



Bruxelles, le 27.5.2014  
COM(2014) 336 final

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

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

## **I. Introduction**

Le 29 octobre 2008, l'Union européenne (UE) et l'Ukraine entamaient un dialogue en matière de visas afin d'examiner les conditions d'exemption de visa pour les ressortissants ukrainiens se rendant dans l'espace Schengen. Le 22 novembre 2010, la Commission présentait à l'Ukraine le «Plan d'action concernant la libéralisation du régime des visas». Ce plan d'action définit une série de critères de référence précis pour l'Ukraine concernant quatre «blocs» 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 concernant la libéralisation du régime des visas. Le premier rapport d'étape sur la mise en œuvre par l'Ukraine de ce plan a été présenté le 16 septembre 2011. La Commission a publié son deuxième rapport d'étape le 9 février 2012 et le troisième le 15 novembre 2013. Dans ce dernier rapport, la Commission présentait une évaluation complète et récapitulative des progrès accomplis par l'Ukraine pour satisfaire aux critères de référence de la première phase du plan d'action relatifs à l'établissement du cadre législatif, politique et institutionnel. Elle y constatait que l'Ukraine avait accompli des progrès substantiels dans les quatre blocs du plan d'action, mais qu'elle devait encore satisfaire à plusieurs exigences importantes dans les domaines suivants: la sécurité des documents, l'asile, la lutte contre la corruption et les discriminations, et la protection des données.

La Commission s'est engagée à poursuivre une coopération étroite avec les autorités ukrainiennes afin de traiter les questions en suspens recensées ci-dessus. Elle a pour objectif sous-jacent d'adresser une communication au Parlement européen et au Conseil lorsque toutes les mesures requises par la première phase du plan d'action auront été adoptées.

Le présent rapport de la Commission constitue le quatrième et dernier rapport d'étape sur la première phase du plan d'action concernant la libéralisation des visas. La Commission y explique comment il a été répondu aux critères de référence restants de la première phase. Ce rapport a été précédé d'une réunion de hauts fonctionnaires à Kiev le 26 mars 2014 au cours de laquelle les autorités ukrainiennes ont fait le point sur les efforts qu'elles avaient déployés pour satisfaire aux critères en suspens. Depuis lors, l'Ukraine a fourni des informations complémentaires sur les actes législatifs adoptés avant la date limite du 23 mai.

Outre les critères de référence fixés par le plan d'action, les questions relatives à la réforme du système judiciaire et du ministère public sont suivies au sein d'autres organes tels que le dialogue informel sur le pouvoir judiciaire lancé en février 2013, le comité de coopération, le conseil de coopération et le sommet Union européenne-Ukraine, ainsi que dans le contexte de la mise en œuvre du programme d'association. La prochaine réunion du sous-comité «Justice, liberté et sécurité» est provisoirement prévue pour le début du mois de juillet 2014.

## **II. Contexte**

Le présent rapport est publié à un moment où l'Ukraine se trouve dans une situation exceptionnelle. La décision de suspendre les préparatifs en vue de la signature de

l'accord d'association et de l'accord de libre-échange approfondi et complet a déclenché des manifestations de grande ampleur dans la société civile, lesquelles ont abouti à la nomination d'un nouveau gouvernement le 27 février 2014. Il s'en est suivi une violation de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine par les forces armées russes et une annexion de facto de la Crimée.

Dans les conclusions du Conseil Affaires étrangères du 20 février et du 3 mars, l'UE a confirmé sa détermination à renforcer les contacts entre les Ukrainiens et les citoyens de l'Union européenne, par exemple, à travers le processus de libéralisation du régime des visas, dans les conditions arrêtées dans le cadre du plan d'action.

Le Parlement européen a même appelé à la conclusion d'un accord immédiat d'exemption de visa<sup>1</sup> entre l'UE et l'Ukraine. Il a ainsi invité la Commission à présenter une proposition visant à placer l'Ukraine sur la liste des pays tiers dont les ressortissants ne sont pas soumis à l'obligation de visa.

Dans son programme de soutien à la stabilisation de l'Ukraine qu'elle a présentée le 5 mars<sup>2</sup> en amont de la réunion extraordinaire des chefs d'État ou de gouvernement de l'UE, la Commission européenne s'est engagée à soutenir les efforts de l'Ukraine pour faire progresser le processus de libéralisation du régime des visas le plus rapidement possible conformément aux conditions arrêtées dans le plan d'action concernant la libéralisation du régime des visas. Tout en notant que les progrès dépendent de la manière dont les nouvelles autorités sont à même d'affronter les principaux problèmes en suspens, la Commission a déclaré qu'elle ferait tout ce qui était en son pouvoir pour aider l'Ukraine à résoudre les problèmes subsistants aussi rapidement que possible. Cet engagement a été réitéré par le programme de réforme européen récemment adopté en faveur de l'Ukraine, selon lequel l'UE, en coordination avec ses États membres, intensifiera ses efforts pour permettre à l'Ukraine de passer à la seconde phase du plan d'action, et lui apporter un soutien global dans le processus visant à atteindre l'objectif d'exemption de visa.

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

Dans son troisième rapport publié à la fin de l'année 2013, la Commission concluait qu'il restait à satisfaire encore à plusieurs exigences importantes de la première phase et elle énumérait les questions en suspens. L'approche du nouveau gouvernement ukrainien a, dès lors, consisté à traiter systématiquement toutes ces questions, que ce soit au niveau exécutif par l'adoption de règlements ou d'arrêtés ministériels, ou par la voie législative chaque fois qu'il a été nécessaire de modifier des textes législatifs en vigueur ou de légiférer.

Pour le **bloc 1**, dans le domaine de la sécurité des documents, la Commission demandait à l'Ukraine de compléter la loi-cadre par une référence explicite aux empreintes digitales et d'adopter des règlements d'application afin que le cadre législatif soit prêt pour régir la question des passeports biométriques, le moment venu.

---

<sup>1</sup> Résolution du Parlement européen du 27 février 2014 sur l'avenir de la politique de l'Union en matière de visas (2014/2586(RSP)).

<sup>2</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-159\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_fr.htm)

Afin de donner suite à ces recommandations, le gouvernement ukrainien a élaboré et adopté les règlements d'application requis<sup>3</sup> pour se préparer à la question des passeports biométriques. Il a proposé, et est sur le point d'adopter, un plan d'action pour la période 2014-17 qui définit les responsabilités des diverses autorités. De même, le gouvernement ukrainien parachève actuellement sa proposition de modification de la loi-cadre sur le registre de l'état civil (loi sur le registre unique de la population et les documents d'identité) afin de faire des empreintes digitales un élément biométrique obligatoire.

Dans le **bloc 2**, en matière de gestion des migrations et de l'asile, la Commission demandait à l'Ukraine de modifier la loi sur le droit d'asile, en particulier pour élargir la définition de la protection complémentaire et de la protection temporaire et pour assurer la gratuité des soins médicaux dispensés aux demandeurs d'asile.

Le gouvernement ukrainien a donné suite à ces recommandations. Les modifications à apporter à la loi sur le droit d'asile concernant la portée de la protection complémentaire et de la protection temporaire ont été adoptées le 13 mai par le Parlement ukrainien, Verkhovna Rada. D'autres modifications ont été apportées et ont déjà été adoptées par le Parlement pour faciliter l'accès des demandeurs d'asile à l'emploi, en rendant le permis de travail gratuit. En ce qui concerne les soins médicaux, un règlement a été adopté afin de garantir que des soins médicaux sont dispensés.

Bien que, pour l'essentiel, la législation soit à présent adoptée, l'Ukraine devra redoubler d'efforts dans la phase de mise en œuvre afin de garantir l'efficacité du régime d'asile, en particulier en ce qui concerne la procédure d'asile et l'intégration des réfugiés reconnus.

En ce qui concerne les critères de référence requis dans le **bloc 3**, la Commission soulignait, dans son troisième rapport, la nécessité de se pencher de toute urgence sur un certain nombre de questions afférentes à la prévention de la corruption et à la lutte contre ce phénomène, parmi lesquelles: durcir les règles d'attribution des marchés publics; clarifier, d'une part, les exceptions et, d'autre part, les règles en matière de transparence; veiller au respect de l'obligation de déclaration du patrimoine ainsi qu'à l'efficacité et à l'impartialité des vérifications de ces déclarations; compléter les règles relatives à la corruption dans le secteur privé, et renforcer le système sur la levée des immunités.

Pour y donner suite, le gouvernement a élaboré et présenté une série de modifications, adoptées le 13 mai par le Parlement. Ces modifications portent sur le système de déclaration du patrimoine: en introduisant un mécanisme de vérification externe; en érigeant en infractions pénales tous les éléments de la corruption (active et passive); en ajoutant des dispositions sur la corruption dans le secteur privé en ce qui concerne les personnes morales; et en relevant le niveau des sanctions. En outre, la protection des dénonciateurs a également été renforcée. Une loi globale et distincte a été adoptée en matière de marchés publics, laquelle prévoit des règles de transparence, régit l'attribution des marchés publics et définit les entités adjudicatrices qui entrent dans son champ d'application.

La question en suspens la plus urgente, à savoir la réforme du système sur la levée de l'immunité parlementaire, étant liée à des dispositions constitutionnelles, elle sera traitée dans le cadre du processus de réforme constitutionnelle en cours.

---

<sup>3</sup> Résolutions du Conseil des Ministres sur la description technique et la procédure.

Dans la phase de mise en œuvre, il faudra prêter une attention particulière au fait d'assurer la mise sur pied d'une structure institutionnelle appropriée. Il conviendra en particulier de prévoir un contrôle authentique, efficace et indépendant, et une mise en œuvre cohérente des règles actuellement en vigueur, qui sont le résultat de nombreuses modifications de fond apportées au cours des deux dernières années.

En matière de protection des données, la Commission européenne a demandé à l'Ukraine de mettre la dernière main à son cadre législatif et institutionnel. Le gouvernement ukrainien a donné suite à cette demande en modifiant la loi sur la protection des données et la loi sur le médiateur, notamment pour inclure la notion de consentement de la part de la personne dont les données sont concernées et pour étendre les compétences du médiateur au secteur privé. Ces modifications ont été adoptées le 13 mai par le Parlement ukrainien.

En ce qui concerne les exigences en suspens prévues par le **bloc 4**, la Commission avait, dans son troisième rapport, demandé à l'Ukraine de renforcer davantage le cadre législatif de lutte contre les discriminations de manière à fournir une protection juridique adéquate, conforme aux normes européennes et internationales, contre toute discrimination quel qu'en fût le motif.

Concrètement, cela signifie: modifier la loi anti-discrimination pour garantir la protection contre les pratiques discriminatoires également fondées sur l'orientation sexuelle, et renforcer les garanties procédurales en introduisant des dispositions relatives au renversement de la charge de la preuve, préciser que cette loi est également applicable au secteur privé, et garantir que tous les aspects des droits du travail sont couverts, clarifier les dispositions relatives aux aménagements raisonnables pour les personnes handicapées, clarifier les droits des victimes en accordant une attention particulière aux mécanismes d'indemnisation et étendre la compétence du médiateur au secteur privé.

En matière de suivi, les modifications apportées à la loi anti-discrimination ont été proposées par le gouvernement et adoptées, le 20 mai, par le Parlement, répondant ainsi aux principales préoccupations soulevées par la Commission et introduisant également de nouveaux aspects: des dispositions relatives au renversement de la charge de la preuve ont été introduites dans la procédure devant les tribunaux mais pas devant le médiateur, la compétence de ce dernier a été étendue au secteur privé; le concept d'aménagements raisonnables a été introduit. En ce qui concerne le champ d'application, aucune référence explicite à l'interdiction de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle n'a été introduite. Alors que des dispositions ont été introduites en ce qui concerne le droit de recours devant les tribunaux nationaux, les demandes d'indemnisation et la responsabilité individuelle des contrevenants et qu'il est fait mention des responsabilités civile, administrative et pénale, il reste à clarifier la nature des sanctions et le type d'indemnisation que les différents codes et la législation prévoient en cas d'actes discriminatoires.

En ce qui concerne la protection contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, le gouvernement a demandé à la plus haute instance judiciaire<sup>4</sup> d'interpréter les dispositions pertinentes afin de confirmer l'interdiction des pratiques discriminatoires fondées sur ce motif. Ladite instance a rendu son interprétation le 7 mai dans laquelle elle confirmait expressément que l'orientation sexuelle était implicitement considérée comme un motif de discrimination interdit par la législation en vigueur. Cet avis a été largement

---

<sup>4</sup> Plus haute juridiction spécialisée dans les affaires civiles et pénales

diffusé par le gouvernement: il n'a pas seulement été mis sur le site web du Parlement et publié au journal officiel de l'Ukraine mais a aussi été publié dans l'un des journaux ukrainiens à très grand tirage. Enfin, pour ce qui est de la réforme à venir du code du travail, le gouvernement ukrainien s'est ouvertement engagé à interdire explicitement la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle.

Bien que la législation anti-discrimination ait été améliorée afin de prévoir la base législative nécessaire pour assurer la mise en œuvre des critères de référence en matière de lutte contre les discriminations, l'Ukraine devra fournir des garanties juridiques supplémentaires pendant la phase de mise en œuvre afin que la protection contre les discriminations de toute nature ainsi que des garanties procédurales soient suffisamment et efficacement assurées et que toute dérogation soit appliquée dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité dans le système juridique ukrainien.

En plus des dispositions visant à garantir la protection contre les discriminations, la Commission, dans son troisième rapport, soulignait également qu'elle suivrait de près tous les développements ultérieurs des projets de loi pendant 0711 (devenu 0945) et 0290. Ceux-ci proposaient de modifier plusieurs lois et de limiter la liberté d'expression en interdisant la «propagande des homosexuels». Ce faisant, la Commission a pris en compte les préoccupations soulevées par la Commission de Venise dans son avis. Le gouvernement ukrainien a assuré que ces projets de loi avaient été retirés de l'ordre du jour du Parlement.

Quant aux suites données aux recommandations particulières du Conseil de l'Europe/ECRI relatives à la protection des minorités, 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 fait voter en 2012 la loi sur les principes de la politique linguistique nationale, toujours en vigueur. Dans son avis (n° 651/2011), la Commission de Venise estimait que ladite loi protégeait convenablement les langues régionales ou minoritaires. Toute modification de cette loi devra être conforme aux engagements internationaux, en particulier ceux contractés avec le Conseil de l'Europe.

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

Conformément à une pratique établie, la Commission a procédé à des évaluations continues et a régulièrement fait rapport — en septembre 2011, février 2012 et novembre 2013 — sur la mise en œuvre par l'Ukraine des critères de référence prévus par le plan d'action concernant la libéralisation du régime des visas, sur la base des informations et des textes législatifs mis à disposition par l'Ukraine, ainsi que des exercices d'évaluation menés sur le terrain par les membres du personnel de la Commission et du Service européen pour l'action extérieure accompagnés d'experts des États membres.

Outre ce processus de compte rendu intensif pour le plan d'action, la Commission a également continué à suivre les progrès enregistrés par l'Ukraine dans les domaines pertinents dans le cadre du comité mixte UE-Ukraine sur la facilitation de la délivrance des visas, du comité de réadmission mixte UE-Ukraine et du sous-comité mixte n° 3 UE-Ukraine. Au sein de chacun de ces comités, le dialogue et la coopération entre l'UE et l'Ukraine sont considérés comme ayant atteint un niveau avancé. Certaines de ces questions sont également suivies dans d'autres cadres de dialogue tels que le comité de

coopération, le conseil de coopération ainsi que dans le contexte de la mise en œuvre du programme d'association.

Le paquet de réformes législatives supplémentaires, dont les grandes lignes sont présentées dans ce quatrième rapport, constitue un effort substantiel entrepris par le nouveau gouvernement ukrainien. La Commission reconnaît que le contenu et la portée de ces réformes sont satisfaisants notamment compte-tenu de la situation du pays et des défis internes et externes auxquels il est actuellement confronté. En conclusion, **la Commission considère que l'Ukraine a satisfait aux critères de référence de la première phase du plan d'action concernant la libéralisation du régime des visas et que l'évaluation des critères de référence de la deuxième phase peut être lancée.**

La Commission continuera à coordonner la surveillance du cadre législatif et politique lors des étapes ultérieures du dialogue UE-Ukraine. Elle s'y emploiera afin de déterminer si les règlements d'application nécessaires, prévus par les quatre blocs du plan d'action, sont effectivement adoptés, en vigueur et mis en œuvre. En outre, elle s'intéressera particulièrement au point de savoir si l'Ukraine engagera les ressources financières et humaines appropriées et nécessaires mais aussi si elle dispensera des formations pour la mise en œuvre des actes législatifs pertinents et de leurs règlements d'application.

Au cours de la seconde phase du plan d'action, la Commission procédera également à des évaluations permanentes des incidences éventuelles de la future libéralisation du régime des visas pour les ressortissants ukrainiens se rendant dans l'UE sur les flux migratoires et la sécurité. Compte tenu de la situation exceptionnelle dans laquelle l'Ukraine se trouve actuellement, la Commission considère que la présentation d'une telle évaluation à ce stade n'aurait qu'une valeur limitée.