pénale (en vigueur depuis le 19 novembre 2012) relatives à la protection des témoins sont également pertinentes pour les victimes de la traite (audience à huis clos, enquête préliminaire à distance et procédures judiciaires à distance). Les droits procéduraux pourraient être davantage renforcés par un système qui permettrait d'instaurer des mesures de précaution avant l'entretien avec les victimes potentielles et d'assurer la confidentialité dès ce

stade. S'agissant des victimes étrangères, la législation sur le statut juridique des étrangers doit être complétée pour leur permettre d'obtenir des permis de séjour suite à la reconnaissance de leur statut.

Un plan d'action, qui a été adopté en mai 2012, établit des mesures jusqu'en 2015, avec des calendriers, des objectifs, des résultats et des indicateurs de performance spécifiques. L'aide aux victimes (réhabilitation et assistance sociale, judiciaire, médicale et psychologique) est sur le point d'être consolidée à travers un système concret de suivi et une meilleure coordination. Dans le domaine de la prévention, des campagnes d'information et d'autres activités de sensibilisation sont prévues et bénéficient d'une allocation budgétaire spécifique. Des programmes de formation avancée destinés aux fonctionnaires publics, y compris les agents de première ligne, ont été adoptés avec un budget spécifique. L'allocation budgétaire prévue au titre de l'assistance pourrait toutefois être plus spécifique de manière à garantir des ressources suffisantes tant au niveau national qu'au niveau local.

Sur le plan institutionnel, le ministère de la politique sociale remplit, depuis janvier 2012, les fonctions de coordinateur national de prévention et des méthodes de coopération ont été convenues avec les ONG reprises dans un mémorandum de coopération signé en avril 2013 avec l'ONG pan-ukrainienne «Coalition contre la traite des êtres humains». Un système transparent d'implication de la société civile dans la mise en place de services sociaux aux victimes de la traite doit être établi.

En ce qui concerne la lutte contre la traite des êtres humains, c'est le procureur qui est appelé à coordonner les autorités répressives et il existe au sein de la Militia un département distinct doté de compétences d'investigation spécifiques depuis août 2013.

- **Adoption d'une législation sur la prévention de la corruption et la lutte contre ce phénomène et mise en place d'une agence anti-corruption indépendante; renforcement de la coordination et de l'échange d'informations entre les autorités chargées de la lutte contre la corruption**

Après l'adoption en avril 2011 de la législation sur la lutte contre la corruption, l'Ukraine a pris d'autres initiatives législatives (paquets législatifs de mai 2013) pour donner suite à certaines des recommandations formulées par la Commission et le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) restées en suspens. Dans le même temps, il convient de souligner qu'à l'inverse d'une approche stratégique cohérente des réformes législatives, des modifications législatives fragmentées et fréquentes entraînent des risques sérieux en termes de sécurité juridique et peuvent rendre plus difficile la mise en œuvre de politiques de lutte contre la corruption. Davantage d'efforts doivent être déployés en vue d'améliorer la qualité du processus législatif, d'élaborer une approche stratégique globale basée sur des études d'impact solides et de sensibiliser les acteurs concernés aux changements législatifs en cours.

S'agissant du cadre pénal, des améliorations peuvent être observées, comme la clarification du champ couvert par les faits de corruption. Une loi a en outre été adoptée pour abroger les articles du Code des infractions administratives qui couvraient des infractions impliquant une responsabilité pénale au titre de faits de corruption active ou passive. En 2012, des règles de

comportement éthique ont été adoptées pour toutes les personnes habilitées à remplir des fonctions dans les administrations publiques centrales ou locales.

Pour ce qui est du secteur privé, des progrès ont été réalisés grâce à l'introduction de la responsabilité pénale des entreprises pour les faits de corruption commis dans l'intérêt ou pour le compte de personnes morales. On ne sait cependant pas exactement si et comment la nouvelle législation couvre la responsabilité des entreprises en cas de défaut de supervision ou de contrôle. Les sanctions actuellement applicables aux personnes physiques et aux personnes morales pour faits de corruption dans le secteur privé ne sont pas suffisamment dissuasives. Une nouvelle loi a été soumise au Parlement aux fins d'alourdir les sanctions, en laissant néanmoins subsister les peines d'emprisonnement pour les personnes physiques en tant qu'alternative pour les infractions moins graves.

Le suivi de la stratégie nationale de lutte contre la corruption 2011-2015 est l'une des tâches du Comité national anti-corruption (CNA). Le plan d'action correspondant (programme national), qui est coordonné par le ministère de la justice, tirerait avantage d'une mise à jour des mesures prévues en consultation avec la société civile et d'une allocation de fonds budgétaires suffisants. La société civile est représentée au sein du CNA (un cinquième de ses membres). Dans la pratique, toutefois, le CNA ne s'est pas réuni l'an dernier et le simple fait pour la société civile d'être représentée au sein de ce Comité n'entraîne en soi que peu de résultats concrets, si tant est qu'il y en ait. De son côté, le GRECO a aussi fait observer que des doutes subsistent quant à savoir si le CNA est effectivement «en mesure de remplir une fonction de surveillance digne de ce nom».

Le nouveau Code de procédure pénale, qui est entré en vigueur le 20 novembre 2012, a encore conforté la fonction de surveillance du procureur dans les procédures pénales. Il semble qu'une nouvelle législation sur le fonctionnement des parquets soit en préparation. On peut toutefois se demander jusqu'à quel point la situation institutionnelle actuelle offre des garanties adéquates d'indépendance et d'efficacité, notamment pour ce qui est de la spécialisation anti-corruption des organes répressifs et de poursuite, de la répartition de leurs tâches et de leur coopération concrète. Le GRECO a indiqué que ses recommandations concernant les garanties d'indépendance du procureur vis-à-vis des interférences politiques n'étaient pas encore pleinement mises en œuvre, tout en reconnaissant les défis constitutionnels et pratiques qui freinent l'adoption de la législation réformée sur les parquets. De nouveaux amendements au Code pénal et au Code de procédure pénale ont été adoptés, notamment des dispositions sur la confiscation en valeur et la confiscation des avoirs de tiers.

Au chapitre des immunités, des motifs de préoccupation demeurent en ce qui concerne l'immunité des députés qui ne peuvent être ni poursuivis pénalement ni arrêtés, ce qui crée un risque d'obstruction et de politisation des procédures judiciaires. Aucune procédure pénale (enquêtes préliminaires, perquisitions, interceptions, opérations discrètes, etc.) ne peut être menée à l'encontre d'un député sans le consentement du Parlement. Cela risque d'affecter gravement l'efficacité et la solidité des procédures pénales et peut en fait déboucher sur une situation où le Parlement se substitue au système judiciaire. Des motifs de préoccupation

subsistent également pour ce qui est de l'immunité des juges et procureurs en matière d'arrestation ou de détention, mais aussi à l'égard de la décision rendue sur la levée de l'immunité, qui appartient actuellement au Parlement. Un projet de législation a été déposé devant le Parlement, qui envisage de confier au Conseil supérieur de la justice le pouvoir de lever les immunités des juges et des procureurs.

Si l'Ukraine dispose d'un système de déclaration du patrimoine applicable aux fonctionnaires publics, un surcroît d'efforts doit cependant être consenti pour garantir un mécanisme de vérification correct et indépendant et un système de sanctions efficace, proportionné et dissuasif. Des mécanismes de contrôle interne spéciaux ont été créés au sein des institutions publiques et le ministère des finances a été désigné comme institution compétente pour la vérification des déclarations de patrimoine. Des mesures supplémentaires sont toutefois requises pour faire en sorte que les déclarations de patrimoine soient plus largement publiées et accessibles par voie électronique. On ignore du reste toujours comment le travail de vérification du ministère des finances sera organisé, quelles méthodes et outils seront appliqués et comment sa capacité de s'acquitter de cette nouvelle tâche supplémentaire sera assurée. Le ministère n'aura pas non plus le pouvoir d'appliquer lui-même des sanctions. Il ne pourra que transférer les dossiers à d'autres autorités ou services répressifs. La coopération, pour les besoins de la vérification des déclarations de patrimoine, entre cette autorité de contrôle et les autres organes administratifs et répressifs doit être clairement définie. Concernant la question des conflits d'intérêts, si un certain contrôle interne est certes envisagé, aucune vérification externe indépendante n'est par contre en place. Le régime de sanctions doit être renforcé pour que dans la pratique, des sanctions et mesures dissuasives puissent être appliquées en temps opportun pour remédier aux atteintes portées ou risquant d'être portées à l'intérêt public.

À la mi-2012, des dispositions législatives ont été adoptées à propos d'un nouveau système de passation électronique des marchés. Or, un certain nombre de questions restent toujours en suspens, comme la nécessité d'améliorer davantage la transparence des marchés publics et de rationaliser leur attribution, de répondre aux préoccupations soulevées par l'existence de nombreuses exclusions du mécanisme de passation des marchés publics et de clarifier la nature des «entités adjudicatrices» auxquelles les règles des marchés publics sont appliquées, en particulier lorsqu'il est question d'entreprises publiques ou d'intérêt public. Un projet de loi qui se trouve actuellement devant le Parlement entend accroître la transparence des dépenses publiques, notamment au regard des entreprises publiques.

La législation ukrainienne impose aux fonctionnaires publics de rendre compte des faits de corruption et comporte des dispositions générales sur la protection des dénonciateurs. En pratique, la protection des dénonciateurs semble être perçue de manière plutôt restrictive (limitée aux enquêtes criminelles). L'Ukraine a introduit quelques dispositions générales dans un certain nombre de réglementations sectorielles afin d'y remédier. Davantage d'efforts s'avèrent nécessaires pour élargir encore le champ de la protection et créer une culture de confiance dans les mécanismes de communication d'informations.



Le financement des partis politiques et des campagnes électorales est un domaine dans lequel subsistent des lacunes importantes. Un projet de législation est en préparation en vue de donner suite aux recommandations du GRECO restées en suspens.

Au début de 2013, le GRECO a conclu que 11 des 25 recommandations issues des deux premiers cycles d'évaluation conjoints n'avaient pas été mises en œuvre de manière satisfaisante. Le GRECO a souligné que pour des domaines aussi fondamentaux que les parquets, la réforme de l'administration publique et les marchés publics, le cadre juridique «n'était toujours pas fixé, ce qui entraîne un manque de sécurité juridique et vide de leur sens les mesures d'exécution nécessaires».

- **Adoption d'une stratégie nationale pour la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et pour la lutte contre ces phénomènes; adoption d'une loi sur la prévention du financement du terrorisme**

Dans le domaine du blanchiment de capitaux, des améliorations législatives significatives ont été réalisées ces dernières années et un bon système semble être en place pour assurer la surveillance de la politique globale. Un plan d'action annuel, qui détaille la stratégie nationale couvrant la période jusqu'en 2015, est adopté chaque année (par le Cabinet des ministres). Le plan d'action comprend des mesures concrètes et la responsabilité de leur mise en œuvre est clairement attribuée à des institutions déterminées. Le plan précise également des échéances pour les différentes mesures.

Au plan institutionnel, les responsabilités afférentes à la supervision des différents secteurs sont partagées, le premier rôle étant tenu par la Cellule de renseignement financier (CRF). La CRF est composée d'analystes hautement qualifiés qui évaluent quotidiennement les rapports émanant des entités déclarantes. Des programmes de renforcement des capacités institutionnelles ont été organisés ces dernières années au profit de la CRF et d'autres services répressifs actifs dans le domaine du blanchiment de capitaux.

Les questions en suspens liées à la répression des délits d'initiés et des manipulations de marché ont aussi trouvé une réponse dans les amendements législatifs qui ont été adoptés. Les délits d'initiés et les manipulations de marché sont sanctionnés en vertu du Code des infractions administratives ou du Code pénal. Les personnes morales reconnues coupables de ces infractions assument une responsabilité financière et la révocation de la licence en vertu de laquelle ils opéraient sur le marché.

Les domaines où un travail supplémentaire s'avère indispensable sont liés à la nécessité de couvrir dans la législation les personnes politiquement exposées (PPE) et de clarifier le fait que le blanchiment de capitaux est un crime autonome, en dépit de certains cas de jurisprudence pertinents qui pointent déjà dans cette direction. Dès lors qu'on souhaite engranger de meilleurs résultats dans la lutte contre les crimes économiques à grande échelle et priver les groupes criminels d'une richesse obtenue de manière illicite, le blanchiment de capitaux devrait être perçu comme allant au-delà de la simple association avec des criminels dans le but de dissimuler les preuves du crime.

- **Adoption d'une nouvelle stratégie antidrogue nationale et du plan d'action y afférent; ratification du protocole d'accord avec l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies**

Les mesures législatives, politiques et institutionnelles pertinentes sont en place et sont conformes aux normes européennes et internationales.

Une stratégie («Concept») de mise en œuvre de la politique nationale visant à prévenir l'expansion de la toxicomanie et à lutter contre le trafic de drogues, de substances psychotropes et de précurseurs de drogues pendant la période 2011-2015, assortie d'un plan d'action pour la mettre en œuvre, sont en place depuis 2010. À noter aussi, l'existence d'un Concept pour un système de suivi datant de 2011, et accompagné du plan d'action correspondant adopté en juillet 2012.

Plusieurs lois et règlements ont été adoptés afin de mettre en œuvre ces documents d'orientation.

Une nouvelle stratégie antidrogue courant jusqu'en 2020 a été approuvée par décret présidentiel le 28 août 2013. Elle garantit certes la sécurité nationale mais donne aussi la priorité à la protection des droits de l'homme (simplification de l'accès aux drogues légales à des fins médicales, accent général sur l'assistance médicale et juridique, amélioration des profils de prévention). À cette fin, le système de suivi analytique devrait permettre à des personnes morales de prodiguer un traitement médical et d'utiliser des drogues dans le cadre de leur travail. Des universitaires, des ONG et diverses organisations internationales, y compris le Groupe Pompidou du Conseil de l'Europe, ont été consultés sur le projet de stratégie.

S'agissant du cadre institutionnel, le Service national de contrôle des drogues (SNCD) a été créé en 2011 en tant que principal organe (avec les six bureaux régionaux mis en place par la suite) en charge de la mise en œuvre de la politique antidrogue. Le SNCD intervient non seulement en qualité de coordinateur mais aussi comme initiateur d'actions pour lutter contre le trafic de drogues, réduire la consommation de drogues, réaliser une approche inter-agences intégrée, renforcer la réhabilitation des toxicomanes et œuvrer à la sensibilisation. La loi sur les drogues a été amendée en mars 2013 afin de clarifier les pouvoirs de coordination du SNCD et ses relations avec les autres parties prenantes.

La coopération et la coordination interinstitutionnelles et inter-agences se sont améliorées. Des allocations budgétaires claires doivent toutefois être prévues pour la mise en œuvre des mesures et pour le fonctionnement des structures institutionnelles, en particulier les bureaux régionaux.

Le protocole d'accord entre l'Ukraine (ministère de la santé) et l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) a été conclu en 2010 pour une période de cinq ans et est en vigueur depuis lors sans nécessiter de ratification. Il est mis en œuvre de façon continue. La coopération est efficace (par exemple échange régulier d'informations sur les nouveaux types de drogues, application en Ukraine de nouveaux protocoles concernant des maladies

infectieuses en lien avec l'usage de drogues, enregistrement de nouveaux indicateurs de toxicomanie).

Une loi permettant à l'Ukraine d'adhérer au Groupe Pompidou du Conseil de l'Europe est étudiée par le gouvernement. En ce qui concerne les aspects répressifs, l'Ukraine n'étant pas seulement un pays de transit mais une destination finale pour la marijuana, l'opium et les drogues synthétiques (Subutex), le Bureau du Procureur général a pour objectif de renforcer les enquêtes, à travers la formation des policiers, un recours accru à des agents infiltrés et la création d'une division spéciale au sein du ministère de l'intérieur.

- **Adoption des conventions pertinentes des Nations unies et du Conseil de l'Europe dans les domaines énumérés ci-dessus et celui de la lutte contre le terrorisme**

L'Ukraine a adhéré à toutes les conventions des Nations unies et du Conseil de l'Europe pertinentes pour les domaines énumérés ci-dessus.

L'Ukraine a aussi adhéré au protocole additionnel de 2001 contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions. Elle a ratifié le protocole en avril 2013 et adopté en mai 2013 les nécessaires modifications du Code pénal qui sont entrées en vigueur le 4 juillet 2013.

### **Bloc 3 / thème 2 – Coopération judiciaire en matière pénale**

- **Adoption d'un cadre juridique en matière d'entraide judiciaire**

Le cadre législatif dans le domaine de l'entraide judiciaire est en place et conforme aux normes européennes.

Comme indiqué plus haut (sous bloc 3 / thème 1), l'Ukraine a mené un processus de réforme de sa législation en matière pénale et relative à la procédure pénale, qui a entraîné l'adoption d'un nouveau Code de procédure pénale (CPP), en vigueur depuis novembre 2012. Une loi sur l'entraide judiciaire avait déjà été adoptée en juin 2011. Le nouveau CPP contient des dispositions spécifiques sur les principes généraux de la coopération internationale, fournit une base juridique pour l'entraide judiciaire internationale et établit des dispositions appropriées concernant l'extradition, la reprise de procédures pénales, la reconnaissance et l'exécution de jugements de tribunaux étrangers et le transfèrement des personnes condamnées.

Pour ce qui est du cadre institutionnel, le nouveau CPP a confirmé le rôle du Bureau du Procureur général (BPG) et du ministère de la justice en tant qu'autorités centrales pour l'entraide judiciaire internationale. Les demandes de coopération judiciaire reçues au stade des enquêtes préliminaires sont évaluées par le BPG, et celles afférentes aux procédures judiciaires le sont par le ministère de la justice. Les contacts directs entre autorités ont été autorisés, avec certaines exceptions dans les cas spécifiques où les autorités centrales exercent leur compétence à titre exclusif.

- **Ratification du deuxième protocole additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire**

Le deuxième protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe sur l'entraide judiciaire a déjà été ratifié et est entré en vigueur le 1er janvier 2012, quoiqu'assorti de plusieurs déclarations et réserves. Les réserves concernent la remise par voie postale (article 16), les observations transfrontalières (article 17) et les enquêtes discrètes (article 19). Le nouveau CPP et d'autres lois comme celle de 1993 sur la criminalité organisée, telle que modifiée par la suite, régissent certaines des situations couvertes par les réserves.

Si les réserves émises par l'Ukraine ne compromettent pas le niveau de la coopération internationale, il serait cependant souhaitable qu'elles soient levées afin d'améliorer le cadre de la coopération judiciaire.

Certaines dispositions particulières du deuxième protocole additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire ont aussi été reprises dans le nouveau CPP: présence de représentants d'autorités étrangères durant certains actes de procédure, audition par vidéoconférence ou conférence téléphonique, informations sur les crimes, transfèrement temporaire de personnes détenues sur le territoire de la partie requise, livraisons surveillées et équipes communes d'enquête.

- **Conclusion d'un accord avec Eurojust**

Un projet d'accord avec Eurojust a été initialisé en décembre 2011 et un point de contact a d'ores et déjà été créé au sein du BPG. Les prochaines étapes vers la signature de l'accord dépendent toutefois des résultats de l'analyse permanente par Eurojust des modifications apportées au cadre législatif sur la protection des données (voir thème 4 sur la protection des données).

### **Bloc 3 / thème 3 - Coopération en matière répressive**

- **Mise en place d'un mécanisme de coordination approprié entre les services nationaux compétents et d'une base de données commune garantissant un accès direct dans toute l'Ukraine**

Conjointement au projet de loi sur le nouveau Bureau du Procureur général, le nouveau CPP a introduit des modifications majeures et donné suite aux recommandations formulées dans les rapports précédents de la Commission. Ces recommandations préconisaient de revoir les compétences du Bureau du Procureur de sorte qu'il soit immédiatement informé de tous les actes criminels et puisse, le cas échéant, les classer dans une catégorie spécifique (criminalité organisée) et confier le cas à l'agence compétente, en augmentant par là le degré de coordination entre les autorités répressives.

Un registre unifié (intégré) des enquêtes préliminaires a été créé<sup>9</sup>, dans lequel les principales informations relatives aux crimes mis au jour doivent être introduites immédiatement (dans les 24 heures), dès qu'un service répressif a été informé d'un crime. L'enquête préliminaire peut démarrer une fois cet enregistrement effectué. Le Bureau du Procureur général (BPG) supervise la gestion de ce registre. Il est aussi en mesure, à ce stade, diligenter des enquêtes, d'assigner le dossier à l'agence compétente et de prendre des décisions de procédure, et

---

<sup>9</sup> Une ordonnance émise par le BPG en date du 17 août 2012 fixe la procédure pour le stockage et la tenue des données.

notamment coordonner d'éventuelles demandes d'entraide judiciaire internationale. Le CPP prévoit aussi la création d'une nouvelle unité d'enquête, dénommée «Bureau national d'enquête». Celle-ci sera compétente pour enquêter sur les crimes commis par des fonctionnaires détenant un statut particulier, les juges et le personnel des services répressifs. Récemment, une nouvelle fonction judiciaire – celle de juge d'instruction – a été créée. Ce magistrat devra émettre des autorisations pour toutes les activités d'enquête susceptibles de restreindre les droits et libertés des citoyens (arrestation, perquisition domiciliaire, interrogatoire, etc.) et il exercera un contrôle procédural sur les enquêtes. Quant aux compétences spécifiques du Bureau du Procureur dans la coordination des enquêtes sur les crimes commis par des groupes organisés, le BPG supervise en fait les activités d'enquête des unités spécialement créées à cet effet au sein du ministère de l'intérieur dans le cadre de la loi sur la criminalité organisée.

Pour être fonctionnel, le Bureau national d'enquête devra attendre l'adoption d'autres textes, suivant un calendrier défini dans la disposition finale et transitoire du CPP. La loi qui doit être adoptée en rapport avec le Bureau du Procureur public est elle aussi essentielle à cet égard. S'agissant de la mise en place de bases de données centralisées contenant des informations sur les crimes commis par des groupes organisés, des bases de données séparées fonctionnent en fait actuellement au sein du ministère de l'intérieur et du Service de sécurité. Les autres autorités n'y ont accès qu'en en faisant formellement la demande. Un décret émis en 2011 par le ministère de l'intérieur et le Service secret fournit des instructions sur la coopération en matière répressive dans le domaine de la criminalité organisée. Il évoque des méthodes de coopération (échange d'informations, création de groupes de travail, analyse conjointe de la nature et de la structure des crimes), mais il ne précise aucun délai. Cet élément devrait être ajouté afin de garantir un échange d'informations correct et régulier, ainsi qu'une activité de compte rendu adéquate.

Il n'existe pas de standard universel pour la mise à disposition d'une «base de données commune»: certains pays disposent d'une seule base de données, d'autres en comptent plusieurs distinctes. Quoi qu'il en soit, il importe dans tous les cas de mettre en place les outils nécessaires pour permettre une consultation proactive de toutes les bases de données disponibles, comme indiqué plus haut.

- **Conclusion d'un accord de coopération opérationnelle avec Europol privilégiant les dispositions relatives à la protection des données**

La négociation d'un accord opérationnel avec Europol est subordonnée à l'évaluation par Europol des normes pertinentes de protection des données (voir le point 4 sur la protection des données). Du côté d'Europol, l'évaluation est permanente. Deux séries de questionnaires ont été complétées (en octobre 2011 et juin 2012) par l'Ukraine. Europol réalisera sous peu une mission en Ukraine qui devrait faire la lumière sur la situation actuelle.

### **Bloc 3 / thème 4 – Protection des données**

- **Adoption d'une législation adéquate sur la protection des données à caractère personnel et mise en place d'une autorité indépendante de surveillance de la protection des données**

L'Ukraine disposait d'une loi sur la protection des données, entrée en vigueur en janvier 2011 mais qui comportait diverses lacunes. Le pays ne comptait pas non plus d'autorité indépendante de surveillance de la protection des données. Aux deux modifications de la loi sur la protection des données, adoptées en novembre 2012 et juillet 2013, se sont donc ajoutés les amendements apportés à la loi sur la médiation et visant à investir le médiateur de fonctions en rapport avec la protection des données. Les versions amendées des lois sur la protection des données et sur la médiation devraient entrer en vigueur le 1er janvier 2014.

Des progrès significatifs ont été accomplis pour remédier aux lacunes relevées et le cadre législatif est désormais largement conforme aux normes européennes, y compris l'acquis de l'UE.

Les amendements à la loi sur la protection des données introduisent l'exception essentielle des traitements de données effectués aux seules fins de journalisme ou d'expression artistique, sans que cela soit du reste limité au journalisme professionnel. Les droits de la personne concernée par les données à caractère personnel et la définition du responsable du traitement ont été clarifiés et le système d'enregistrement, critiqué car réputé bureaucratique, a été remplacé par un système de notification des traitements de données sensibles. Les aspects suivants restent toutefois à prendre en compte: la définition du consentement de la personne concernée par les données à caractère personnel doit être réintroduite dans la loi et les notifications doivent avoir lieu avant le traitement des données sensibles et pas ensuite, comme stipulé actuellement. Il faut veiller tout particulièrement à assurer un juste équilibre entre la liberté d'expression et le droit au respect de la vie privée. À cet égard, une interprétation appropriée de l'accès restreint aux données à caractère personnel s'avèrera également cruciale pour éviter d'entraver l'accès aux informations publiques.

S'agissant du cadre institutionnel, une autorité indépendante de surveillance de la protection des données a été créée en confiant cette tâche au médiateur, dont l'indépendance est garantie par les modalités de sa désignation et de sa révocation et l'existence d'un budget distinct. Les pouvoirs du médiateur sont bien définis dans la loi (informer, recueillir les plaintes, enquêter, rendre compte des violations au juge, suivre les nouvelles pratiques, établir des catégories de traitements de données devant donner lieu à notification, adopter des recommandations, etc.). Ses compétences devront toutefois être étendues au secteur privé. Le Service de protection des données en place depuis 2011 sera aboli. Un arrêté conjoint du médiateur et du ministre de la justice, adopté en septembre de cette année, contient un plan d'action précisant les mesures nécessaires dans le cadre du transfert de compétences au médiateur. Il reste à voir comment les ressources humaines et financières requises seront garanties et de quelle manière les capacités du médiateur seront accrues pour faire face à sa nouvelle mission. D'autres actes d'exécution doivent toujours être adoptés avant la fin de cette année. Un nouveau projet de loi élargissant les pouvoirs du médiateur au secteur privé et contenant la notion de consentement de la personne concernée par les données à caractère personnel fait actuellement l'objet d'une consultation interservices.

- **Ratification des conventions internationales pertinentes, comme la convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel et son protocole additionnel de 2001**

L'Ukraine a déjà ratifié la convention de 1981 du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel et son protocole additionnel de 2001 concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontières de données, qui est entré en vigueur dans le pays en date du 1er janvier 2011.

## Bloc 4: Relations extérieures et droits fondamentaux

### Évaluation générale

L'Ukraine a réalisé des progrès dans le cadre du bloc 4 sur les **relations extérieures et les droits fondamentaux**. En particulier, elle a réglé la question de la délivrance non-discriminatoire de documents d'identité aux réfugiés et aux apatrides, en prolongeant leur période de validité de manière adéquate. Elle a adopté une loi sur la prévention et la lutte contre la discrimination. Elle a également adopté une stratégie et un plan d'action pour l'intégration sociale de la minorité rom. Elle a simplifié les procédures d'enregistrement et de radiation du lieu de résidence.

La législation **anti-discrimination** adoptée en septembre 2012 représente un pas dans la bonne direction, mais n'est toujours pas complète. Ainsi, la sécurité juridique reste encore insuffisante en ce qui concerne la portée de la loi, en particulier s'agissant de l'interdiction de la discrimination fondée sur l'identité sexuelle et l'orientation sexuelle, dans la perspective, notamment, de l'accès à l'emploi et à la formation professionnelle. De même, en l'absence de renversement de la charge de la preuve et vu le manque de clarté quant aux mécanismes de compensation, les droits des victimes ne sont pas protégés de manière adéquate.

Si des documents (stratégie et plan d'action) ont certes été adoptés en ce qui concerne l'intégration de la **minorité rom**, fournissant un cadre politique spécifique et déclenchant un certain courant d'opinion en ce sens, ils présentent toutefois plusieurs lacunes.

Quant aux procédures d'**enregistrement** et de radiation du lieu de résidence, bien qu'améliorées, elles sont toujours susceptibles de créer des difficultés pour les groupes vulnérables.

### Commentaires détaillés

#### Bloc 4 / thème 1 - Libre circulation au sein de l'Ukraine

- **Révision du cadre juridique et réglementaire relatif aux procédures d'enregistrement et de radiation des ressortissants ukrainiens et des étrangers en séjour régulier ou des apatrides en vue d'éviter les restrictions injustifiées**

La loi reprenant les amendements apportés à certaines lois antérieures, concernant l'enregistrement de la résidence et du lieu de résidence des personnes en Ukraine, est entrée en vigueur le 5 août 2012.



Dans le nouveau cadre juridique, le système d'enregistrement de la résidence a été placé sous la juridiction du Service national des migrations (SNM), une agence du ministère de l'intérieur créée en décembre 2010 (décret n° 1085/2010 du 9 décembre 2010 du président de l'Ukraine; décret n° 405/2011 du 6 avril 2011 du président de l'Ukraine) pour prendre en charge un large éventail de questions liées à la politique des migrations et de l'asile et à l'enregistrement des individus.

Le nouveau cadre juridique a introduit certaines améliorations qui visent à rendre la procédure moins lourde, plus expéditive et plus efficace. Contrairement à ce que prescrivait l'ancienne réglementation, l'enregistrement s'effectue désormais le jour où la personne présente l'avis prescrit au siège du SNM. En d'autres termes, la radiation du lieu de résidence antérieur et l'enregistrement dans le nouveau lieu de résidence s'opèrent désormais simultanément, le même jour. La procédure d'enregistrement peut être effectuée en personne, mais elle peut également être confiée à un représentant légal. La possibilité d'enregistrement a aussi été élargie aux cas où la personne réside dans une institution sociale spécialisée (maisons de repos, pensionnats, centres de réadaptation, etc.) et pas seulement dans des appartements et des maisons appartenant à des particuliers.

Pour pouvoir s'enregistrer, il y a eu de posséder le titre de propriété d'une unité d'habitation ou d'un terrain ou une convention passée avec un propriétaire toujours valide. L'annulation d'un enregistrement de résidence peut se faire sur la base d'une demande individuelle, sur présentation d'un certificat de décès, d'une décision de justice mettant un terme à la possession ou à l'usage d'un logement, mais également à la demande du propriétaire de la résidence où un bail a expiré. Il peut donc s'avérer difficile d'obtenir ou de maintenir un tel enregistrement pour les personnes appartenant à des catégories vulnérables comme les réfugiés ou les Roms qui vivent dans des campements informels – d'où la nécessité de prévoir certaines actions correctives à cet égard. Il est en effet concevable que la faculté offerte aux sans-abris de s'enregistrer au travers de centres de soins sociaux ne réponde pas suffisamment aux besoins de ces groupes.

En vertu de la loi sur la libre circulation<sup>10</sup>, l'enregistrement du lieu de résidence des personnes ou l'absence dudit enregistrement ne saurait être une condition préalable à l'exercice des droits et libertés inscrits dans la Constitution et les lois de l'Ukraine ainsi que les traités internationaux qui la lient, ou un motif de les restreindre. Or, dans la pratique, la confirmation de l'enregistrement est généralement indispensable pour pouvoir accéder aux soins médicaux, inscrire des enfants à l'école et percevoir pensions ou allocations sociales. Dans ces conditions, il peut donc s'avérer malaisé pour les individus d'accéder à ces droits sociaux fondamentaux lorsqu'ils sont loin de leur lieu de résidence enregistré. Cette pratique devra par conséquent être revue dans la phase de mise en œuvre.

En général, la loi sur la libre circulation et les réglementations connexes accordent aux étrangers des droits et des responsabilités semblables à ceux des ressortissants ukrainiens (hormis quelques exceptions), pour autant que l'étranger ou l'apatride possède un statut

---

<sup>10</sup> Loi 1382-IV de décembre 2003 sur la libre circulation et le libre choix du lieu de résidence en Ukraine.

juridique en Ukraine conformément à la législation sur les migrations et l'asile. Les étrangers qui résident en Ukraine sont légalement tenus d'enregistrer leur lieu de résidence dans les 10 jours de leur arrivée dans le nouveau lieu de séjour, délai généralement interprété comme prenant cours lors de la délivrance du permis de séjour par les autorités compétentes.

#### **Bloc 4 / thème 2 - Conditions et procédures pour la délivrance des documents d'identité**

- **Révision du cadre juridique et réglementaire visant à garantir un accès effectif aux documents de voyage et d'identification sans aucune discrimination, et en particulier pour ce qui concerne les groupes vulnérables**

Les autorités ukrainiennes ont donné suite à la recommandation formulée dans le deuxième rapport d'étape, à savoir de ne pas limiter déraisonnablement la période de validité des titres de séjour permanent pour les apatrides, et les documents internes et de voyage pour les réfugiés. Des amendements ont été apportés à la législation en 2012 afin de porter la validité du certificat de réfugié à cinq ans et faire en sorte que les documents de voyage des réfugiés (titres de voyage conformes à la convention) soient délivrés avec la même période de validité que leur certificat de réfugié, dès lors que celui-ci n'est pas délivré pour une période de moins de cinq ans (article 34(5)). Ces dispositions sont maintenant pleinement conformes à celles de la loi de 2011 sur les réfugiés. Des ajustements doivent encore être faits en ce qui concerne le statut de protection complémentaire, afin de prévenir toute entrave éventuelle au plein exercice des droits élargis associés à ce statut de protection complémentaire.

#### **Bloc 4/ thème 3 - Droits des citoyens, y compris la protection des minorités**

- **Adoption d'une législation globale en matière de lutte contre les discriminations, comme recommandé par les instances de contrôle des Nations Unies et du Conseil de l'Europe, afin d'assurer une protection efficace contre les discriminations**

En septembre 2012, l'Ukraine a adopté la loi sur la prévention et la lutte contre les discriminations, une loi cadre qui devrait fournir les instruments nécessaires pour garantir une protection efficace contre les discriminations. Même si l'adoption de la loi représente un progrès, celle-ci ne satisfait pas à toutes les exigences européennes et internationales. En particulier, elle ne fournit pas de sécurité juridique suffisante en ce qui concerne l'interdiction de la discrimination fondée sur l'identité sexuelle et l'orientation sexuelle. La loi n'a pas davantage contribué à améliorer la protection des droits des victimes, puisque le renversement de la charge de la preuve n'y a pas été introduit. Par ailleurs, des définitions font défaut pour certaines formes de discrimination, comme la ségrégation, la victimisation et les discriminations multiples. Ces questions doivent être abordées d'une manière qui garantira une sécurité juridique irréfutable. Qui plus est, le champ d'application (par exemple celui-ci s'étend-il au secteur privé, tous les aspects des droits du travail sont-ils couverts, y compris la formation professionnelle et la participation à une organisation de travailleurs) et les

dispositions concernant les aménagements raisonnables à prévoir pour les personnes handicapées doivent être clarifiés. En mars 2013, le gouvernement a déposé devant le Parlement les amendements à la loi qui, entre autres choses, comprenaient une interdiction de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle dans le cadre de travail et abordait la question de la charge de la preuve. La proposition n'a pas été soumise au vote durant les sessions parlementaires de printemps ni d'automne.

Bien que désigné pour être l'institution chargée de la mise en œuvre de la loi anti-discrimination, le médiateur n'est pas juridiquement habilité à connaître des incidents de discrimination survenant entre individus ou entre individus et personnes morales. L'Ukraine a annoncé qu'un amendement législatif allait permettre au médiateur de connaître des cas de discrimination entre citoyens et/ou citoyens ou sociétés ou personnes morales privées. Or, cet amendement doit toujours être adopté.

En matière d'anti-discrimination, la Commission suivra aussi de près tous les développements ultérieurs des projets de loi pendant 0711 (ensuite 0945) ainsi que 0290, en prenant en compte les préoccupations soulevées par la Commission de Venise dans son avis<sup>11</sup>.

- **Suites données aux recommandations spécifiques des organes des Nations Unies, de l'OSCE (BIDDH), du Conseil de l'Europe (ECRI) et des organisations internationales de défense des droits de l'homme en ce qui concerne la mise en œuvre des politiques de lutte contre les discriminations, la protection des minorités et la lutte contre les crimes inspirés par la haine**

L'Ukraine a ratifié la convention-cadre pour la protection des minorités nationales en mai 1998 et la charte européenne des langues régionales ou minoritaires en janvier 2006. Elle a adopté la loi sur les principes de la politique linguistique nationale en juin 2012.

Afin de donner suite aux recommandations formulées par la Commission dans son dernier rapport d'étape, une stratégie et un plan d'action pour l'intégration de la minorité rom ont été adoptés par l'Ukraine en avril et septembre 2013 respectivement. Si ces deux documents ont été discutés avec la société civile locale, ils n'ont pas fait l'objet d'une consultation avec l'OSCE et le Conseil de l'Europe avant leur adoption, et des recommandations clés formulées par la société civile n'ont pas été incluses dans le texte approuvé. Une bonne pratique voudrait qu'en la matière, on se fonde sur un scénario de base plus élaboré, assorti d'une définition et d'une quantification du problème (par exemple estimations du nombre de Roms sans documents et d'enfants roms non scolarisés). Les mesures et le calendrier doivent en outre être présentés de manière plus détaillée. Des ressources appropriées devront être garanties et il y aura lieu de veiller à une implication sans réserve de la société civile dans le processus de mise en œuvre. Pour assurer un suivi adéquat de ces documents d'orientation, un organe de coordination et un mécanisme de suivi robustes devront être établis dans la phase de mise en œuvre. Actuellement, l'unité en charge de la politique des Roms fait partie du ministère de la culture, alors que nombreuses questions clés relevant de la politique sociale et de la protection des droits de l'homme relèvent de la compétence d'autres départements ministériels.

---

<sup>11</sup> Voir Avis 707/2012 émis par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe le 18 juin 2013.

L'Ukraine a ratifié le protocole facultatif à la convention sur les droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006, qui est entré en vigueur pour l'Ukraine le 4 février 2010. L'Ukraine a adopté une série de mesures législatives concernant l'accessibilité des lieux et services publics.

- **Ratification des instruments pertinents des Nations Unies et du Conseil de l'Europe dans la lutte contre les discriminations**

L'Ukraine est partie à la plupart des textes des Nations Unies et du Conseil de l'Europe sur la protection des droits de l'homme et la lutte contre les discriminations.

Des efforts additionnels doivent être consacrés à l'amélioration de la législation dans le domaine de la lutte contre les discriminations et à l'alignement de la législation existante sur les dispositions des traités et conventions internationales ratifiés, comme détaillé plus haut.

- **Clarification des conditions et circonstances requises pour l'obtention de la citoyenneté ukrainienne**

Les conditions à remplir en vue de l'obtention de la citoyenneté ukrainienne sont définies par la loi ukrainienne sur la citoyenneté adoptée le 18 janvier 2001. L'Ukraine a retenu le principe de la citoyenneté unique. La loi soutient le principe de l'égalité en droit de tous les ressortissants ukrainiens, quels que soient les raisons pour, le contexte dans, et la date auxquels ils ont acquis la citoyenneté. De ce point de vue, la loi est alignée sur la convention du Conseil de l'Europe sur la nationalité, entrée en vigueur en 2000. L'Ukraine a signé en 2006, mais ne l'a pas encore ratifiée, la convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'États.

### **III. Évaluation globale et prochaines étapes**

Conformément à la méthodologie établie, la Commission a procédé à des évaluations continues et elle fait rapport régulièrement (premier rapport, septembre 2011; deuxième rapport, février 2012) sur la mise en œuvre par l'Ukraine des critères de référence du plan d'action concernant la libéralisation du régime des visas (VLAP), sur la base des informations et des textes législatifs adoptés mis à disposition par l'Ukraine, ainsi que des missions d'évaluation menées sur le terrain par des fonctionnaires de la Commission et du SEAE, accompagnés d'experts des États membres.

Outre ce processus de compte rendu intensif pour le plan d'action, la Commission a aussi continué à suivre les progrès enregistrés par l'Ukraine dans les domaines pertinents du plan d'action, dans le cadre du comité mixte UE-Ukraine sur la facilitation de la délivrance des visas, du comité de réadmission UE-Ukraine et du sous-comité mixte n° 3 UE-Ukraine. Dans chacun de ces comités, le dialogue et la coopération entre l'UE et l'Ukraine ont atteint un niveau avancé.

Le dialogue sur la libéralisation du régime des visas entre l'Union européenne (UE) et l'Ukraine a continué d'être un outil important et particulièrement efficace pour faire avancer les réformes dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, mais aussi au-delà. L'évaluation a montré que l'Ukraine avait réalisé des **progrès substantiels dans les quatre blocs du plan d'action** et en particulier depuis fin 2012, en accélérant sa mise en œuvre et en adoptant un certain nombre de paquets législatifs substantiels afin de remédier aux lacunes relevées. Il reste cependant à satisfaire encore à plusieurs exigences importantes de la première phase. En ce qui concerne la **sécurité des documents**, l'utilisation des empreintes digitales en tant qu'identificateur biométrique obligatoire pour les passeports doit être davantage précisée dans la loi. Dans le domaine de l'**asile**, certains ajustements doivent être réalisés avec une attention particulière pour la protection temporaire et subsidiaire ainsi que les soins médicaux d'urgence pour les demandeurs d'asile. Dans le domaine de la **lutte contre la corruption**, la législation doit être renforcée, en prévoyant notamment des sanctions dissuasives pour le secteur privé, en assurant une vérification impartiale des déclarations de patrimoine, en durcissant les règles d'attribution des marchés publics et en fixant des règles appropriées en matière d'immunité. Enfin, le cadre législatif de la **lutte contre les discriminations** doit être renforcé pour fournir une protection juridique adéquate, conforme aux normes européennes et internationales. Des informations supplémentaires sont attendues sur les étapes envisagées pour finaliser le cadre législatif et institutionnel relatif à la protection des données.

La Commission continuera à œuvrer en étroite relation avec les autorités ukrainiennes de manière à pouvoir traiter rapidement les questions en suspens recensées plus haut en s'inscrivant dans la perspective d'une communication au Parlement européen et au Conseil lorsque toutes les mesures requises par la première phase du plan d'action auront été adoptées.