



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 5 décembre 2022
(OR. en)

15648/22

VISA 200
COEST 883
COWEB 174
MIGR 400
FRONT 456
ASIM 105
COMIX 596

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	5 décembre 2022
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. préc.:	11156/21
N° doc. Cion:	COM(2022) 715 final
Objet:	RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL CINQUIÈME RAPPORT DANS LE CADRE DU MÉCANISME DE SUSPENSION DE L'EXEMPTION DE VISA

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2022) 715 final.

p.j.: COM(2022) 715 final



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 5.12.2022
COM(2022) 715 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
CINQUIÈME RAPPORT DANS LE CADRE DU MÉCANISME DE SUSPENSION DE
L'EXEMPTION DE VISA

{SWD(2022) 405 final}

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	2
I. Albanie	3
II. Bosnie-Herzégovine.....	9
III. Monténégro.....	14
IV. Macédoine du Nord.....	20
V. Serbie.....	25
VI. Géorgie	31
VII. Moldavie.....	37
VIII. Ukraine.....	43
Conclusions.....	49

Introduction

La libéralisation du régime des visas demeure un outil puissant pour faciliter les contacts interpersonnels et soutenir les réformes dans les Balkans occidentaux et dans les pays du Partenariat oriental dans les domaines de la justice, de la sécurité et des libertés fondamentales.

L'article 8, paragraphe 4, du règlement sur les visas¹ impose à la Commission d'assurer une surveillance appropriée du respect permanent de l'obligation d'exemption de visa par les pays dont les ressortissants ont obtenu un accès sans visa au territoire de l'Union européenne à la suite de l'aboutissement d'un dialogue sur la libéralisation du régime des visas. À cette fin, depuis 2017, la Commission a adopté quatre rapports dans le cadre du mécanisme de suspension de l'exemption de visa², portant sur les pays des Balkans occidentaux (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine du Nord, Monténégro et Serbie) et du Partenariat oriental (Géorgie, Moldavie et Ukraine) exemptés de l'obligation de visa.

En ce qui concerne les partenaires des Balkans occidentaux et la Moldavie qui sont exemptés de l'obligation de visa, dont les ressortissants ne sont plus soumis à l'obligation de visa depuis plus de sept ans, le présent rapport porte sur le suivi des recommandations formulées dans les précédents rapports de la Commission et ne fournit plus de détails sur le respect permanent des critères de libéralisation du régime des visas. Les aspects liés aux critères applicables aux pays des Balkans occidentaux exemptés de l'obligation de visa continuent d'être évalués dans le cadre du processus d'élargissement, au titre des chapitres 23 (Pouvoir judiciaire et droits fondamentaux) et 24 (Justice et affaires intérieures), et font l'objet d'un rapport dans le cadre du paquet «Élargissement» annuel de la Commission européenne³. En ce qui concerne la Géorgie et l'Ukraine, dont les ressortissants bénéficient d'un régime d'exemption de l'obligation de visa depuis moins de sept ans, le rapport évalue également le respect permanent des critères de libéralisation du régime des visas.

Le présent cinquième rapport évalue les mesures prises en 2021 (en matière de migration, d'asile, de réadmission, de coopération judiciaire, d'ordre public et de sécurité), avec des mises à jour pour 2022, lorsque cela est jugé pertinent pour avoir une incidence notable sur les recommandations. Il rend également compte de la coopération opérationnelle avec l'Union et avec les États membres⁴, et comprend un aperçu des tendances migratoires⁵ reflétant les données d'Eurostat pour l'année statistique 2021, y compris les changements par rapport à 2020.

¹ Règlement (UE) 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (JO L 303 du 28.11.2018, p. 39).

² COM(2017) 815 final (premier rapport); COM(2018) 856 final (deuxième rapport); COM(2020) 325 final (troisième rapport); COM(2021) 602 final (quatrième rapport).

³ Le paquet «Élargissement» de 2022 a été adopté le 12 octobre 2022.

⁴ Aux fins du présent rapport, le terme «États membres» désigne les États membres qui appliquent le règlement (UE) 2018/1806 (le «règlement sur les visas»), c'est-à-dire tous les États membres actuels (à l'exception de l'Irlande), ainsi que les pays associés à l'espace Schengen.

⁵ Alors que les critères de libéralisation du régime des visas relatifs à la migration se limitent à la gestion des politiques migratoires des pays tiers concernés, la section sur les tendances migratoires rend compte de la migration irrégulière vers les États membres, des refus d'entrée émis par les États membres et des demandes de protection internationale déposées dans les États membres par des ressortissants des pays faisant l'objet du présent rapport.

Le rapport repose sur des contributions de tous les pays concernés, du Service européen pour l'action extérieure, des agences de l'Union compétentes en matière de justice et d'affaires intérieures⁶ et des États membres. Il est accompagné d'un document de travail des services de la Commission, qui fournit des informations supplémentaires sur les mesures prises par les pays partenaires en coopération avec l'Union et avec les États membres dans un cadre bilatéral.

I. Albanie

1. Migration, asile et réadmission

1.1. Mesures prises dans le domaine de la migration, de l'asile et de la coopération en matière de réadmission

En 2021, l'Albanie a continué à prendre des mesures dans les domaines de la gestion des frontières et de la migration et de l'asile. Les États membres font état d'une bonne coopération en général avec l'Albanie en matière de migration et de gestion des frontières, ainsi qu'en matière de retours et de respect des dispositions de l'accord de réadmission avec l'Union. Ce constat a été corroboré lors du comité de réadmission mixte qui s'est tenu en février 2022.

En 2021, l'Albanie a coopéré avec les États membres suivants en matière de migration et de gestion des frontières: la Belgique, l'Allemagne, la France, la Croatie et les Pays-Bas. L'Albanie entretient une coopération étroite avec l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes. En 2021, elle a été le premier pays à participer à une opération de retour dirigée par Frontex. Un officier de liaison de Frontex est présent dans le pays. La mise en œuvre d'une feuille de route pour la coopération avec l'Agence de l'Union européenne pour l'asile⁷ se poursuit jusqu'à la fin de 2022.

La Commission avait formulé les recommandations suivantes dans le *quatrième rapport* dans le cadre du mécanisme de suspension de l'exemption de visa.

a) Continuer à coopérer avec les États membres les plus touchés par les demandes d'asile non fondées présentées par des ressortissants albanais.

L'Albanie a continué à prendre des mesures pour résoudre le problème des demandes d'asile non fondées présentées par ses citoyens en renforçant sa coopération et l'échange d'informations avec les États membres, notamment ceux qui sont les plus touchés par cette problématique. Ces mesures incluaient d'une part, la coopération à la mise en œuvre de campagnes de sensibilisation visant à prévenir les abus du régime d'exemption de visa et, d'autre part, l'intensification des opérations de retour avec Frontex et les États membres, tels que la France, l'Allemagne, la Belgique et l'Italie. En outre, deux plans d'action sont actuellement mis en œuvre afin de remédier au problème des mineurs albanais non accompagnés en Italie et des demandeurs d'asile albanais en France.

⁶ L'Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA), l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol). La contribution d'Europol se fonde sur les informations fournies par les États membres et les pays partenaires à sa publication, en 2021, intitulée «*European Union serious and organised crime threat assessment, A corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime*» (Économie et société européennes sous influence: l'insidieux travail de sape de la criminalité organisée), Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

⁷ Anciennement dénommée «Bureau européen d'appui en matière d'asile» (EASO) au moment de la signature.

La police d'État albanaise a continué à mettre en œuvre des mesures visant à renforcer les contrôles à la sortie et les vérifications concernant les mineurs voyageant à l'étranger. Des brochures ont été distribuées à cet effet aux points de passage frontaliers.

b) Intensifier la participation de l'Albanie aux activités du plan d'action opérationnel pour lutter contre l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers de la plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles (EMPACT).

En 2021, l'Albanie a participé à plusieurs activités organisées dans le cadre des journées d'action commune du programme EMPACT, axées sur la migration irrégulière, notamment: i) la migration irrégulière aux points de passage frontaliers; ii) les frontières vertes et bleues; iii) la facilitation de la migration irrégulière, la traite des êtres humains et la falsification de documents; iv) l'utilisation des bases de données d'INTERPOL afin d'identifier les migrants irréguliers soupçonnés d'être des combattants terroristes étrangers et de lutter contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle, de mendicité et de participation à la criminalité. Un coordinateur national EMPACT a également été nommé en avril 2020.

c) Adapter les campagnes d'information sur le régime d'exemption de visa aux profils de migrants pertinents, y compris en ce qui concerne les groupes vulnérables, les personnes séjournant au-delà de la période pour laquelle l'entrée a été accordée (dépassements de séjour) et celles qui présentent des demandes d'asile non fondées.

Le ministère albanais de l'intérieur a travaillé en étroite collaboration avec des agences de l'Union telles que Frontex et Europol, les États membres et leurs agences nationales de développement, ainsi que des organisations internationales telles que l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et l'Organisation pour la sécurité et l'organisation en Europe (OSCE), afin de mettre en œuvre des campagnes de sensibilisation, d'encourager le retour volontaire et de soutenir les rapatriés albanais dans le processus de réintégration.

d) Veiller à poursuivre l'alignement de la politique des visas de l'Albanie sur la liste de l'Union des pays tiers soumis à l'obligation de visa, notamment en ce qui concerne les pays tiers qui présentent des risques en matière de migration irrégulière ou de sécurité pour l'Union⁸.

L'Albanie n'a pris aucune mesure pour poursuivre l'alignement de sa politique des visas sur la liste de l'Union des pays tiers soumis à l'obligation de visa⁹. Au contraire, en 2021 et au début de 2022, l'Albanie s'est éloignée de l'alignement recommandé.

Avant 2021, les ressortissants de plusieurs pays tiers, dont l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Chine, le Guyana, le Kazakhstan, le Koweït et la Turquie, étaient exemptés de l'obligation de visa pour l'Albanie. L'Albanie a levé l'obligation de visa à titre saisonnier (de mai à septembre) pour les ressortissants de Bahreïn, d'Oman, du Qatar, de la Russie, de l'Arabie saoudite et de la Thaïlande. Les ressortissants de l'ensemble de ces pays doivent être en possession d'un visa en cours de validité

⁸ Aux fins du présent rapport, il convient de tenir dûment compte du fait que, pour certains pays tiers qui sont soumis à l'obligation de visa pour l'UE, un dialogue est en cours sur les questions relatives à la politique des visas, y compris des propositions d'exemption de visa, des dialogues sur la libéralisation du régime des visas et des accords visant à faciliter la délivrance de visas.

⁹ Annexe I du règlement (UE) 2018/1806.

pour entrer dans l'Union. La levée saisonnière de l'obligation de visa n'est pas conforme à la politique des visas de l'Union. En 2021, l'Albanie a ajouté l'Égypte et l'Inde à la liste des pays bénéficiant d'une exemption de visa saisonnière. Le 2 décembre 2022, l'Albanie a informé la Commission que la mesure d'exemption de visa saisonnier pour les ressortissants égyptiens voyageant à des fins touristiques avait expiré le 30 septembre et que, afin d'assurer l'alignement sur la politique de l'UE en matière de visas, elle ne serait pas renouvelée. Le pays a également décidé d'accorder une exemption de visa permanente aux ressortissants étrangers titulaires d'un permis de séjour en cours de validité aux Émirats arabes unis. Bien que cette décision ait été modifiée pour imposer des conditions restrictives (le permis de séjour doit être valable 10 ans, par exemple), l'exemption n'a pas été révoquée. Cette prolongation n'est pas conforme à la politique des visas de l'Union et a fait l'objet d'abus, certains ressortissants étrangers titulaires d'un permis de séjour aux Émirats arabes unis n'y étant pas retournés et ayant pris la fuite avec l'intention probable d'entrer dans l'Union. En outre, en avril 2022, la période saisonnière d'exemption de visa pour l'Arabie saoudite, le Bahreïn, l'Inde, Oman, le Qatar et la Thaïlande a été prolongée jusqu'à la fin de l'année. Le 2 décembre 2022, l'Albanie a informé la Commission que la mesure d'exemption de visa saisonnier pour les ressortissants indiens voyageant à des fins touristiques, qui expire le 31 décembre, ne serait pas renouvelée.

Il convient d'éviter tout nouvel écart par rapport à la liste de l'Union des pays soumis à l'obligation de visa. L'Albanie devrait veiller à progresser dans l'alignement de sa politique sur la liste de l'Union, notamment en ce qui concerne les pays tiers présentant des risques en matière de migration irrégulière ou de sécurité. Il s'agira d'un thème important lors de la poursuite du dialogue entre l'UE et l'Albanie. Dans le cadre du mécanisme de suspension de l'exemption de visa et conformément à l'article 8 du règlement sur les visas, la Commission suivra et évaluera en permanence l'action de l'Albanie en vue d'une harmonisation de la législation de l'UE en matière de visas.

1.2. Suivi des tendances en matière de migration irrégulière, de demandes de protection internationale, de retour et de réadmission

Le nombre de demandes de protection internationale (ou de demandes d'asile)¹⁰ déposées dans les États membres par des ressortissants albanais a augmenté de 63 % entre 2020 et 2021, avec 11 300 demandes déposées en 2021. Le taux de reconnaissance¹¹ a augmenté, passant de 5 % en 2020 à 9 % en 2021.

En 2021, les États membres ont signalé 1 160 franchissements irréguliers des frontières, soit 19 % de moins qu'en 2020 (1 429), tandis que le nombre de ressortissants albanais en situation de séjour irrégulier dans les États membres a augmenté de 21 % par rapport à 2020 (de 30 870 en 2020 à 37 305 en 2021). Le nombre de refus d'entrée de ressortissants albanais dans les États membres a augmenté de 39 % en 2021 (de 13 315 en 2020 à 18 565 en 2021).

¹⁰ Pour une définition, voir https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/glossary/application-international-protection_fr

¹¹ Aux fins du présent rapport, le taux de reconnaissance est calculé comme étant la part des décisions positives en première instance (y compris la protection au titre de la convention de Genève, la protection subsidiaire et le statut humanitaire) sur le nombre total de décisions rendues en première instance. Pour une définition, voir https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/glossary/recognition-rate-procedures-international-protection_fr

Le nombre de décisions de retour rendues en 2020 (23 150) a légèrement diminué (- 5 %) en 2021 (22 025). En 2021, 9 415 retours de ressortissants albanais ont été signalés, contre 10 190 en 2020 (- 8 %).

2. Coopération judiciaire, ordre public et sécurité

En 2021, les efforts se sont poursuivis dans les domaines de la coopération judiciaire, de l'ordre public et de la sécurité. Dans l'ensemble, les États membres font état d'une bonne coopération avec l'Albanie dans le domaine de la sécurité. L'Albanie a continué à coopérer avec Europol, Eurojust et des États membres, dont la Tchéquie, l'Allemagne, la France, les Pays-Bas et la Suède. À la suite de l'entrée en vigueur de l'accord de coopération avec Eurojust en 2019, un procureur de liaison albanais détaché auprès d'Eurojust a pris ses fonctions en janvier 2021, et le bureau du procureur de liaison pour l'Albanie auprès d'Eurojust a été inauguré en octobre. En 2021, l'Albanie a signé cinq nouveaux accords relatifs à des équipes communes d'enquête dans des affaires soutenues par Eurojust.

La Commission avait formulé les recommandations suivantes dans le *quatrième rapport dans le cadre du mécanisme de suspension de l'exemption de visa*.

a) Poursuivre les efforts en vue d'obtenir des résultats probants en matière d'affaires de corruption, de saisie, de confiscation et de recouvrement des avoirs criminels résultant d'infractions liées à la corruption.

L'Albanie a progressé dans la lutte contre la criminalité organisée et la corruption ainsi que dans la lutte contre le trafic illicite. En 2021, l'Albanie a fait état d'une augmentation (18 %) du nombre d'opérations de police par rapport à 2020. En outre, en 2021, le nombre de groupes criminels démantelés et d'avoirs criminels saisis a augmenté, leur valeur ayant plus que doublé par rapport à 2020. Les saisies de stupéfiants ont également augmenté de façon générale en 2021 par rapport à 2020.

Les efforts se sont poursuivis pour améliorer le bilan des enquêtes, des poursuites et des condamnations dans la lutte contre la corruption. Une plus grande volonté politique et des efforts plus structurés et cohérents, y compris en ce qui concerne la mise à disposition de ressources, d'outils et de compétences adéquats, restent toutefois nécessaires. Le nombre d'affaires de corruption portées en justice s'élevait à 440 en 2021, 31 l'ayant été par le bureau du procureur spécial. Les condamnations définitives de personnes accusées d'infractions liées à la corruption se sont élevées à 235 en première instance et à 99 en appel et en dernière instance. Le nombre total d'affaires déférées au parquet était de 3 351 en 2021.

L'Albanie a poursuivi ses efforts en vue d'établir un bilan en matière de lutte contre la criminalité organisée. En 2021, 41 nouvelles affaires ont été déférées au parquet (contre 22 en 2020); 14 inculpations pour appartenance à un groupe criminel structuré (contre 15 en 2020) et 19 affaires ont été clôturées, avec 75 condamnations définitives en appel (contre 13 en 2020).

Dans le cadre de la lutte contre le trafic illicite, le nombre d'opérations de police effectuées a augmenté. L'Albanie a également mené sept opérations avec des partenaires internationaux, notamment dans le cadre des journées d'action commune du programme EMPACT.

Dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux, l'Albanie a fait état de cas de renvois, d'enquêtes, de poursuites, de saisies et de confiscations d'avoirs, de la surveillance sur les réseaux

sociaux de citoyens revenant de pays en conflit et des progrès de la direction centrale des enquêtes, dans le cadre du plan d'action du Groupe d'action financière. L'Albanie n'a toutefois pas terminé la mise en œuvre de ce plan d'action à la date limite de février 2022.

Des modifications à la loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux afin de l'aligner sur les quatrième et cinquième directives anti-blanchiment de l'Union ont été adoptées au Parlement en décembre 2021. En outre, en 2021, l'Albanie a adopté une loi sur le registre central des comptes bancaires dans le cadre de son action de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. De même, une loi portant création d'un registre des bénéficiaires effectifs a été adoptée en 2020. Les travaux visant à alimenter le registre ont commencé en février 2021, avec l'ajout d'informations sur les entités assujetties. Le registre est désormais largement alimenté.

b) Continuer à recourir de manière plus systématique à des enquêtes financières parallèles et à augmenter la participation à des enquêtes et des poursuites coordonnées ou conjointes avec les pays de la région et les États membres.

L'Albanie a continué à coopérer avec les pays de la région et les États membres. Cette coopération s'est déroulée principalement dans le cadre de l'échange d'informations policières et judiciaires lors d'enquêtes sur des infractions pénales liées aux stupéfiants, au trafic illicite, au blanchiment de capitaux, à la criminalité économique et financière, à la cybercriminalité et à la grande criminalité. Les informations ont été échangées principalement par l'intermédiaire d'INTERPOL, d'Europol, d'Eurojust et du réseau CARIN. Par rapport à 2020, l'Albanie a fait état d'une augmentation des opérations de police, des procédures pénales et des équipes communes d'enquête en coopération avec les partenaires internationaux qui luttent contre la criminalité organisée.

En 2021, huit équipes communes d'enquête mobilisaient des partenaires albanais (quatre en 2020), ce qui a donné lieu à 30 réunions opérationnelles communes. L'Albanie dispose d'un officier de liaison de la police auprès d'Europol et prévoit d'en détacher un deuxième. Le pays a continué à participer activement aux journées d'action commune du programme EMPACT visant à promouvoir la coopération en matière de lutte contre le trafic d'armes à feu, le trafic de migrants, le trafic de drogues, la criminalité liée aux véhicules à moteur, la traite des êtres humains et la fraude documentaire. En 2021, le bureau de liaison albanais auprès d'Eurojust a enregistré 21 affaires à la demande des autorités albanaises, dont 16 ont été clôturées. À la demande des autorités compétentes des États membres, 30 nouvelles affaires ont été ouvertes auprès du bureau de liaison albanais. Cinq nouveaux accords portant sur la création d'équipes communes d'enquête ont été conclus. Les modifications apportées à la loi sur la coopération judiciaire en matière pénale avec les juridictions étrangères, adoptées en juillet 2021, se sont avérées utiles pour aider à la mise en place d'équipes communes d'enquête, mais des efforts supplémentaires seront nécessaires pour aligner la législation nationale sur l'acquis de l'Union. Le gouvernement a soumis à la consultation publique un projet de loi sur l'amnistie fiscale et pénale des personnes qui font la déclaration volontaire de patrimoine. Cette question est abordée dans le rapport 2022 sur l'Albanie de la Commission.

Des procédures pénales et des enquêtes financières parallèles ont été menées par le bureau du procureur spécial chargé de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée dans le cadre de plusieurs affaires très médiatisées impliquant des hommes politiques, des membres des institutions albanaises, le pouvoir judiciaire, les autorités locales et le monde des affaires.

c) Poursuivre les progrès dans la mise en œuvre du plan d'action conjoint relatif à la lutte contre le terrorisme dans les Balkans occidentaux.

En matière de lutte contre le terrorisme, l'Albanie a continué de bien progresser dans la mise en œuvre des cinq objectifs définis dans le plan d'action conjoint de 2018 relatif à la lutte contre le terrorisme dans les Balkans occidentaux et des mesures contenues dans l'arrangement bilatéral signé avec la Commission en 2019. À partir de juin 2021, toutes les infractions liées au terrorisme et à son financement ont été placées sous la responsabilité du bureau du procureur spécial chargé de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. La coopération internationale et l'échange d'informations sur les rapatriés restent satisfaisants.

Il existe également une bonne coopération avec la cellule de renseignement financier pour la mise en œuvre des mesures du plan d'action conformément aux recommandations du Groupe d'action financière et du Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (Moneyval).

La cellule d'enquête sur le financement du terrorisme a participé à six cours de formation en 2021, organisés notamment par l'OCSE, l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et l'Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs (CEPOL).

d) S'abstenir d'adopter un programme de citoyenneté par investissement sur la base de la nouvelle loi sur la citoyenneté.

Malgré les préoccupations exprimées par la Commission en 2019¹², depuis juillet 2020, l'Albanie dispose d'une législation permettant de mettre en place un «programme de citoyenneté par investissement» («passeports dorés»). L'Agence des programmes spéciaux de citoyenneté a créé un groupe de travail conjoint chargé de mener une étude de faisabilité en vue de sa future mise en œuvre. En 2022, le gouvernement a adopté une décision qui introduit une base juridique permettant au ministère de l'intérieur de lancer une procédure de partenariat public-privé aux fins de la mise en œuvre des programmes de citoyenneté.

La mise en place d'un programme de citoyenneté par investissement serait contraire aux recommandations formulées dans le *quatrième rapport dans le cadre du mécanisme de suspension de l'exemption de visa* et du paquet «Élargissement» de 2021¹³. Un tel programme peut être utilisé pour contourner la procédure de délivrance des visas de court séjour de l'Union et l'évaluation approfondie des risques migratoires et de sécurité individuels que cette procédure implique, y compris une éventuelle évasion des mesures de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Cette situation est très préoccupante pour l'Union dans le cadre de son accord d'exemption de visa avec l'Albanie¹⁴. La Commission estime que le régime d'exemption de

¹² En prévision de l'examen par le Parlement albanais du projet de loi sur la citoyenneté, la Commission a rappelé dans son *troisième rapport dans le cadre du mécanisme de suspension de l'exemption de visa* qu'elle avait adressé en octobre 2019 une lettre au gouvernement albanais pour lui demander des éclaircissements à ce sujet et l'alerter sur les risques inhérents et les conséquences possibles de l'introduction d'un tel programme.

¹³ SWD(2021) 289 final.

¹⁴ Ces risques ont également été soulignés dans la recommandation de la Commission du 28 mars 2022 sur des mesures immédiates dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie en ce qui concerne les programmes de citoyenneté par investissement et les programmes de résidence par investissement [C(2022) 2028 final]. En outre, dans une résolution du 9 mars 2022, le Parlement européen a proposé d'inclure dans les critères d'adhésion à l'Union la cessation des programmes de citoyenneté par investissement [2021/2026(INL)].

visa peut être suspendu si ces programmes sont considérés comme constituant un risque accru pour la sécurité intérieure et l'ordre public des États membres¹⁵.

3. Recommandations à l'intention de l'Albanie

L'Albanie a pris des mesures pour donner suite à la plupart des recommandations antérieures de la Commission. Toutefois, le pays a également pris des mesures contraires à deux recommandations concernant l'harmonisation de la politique de visa et le programme de citoyenneté par investissement. Par conséquent, des progrès supplémentaires sont nécessaires et les points suivants doivent être examinés.

- a) Aligner, de manière prioritaire, la politique des visas de l'Albanie sur la liste de l'Union des pays tiers soumis à l'obligation de visa, notamment en ce qui concerne les pays tiers qui présentent des risques en matière de migration irrégulière ou de sécurité pour l'Union.
- b) S'abstenir de mettre en œuvre un programme de citoyenneté par investissement et abroger la base juridique d'un tel programme en modifiant la loi sur la citoyenneté.
- c) Continuer à coopérer avec les États membres les plus touchés par les demandes d'asile non fondées déposées par des ressortissants albanais et mettre en œuvre des campagnes d'information sur le régime d'exemption de visa, en les adaptant aux profils de migrants pertinents, notamment en ce qui concerne les groupes vulnérables, les personnes séjournant au-delà de la période pour laquelle l'entrée a été accordée (dépassements de séjour) et celles qui présentent des demandes d'asile non fondées.
- d) Continuer à renforcer la prévention et la lutte contre la corruption, la criminalité organisée, le trafic illicite, le terrorisme et le blanchiment de capitaux par l'application des mesures suivantes:
 - i) intensifier la participation de l'Albanie au programme EMPACT; ii) poursuivre les efforts en vue de l'établissement d'un bilan solide en matière d'affaires de corruption et de criminalité organisée, ainsi que de saisie, de confiscation et de recouvrement des avoirs criminels résultant de telles infractions; iii) examiner tous les points restants du plan d'action du Groupe d'action financière.
- e) Poursuivre les efforts dans la mise en œuvre de l'arrangement bilatéral dans le cadre du plan d'action conjoint relatif à la lutte contre le terrorisme dans les Balkans occidentaux.

II. Bosnie-Herzégovine

1. Migration, asile et réadmission

1.1. Mesures prises dans le domaine de la migration, de l'asile et de la coopération en matière de réadmission

La Commission avait formulé les recommandations suivantes dans le *quatrième rapport dans le cadre du mécanisme de suspension de l'exemption de visa*.

¹⁵ À cet égard, voir décision (UE) 2022/366 du Conseil du 3 mars 2022 concernant la suspension partielle de l'application de l'accord entre l'Union européenne et la République du Vanuatu relatif à l'exemption de visa de court séjour (JO L 69 du 4.3.2022, p. 105).

améliorer la coordination, à tous les niveaux, de la gestion des frontières et des capacités de gestion de la migration, notamment en assurant le fonctionnement du système d’asile et en prévoyant des capacités d’accueil adéquates pour les migrants; prendre les mesures nécessaires pour la signature de l’accord sur le statut avec Frontex.

La Bosnie-Herzégovine met en œuvre une stratégie et un plan d’action de gestion intégrée des frontières (2019-2023). Une stratégie et un plan d’action en matière de migration et d’asile (2021-2025) sont en instance d’adoption.

Les États membres et Frontex font état d’une bonne coopération en matière de réadmission avec la Bosnie-Herzégovine et d’une mise en œuvre satisfaisante de l’accord de réadmission avec l’Union, un constat qui a été corroboré lors du comité de réadmission mixte qui s’est tenu en décembre 2021. Plusieurs États membres (Allemagne, France, Croatie, Italie, Pays-Bas et Autriche) ont fait état d’une coopération en matière de gestion des frontières et de la migration, en fournissant des équipements aux autorités compétentes de Bosnie-Herzégovine et en assurant leur formation. Le pays met également en œuvre la stratégie 2020-2023 de réintégration des personnes faisant l’objet d’une mesure de retour, malgré des ressources limitées.

Des efforts ont été déployés pour améliorer la coordination grâce à la stratégie susmentionnée, au plan d’action de gestion intégrée des frontières (2019-2023) et aux réunions régulières d’un groupe de travail établi sous l’égide du ministère de la sécurité. Les résultats concrets ont toutefois été limités. Le ministère de la sécurité a continué à intensifier ses efforts afin d’améliorer la gestion de la migration, et les relations avec les autorités locales se sont généralement améliorées. La Bosnie-Herzégovine doit encore prendre pleinement en charge la gestion de la migration et l’ensemble des centres d’accueil. Il convient de répartir plus équitablement la charge entre toutes les entités et tous les cantons, et de faire en sorte que les autorités publiques prennent pleinement en charge la gestion de la migration. Seuls des fonds publics limités sont disponibles pour gérer la migration, ce qui a également une incidence sur l’efficacité de l’État dans la formulation des politiques. La Bosnie-Herzégovine reste un important pays de transit sur la route des Balkans occidentaux pour les flux irréguliers et le trafic de migrants à destination de l’UE.

Comme indiqué dans les paquets «Élargissement» de 2021 et 2022, de sérieux obstacles subsistent pour garantir un accès effectif aux procédures d’asile. La législation en matière d’asile doit être mieux appliquée, notamment pour assurer le respect systématique des garanties procédurales pour les demandeurs d’asile. L’accès aux procédures d’asile devrait être renforcé de façon à garantir un traitement plus rapide et efficace des demandes. En décembre 2020, la Bosnie-Herzégovine a adopté une feuille de route 2020-2021 relative à la coopération avec le Bureau européen d’appui en matière d’asile [désormais l’Agence de l’Union européenne pour l’asile (AURA)] en vue du renforcement des systèmes d’asile et d’accueil conformément au régime d’asile européen commun et aux normes de l’Union. Il convient de poursuivre et d’intensifier la coopération avec l’AUEA. L’adoption et la mise en œuvre de la stratégie et du plan d’action en matière de migration et d’asile (2021-2025) devraient contribuer de manière significative à l’amélioration de la politique d’asile. Des efforts restent à faire pour garantir un accès à l’asile, des procédures efficaces ainsi qu’une coopération et une coordination interinstitutions.

En 2021, le nombre de personnes entrées irrégulièrement en Bosnie-Herzégovine (15 812) était comparable à celui de 2020 et nettement inférieur à celui enregistré en 2018 et en 2019¹⁶. En novembre 2021, un centre d'accueil a été ouvert à Lipa, à proximité de Bihać (canton d'Una-Sana), avec une capacité d'accueil de 1 500 personnes. Fin 2021, environ un tiers des places disponibles dans le système d'accueil national étaient occupées (2 162 sur 6 050). La capacité d'hébergement est restée concentrée dans les cantons d'Una-Sana et de Sarajevo, sans répartition équitable entre les entités et les cantons.

La Bosnie-Herzégovine n'a pas encore signé l'accord sur le statut avec l'Union qui permettrait à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes de déployer son contingent permanent à la frontière du pays avec l'Union, afin de mener des activités opérationnelles avec la police aux frontières.

b) Veiller à poursuivre l'alignement de la politique des visas de la Bosnie-Herzégovine sur la liste de l'Union des pays tiers soumis à l'obligation de visa, notamment en ce qui concerne les pays tiers qui présentent des risques en matière de migration irrégulière ou de sécurité pour l'Union.

La Bosnie-Herzégovine n'a pas pris de mesures en 2021 pour aligner davantage sa politique en matière de visas sur celle de l'UE. En effet, les ressortissants de plusieurs pays tiers, notamment, l'Azerbaïdjan, Bahreïn, la Chine, le Koweït, Oman, le Qatar, la Russie et la Turquie, sont exemptés de l'obligation de visa par la Bosnie-Herzégovine. Les ressortissants de l'ensemble de ces pays doivent être en possession d'un visa en cours de validité pour entrer dans l'Union. Il convient d'éviter tout nouvel écart par rapport à la liste de l'Union des pays soumis à l'obligation de visa. La Bosnie-Herzégovine devrait veiller à progresser dans l'alignement de sa politique sur la liste de l'Union, en particulier en ce qui concerne les pays tiers qui présentent des risques en matière de migration irrégulière ou de sécurité pour l'UE. Il s'agira d'un thème important lors de la poursuite du dialogue entre l'UE et la Bosnie-Herzégovine. Dans le cadre du mécanisme de suspension de l'exemption de visa et conformément à l'article 8 du règlement sur les visas, la Commission suivra et évaluera en permanence l'action de la Bosnie-Herzégovine en vue d'une harmonisation de la législation de l'UE en matière de visas.

1.2. Suivi des tendances en matière de migration irrégulière, de demandes de protection internationale, de retour et de réadmission

En 2021, le nombre de demandes de protection internationale déposées dans les États membres par des ressortissants de Bosnie-Herzégovine s'élevait à 2 695, soit 78 % de plus qu'en 2020 (1 510). Le taux de reconnaissance a augmenté, passant de 4 % en 2020 à 5 % en 2021.

En 2021, les États membres ont signalé 17 franchissements irréguliers des frontières par des ressortissants de Bosnie-Herzégovine aux frontières extérieures de l'Union, soit une augmentation de 42 % par rapport à 2020 (12). En 2021, le nombre de ressortissants de Bosnie-Herzégovine en situation de séjour irrégulier dans les États membres a augmenté de 17 %, avec 4 200 séjours irréguliers en 2021 contre 3 595 en 2020. Le nombre de refus d'entrée a diminué de 39 %, passant de 8 145 cas en 2020 à 4 995 en 2021.

¹⁶ Bien que les données officielles pour 2022 ne soient pas encore disponibles, certains éléments indiquent qu'au cours du premier semestre de 2022, le nombre de personnes entrant irrégulièrement en Bosnie-Herzégovine a augmenté.

Tant le nombre de décisions de retour adoptées à l'égard de ressortissants de Bosnie-Herzégovine (2 740 en 2021 contre 2 710 en 2020, soit une baisse de 1 %) que le nombre de personnes ayant fait l'objet d'un retour effectif (900 en 2021 contre 1 010 en 2020, soit une baisse de 11 %) sont restés relativement stables en 2021 par rapport à 2020.

2. Coopération judiciaire, ordre public et sécurité

Comme indiqué dans le paquet «Élargissement» de 2021, le manque d'engagement des acteurs politiques en faveur de la réforme de la justice et le mauvais fonctionnement du système judiciaire continuent à empêcher les citoyens de jouir de leurs droits et à compromettre la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Les indicateurs de corruption restent élevés et ce problème nuit au quotidien des citoyens et des investisseurs étrangers. Le bilan en matière de prévention et de répression de la corruption (y compris à haut niveau) reste insignifiant, en raison de l'inefficacité opérationnelle et de l'ingérence politique. L'absence d'un système efficace de déclaration de patrimoine par les juges et les procureurs constitue une source particulière de préoccupation.

Dans le domaine de l'ordre public et de la sécurité, les conflits de compétences et le manque de coopération nuisent à l'efficacité des services répressifs. Le professionnalisme et la responsabilité des services répressifs doivent être améliorés. Aucun progrès n'a été réalisé pour garantir des nominations et des promotions transparentes, fondées sur le mérite et exemptes d'ingérence politique.

La législation sur les drogues, la traite des êtres humains et la cybercriminalité doit être considérablement améliorée. La Bosnie-Herzégovine doit établir un point de contact pour les armes à feu et harmoniser les codes pénaux avec le protocole des Nations unies sur les armes à feu. Les mécanismes juridiques permettant de geler, de gérer et de confisquer les avoirs criminels manquent d'efficacité. Le pays devrait intensifier la lutte contre les réseaux de criminalité organisée transnationale en collaboration avec Europol et en renforçant sa participation aux activités organisées dans le cadre du programme EMPACT.

La législation antiterroriste est largement alignée sur l'acquis de l'Union et le droit international en la matière. La stratégie et le plan-cadre d'action en matière de prévention et de lutte contre le terrorisme sont toutefois tous deux arrivés à échéance en 2020. Une stratégie de suivi pour la période 2021-2026 est en cours d'élaboration, mais n'a pas encore été adoptée.

Les États membres font état d'une bonne coopération générale avec la Bosnie-Herzégovine dans le domaine de la sécurité. En 2021, la Bosnie-Herzégovine a pris part à des activités communes avec plusieurs États membres, dont la Tchéquie, l'Allemagne, la Lettonie, les Pays-Bas et la Suède.

La Commission avait formulé les recommandations suivantes dans le *quatrième rapport dans le cadre du mécanisme de suspension de l'exemption de visa*.

- a) Poursuivre les progrès dans la lutte contre la corruption, y compris à haut niveau, en adoptant et en mettant en œuvre une législation efficace sur les conflits d'intérêts, les marchés publics et la protection des lanceurs d'alerte, et en assurant le fonctionnement et la coordination efficaces des organismes de lutte contre la corruption.***

La recommandation n'a pas été mise en œuvre en 2021¹⁷. Des projets de loi ont été élaborés sur les conflits d'intérêts et les marchés publics, conformément aux normes internationales et aux bonnes pratiques européennes, mais aucun n'a été adopté en 2021. Un projet de loi sur la protection des lanceurs d'alerte, conforme à l'acquis de l'Union, doit encore être élaboré.

Le fonctionnement et la coordination des organes de prévention de la corruption entre eux et avec l'Agence pour la prévention de la corruption et la coordination de la lutte contre la corruption (APIK) sont restés inefficaces. L'indépendance des organes de prévention de la corruption mis en place au niveau des entités et des cantons doit être considérablement renforcée. Comme indiqué dans le paquet «Élargissement» de 2021, le bureau de lutte contre la corruption du canton de Sarajevo a continué à faire des progrès satisfaisants, en cartographiant également les risques de corruption et en surveillant les marchés publics, et reste un bon exemple parmi les organismes cantonaux. En mai 2021, le canton de Tuzla a adopté une législation visant à créer un bureau de lutte contre la corruption et, en décembre 2021, une loi sur la communication et la vérification des déclarations de patrimoine des fonctionnaires, sur le modèle du canton de Sarajevo. La coordination à l'échelle nationale continue de faire défaut.

b) Renforcer la lutte contre la criminalité organisée, notamment en assurant une coopération efficace entre les organismes chargés de faire respecter la loi et les bureaux des procureurs, ainsi qu'en établissant un bilan des enquêtes proactives, des mises en accusation, des poursuites et des condamnations définitives en matière de criminalité organisée.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. Comme indiqué dans le paquet «Élargissement» de 2021, la coopération limitée des services répressifs avec les bureaux des procureurs et l'absence de contrôles effectifs des procureurs sur la police ont continué à compromettre sérieusement l'efficacité des enquêtes. Les défaillances systémiques dans la coopération opérationnelle des services répressifs et l'échange de renseignements très limité sont des difficultés persistantes. Dans les quelques cas de corruption à haut niveau signalés, on a continué à observer un suivi judiciaire sélectif, des erreurs juridiques, des négligences, des abus de procédures, des pressions politiques, des décisions de justice discutables et des attaques verbales contre le parquet.

c) Établir un point de contact avec Europol et poursuivre les progrès dans la mise en œuvre du plan d'action commun relatif à la lutte contre le terrorisme dans les Balkans occidentaux.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. Comme indiqué dans le paquet «Élargissement» de 2021, si les autorités ont pris certaines mesures préparatoires, il n'existe aucune coopération opérationnelle avec Europol. L'accord de mars 2017 sur la coopération opérationnelle et stratégique avec Europol n'a pas encore été mis en œuvre, car le point de contact pour la coopération avec Europol n'a pas été entièrement mis en place. Les autorités de Bosnie-Herzégovine ont récemment nommé l'officier de liaison à La Haye, mais celui-ci ne peut être affecté au siège d'Europol tant que le point de contact national de Sarajevo n'est pas opérationnel. La coopération du pays avec Europol reste limitée. L'échange d'informations se fait encore par l'intermédiaire d'une unité au sein de la direction de la coordination des services de police de Bosnie-Herzégovine, dont le mandat a expiré et avec laquelle l'entité *Republika Srpska* a suspendu la coopération opérationnelle.

¹⁷ Des modifications à la loi sur les marchés publics ont été finalement adoptées en août 2022.

En septembre 2021, le troisième rapport de la Bosnie-Herzégovine sur la mise en œuvre de l'arrangement de 2019 du plan d'action conjoint de 2018 relatif à la lutte contre le terrorisme dans les Balkans occidentaux n'a montré que des progrès limités. Des discussions relatives à la politique à mener en matière de lutte contre le terrorisme ont lieu régulièrement entre l'Union et la Bosnie-Herzégovine. Les capacités et l'efficacité de l'équipe spéciale de lutte contre le terrorisme et de la section de lutte contre le terrorisme du bureau du procureur de l'État doivent être considérablement renforcées. La Bosnie-Herzégovine travaille à l'adoption d'une stratégie nationale de lutte contre le terrorisme et de prévention de l'extrémisme violent. Le pays n'a pas encore adopté une nouvelle législation en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme conforme aux normes internationales et à l'acquis de l'Union.

3. Recommandations à l'intention de la Bosnie-Herzégovine

La Bosnie-Herzégovine doit redoubler d'efforts dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée et dans la gestion de la migration et de l'asile. En particulier, les points suivants doivent faire l'objet d'un examen plus approfondi.

- a) Aligner, de manière prioritaire, la politique des visas de Bosnie-Herzégovine sur la liste de l'Union des pays tiers soumis à l'obligation de visa, notamment en ce qui concerne les pays tiers qui présentent des risques en matière de migration irrégulière ou de sécurité pour l'Union.
- b) Poursuivre les efforts visant à assurer une coordination efficace de la gestion des frontières et de la migration, y compris la répartition équitable des capacités d'accueil entre toutes les entités et tous les cantons, à garantir un accès plus efficace aux procédures d'asile, ainsi qu'à adopter et à mettre en œuvre une stratégie et un plan d'action sur la migration.
- c) Signer et ratifier l'accord sur le statut de Frontex avec l'Union.
- d) Rendre opérationnel le point de contact national commun avec Europol.
- e) Adopter et mettre en œuvre la stratégie nationale de prévention et de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent et poursuivre la mise en œuvre de l'arrangement bilatéral dans le cadre du plan d'action conjoint relatif à la lutte contre le terrorisme dans les Balkans occidentaux.
- f) Démontrer les progrès réalisés dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, notamment à haut niveau, par l'application des mesures suivantes: l'adoption et la mise en œuvre d'une législation efficace sur les conflits d'intérêts, la mise en œuvre de la nouvelle loi sur les marchés publics, la protection des lanceurs d'alerte et la garantie que les organes de lutte contre la corruption travaillent efficacement et se coordonnent entre eux.
- g) Créer ou désigner un bureau de recouvrement des avoirs chargé du recensement et du traçage des avoirs criminels afin de renforcer la coopération avec les États membres.
- h) Adopter une évaluation nationale actualisée des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et une législation de lutte en la matière conforme aux normes internationales et à l'acquis de l'Union.

III. Monténégro

1. Migration, asile et réadmission

1.1. Mesures prises dans le domaine de la migration, de l'asile et de la coopération en matière de réadmission

En 2021, le Monténégro a continué à renforcer ses capacités en matière de gestion des frontières et d'asile et à mettre en œuvre les stratégies correspondantes. La stratégie sur la migration et la réintégration des rapatriés pour 2021-2025 a été adoptée en septembre 2021. En juin 2022, le Monténégro a rejoint le réseau européen des migrations, un réseau européen d'experts en migration et en asile, en tant que membre observateur sans droit de vote.

En décembre 2021, le Monténégro a signé une feuille de route relative à la coopération avec le Bureau européen d'appui en matière d'asile [désormais l'Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA)], visant à renforcer le système d'asile du Monténégro, notamment la procédure de détermination du statut, les conditions d'accueil et l'élaboration de plans d'urgence.

La coopération constructive avec Frontex dans le cadre de l'accord sur le statut du Monténégro avec l'Union a continué à produire des résultats et à renforcer les capacités de la police aux frontières du Monténégro.

Les États membres ont également fait état d'une bonne coopération avec le Monténégro en matière de migration et de gestion des frontières (en particulier l'Allemagne, la France, la Croatie et les Pays-Bas), de retours et de mise en œuvre de l'accord de réadmission avec l'Union, un constat qui a été corroboré lors du comité de réadmission mixte qui s'est tenu en novembre 2021.

La Commission avait formulé les recommandations suivantes dans le *quatrième rapport dans le cadre du mécanisme de suspension de l'exemption de visa*.

a) Adapter les campagnes d'information sur le régime d'exemption de visa aux profils de migrants pertinents, y compris en ce qui concerne les groupes vulnérables, les personnes séjournant au-delà de la période pour laquelle l'entrée a été accordée (dépassements de séjour) et celles qui présentent des demandes d'asile non fondées.

En 2021, le Monténégro n'a pas jugé nécessaire d'organiser des campagnes d'information en raison de la persistance des restrictions de voyage liées à la COVID-19.

b) Veiller à poursuivre l'alignement de la politique des visas du Monténégro sur la liste de l'Union des pays tiers soumis à l'obligation de visa, notamment en ce qui concerne les pays tiers qui présentent des risques en matière de migration irrégulière ou de sécurité pour l'Union.

Le Monténégro n'a pris aucune mesure pour aligner sa politique des visas sur la liste de l'Union des pays soumis à l'obligation de visa. Au contraire, en 2021 et début 2022, le Monténégro s'est éloigné de la politique recommandée.

Les ressortissants de plusieurs pays tiers, et notamment l'Arménie, le Kazakhstan, la Russie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, Cuba, l'Équateur, la Turquie et le Qatar sont exemptés de l'obligation de visa pour le Monténégro. Pour certaines nationalités, les exemptions sont saisonnières et, pour d'autres, elles sont valables toute l'année.

En mars 2021, le Monténégro a étendu l'exemption de visa aux ressortissants étrangers titulaires d'un permis de séjour en cours de validité aux Émirats arabes unis (EAU). Cette extension n'est pas conforme à la politique des visas de l'Union et a fait l'objet d'abus, certains ressortissants étrangers

titulaires d'un permis de séjour aux Émirats arabes unis n'y étant pas retournés et ayant pris la fuite avec l'intention probable d'entrer dans l'Union.

Le 26 mai 2022, le Monténégro a adopté une décision accordant une exemption de visa temporaire aux citoyens saoudiens du 1^{er} juin au 30 septembre 2022, qui visait à atténuer la diminution du nombre de touristes en provenance de Russie et d'Ukraine.

Il convient d'éviter tout nouvel écart par rapport à la liste de l'Union des pays soumis à l'obligation de visa. Le Monténégro devrait veiller à progresser dans l'alignement de sa politique sur la liste de l'Union, notamment en ce qui concerne les pays tiers présentant des risques en matière de migration irrégulière ou de sécurité. Il s'agira d'un thème important lors de la poursuite du dialogue entre l'UE et le Monténégro. Dans le cadre du mécanisme de suspension de l'exemption de visa et conformément à l'article 8 du règlement sur les visas, la Commission suivra et évaluera en permanence l'action du Monténégro en vue d'une harmonisation de la législation de l'UE en matière de visas.

1.2. Suivi des tendances en matière de migration irrégulière, de demandes de protection internationale, de retour et de réadmission

Le nombre de demandes de protection internationale déposées dans les États membres par des ressortissants monténégrins a augmenté de 65 % entre 2020 et 2021, avec 420 demandes déposées en 2021 contre 255 en 2020. Le taux de reconnaissance a augmenté, passant de 2 % en 2020 à 5 % en 2021.

Les États membres ont signalé deux franchissements irréguliers des frontières en 2021 par des ressortissants monténégrins, après deux années sans le moindre franchissement. Le nombre de ressortissants monténégrins en situation de séjour irrégulier en 2021 a augmenté de 10 % (passant de 925 en 2020 à 1 020 en 2021). En 2021, le nombre de refus d'entrée dans les États membres concernant des ressortissants du Monténégro était de 515, soit 6 % de plus qu'en 2020 (485).

Le nombre de décisions de retour adoptées à l'égard de ressortissants du pays a diminué de 1 % (490 en 2021 contre 495 en 2020), tandis que le nombre de personnes renvoyées a baissé de 12 % (260 en 2021 contre 295 en 2020).

2. Coopération judiciaire, ordre public et sécurité

En 2021, le Monténégro a continué à prendre des mesures contre la criminalité organisée (y compris la traite des êtres humains) et le terrorisme. En décembre 2021, le gouvernement a adopté la stratégie 2022-2025 de prévention et de répression du terrorisme, du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et le plan d'action 2022-2023.

Les États membres font état d'une bonne coopération générale avec le Monténégro dans le domaine de la sécurité. En 2021, le Monténégro a continué à coopérer dans un cadre bilatéral avec un certain nombre d'États membres dans les domaines de l'ordre public et de la sécurité, notamment avec l'Allemagne et la Suède. Le Monténégro a également continué à coopérer avec Europol et Eurojust. En outre, la police monténégrine a continué à partager des informations avec INTERPOL afin d'identifier les groupes terroristes actifs et de contribuer à la lutte contre les menaces terroristes.

La coopération avec l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) est à la traîne. Le Monténégro devrait prendre des mesures pour renouveler la coopération technique avec l'agence afin d'améliorer la coopération en matière d'information sur les drogues et lancer des discussions sur la signature d'un accord de travail.

La Commission avait formulé les recommandations suivantes dans le *quatrième rapport dans le cadre du mécanisme de suspension de l'exemption de visa*.

a) *Consolider le bilan des condamnations définitives et des confiscations d'avoirs.*

Le système d'information judiciaire existant (PRIS) devrait être amélioré par la mise en œuvre du programme de développement des TIC du système judiciaire 2021-2023. Le programme vise à assurer la numérisation complète et la production d'enregistrements complets de toutes les décisions judiciaires définitives et à permettre de générer des statistiques précises et fiables. La mise en œuvre complète du système dans l'ensemble des juridictions est prévue pour la mi-2023.

Le Monténégro continue à étoffer son bilan en matière d'enquêtes, de poursuites et de condamnations définitives dans les affaires de corruption à haut niveau, mais ce bilan peut encore être amélioré.

En 2021, le bureau du procureur spécial de l'État a ouvert des enquêtes sur des infractions pénales de corruption à haut niveau dans 15 affaires à l'encontre de 70 personnes et de 19 entités juridiques (contre huit affaires à l'encontre de 35 personnes et de 8 entités juridiques en 2020).

Le Monténégro doit améliorer considérablement son approche juridique et son bilan en matière d'enquêtes financières et de confiscation d'avoirs pour des infractions pénales de corruption à haut niveau. En 2021, les avoirs ont été temporairement gelés dans trois affaires. Des progrès initiaux ont été réalisés dans le recours à la confiscation élargie dans les affaires de corruption, avec une confiscation définitive dans une affaire, et l'importance de lancer des enquêtes financières parallèles est mieux comprise.

La nécessité d'une politique de sanction plus dissuasive et cohérente doit encore être examinée afin d'améliorer la réponse de la justice pénale à la corruption et à la corruption à haut niveau. Le recours aux accords de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité doit être exercé avec une extrême prudence, à bon escient, et en observant toutes les garanties nécessaires.

Le bilan en matière de prévention de la corruption a continué de s'améliorer. L'Agence pour la prévention de la corruption et son conseil ont été proactifs dans leur travail et ont multiplié les activités de sensibilisation auprès du public, des médias et de la société civile.

Des progrès significatifs ont été réalisés en ce qui concerne le nombre de déclarations de patrimoine vérifiées et l'application de procédures de vérification approfondie par l'agence. En 2021, le nombre de procédures administratives et délictuelles engagées a doublé par rapport à 2020. Malgré l'approche proactive de l'agence en matière d'enquête et de sanction des infractions à la loi empêchant la corruption dans les déclarations de patrimoine et les menaces pour l'intérêt public, il existe toujours un retard important par rapport aux années précédentes, en particulier lorsqu'il s'agit d'affaires très médiatisées.

Dans la lutte contre la criminalité organisée, le Monténégro a continué à améliorer l'efficacité des enquêtes pénales. La pleine utilisation de mesures d'enquête spéciales a été rétablie. Des modifications législatives ont introduit des garanties contre l'influence politique dans la nomination ou la révocation du directeur de la police. Un registre des bénéficiaires effectifs a également été créé.

Le cadre administratif régissant les armes à feu a été amélioré. En ce qui concerne la traite des êtres humains, un plus grand nombre d'affaires étaient en instance devant les tribunaux et un plus grand nombre de condamnations définitives ont été prononcées.

Certains hauts dirigeants d'organisations criminelles ont été arrêtés, et un autre nombre record de saisies de drogues a été enregistré. La première équipe commune d'enquête a été lancée et le nombre de condamnations définitives dans les affaires de criminalité organisée est en hausse.

Le pays doit toutefois améliorer son bilan en matière de décisions de justice concernant la contrebande de tabac et le blanchiment de capitaux, le recours aux enquêtes financières et la capacité à confisquer les produits du crime. Le Monténégro doit encore remédier à certaines lacunes systémiques horizontales de son système de justice pénale, notamment en ce qui concerne les modalités de traitement des affaires de criminalité organisée par les tribunaux. Pour ce faire, une politique de condamnation plus dissuasive et une révision du recours aux comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité dans les affaires de criminalité organisée et de grande criminalité seront nécessaires.

b) Renforcer la capacité à poursuivre et à juger les affaires de blanchiment de capitaux.

En matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le Monténégro doit encore aligner sa législation sur la cinquième directive anti-blanchiment de l'Union¹⁸ et résoudre certains problèmes de mise en œuvre concernant les bénéficiaires effectifs et la surveillance. La loi sur les jeux de hasard doit encore être alignée sur l'acquis de l'Union et les normes internationales. La loi actuelle laisse des lacunes importantes et accroît le risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme dans ce domaine à haut risque, car les garanties juridiques contre l'influence de la criminalité organisée dans la structure de propriété des jeux de hasard sont insuffisantes.

Un registre des bénéficiaires effectifs a été créé en février 2022, fournissant aux autorités des informations sur les personnes physiques qui possèdent ou contrôlent en dernier ressort les actions de sociétés ou d'organisations enregistrées au Monténégro. La Banque centrale du Monténégro dispose d'un registre central des comptes de résidents, mais elle ne dispose pas d'un registre des comptes de non-résidents, qui est un outil crucial pour les enquêtes impliquant des non-résidents. Le problème du registre foncier incomplet n'a pas été résolu, ce qui nuit à l'efficacité des enquêtes financières et des confiscations d'avoirs.

Le bilan initial des enquêtes sur le blanchiment de capitaux a continué de s'améliorer, mais le nombre d'affaires reste limité. En 2021, deux décisions de justice ont été prononcées à l'encontre de trois personnes, toutes fondées sur des accords de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

c) Obtenir de meilleurs résultats dans la lutte contre la criminalité organisée, notamment en s'attaquant au recours fréquent aux comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité.

¹⁸ Directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission (JO L 141 du 5.6.2015, p. 73).

Dans les affaires de criminalité organisée, le nombre de jugements et de condamnations a continué à augmenter en 2021, reflétant l'augmentation constante du nombre d'enquêtes au cours des deux dernières années.

Le ministère de la justice a bénéficié du soutien du bureau de programme du Conseil de l'Europe à Podgorica pour analyser la manière dont les accords de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité sont appliqués, en formulant des recommandations sur les éventuelles modifications à apporter à la loi. Cette analyse sera utilisée par le groupe de travail, que le ministère a mis en place, pour élaborer une proposition de modifications au code de procédure pénale.

d) Poursuivre les progrès dans la mise en œuvre du plan d'action conjoint relatif à la lutte contre le terrorisme dans les Balkans occidentaux.

Le Monténégro a poursuivi la mise en œuvre de l'arrangement bilatéral dans le cadre du plan d'action conjoint relatif à la lutte contre le terrorisme dans les Balkans occidentaux. En juin 2021, le Conseil national de sécurité a créé un bureau de coordination opérationnelle des institutions composant le secteur du renseignement de sécurité. Le pays a également adopté une décision visant à nommer un coordinateur national et les membres de l'équipe nationale interdépartementale chargée de mettre fin à l'extrémisme violent, au terrorisme, au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme.

En avril 2021, le Monténégro a adopté des règlements d'exécution de la loi sur la désignation et la protection des infrastructures critiques. En décembre 2021, la nouvelle stratégie de prévention et de répression du terrorisme, du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme a été adoptée. Le gouvernement a également proposé une loi portant sur le traitement des données des dossiers passagers aériens, dans le but de prévenir et de détecter les infractions terroristes et les infractions graves. Cette loi régit pour la première fois le système des dossiers passagers au Monténégro.

Le Monténégro a continué à coopérer avec Europol, et la cellule antiterroriste continue à échanger des informations avec les États membres, les autres pays des Balkans occidentaux et d'autres pays non membres de l'Union qui sont des partenaires opérationnels d'Europol, au moyen de l'application de réseau d'échange sécurisé d'informations (SIENA).

e) Supprimer progressivement et complètement le programme de citoyenneté par investissement dès que possible.

Le Monténégro n'a pas encore supprimé son programme de citoyenneté par investissement, malgré la décision annoncée précédemment d'y mettre fin en 2021. Au contraire, en décembre 2021, le gouvernement monténégrin a décidé de prolonger le programme jusqu'à la fin de 2022.

En 2021, le Monténégro a reçu 241 demandes pour 807 personnes. En décembre 2021, 264 passeports monténégrins avaient été délivrés sur cette base.

La Commission regrette la décision de prolonger le programme de citoyenneté par investissement et continue d'exhorter le Monténégro à y mettre fin dès que possible. La décision de prolonger le programme est très préoccupante pour l'Union dans le cadre de son accord d'exemption de visa avec le Monténégro¹⁹. La Commission continuera à surveiller le programme tant qu'il sera opérationnel et

¹⁹ Ces risques ont également été soulignés dans la recommandation de la Commission du 28 mars 2022 sur des mesures immédiates dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie en ce qui concerne les programmes de citoyenneté par investissement et les programmes de résidence par investissement [C(2022) 2028 final]. En outre,

que les demandes continueront à être traitées. Cette surveillance est nécessaire, car le programme de citoyenneté par investissement pourrait être utilisé pour contourner la procédure de délivrance des visas de court séjour de l'Union et l'évaluation approfondie des risques migratoires et de sécurité individuels qu'elle implique. La Commission estime que le régime d'exemption de visa peut être suspendu si ces programmes sont considérés comme constituant un risque accru pour la sécurité intérieure et l'ordre public des États membres²⁰.

3. Recommandations à l'intention du Monténégro

Le Monténégro a pris des mesures pour donner suite à certaines des recommandations antérieures de la Commission, notamment en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le terrorisme et de lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Le Monténégro a toutefois également pris des mesures contraires aux recommandations en ce qui concerne sa politique des visas et son système de citoyenneté par investissement. Des efforts supplémentaires sont nécessaires dans tous les domaines des affaires intérieures et les points suivants doivent être examinés.

- a) Aligner, de manière prioritaire, la politique des visas du Monténégro sur la liste de l'Union des pays tiers soumis à l'obligation de visa, notamment en ce qui concerne les pays tiers qui présentent des risques en matière de migration irrégulière ou de sécurité pour l'Union.
- b) Mettre immédiatement fin au système de citoyenneté par investissement.
- c) Adapter les campagnes d'information sur le régime d'exemption de visa aux profils de migrants pertinents, y compris en ce qui concerne les groupes vulnérables, les personnes séjournant au-delà de la période pour laquelle l'entrée a été accordée (dépassements de séjour) et celles qui présentent des demandes d'asile non fondées.
- d) Poursuivre les progrès dans la prévention et la lutte contre la criminalité organisée, la corruption et le terrorisme par l'application des mesures suivantes: i) intensifier la participation du Monténégro au programme EMPACT; ii) poursuivre les efforts en vue de l'établissement d'un bilan solide en matière d'affaires de corruption et de criminalité organisée, ainsi que de saisie, de confiscation et de recouvrement des avoirs criminels résultant de telles infractions; iii) renforcer la capacité à poursuivre et à juger les affaires de blanchiment de capitaux et adopter une nouvelle loi sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme; et iv) poursuivre la mise en œuvre du plan d'action conjoint relatif à la lutte contre le terrorisme dans les Balkans occidentaux.
- e) Prendre les mesures nécessaires pour renouveler la coopération technique avec l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies.

IV. Macédoine du Nord

dans une résolution du 9 mars 2022, le Parlement européen a proposé d'inclure dans les critères d'adhésion à l'Union la cessation des programmes de citoyenneté par investissement [2021/2026(INL)].

²⁰ À cet égard, voir décision (UE) 2022/366 du Conseil du 3 mars 2022 concernant la suspension partielle de l'application de l'accord entre l'Union européenne et la République du Vanuatu relatif à l'exemption de visa de court séjour (JO L 69 du 4.3.2022, p. 105).

1. Migration, asile et réadmission

1.1. Mesures prises dans le domaine de la migration, de l'asile et de la coopération en matière de réadmission

En 2021, la Macédoine du Nord a continué à prendre des mesures en matière de gestion des frontières et de la migration et d'asile, ainsi qu'à améliorer les conditions d'accueil des demandeurs d'asile.

Les États membres ont fait état d'une bonne coopération dans le domaine de la gestion des frontières, de la migration et de l'asile. En particulier, la Macédoine du Nord a poursuivi sa coopération bilatérale avec des États membres, dont l'Allemagne, la France, la Croatie, les Pays-Bas et la Pologne. Les États membres font également état d'une très bonne coopération avec la Macédoine du Nord en matière de retours et de réadmissions, un constat qui a été corroboré lors du comité de réadmission mixte qui s'est tenu en juin 2022. La coopération avec l'Agence de l'Union européenne pour l'asile s'est poursuivie dans le cadre de la feuille de route convenue pour renforcer les capacités en matière d'asile et d'accueil. La coopération avec Frontex s'est également poursuivie.

La Commission avait formulé les recommandations suivantes dans le *quatrième rapport dans le cadre du mécanisme de suspension de l'exemption de visa*.

a) améliorer encore l'enregistrement plus systématique des migrants; Adapter les campagnes d'information sur le régime d'exemption de visa aux profils de migrants pertinents, y compris en ce qui concerne les groupes vulnérables, les personnes séjournant au-delà de la période pour laquelle l'entrée a été accordée (dépassements de séjour) et celles qui présentent des demandes d'asile non fondées.

La Macédoine du Nord a continué à prendre des mesures pour remédier aux difficultés posées par la migration et améliorer l'enregistrement des migrants. Elle a poursuivi la mise au point de systèmes nationaux d'enregistrement des migrants et l'amélioration du recensement et de l'enregistrement des flux migratoires mixtes. L'accord de réadmission avec l'Union est mis en œuvre de manière satisfaisante.

L'accès à la procédure d'asile a continué à être garanti. Toutefois, l'ensemble de la procédure d'asile peut durer plusieurs années, ce qui n'est pas efficace et accroît les risques de mouvements ultérieurs. La Macédoine du Nord doit encore se pencher, entre autres, sur l'évaluation de la crédibilité, le raisonnement juridique des décisions et l'évaluation individuelle de la situation personnelle des demandeurs, l'évaluation correcte des informations pertinentes et actualisées sur le pays d'origine et la priorisation des demandes manifestement fondées. Bien que garantie en droit, aucune procédure favorable n'a été mise en œuvre pour les personnes ayant des besoins spéciaux. La mise en œuvre de la procédure d'asile n'est pas encore conforme à l'acquis de l'Union. Dans la municipalité de Gazi Baba, les personnes appréhendées dans le cadre de mouvements irréguliers continuent d'être détenues arbitrairement dans le centre d'accueil pour étrangers, afin de s'assurer qu'elles témoignent dans des affaires judiciaires contre des passeurs. Cette pratique n'est toutefois pas conforme aux normes internationales. Il n'existe toujours pas de contrôle judiciaire efficace des pratiques de détention, et les migrants en détention ne bénéficient pas de conseils et d'une assistance juridiques pour avoir un accès effectif à la justice et aux voies de recours.

b) Veiller à poursuivre l'alignement de la politique des visas de la Macédoine du Nord sur la liste de l'Union des pays tiers soumis à l'obligation de visa, notamment en ce qui concerne les pays

tiers qui présentent des risques en matière de migration irrégulière ou de sécurité pour l'Union.

La Macédoine du Nord n'a pas pris de mesures en 2021 pour aligner davantage sa politique en matière de visas sur celle de l'UE. Les ressortissants de plusieurs pays tiers, notamment l'Azerbaïdjan, le Botswana, Cuba, El Salvador et la Turquie, qui sont soumis à l'obligation de visa pour l'UE, bénéficient toujours d'un accès sans visa en Macédoine du Nord. Il convient d'éviter tout nouvel écart par rapport à la liste de l'Union des pays soumis à l'obligation de visa. La Macédoine du Nord devrait veiller à progresser dans l'alignement de sa politique sur la liste de l'Union, en particulier en ce qui concerne les pays tiers qui présentent des risques en matière de migration irrégulière ou de sécurité pour l'UE. Il s'agira d'un thème important lors de la poursuite du dialogue entre l'UE et la Macédoine du Nord. Dans le cadre du mécanisme de suspension de l'exemption de visa et conformément à l'article 8 du règlement sur les visas, la Commission suivra et évaluera en permanence l'action de la Macédoine du Nord en vue d'une harmonisation de la législation de l'UE en matière de visas.

1.2. Suivi des tendances en matière de migration irrégulière, de demandes de protection internationale, de retour et de réadmission

En 2021, le nombre de demandes de protection internationale déposées dans les États membres par des ressortissants de Macédoine du Nord a pratiquement quadruplé (une augmentation de 293 %), avec 5 345 demandes déposées en 2021 contre 1 360 en 2020. Le taux de reconnaissance a légèrement diminué, passant de 1,8 % en 2020 à 1,2 % en 2021.

En 2021, 12 franchissements irréguliers des frontières par des ressortissants de Macédoine du Nord ont été signalés au niveau de l'Union, contre 18 en 2020. En 2021, le nombre de ressortissants de Macédoine du Nord en situation de séjour irrégulier est resté relativement stable par rapport à l'année précédente, avec 6 305 séjours irréguliers en 2021 contre 6 270 en 2020 (soit une augmentation de moins de 1 %). Le nombre de refus d'entrée a augmenté de 20 %, passant de 2 415 refus en 2020 à 2 905 en 2021.

L'année dernière a marqué une tendance à la baisse du nombre de: i) décisions de retour adoptées à l'égard de ressortissants de Macédoine du Nord (2 200 en 2021 contre 2 360 en 2020, soit une baisse de 7 %); et ii) personnes ayant fait l'objet d'un retour effectif (1 040 en 2021 contre 1 510 en 2020, soit une diminution de 31 %). Les États membres font néanmoins état d'une bonne coopération en matière de retour et de réadmission.

2. Coopération judiciaire, ordre public et sécurité

La Macédoine du Nord a continué à prendre des mesures pour lutter contre la criminalité organisée (notamment le trafic de drogues et la traite des êtres humains), la corruption et le blanchiment de capitaux. Le pays a également poursuivi la lutte contre le terrorisme et le financement du terrorisme et la prévention de la radicalisation, en assurant le suivi de la mise en œuvre du plan d'action conjoint relatif à la lutte contre le terrorisme dans les Balkans occidentaux.

Les États membres, Europol et Eurojust font état d'une bonne coopération générale avec la Macédoine du Nord dans le domaine de la sécurité. En 2021, la Macédoine du Nord a continué à coopérer dans un cadre bilatéral avec des États membres, dont la Tchéquie, l'Allemagne, la France et les Pays-Bas.

La Commission avait formulé les recommandations suivantes dans le *quatrième rapport dans le cadre du mécanisme de suspension de l'exemption de visa*.

a) Augmenter le nombre de condamnations définitives dans les affaires de corruption à haut niveau, notamment en confisquant davantage d'avoirs criminels.

La Macédoine du Nord a poursuivi la mise en œuvre de réformes dans le domaine de la lutte contre la corruption, notamment à haut niveau. Davantage d'avoirs criminels devraient être confisqués dans le cadre de procédures pénales. Il n'y a eu que quatre cas de confiscation des biens en 2021. La confiscation des avoirs criminels devrait devenir une priorité stratégique dans la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et la corruption à haut niveau dans le pays.

b) Renforcer encore le bilan des enquêtes, des poursuites et des condamnations en matière de criminalité organisée et de blanchiment de capitaux.

La Macédoine du Nord a progressé dans la consolidation de son bilan des enquêtes, des poursuites et des condamnations en matière de criminalité organisée et de blanchiment de capitaux. En ce qui concerne le blanchiment de capitaux, en 2021, des actes d'accusation ont été déposés contre neuf personnes. En outre, des jugements ont été rendus en première instance pour sept personnes et en deuxième instance pour deux personnes. En ce qui concerne la criminalité organisée, en 2021, 17 enquêtes ont été ouvertes contre 119 personnes. Des inculpations ont également été prononcées contre 55 personnes. Des enquêtes financières ont été menées dans trois affaires. La confiscation des avoirs criminels n'est pas suffisamment utilisée (seulement 10 affaires avec des décisions de première instance de confisquer des avoirs, la plupart de valeur mineure, par exemple des voitures, de l'argent et des téléphones portables).

En ce qui concerne la lutte contre le blanchiment de capitaux, la Macédoine du Nord a adopté une nouvelle évaluation nationale des risques en juin 2021, ainsi qu'un plan d'action à mettre en œuvre d'ici à 2024. Un registre des bénéficiaires effectifs a également été mis en place, tandis qu'un registre complet des comptes bancaires reste à établir.

c) Augmenter la participation à des enquêtes des poursuites coordonnées ou conjointes avec les pays de la région et les États membres;

La Macédoine du Nord a renforcé sa coopération stratégique et opérationnelle avec des partenaires internationaux en participant à des projets communs avec INTERPOL, Europol, le Centre de maintien de l'ordre de l'Europe du Sud-Est (SELEC), la CEPOL, Frontex et l'OSCE. Avec le programme EMPACT, le pays a également participé à davantage d'opérations bilatérales et multilatérales (journées d'action commune) et à d'autres activités visant à intensifier l'échange d'informations opérationnelles avec INTERPOL, Europol, le SELEC et les États membres.

Le pays a poursuivi la mise en œuvre d'un plan national de réintégration, de resocialisation et de réhabilitation des combattants terroristes étrangers de retour au pays et de leurs familles. Des progrès doivent encore être accomplis pour élaborer une approche unique et globale de cette question.

d) Utiliser pleinement le centre national de coordination de la lutte contre la criminalité organisée;

Le centre national de coordination de la lutte contre la criminalité organisée et la grande criminalité est opérationnel, mais il doit améliorer sa capacité opérationnelle, car toutes les autorités n'ont pas affecté de membres au centre, ce qui limite son efficacité. Il a contribué à fournir des données et à

faciliter l'échange d'informations entre les institutions participantes, soutenant ainsi leurs efforts de lutte contre la criminalité organisée et la grande criminalité.

e) Poursuivre les progrès dans la mise en œuvre du plan d'action conjoint relatif à la lutte contre le terrorisme dans les Balkans occidentaux.

La Macédoine du Nord a fait des progrès significatifs dans la mise en œuvre de l'arrangement bilatéral dans le cadre du plan d'action conjoint relatif à la lutte contre le terrorisme dans les Balkans occidentaux, et les parties ont convenu de mettre à jour l'arrangement. La Macédoine du Nord a présenté son quatrième rapport intermédiaire en mars 2022. Des efforts doivent encore être accomplis pour mettre en œuvre les autres activités prévues par l'arrangement.

Le Comité national pour la lutte contre l'extrémisme violent et la lutte contre le terrorisme a participé à des projets et des ateliers visant à intensifier la coopération régionale en matière de sécurité et le renforcement des capacités afin de relever les défis de la réintégration des combattants terroristes étrangers et de la prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent. La Macédoine du Nord a également créé un groupe de travail interinstitutions et mis en place une équipe d'action nationale pour lutter contre le terrorisme. Le pays a coopéré et échangé des informations de manière efficace avec Europol dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et a achevé la mise en œuvre des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

f) Mettre pleinement en œuvre le nouveau module sur les transactions suspectes signalées par la cellule de renseignement financier (CRF) et en dresser le bilan de son utilisation par les parquets.

Le système informatique de gestion des affaires a été mis en œuvre par la CRF. Les autorités compétentes (telles que le ministère de l'intérieur, le ministère public, le bureau des recettes publiques, le bureau de la police financière et l'administration des douanes) soumettent des rapports sur les transactions suspectes à la CRF par voie électronique. Si le traitement et l'analyse de ces données révèlent des soupçons de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme ou d'autres infractions, la CRF soumet un rapport ou un avis aux autorités compétentes.

En janvier 2021, la CRF a mis en place un système électronique de suivi de l'issue des démarches entreprises par les institutions compétentes à la suite d'un rapport ou d'un avis soumis par la CRF. En outre, afin d'obtenir un tableau complet de l'efficacité et de l'efficacé du système, la CRF a consigné dans le système de suivi des affaires chaque rapport ou avis soumis aux autorités compétentes depuis le début de 2017.

g) Ne pas permettre l'acquisition systématique de la citoyenneté en raison d'un intérêt économique spécial.

La loi sur la citoyenneté de la Macédoine du Nord permet l'acquisition de la citoyenneté en raison d'un intérêt économique spécial sans aucune condition de séjour préalable. En octobre 2021, 115 personnes avaient acquis la citoyenneté en raison d'un intérêt économique, ce qui représente une augmentation par rapport à 2020 (jusqu'en décembre 2020, 103 personnes avaient obtenu la citoyenneté en raison d'un intérêt économique). Compte tenu du fait que la loi sur la citoyenneté de la Macédoine du Nord permet l'acquisition de la citoyenneté en raison d'un intérêt économique spécial sans aucune condition de séjour préalable, ainsi que du nombre total de demandes et du nombre de demandes retenues, les risques migratoires et de sécurité que cela pourrait représenter pour l'Union sont suivis de près. La Commission a porté ces risques à l'attention de la Macédoine du Nord. L'octroi systématique de la citoyenneté en échange d'un investissement préoccupe beaucoup

l'Union et peut avoir une incidence sur le régime d'exemption de visa, dans la mesure où cette loi pourrait être utilisée pour contourner la procédure de délivrance des visas de court séjour et l'évaluation approfondie des risques migratoires et de sécurité individuels qu'elle implique. La Commission estime que le régime d'exemption de visa peut être suspendu si la mise en œuvre de cette loi est considérée comme constituant un risque accru pour la sécurité intérieure et l'ordre public des États membres²¹.

3. Recommandations à l'intention de la Macédoine du Nord

La Macédoine du Nord a pris des mesures pour donner suite aux recommandations antérieures de la Commission. Des efforts supplémentaires sont toutefois nécessaires dans les domaines de la gestion de la migration, de la lutte contre le blanchiment de capitaux, de la lutte contre le terrorisme et de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, ainsi qu'en ce qui concerne l'acquisition de la citoyenneté en raison d'un intérêt économique spécial. En particulier, les points suivants doivent faire l'objet d'un examen plus approfondi.

- a) Aligner, de manière prioritaire, la politique des visas de la Macédoine du Nord sur la liste de l'Union des pays tiers soumis à l'obligation de visa, notamment en ce qui concerne les pays tiers qui présentent des risques en matière de migration irrégulière ou de sécurité pour l'Union.
- b) Adapter les campagnes d'information sur le régime d'exemption de visa aux profils de migrants pertinents, y compris en ce qui concerne les groupes vulnérables, les personnes séjournant au-delà de la période pour laquelle l'entrée a été accordée (dépassements de séjour) et celles qui présentent des demandes d'asile non fondées.
- c) Ne pas permettre l'acquisition systématique de la citoyenneté en raison d'un intérêt économique spécial.
- d) Adopter des stratégies actualisées de lutte contre le terrorisme et de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent et poursuivre les progrès dans la mise en œuvre du plan d'action conjoint relatif à la lutte contre le terrorisme dans les Balkans occidentaux.
- e) Poursuivre les efforts de prévention et de lutte contre la corruption et la criminalité organisée par l'application des mesures suivantes: i) améliorer le bilan des condamnations définitives dans les affaires de corruption à haut niveau, notamment en confisquant les avoirs d'origine criminelle; ii) améliorer le bilan des enquêtes, des poursuites et des condamnations en matière de criminalité organisée et de blanchiment de capitaux; iii) participer à plus d'enquêtes et de poursuites coordonnées ou conjointes avec les pays de la région et les États membres; iv) utiliser pleinement le centre national de coordination de la lutte contre la criminalité organisée et la grande criminalité.

V. Serbie

1. Migration, asile et réadmission

²¹ À cet égard, voir décision (UE) 2022/366 du Conseil du 3 mars 2022 concernant la suspension partielle de l'application de l'accord entre l'Union européenne et la République du Vanuatu relatif à l'exemption de visa de court séjour (JO L 69 du 4.3.2022, p. 105).

1.1 Mesures prises dans le domaine de la migration, de l’asile et de la coopération en matière de réadmission

En 2021, la Serbie a continué à prendre des mesures dans les domaines de la gestion des frontières et de la migration et de l’asile. Les États membres ont en général fait état d’une bonne coopération avec la Serbie en matière de gestion de la migration et des frontières, ainsi que de retour et de réadmission. Le cadre juridique régissant le contrôle aux frontières est largement harmonisé avec l’acquis de l’Union. La Serbie a continué à mettre en œuvre efficacement la stratégie de gestion intégrée des frontières et son plan d’action, tout en restant soumise à une forte pression migratoire comme les autres pays des Balkans occidentaux. Elle a poursuivi la mise en œuvre de la feuille de route visant à renforcer l’asile et l’accueil, comme convenu avec l’Agence de l’Union européenne pour l’asile.

Elle a entretenu une coopération régulière avec Europol à de nombreux niveaux pour lutter contre le trafic de migrants. La Serbie a participé à plusieurs opérations internationales de lutte contre la migration irrégulière et la traite des êtres humains. Le pays met également en œuvre une stratégie de prévention et d’élimination de la traite des êtres humains pour 2017-2022, qui met l’accent sur la protection des femmes et des enfants. Les autorités serbes ont continué à renforcer leur capacité d’accueil et de prise en charge des migrants dans le contexte spécifique de la pandémie de COVID-19.

L’accord sur le statut entre Frontex et la Serbie²² est entré en vigueur le 1^{er} mai 2021. Un officier de liaison de Frontex est en poste à Belgrade (avec un mandat régional couvrant la Serbie, la Bosnie-Herzégovine et le Monténégro). L’opération conjointe de Frontex et de la Serbie a été lancée le 16 juin 2021 afin de contrôler l’immigration irrégulière, de lutter contre la criminalité transfrontière et de renforcer la coopération entre les services répressifs. L’opération conjointe 2022 est en cours.

Un État membre a signalé un problème important de réadmission en raison d’une différence d’interprétation d’un accord bilatéral. Les négociations pour résoudre ce problème sont en cours. Un autre État membre a informé de la coopération en matière de lutte contre l’utilisation de documents de voyage faux/falsifiés. En outre, un autre État membre a signalé que trois réseaux serbes d’immigration clandestine ont été démantelés.

La Commission avait formulé les recommandations suivantes dans le *quatrième rapport dans le cadre du mécanisme de suspension de l’exemption de visa*.

a) Adopter le plan d’action Schengen et garantir une participation suffisante de toutes les institutions concernées au niveau gouvernemental.

La mise en œuvre du projet de jumelage «Élaboration du plan d’action Schengen» (IAP 2014) a débuté en octobre 2018; la Hongrie et la Lituanie étaient les partenaires extérieurs du ministère serbe de l’intérieur. Le projet consistait en une évaluation du cadre juridique de la Serbie et de sa conformité avec l’acquis de Schengen, et a contribué à aligner la législation nationale sur cet acquis. Il en a résulté un document qui peut être utilisé pour parachever le projet de plan d’action pour rejoindre l’espace Schengen. Le projet a pris fin en décembre 2021.

²² Accord sur le statut entre l’Union européenne et la République de Serbie en ce qui concerne les actions menées par l’Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire de la République de Serbie

b) Élaborer et adopter une nouvelle stratégie et un nouveau plan d'action pour la gestion intégrée des frontières conformément aux nouveaux concepts de gestion intégrée des frontières;

Le 19 août 2021, un groupe de travail spécial a été créé et chargé de définir la stratégie de gestion intégrée des frontières (2022-2027) en République de Serbie. L'adoption de la stratégie et du plan d'action est en cours.

c) Adapter les campagnes d'information sur le régime d'exemption de visa aux profils de migrants pertinents, y compris en ce qui concerne les groupes vulnérables, les personnes séjournant au-delà de la période pour laquelle l'entrée a été accordée (dépassements de séjour) et celles qui présentent des demandes d'asile non fondées.

En 2021, 34 programmes ont été financés afin de sensibiliser les réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et les rapatriés au régime d'exemption de visa, ainsi qu'à leur intégration sociale et aux mécanismes disponibles pour exercer leurs droits. Le gouvernement octroyé des fonds aux autorités locales afin qu'elles puissent répondre aux besoins des rapatriés. Le ministère de l'intérieur met en œuvre la stratégie de réintégration des rapatriés et la stratégie d'inclusion sociale des hommes et des femmes roms en République de Serbie pour 2016-2025.

d) Veiller à poursuivre l'alignement de la politique des visas de la Serbie sur la liste de l'Union des pays tiers soumis à l'obligation de visa, notamment en ce qui concerne les pays tiers qui présentent des risques en matière de migration irrégulière ou de sécurité pour l'Union.

La politique des visas de la Serbie n'est pas alignée sur la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à un visa pour les courts séjours dans l'Union. Les ressortissants des pays suivants, qui figurent sur la liste de l'Union des pays soumis à l'obligation de visa, sont exemptés de l'obligation de visa pour se rendre en Serbie: l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bahreïn, la Biélorussie, la Bolivie, le Burundi, la Chine, Cuba, la Guinée-Bissau, l'Inde, l'Indonésie, la Jamaïque, le Kirghizstan, le Koweït, le Kazakhstan, la Mongolie, Oman, le Qatar, la Russie, le Suriname, la Tunisie et la Turquie.

L'absence d'alignement sur la politique des visas de l'Union est de plus en plus à l'origine de flux irréguliers sur la route des Balkans occidentaux, produisant une incidence négative sur la mise en œuvre du régime serbe en matière de migration et de gestion des frontières. Par conséquent, cette question devrait être traitée en priorité. Les données recueillies au cours des premiers mois de 2022 indiquent notamment que des ressortissants du Burundi, de la Tunisie, de l'Inde, de Cuba et de la Turquie quittaient la Serbie pour poursuivre des voyages irréguliers vers les États membres le long de la route migratoire des Balkans occidentaux. Les politiques des pays tiers en matière de visas peuvent avoir une influence significative sur les mouvements migratoires irréguliers vers l'UE. L'alignement de la politique des visas sur l'UE contribue donc au bon fonctionnement du régime d'exemption de visa de ces partenaires avec l'UE. Le 20 octobre 2022, la Serbie a informé la Commission qu'elle avait adopté une décision instaurant une obligation de visa à l'égard des ressortissants du Burundi²³ et de la Tunisie²⁴, conformément aux engagements qu'elle a pris au plus haut niveau politique envers la Commission. La Serbie s'est engagée à poursuivre l'alignement sur la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à un visa pour les courts séjours dans l'UE, notamment en instaurant une obligation de visa pour les ressortissants indiens d'ici la fin de 2022. La

²³ La décision est entrée en vigueur le 22 octobre 2022.

²⁴ La décision est entrée en vigueur le 20 novembre 2022.

Commission espère que l'alignement sur les visas sera poursuivi conformément à ces engagements et attend avec intérêt que la Serbie détaille davantage les mesures à prendre et leur mise en œuvre effective. Dans le cadre du mécanisme de suspension de l'exemption de visa et conformément à l'article 8 du règlement sur les visas, la Commission suivra et évaluera en permanence l'action du Monténégro en vue d'une harmonisation de la législation de l'UE en matière de visas.

1.2 Suivi des tendances en matière de migration irrégulière, de demandes de protection internationale, de retour et de réadmission

En 2021, le nombre de demandes de protection internationale déposées dans les États membres par des ressortissants serbes s'élevait à 3 390, soit une augmentation de 22 % par rapport à 2020 (2 780). Le taux de reconnaissance a augmenté, passant de 4 % en 2020 à 6 % en 2021.

Les franchissements irréguliers des frontières extérieures de l'Union par des ressortissants serbes ont augmenté de 28 %, passant de 21 en 2020 à 37 en 2021. Le nombre de ressortissants serbes en situation de séjour irrégulier dans les États membres a chuté de 12 %, avec 14 430 personnes en 2021 contre 16 355 en 2020. En 2021, après la baisse constante enregistrée depuis 2018, le nombre de ressortissants serbes dont l'entrée a été refusée a toutefois augmenté de 15 % (8 265 en 2021 contre 7 210 en 2020).

Tant le nombre de décisions de retour adoptées à l'égard de ressortissants serbes (5 650 en 2021 contre 6 265 en 2020) que le nombre de personnes ayant fait l'objet d'un retour effectif (3 020 en 2021 contre 3 540 en 2020) ont diminué de 10 % et de 15 % respectivement en 2021 par rapport à 2020. Frontex fait état d'une bonne expérience générale dans les activités liées au retour menées en Serbie.

2. Coopération judiciaire, ordre public et sécurité

La Serbie a continué à mettre en œuvre des mesures dans le domaine de la lutte contre la criminalité organisée (y compris le trafic de drogues et la traite d'êtres humains), de la lutte contre le terrorisme, de la prévention de la corruption et du renforcement de la coopération judiciaire en matière pénale. Les États membres font état d'une bonne coopération générale avec la Serbie dans le domaine de la sécurité. La Serbie a continué à coopérer avec Europol et Eurojust et a pris part à des activités communes avec plusieurs États membres. Le canal de communication sécurisé SIENA est opérationnel et régulièrement utilisé. La coopération entre la Serbie et la CEPOL est bien établie.

La première étape de la réforme constitutionnelle visant à renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire a été menée à bien en février 2021 par la promulgation des modifications constitutionnelles au Parlement. Les dispositions d'exécution, qui devraient être adoptées d'ici à février 2023, seront importantes pour renforcer les garanties contre une éventuelle influence politique sur le pouvoir judiciaire.

En 2021, la Serbie a intensifié les opérations contre la criminalité organisée après une réduction des activités en 2020 en raison de la pandémie de COVID-19. Un effort particulier a été consacré à la lutte contre le trafic de drogues et la fabrication et le commerce illicites d'armes. De nombreuses activités opérationnelles ont été menées en coopération avec Europol. La police serbe a également pris part à de nombreux projets d'analyse dans le cadre du programme EMPACT. La Serbie a fait état d'une collaboration particulièrement étroite avec un État membre dans le but d'améliorer la coopération internationale en matière de confiscation des avoirs criminels. Au second semestre de 2021, des travaux préliminaires ont été entrepris afin de modifier le code pénal, en mettant

l'accent sur la criminalité organisée, notamment en empêchant la fabrication illégale et la contrebande d'armes.

Un certain nombre de défis importants restent toutefois à relever. Les réseaux criminels originaires de la Serbie ou ayant des liens avec ce pays restent actifs dans l'Union. Leurs activités criminelles sont diverses et comprennent la criminalité organisée contre les biens (cambriolages, vols de véhicules à moteur, vols qualifiés), le trafic de migrants, la cybercriminalité, la fraude aux paiements scripturaux, la production et le trafic de tabac illicite et le trafic de drogues (en particulier le trafic de cocaïne et d'héroïne)²⁵. La Serbie est un pays de transit important pour le trafic de migrants le long de la route des Balkans occidentaux. Par conséquent, les passeurs serbes jouent un rôle actif dans le transport de migrants irréguliers à travers la région. Dans plusieurs États membres, les réseaux de traite serbes exploitent les victimes, y compris les mineurs, notamment dans l'exploitation du travail et la criminalité forcée. Dans la lutte contre le terrorisme, la Serbie considère le retour des combattants terroristes étrangers comme son principal problème de sécurité.

La Commission avait formulé les recommandations suivantes dans le *quatrième rapport dans le cadre du mécanisme de suspension de l'exemption de visa*.

a) Améliorer le bilan des enquêtes, des mises en accusation et des condamnations définitives dans les affaires de corruption à haut niveau, y compris la saisie et la confiscation des avoirs criminels.

La Serbie a procédé à des changements afin de mieux évaluer son bilan des enquêtes, des poursuites et des condamnations définitives dans les affaires de corruption à haut niveau, y compris la saisie et la confiscation des avoirs criminels.

Dans les affaires de corruption à haut niveau, le nombre de mises en accusation et de condamnations définitives a légèrement augmenté en 2021 par rapport à 2020.

Sur la base des mises en accusation prononcées par le parquet spécialisé dans la criminalité organisée, les tribunaux ont rendu des jugements en première instance à l'encontre de 10 personnes en 2021 (contre 22 en 2020). Des condamnations définitives ont été prononcées contre 19 personnes (contre 11 en 2020). Le parquet spécialisé dans la criminalité organisée a ordonné l'ouverture d'enquêtes contre 22 personnes et a prononcé 22 mises en accusation (contre 19 en 2020). Comme en 2020, il n'y a pas eu de confiscation définitive d'avoirs (contre trois en 2019). La Serbie doit encore présenter un bilan convaincant en matière de confiscation des avoirs dans les affaires de corruption.

En 2021, les services spéciaux de la lutte contre la corruption rattachés aux parquets supérieurs ont reçu 3 035 plaintes pénales (contre 2 936 en 2020). Ils ont ordonné 270 enquêtes et ouvert des enquêtes financières parallèles contre 67 personnes (contre 23 en 2020). Au total, 540 mises en accusation ont été prononcées (contre 470 en 2020). Les tribunaux ont rendu des jugements à l'encontre de 271 personnes en première instance sur la base de mises en accusation émanant de ces services (contre 230 en 2020). Des condamnations définitives ont été prononcées contre 255 personnes (contre 195 en 2020).

²⁵ Contributions des États membres à l'évaluation 2021 de la menace que représente la grande criminalité organisée dans l'Union européenne.

En 2021, les parquets de compétence générale (hors services spécialisés) ont émis 29 ordonnances d'enquête sur des infractions de corruption et de criminalité économique (contre 22 en 2020) et ont déposé moins de mises en accusation qu'en 2020 en raison du transfert progressif des affaires vers les services spécialisés (63 mises en accusation en 2021 contre 136 en 2020). Les tribunaux ont condamné 132 personnes en première instance et 80 personnes en dernière instance. Une confiscation définitive des avoirs n'a eu lieu que dans une affaire (contre trois en 2020).

b) Adopter une nouvelle stratégie de lutte contre la corruption fondée sur un plan d'action crédible et réaliste ainsi qu'un mécanisme de coordination efficace.

La stratégie nationale de lutte contre la corruption (2013-2018) ayant expiré, la Serbie doit adopter et commencer à mettre en œuvre une nouvelle stratégie fondée sur un plan d'action réaliste et un mécanisme de coordination efficace. L'élaboration de cette nouvelle stratégie et de ce nouveau plan d'action est toutefois toujours en cours.

Pour les secteurs particulièrement vulnérables à la corruption, la Serbie a adopté le plan opérationnel de prévention de la corruption dans les zones à risque particulier en septembre 2021.

Enfin, le ministère de l'éducation a adopté un plan opérationnel spécifique de lutte contre la corruption dans l'éducation en octobre 2021, et le ministère de la santé a adopté un plan de lutte contre la corruption dans le secteur de la santé en décembre 2021. Les deux plans doivent être mis en œuvre en 2022.

c) Poursuivre la mise en œuvre du plan d'action conjoint relatif à la lutte contre le terrorisme dans les Balkans occidentaux.

Dans le cadre de l'objectif n° 1 du plan d'action conjoint, en décembre 2021, le gouvernement a nommé le ministre de l'intérieur au poste de coordinateur national pour la prévention et la lutte contre le terrorisme. Il existe un organe national de coordination, chargé de coordonner la prévention et la lutte contre le terrorisme.

Dans le cadre de l'objectif n° 2, le gouvernement a poursuivi la mise en œuvre du plan d'action visant à identifier les combattants terroristes de retour au pays possédant la nationalité serbe lorsqu'ils franchissent la frontière de l'État.

d) Augmenter les efforts de prévention de toutes les formes de radicalisation menant à l'extrémisme violent et au terrorisme, y compris l'extrémisme de droite violent.

La Serbie poursuit ses efforts dans ce domaine. En 2021, la plateforme SIENA a été utilisée de manière intensive. Entre avril et mai 2021, la Serbie a ciblé les contenus extrémistes en ligne en collaboration avec Europol. La Tchéquie a fait part de sa coopération avec la Serbie pour lutter contre les fausses informations et renforcer la capacité des journalistes et des observateurs électoraux à faire face à la désinformation et à la propagande.

3. Recommandations à l'intention de la Serbie

La Serbie a pris des mesures pour donner suite aux recommandations antérieures de la Commission. Des efforts supplémentaires sont toutefois nécessaires en ce qui concerne la politique des visas, la gestion des frontières, la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, ainsi que la prévention et la lutte contre toutes les formes d'extrémisme violent. En particulier, les points suivants doivent faire l'objet d'un examen plus approfondi.

- a) Adopter une nouvelle stratégie et un nouveau plan d'action pour la gestion intégrée des frontières conformément aux nouveaux concepts de gestion intégrée des frontières.
- b) Donner suite aux engagements pris au plus haut niveau politique et aligner, de manière prioritaire, la politique des visas de la Serbie sur la liste de l'Union des pays tiers soumis à l'obligation de visa, notamment en ce qui concerne les pays tiers qui présentent des risques en matière de migration irrégulière ou de sécurité pour l'Union.
- c) Adopter une nouvelle stratégie de lutte contre la corruption fondée sur un plan d'action crédible et réaliste.
- d) Améliorer le bilan en matière de lutte contre la criminalité organisée, notamment le trafic de drogues, le blanchiment de capitaux, la confiscation des avoirs criminels et l'exploitation des migrants dans les États membres.
- e) Poursuivre la mise en œuvre de l'arrangement bilatéral dans le cadre du plan d'action conjoint relatif à la lutte contre le terrorisme dans les Balkans occidentaux, notamment en ce qui concerne la lutte contre le financement du terrorisme (objectif n° 4) et la protection des infrastructures critiques (objectif n° 5); adopter la nouvelle stratégie et le nouveau plan d'action en matière de lutte contre le terrorisme et de prévention de l'extrémisme violent, qui couvrent toutes les formes de radicalisation et d'extrémisme violent (indépendamment de leurs causes profondes politiques, religieuses ou ethno-nationalistes), conformément aux politiques de l'Union.

VI. Géorgie

1. Migration, asile et réadmission

1.1. Mesures prises pour assurer le respect permanent des critères de libéralisation du régime des visas

Les États membres ont confirmé la poursuite d'une bonne coopération avec les autorités géorgiennes en matière de retour et de réadmission. Le système bien établi de gestion des dossiers de réadmission s'est révélé particulièrement utile pendant la pandémie. Les efforts visant à faciliter la réintégration professionnelle et sociale des rapatriés se sont poursuivis dans le cadre du programme de réintégration de l'État.

Un accord de travail révisé entre Frontex et la Géorgie a été signé le 11 février 2021²⁶. Grâce à une coopération avancée avec Frontex, la Géorgie participe à des opérations conjointes et à des opérations de retour par collecte. Un plus grand nombre d'agents de Frontex ont été déployés dans les aéroports internationaux géorgiens, et des agents de police géorgiens ont été déployés dans les aéroports des États membres concernés.

La Géorgie applique la nouvelle stratégie de migration pour 2021-2030 et le plan d'action correspondant pour 2022. En 2021, la Géorgie est devenue un observateur du réseau européen des migrations. En août 2021, un nouveau plan d'action visant à réduire l'apatridie a été adopté.

²⁶ <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-renews-working-arrangement-with-georgia-e0212v#:~:text=Under%20the%20revised%20arrangement%2C%20Frontex,of%20border%20management%20and%20return.>

La dernière stratégie de gestion intégrée des frontières et le plan d'action correspondant ont expiré en 2018. La nouvelle stratégie et le nouveau plan d'action n'ont pas encore été approuvés. La nouvelle date d'approbation est prévue en automne 2022. Les efforts visant à renforcer la sûreté et la sécurité aux frontières au moyen de nouvelles infrastructures et d'équipements supplémentaires se sont poursuivis, avec un renforcement des capacités terrestres, aériennes et maritimes.

La Géorgie coopère régulièrement, tant sur le plan opérationnel qu'analytique, avec Europol, notamment en matière de trafic de migrants. Afin de cibler les réseaux criminels impliqués dans cette activité, le pays coopère dans un cadre bilatéral avec les États membres, notamment dans le cadre d'un vaste réseau d'attachés de police.

La Géorgie a indiqué qu'elle échangeait des informations avec INTERPOL sur les passeports perdus et volés. Les passeports non biométriques seront entièrement supprimés pour le 31 décembre 2024 au plus tard, date à laquelle tous les documents non biométriques expireront. Au 1er janvier 2022, le nombre restant de passeports non biométriques en cours de validité s'élevait à 12 371.

Un État membre a fait état d'une coopération avec la Géorgie dans la lutte contre la fraude documentaire. Un accord bilatéral de lutte contre l'immigration clandestine a été signé avec un autre État membre.

1.2. Mesures prises pour donner suite aux recommandations du quatrième rapport dans le cadre du mécanisme de suspension de l'exemption de visa

a) Continuer à traiter de manière proactive la question des demandes d'asile non fondées dans les États membres; Adapter les campagnes d'information sur le régime d'exemption de visa aux profils de migrants pertinents, y compris en ce qui concerne les groupes vulnérables, les personnes séjournant au-delà de la période pour laquelle l'entrée a été accordée (dépassements de séjour) et celles qui présentent des demandes d'asile non fondées.

La Géorgie a réalisé un travail important pour traiter les demandes d'asile non fondées dans les États membres. Depuis le 1^{er} janvier 2021, 2 202 citoyens ont été empêchés de quitter le pays sur la base d'une législation permettant aux autorités d'empêcher les départs vers les États membres si les conditions de base (moyens de subsistance, etc.) ne sont pas remplies. Les personnes qui aident des citoyens géorgiens à séjourner illégalement à l'étranger peuvent être poursuivies, bien que les autorités reconnaissent que ces procédures ne sont pas faciles à mettre en œuvre.

La Géorgie a également mené des campagnes d'information/de sensibilisation ciblées sur les conditions de voyage et de séjour dans l'Union.

b) Veiller à poursuivre l'alignement de la politique des visas de la Géorgie sur la liste de l'Union des pays tiers soumis à l'obligation de visa, notamment en ce qui concerne les pays tiers qui présentent des risques en matière de migration irrégulière ou de sécurité pour l'Union.

La politique des visas de la Géorgie n'est pas alignée sur la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à un visa pour les courts séjours dans l'Union. Les pays suivants, qui figurent sur la liste de l'Union des pays soumis à l'obligation de visa, sont exemptés de l'obligation de visa pour se rendre en Géorgie: l'Afrique du Sud, l'Arabie saoudite, El Salvador, l'Équateur, l'Iran, la Jordanie, le Kazakhstan, le Koweït, le Kirghizstan, le Liban, Oman, l'Ouzbékistan, le Qatar, la Russie, le Tadjikistan, la Thaïlande, le Turkménistan et la Turquie. La Géorgie n'a pas accompli de progrès sur ce point en 2021.

1.3. Suivi des tendances en matière de migration irrégulière, de demandes de protection internationale, de retour et de réadmission

En 2021, le nombre de demandes de protection internationale déposées dans les États membres a augmenté de 69 % par rapport à 2020, avec 14 600 demandes déposées en 2021 contre 8 650 en 2020. Le taux de reconnaissance a légèrement diminué, passant de 4,3 % en 2020 à 4,9 % en 2021.

En 2021, il y a eu 30 franchissements irréguliers des frontières des États membres par des Géorgiens, soit un nombre identique à celui de 2020. En 2021, le nombre de ressortissants géorgiens en situation de séjour irrégulier dans les États membres a augmenté de 28 %, avec 13 000 personnes en 2021 contre 10 165 en 2020. Suivant la même tendance à la hausse, le nombre de refus d'entrée émis à l'encontre de ressortissants géorgiens a augmenté de 50 %, passant de 2 065 en 2020 à 3 105 en 2021.

En 2021, le nombre de décisions de retour adoptées à l'égard de ressortissants géorgiens a diminué de 13 % (10 595 en 2021 contre 12 120 en 2020), tout comme le nombre de personnes ayant fait l'objet d'un retour effectif (5 495 en 2021 contre 6 330 en 2020). Frontex fait toutefois état d'une mise en œuvre satisfaisante de l'accord de réadmission avec l'Union en 2021. Plusieurs États membres font état d'une bonne coopération avec la Géorgie, notamment en ce qui concerne l'utilisation des vols de retour.

2. Coopération judiciaire, ordre public et sécurité

2.1. Mesures prises pour assurer le respect permanent des critères

Les États membres font état d'une bonne coopération générale avec la Géorgie dans le domaine de la sécurité. La Géorgie a continué à coopérer avec Europol et Eurojust et a pris part à des activités communes avec plusieurs États membres. Le pays a coopéré régulièrement avec les bureaux de recouvrement des avoirs de l'Union, en exécutant les demandes dans les délais.

La Géorgie a poursuivi sa lutte contre la corruption. En 2021, 197 personnes ont été poursuivies et 117 ont été condamnées, dont sept hauts responsables. Un travail considérable a été réalisé afin de former des procureurs spécialisés et des enquêteurs financiers, en particulier sur les techniques de traçage des avoirs et les procédures de gel et de confiscation. Le 16 mars 2021, la responsabilité de la coordination de la lutte contre la corruption a été transférée du ministère de la justice au gouvernement, le Premier ministre devenant le superviseur direct de l'ensemble de la politique. En avril 2021, le Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO) a publié un rapport confirmant que la Géorgie avait largement mis en œuvre ses recommandations sur la lutte contre la corruption formulées en 2017.

La Géorgie a continué à lutter contre la criminalité organisée dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la criminalité organisée (2021-2024) et du plan d'action (2021-2022) correspondant. Des efforts ont notamment été déployés pour lutter contre la cybercriminalité, le trafic de drogues et les systèmes de blanchiment de capitaux utilisés par la criminalité organisée. Ces activités comprenaient une coopération internationale fréquente. La Géorgie a finalisé l'application de la précédente stratégie nationale sur la consommation nocive de drogues et son plan d'action (2021-2022). L'adoption de la nouvelle stratégie (2022-2026) et du plan d'action (2022-2023) est prévue en 2022. La stratégie nationale de prévention de la toxicomanie (2021-2026) est actuellement mise en œuvre. La stratégie de police fondée sur le renseignement (2021-2025) a été adoptée

le 11 juillet 2021. Le renforcement des capacités afin de former des spécialistes supplémentaires dans la lutte contre le blanchiment de capitaux s'est poursuivi en 2021.

La Géorgie participe activement au projet «Lutte contre la criminalité organisée dans la région du Partenariat oriental» mis en œuvre par Europol. La coopération avec la CEPOL s'est poursuivie de manière intensive, notamment en ce qui concerne le renforcement du programme d'échange. De nombreux agents de sécurité et de police géorgiens ont bénéficié de stages dans les institutions compétentes des États membres.

La Géorgie met en œuvre une stratégie nationale et un plan d'action de lutte contre le terrorisme. Le pays participe aux efforts internationaux de lutte contre le terrorisme et est un membre actif de la coalition internationale de lutte contre Daech. La Géorgie a mis en place un cadre juridique complet pour ériger en infraction le financement du terrorisme.

Les réseaux géorgiens de criminalité organisée continuent néanmoins de figurer parmi les plus actifs dans la criminalité organisée contre les biens dans toute l'Union, notamment les cambriolages, le vol de véhicules et de pièces détachées de véhicules, et le vol à l'étalage organisé. Les réseaux criminels géorgiens continuent également à jouer un rôle actif dans le trafic de migrants irréguliers de la Turquie vers l'Union.

Le 30 décembre 2021, le Parlement a adopté, dans le cadre d'une procédure accélérée, un paquet législatif qui a permis de démanteler le service de l'inspecteur de l'État, qui bénéficiait du soutien de l'Union. L'inspecteur de l'État a été révoqué sans suivre la procédure standard. Cette situation a suscité des inquiétudes quant au maintien de l'indépendance de l'autorité géorgienne chargée de la protection des données, qui constitue un critère dans le cadre de la libéralisation du régime des visas. Deux institutions distinctes ont été créées à la place du service d'inspection de l'État et du poste d'inspecteur de l'État: le service d'enquêtes spéciales et le service de protection des données à caractère personnel.

2.2. Mesures prises pour donner suite aux recommandations du quatrième rapport dans le cadre du mécanisme de suspension de l'exemption de visa

a) Améliorer l'efficacité des institutions de lutte contre la corruption et des autorités répressives afin de mieux traiter les affaires de grande corruption; veiller à ce que tous ces cas fassent l'objet d'une enquête;

Le 16 mars 2021, la coordination de la lutte contre la corruption a été transférée du ministère de la justice au bureau de l'administration du gouvernement (BAG), qui dépend directement du Premier ministre. Le 9 juin 2021, le secrétariat de lutte contre la corruption a été créé au sein du BAG afin d'exercer les fonctions du secrétariat du conseil de lutte contre la corruption, de définir la nouvelle stratégie de lutte contre la corruption et ses plans d'action, et de suivre leur mise en œuvre.

En 2021, 218 enquêtes ont été ouvertes, 197 personnes ont été poursuivies et 117 personnes ont été condamnées en rapport avec la corruption. Dans le cadre de ces poursuites et condamnations, 14 hauts responsables, dont le vice-ministre, un procureur de district adjoint, le chef et le chef adjoint de la personne morale de droit public, des gouverneurs, des gouverneurs adjoints, un maire adjoint et des membres de conseils locaux (au moment de la commission de la fraction) ont été poursuivis et sept ont été condamnés pour corruption. Des efforts supplémentaires doivent toutefois être consentis

pour lutter contre la corruption à haut niveau et, en particulier, pour s'attaquer au rôle des intérêts particuliers à grande échelle et à leur influence sur les plans économique et politique²⁷.

b) Achever la réforme de la Cour suprême en mettant la procédure de sélection des juges en totale conformité avec les recommandations de la Commission de Venise et avec les normes européennes; finaliser la réforme des poursuites, notamment la séparation de pouvoir entre enquêteurs et procureurs.

Entre 2019 et 2021, 28 juges ont été nommés à la Cour suprême avec un mandat à vie. Ces nominations, effectuées avant que les lacunes existantes dans le processus de nomination ne soient corrigées, ne sont pas conformes aux recommandations du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE et de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe. L'Union avait exprimé à plusieurs reprises²⁸ ses préoccupations au sujet de cette procédure, qui portait atteinte à l'indépendance de la justice et à la confiance du public dans le système judiciaire géorgien.

Le 30 septembre 2020 et le 1^{er} avril 2021, le Parlement géorgien a adopté des modifications du processus de sélection des juges de la Cour suprême. Un certain nombre de recommandations de la Commission de Venise n'ont toutefois pas été prises en considération, et des travaux supplémentaires sont nécessaires pour aligner pleinement la procédure de nomination des juges de la Cour suprême sur ces recommandations.

La deuxième tranche de 75 millions d'EUR d'aide macrofinancière à la Géorgie a été annulée par la Commission dans sa décision du 7 octobre 2021, notamment en raison du non-respect de la condition liée au système judiciaire, à savoir accroître l'indépendance, la responsabilité et la qualité du système judiciaire. La sélection des juges de la Cour suprême s'est déroulée en l'absence des modifications législatives nécessaires pour garantir le respect intégral de toutes les recommandations de la Commission de Venise. Le processus n'a pas non plus permis de garantir l'égalité de traitement de tous les candidats. En outre, plusieurs autres modifications visant à accroître la transparence du système judiciaire n'ont pas été adoptées.

Des modifications établissant une séparation claire entre les pouvoirs d'un procureur et ceux d'un enquêteur pendant une enquête ont été soumises au Parlement le 24 novembre 2021. La procédure législative est en cours.

a) Finaliser le développement opérationnel de la cellule de renseignement financier (CRF) en veillant: i) à ce qu'elle soit en mesure d'obtenir les informations nécessaires de la part des entités déclarantes; et ii) à ce qu'elle ait pleinement accès, en temps utile, aux informations financières et administratives et aux informations en matière de répression qui sont nécessaires pour exercer correctement ses fonctions.

Selon les informations fournies par la Géorgie et confirmées par le dernier rapport du comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (Moneyval)²⁹, le développement opérationnel de la CRF a été finalisé. En raison

²⁷ Voir avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Géorgie à l'Union européenne, COM(2022) 405 final.

²⁸ https://www.eeas.europa.eu/eeas/georgia-statement-spokesperson-appointment-supreme-court-judges_fr

²⁹ <https://rm.coe.int/moneyval-2020-20-5th-round-mer-georgia/1680a03271>

d'autres lacunes, les auteurs de ce rapport estiment toutefois que la performance globale de la CRF de Géorgie n'est que partiellement conforme à leurs recommandations.

b) Poursuivre les efforts de prévention et de lutte contre la criminalité organisée, en particulier contre le blanchiment des profits provenant d'activités illégales.

La Géorgie a continué à lutter contre la criminalité organisée dans le cadre de sa stratégie nationale dans ce domaine et de ses plans d'action correspondants. Le bureau de liaison géorgien auprès d'Europol a coopéré étroitement avec les équipes du Centre européen de lutte contre la grande criminalité organisée. La coopération bilatérale a également été renforcée, notamment dans le cadre d'arrangements bilatéraux et du réseau d'attachés de police dans 11 États membres, avec un accent particulier sur la lutte contre le blanchiment de capitaux.

En 2021, le procureur de liaison géorgien auprès d'Eurojust a enregistré deux nouvelles affaires, tandis que 21 nouvelles affaires ont été enregistrées par les membres nationaux d'Eurojust à l'égard de la Géorgie. Ces affaires concernent principalement la corruption, le trafic de migrants, l'escroquerie et la fraude, ainsi que le blanchiment de capitaux. En 2021, la Géorgie a signé un nouvel accord relatif à une équipe commune d'enquête dans une affaire soutenue par Eurojust.

Malgré les mesures susmentionnées, les réseaux criminels originaires de la Géorgie ou ayant des liens avec ce pays restent actifs dans l'Union. Leurs activités criminelles sont diverses et comprennent la criminalité organisée contre les biens (cambriolages, vols de véhicules à moteur, vols qualifiés), le trafic de migrants et le trafic de drogues (en particulier d'héroïne)³⁰.

c) Poursuivre les efforts visant à aligner pleinement la législation nationale sur l'acquis de l'Union en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

En 2021, la Géorgie s'est efforcée de mieux aligner sa législation en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme sur celle de l'UE, ce qui a permis aux autorités géorgiennes d'agir sur les listes du Comité des sanctions des Nations unies dès leur publication. D'autres modifications législatives autoriseront la CRF géorgienne à soumettre davantage d'informations confidentielles à un plus grand nombre d'institutions nationales (dont le ministère des finances) qu'auparavant pour les infractions liées au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme. La procédure législative visant à approuver ces modifications est en cours.

3. Recommandations à l'intention de la Géorgie

Dans l'ensemble, la Géorgie continue de satisfaire aux critères de libéralisation du régime des visas et a pris des mesures pour donner suite aux recommandations antérieures de la Commission. Des efforts supplémentaires sont toutefois nécessaires en ce qui concerne la politique des visas et la lutte contre le blanchiment de capitaux et la criminalité organisée. En particulier, les points suivants doivent faire l'objet d'un examen plus approfondi.

- a) Aligner la politique des visas de la Géorgie sur la liste de l'Union des pays tiers soumis à l'obligation de visa, notamment en ce qui concerne les pays tiers qui présentent des risques en matière de migration irrégulière ou de sécurité pour l'Union.

³⁰ Contributions des États membres à l'évaluation 2021 de la menace que représente la grande criminalité organisée dans l'Union européenne.

- b) Continuer à traiter les demandes d'asile non fondées dans les États membres; Adapter les campagnes d'information sur le régime d'exemption de visa aux profils de migrants pertinents, y compris en ce qui concerne les groupes vulnérables, les personnes séjournant au-delà de la période pour laquelle l'entrée a été accordée (dépassements de séjour) et celles qui présentent des demandes d'asile non fondées.
- c) Accroître les efforts de lutte contre la corruption, en particulier contre le rôle des intérêts particuliers à grande échelle et leur influence sur les plans économique et politique, notamment en renforçant l'indépendance et la coordination des institutions de lutte contre la corruption et en leur fournissant les ressources nécessaires.
- d) Mener à bien l'alignement complet de la législation nationale sur l'acquis de l'Union en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.
- e) Intensifier les efforts de lutte contre la criminalité organisée, en particulier contre les réseaux liés aux opérations dans l'Union.
- f) Aligner pleinement la procédure de nomination des juges de la Cour suprême sur les recommandations de la Commission de Venise, et adopter et mettre en œuvre une législation évaluant l'intégrité et les performances des juges de la Cour suprême.
- g) Garantir l'indépendance de l'autorité de protection des données.

VII. Moldavie

1. Migration, asile et réadmission

En 2021, les États membres ont fait état d'une bonne coopération générale avec la République de Moldavie (ci-après la «Moldavie») dans le domaine de la gestion des frontières et de la migration, y compris de la réadmission. Certains problèmes ont été signalés concernant le retour des ressortissants de pays tiers, notamment ceux mariés à des citoyens moldaves, mais ils concernaient un nombre très limité de cas. Certains retards administratifs ont également été signalés dans le traitement des demandes de réadmission par la Moldavie. Quatre États membres (l'Allemagne, la France, la Lettonie et la Lituanie) ont fait état d'activités opérationnelles et de projets dans un cadre bilatéral avec le pays en matière de migration et de gestion des frontières.

La Moldavie a poursuivi ses efforts visant à améliorer les systèmes de gestion des frontières et de migration en investissant dans les infrastructures, les logiciels et la formation. Le pays est également bénéficiaire d'un plan de coopération entre Frontex et la police aux frontières moldave. En décembre 2021, le plan a été renouvelé pour la période 2022-2024.

La mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière entre la Moldavie et l'Ukraine (EU BAM Moldavie/Ukraine) a réorienté son travail immédiatement à partir du 24 février 2022 afin d'aider à gérer les personnes déplacées en provenance d'Ukraine. Les mesures comprennent des conseils sur la rationalisation des flux, l'assistance aux migrants vulnérables, la fourniture d'informations sur les procédures de contrôle frontalier de base à suivre pour l'entrée, et l'assistance au dédouanement de l'aide humanitaire. Le 2 juin, un nouveau protocole d'accord a été signé entre la Commission, l'Ukraine et la Moldavie³¹ prévoyant la possibilité pour l'EU BAM Moldavie/Ukraine d'utiliser des pouvoirs exécutifs dans le contrôle aux frontières si l'un des pays le demande.

³¹ <https://eubam.org/newsroom/the-eu-steps-up-support-to-border-management-on-the-moldova-ukraine-border/>

L'EU BAM Moldavie/Ukraine opère en pleine coopération avec le personnel de Frontex pour couvrir les principaux points de passage.

En ce qui concerne la sécurité des documents, la Moldavie ne délivre plus que des passeports biométriques conformes aux normes de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). L'élimination progressive des passeports non conformes à l'OACI a été achevée le 1er janvier 2021. La Moldavie a poursuivi la formation intensive du personnel chargé des passeports. La coopération avec INTERPOL en ce qui concerne les passeports perdus et volés est régulière et systématique.

En mars 2021, la Moldavie est devenue un observateur du réseau européen des migrations.

1.1. Mesures prises pour donner suite aux recommandations du quatrième rapport dans le cadre du mécanisme de suspension de l'exemption de visa

La Commission avait formulé les recommandations suivantes dans le *quatrième rapport dans le cadre du mécanisme de suspension de l'exemption de visa*.

- a) Adapter les campagnes d'information sur le régime d'exemption de visa aux profils de migrants pertinents, y compris en ce qui concerne les groupes vulnérables, les personnes séjournant au-delà de la période pour laquelle l'entrée a été accordée (dépassements de séjour) et celles qui présentent des demandes d'asile non fondées.*

Le thème des déplacements sans visa vers l'Union est régulièrement abordé dans les campagnes d'information sur les questions générales d'intégration européenne. Une mesure plus ciblée prise en 2021 a été la publication d'une édition révisée du guide sur la liberté de circulation dans l'Union pour les citoyens moldaves. Des campagnes sur mesure sont menées auprès des minorités vulnérables par des médiateurs communautaires.

- b) Veiller à poursuivre l'alignement de la politique des visas de la Moldavie sur la liste de l'Union des pays tiers soumis à l'obligation de visa, notamment en ce qui concerne les pays tiers qui présentent des risques en matière de migration irrégulière ou de sécurité pour l'Union.*

La politique des visas de la Moldavie n'est pas alignée sur la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour les courts séjours dans l'Union. Les pays suivants, qui figurent sur la liste de l'Union des pays soumis à l'obligation de visa, sont exemptés de l'obligation de visa par la Moldavie: l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, Cuba, El Salvador, l'Équateur, le Kazakhstan, le Kirghizstan, la Russie, le Tadjikistan, la Turquie et l'Ouzbékistan. Il n'y a pas eu de changements significatifs en 2021.

1.2. Suivi des tendances en matière de migration irrégulière, de demandes de protection internationale, de retour et de réadmission

Le nombre de demandes de protection internationale déposées dans les États membres par des ressortissants moldaves a augmenté de 63 % entre 2020 et 2021, avec 4 830 demandes déposées en 2020 contre 7 885 en 2021. Le taux de reconnaissance était de 1 % en 2021 (identique à celui de 2020).

En 2021, les tentatives de franchissement irrégulier des frontières extérieures de l'Union par des ressortissants moldaves sont restées à un niveau très faible (21) et inférieures à celles enregistrées en 2020 (34). Le nombre de ressortissants moldaves en situation de séjour irrégulier est passé

de 24 610 en 2020 à 42 150 en 2021, soit une augmentation de 71 %. En 2021, le nombre de ressortissants moldaves s'étant vu refuser l'entrée dans les États membres s'élevait à 9 065, soit 11 % de moins qu'en 2020, année au cours de laquelle le nombre le plus élevé jamais enregistré pour cette nationalité a été atteint (10 150).

En 2021, le nombre de décisions de retour adoptées à l'égard de ressortissants moldaves a augmenté de 17 % (7 935 en 2021 contre 6 765 en 2020). Le nombre de retours effectifs a toutefois été inférieur de 14 % à celui de 2020 (2 785 en 2021 contre 3 240 en 2020). Les États membres font toutefois état d'une bonne coopération en matière de réadmission de leurs propres ressortissants et Frontex signale une mise en œuvre sans heurts des opérations de retour.

2. Coopération judiciaire, ordre public et sécurité

En 2021, la Moldavie a continué à coopérer avec plusieurs États membres dans le domaine de la sécurité.

La Moldavie a poursuivi la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la drogue (2020-2027), la stratégie de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (2020-2025) et la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la traite des êtres humains (2018-2023). Cette dernière stratégie vise à améliorer les services destinés aux victimes de la traite et aux groupes vulnérables (y compris les migrants et les demandeurs d'asile) et la formation systématique des enquêteurs, des procureurs et des juges pour traiter les affaires de traite des êtres humains. La stratégie nationale de lutte contre la criminalité organisée a toutefois expiré en 2019. La nouvelle stratégie et le plan d'action qui l'accompagne n'ont toujours pas été adoptés.

La lutte contre la corruption a continué d'être menée par le centre national de lutte contre la corruption en coopération avec le parquet anticorruption (une section spécialisée du bureau du parquet général).

La Moldavie a beaucoup investi dans les mesures de réforme visant à lutter contre la criminalité organisée et les flux financiers illicites. En 2021, 18 organisations criminelles ont fait l'objet d'une enquête et 44 membres de ces organisations ont été arrêtés. La Moldavie est considérée comme un partenaire fiable dans la lutte contre la criminalité organisée, en particulier dans la lutte contre la cybercriminalité (enquêtes sur les fraudes/extorsions de paiement en ligne, éradication de l'exploitation sexuelle des enfants en ligne, etc.). Le gouvernement et le Parlement ont élaboré une série de modifications législatives sur le gel, le recouvrement et la confiscation des avoirs criminels, afin d'améliorer l'efficacité de l'agence de recouvrement des avoirs criminels (une subdivision autonome spécialisée opérant au sein du Centre national de lutte contre la corruption depuis 2018). Le processus législatif est toutefois toujours en cours.

Les réseaux criminels originaires de la Moldavie ou ayant des liens avec ce pays restent actifs dans l'Union. Leurs activités criminelles sont diverses et comprennent la criminalité organisée contre les biens (cambriolages, vols de véhicules à moteur, vols qualifiés), le trafic de migrants, la cybercriminalité, la fraude aux paiements scripturaux, la production et le trafic de tabac illicite et le trafic de drogues³².

³² Contributions des États membres à l'évaluation 2021 de la menace que représente la grande criminalité organisée dans l'Union européenne.

La Commission avait formulé les recommandations suivantes dans le *quatrième rapport dans le cadre du mécanisme de suspension de l'exemption de visa*.

a) Adopter une stratégie et un plan d'action pour les réformes de la justice.

La nouvelle stratégie (2022-2025) visant à garantir l'indépendance et l'intégrité du secteur de la justice et le plan d'action qui l'accompagne ont été adoptés le 6 décembre 2021.

b) Adopter des modifications constitutionnelles relatives au système judiciaire conformément aux recommandations de la Commission de Venise.

Le Parlement a adopté des modifications constitutionnelles relatives au système judiciaire le 23 septembre 2021, qui sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2022. Ces modifications améliorent considérablement le cadre juridique relatif à l'indépendance, à la responsabilité et à l'efficacité du pouvoir judiciaire et de l'administration judiciaire, conformément aux recommandations du Conseil de l'Europe. En particulier, les modifications rendent la composition du Conseil supérieur de la magistrature conforme aux recommandations en excluant les membres de droit et en révisant le processus de nomination des membres non professionnels du Conseil. Cette mesure renforce le rôle du président dans la nomination des juges, en réglementant l'immunité fonctionnelle des juges au niveau constitutionnel et en modifiant la procédure de nomination des juges à la Cour suprême de justice afin de réduire le risque de politisation.

c) Veiller à ce que les nominations judiciaires soient effectuées dans le cadre d'un processus de sélection transparent et fondées sur le mérite, comprenant des justifications bien motivées des nominations et des rejets selon des critères de compétence et d'intégrité.

La Moldavie dispose d'une législation complète régissant les nominations judiciaires. Les principales institutions participant au processus de sélection des juges sont le collège compétent en matière de sélection et de carrière des juges et le Conseil supérieur de la magistrature. Le centre national de lutte contre la corruption procède à l'examen des candidats en vérifiant les déclarations de patrimoine/d'intérêts ainsi que les certificats de l'autorité nationale pour l'intégrité et en consultant les casiers judiciaires.

La transparence du processus de sélection est assurée par la publication d'annonces sur le lancement des concours, d'informations sur les candidats et des résultats des concours. Le système de nomination et de promotion des juges et des procureurs après la phase de formation initiale/d'examen de fin d'études par le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil supérieur des procureurs n'est toutefois pas suffisamment transparent, et les critères ne sont pas clairs.

En mars 2022, la loi sur la présélection des candidats aux conseils des juges et des procureurs a été adoptée. La loi prévoit une évaluation de l'intégrité des futurs membres du Conseil supérieur de la magistrature, du Conseil supérieur des procureurs et de leurs organes spécialisés par un comité d'évaluation composé de trois membres nationaux et de trois membres internationaux. L'objectif est d'accroître l'intégrité des organes d'auto-administration des juges et des procureurs et de renforcer la confiance du public dans leurs activités et dans le système judiciaire dans son ensemble. La plupart des recommandations de la Commission de Venise ont été mises en œuvre.

d) Assurer la mise en œuvre effective du système de déclaration de patrimoine par les acteurs de haut niveau.

Le 7 octobre 2021, le Parlement a adopté des modifications au système de déclaration de patrimoine en établissant les caractéristiques suivantes: i) déclaration du patrimoine à sa valeur marchande réelle; ii) extension du champ des contrôles des personnes en cas de suspicion justifiée; et iii) autorisation des inspecteurs de l'agence pour l'intégrité à demander une évaluation indépendante du patrimoine. En 2021, l'autorité nationale pour l'intégrité a continué à vérifier les déclarations de priorité des ministres, des membres du Parlement, des chefs des services administratifs, de la direction de la banque nationale, des juges et des procureurs. Le deuxième rapport intermédiaire de conformité du quatrième cycle d'évaluation du GRECO fait l'éloge des réformes en matière de déclaration de patrimoine, mais prévient que la stratégie de l'autorité nationale pour l'intégrité n'est pas pleinement efficace.

e) Imposer une répartition efficace des compétences des agences anticorruption et veiller à ce que le parquet anticorruption se concentre sur les affaires de corruption à haut niveau.

En 2021, les travaux ont commencé sur les projets de modification du code pénal et du code de procédure pénale visant à délimiter les compétences du parquet anticorruption dans les enquêtes sur les affaires de corruption à haut niveau et à restructurer le centre national de lutte contre la corruption. Les discussions se sont poursuivies au niveau des organismes gouvernementaux compétents, aux fins de l'adoption des modifications par le Parlement en 2022.

f) Adopter une législation secondaire mettant en œuvre la loi sur les sanctions en matière de blanchiment de capitaux.

Il n'y a pas eu d'évolution législative majeure sur ce point. Les autorités prévoient l'entrée en vigueur des actes juridiques respectifs seulement en 2023.

g) Progresser dans les enquêtes et les poursuites concernant les principaux programmes de blanchiment de capitaux.

Le parquet anticorruption a continué à enquêter sur des affaires importantes. Un exemple est le programme «Laundromat», dans lequel certaines banques moldaves et lettones ont transféré illégalement à l'étranger des fonds russes évalués à 22 milliards d'USD. Cette affaire fait l'objet d'une enquête en coopération avec la Lettonie. Une nouvelle équipe d'enquête a été créée le 5 novembre 2021, composée des procureurs du parquet anticorruption et des officiers de police judiciaire du centre national de lutte contre la corruption. En 2021, l'Office a ouvert ou poursuivi 26 autres enquêtes sur des cas majeurs.

h) Aligner la législation nationale sur l'acquis de l'Union en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

La directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme a été transposée dans le droit moldave en deux étapes (en 2017 et en 2020). D'autres règles administratives ont été adoptées en mars 2021 par la Banque nationale.

La loi sur la prévention et la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ne sera modifiée qu'en 2022. Elle devrait inclure la transposition de la 5e directive anti-blanchiment, les dispositions du règlement sur le contrôle des mouvements d'argent liquide de 2018, les recommandations du comité Moneyval et d'autres modifications nécessaires spécifiques à la Moldavie.

i) Renforcer les efforts contre la fraude bancaire en actualisant la stratégie de recouvrement des avoirs criminels et en mettant en place un nouveau mécanisme de recouvrement des avoirs.

Le 18 mai 2021, la stratégie de recouvrement des avoirs a été remplacée par un nouveau mécanisme de recouvrement des avoirs approuvé par un arrêté conjoint du parquet général, du centre national de lutte contre la corruption, du service fiscal de l'État et du service de prévention et de lutte contre le blanchiment de capitaux. L'agence de recouvrement des avoirs criminels, ainsi que les autres autorités compétentes, travaillent actuellement sur le projet de programme national sur le recouvrement des avoirs, qui devrait être adopté par le Parlement en 2022.

j) Finaliser l'enquête sur la fraude bancaire de 2014 dans le but de traduire les responsables en justice et de récupérer les fonds détournés.

L'enquête sur la fraude bancaire de 2014 s'est poursuivie en 2021. Six nouvelles affaires pénales liées à la fraude ont été portées en justice par le parquet anticorruption. Les avoirs saisis dans le cadre de ces six affaires s'élevaient à 2 288 718 EUR au total. Un montant supplémentaire de 1 400 000 EUR a été récupéré grâce à la coopération judiciaire internationale. Depuis le début de l'enquête, la valeur totale des fonds récupérés s'élève à 367 115 731 EUR. L'une des raisons de l'adoption du mécanisme de recouvrement des avoirs susmentionné en mai 2021 était d'accélérer la restitution à l'État moldave des fonds volés dans cette fraude bancaire.

3. Recommandations à l'intention de la Moldavie

La Moldavie a pris des mesures pour donner suite aux recommandations de la Commission. Des efforts supplémentaires sont toutefois nécessaires dans les domaines de la politique des visas, du blanchiment d'argent et de la criminalité organisée. En particulier, les points suivants doivent faire l'objet d'un examen plus approfondi.

- a) Aligner la politique des visas de la Moldavie sur la liste de l'Union des pays tiers soumis à l'obligation de visa, notamment en ce qui concerne les pays tiers qui présentent des risques en matière de migration irrégulière ou de sécurité pour l'Union.
- b) Adapter les campagnes d'information sur le régime d'exemption de visa aux profils de migrants pertinents, y compris en ce qui concerne les groupes vulnérables, les personnes séjournant au-delà de la période pour laquelle l'entrée a été accordée (dépassements de séjour) et celles qui présentent des demandes d'asile non fondées.
- c) Séparer clairement les pouvoirs et renforcer la coordination entre les organes de lutte contre la corruption qui enquêtent sur les affaires de corruption à haut niveau.
- d) Achever l'alignement sur la législation de l'Union en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, adopter une législation secondaire mettant en œuvre la loi sur les sanctions en matière de blanchiment de capitaux et appliquer les recommandations du comité Moneyval.
- e) Accroître les efforts contre la criminalité organisée, y compris contre certains réseaux qui font entrer clandestinement des personnes et des marchandises dans l'Union, en étroite coopération avec les institutions de l'Union, les États membres et les partenaires internationaux.
- f) Renforcer les efforts de lutte contre la fraude bancaire en adoptant la stratégie nationale de recouvrement des avoirs criminels et en mettant en place un nouveau mécanisme efficace de gel, de saisie, de confiscation et de capitalisation des avoirs criminels.

VIII. Ukraine

Comme le champ d'application du présent rapport s'étend jusqu'à la fin de 2021, cette section reflète principalement la situation avant le début de l'agression militaire non provoquée et injustifiée de la Russie contre l'Ukraine le 24 février 2022.

L'agression de la Russie a entraîné l'afflux de millions de personnes cherchant refuge dans l'Union et les pays voisins. À la suite d'une proposition de la Commission visant à activer pour la première fois la directive³³ sur la protection temporaire, le 4 mars 2022, le Conseil a adopté la décision d'exécution (UE) 2022/382 qui accorde le statut de protection temporaire aux ressortissants ukrainiens (et à d'autres catégories de personnes) déplacés depuis l'Ukraine le 24 février 2022 ou après. En outre, la Commission a adopté des lignes directrices opérationnelles pour la gestion des frontières extérieures afin de faciliter le franchissement des frontières entre l'Union et l'Ukraine³⁴. Entre le 24 février et le 5 septembre, près de 8,9 millions d'entrées de ressortissants ukrainiens dans l'Union ont été enregistrées.

Dans ces circonstances exceptionnelles, le régime d'exemption des visas entre l'Union et l'Ukraine a permis de faciliter les déplacements à destination et au départ de l'Ukraine, en particulier pour les ressortissants ukrainiens qui ont décidé de ne pas s'installer dans l'Union ou qui ne relèvent pas du champ d'application de la directive sur la protection temporaire.

Malgré l'évolution radicale de la situation, la Commission estime qu'il est toujours pertinent de continuer à surveiller le respect des critères de libéralisation du régime des visas par l'Ukraine, et elle continuera à aider les autorités ukrainiennes à mettre en œuvre les réformes nécessaires pour que le pays continue de satisfaire à ces critères.

1. Migration, asile et réadmission

1.1. Mesures prises pour assurer le respect permanent des critères de libéralisation du régime des visas

En 2021, les États membres ont confirmé la poursuite d'une bonne coopération avec l'Ukraine en matière de retour et de réadmission et dans d'autres domaines de la migration, en particulier avec la Belgique, l'Allemagne, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne. 2021. L'Ukraine a continué à travailler avec de nombreux États membres pour rédiger et adopter des protocoles d'application sur la réadmission. Le pays a également poursuivi ses efforts visant à réduire le nombre de demandes d'asile non fondées déposées par ses citoyens dans l'Union en menant plusieurs campagnes d'information sur les droits des demandeurs d'asile.

L'Ukraine a continué à mettre en œuvre la stratégie de gestion intégrée des frontières (2019-2025) et le plan d'action correspondant, ainsi que la stratégie de politique migratoire (2018-2021) et son plan d'action. Les travaux sur le nouveau plan d'action pour l'après 2022 ont commencé avec la participation des experts du projet EU4IBM.

En 2021, des efforts considérables ont été déployés pour améliorer l'efficacité des systèmes informatiques de soutien aux contrôles aux frontières et de l'immigration, notamment la poursuite du

³³ Directive 2001/55/CE.

³⁴ Communication de la Commission fournissant des lignes directrices opérationnelles pour la gestion des frontières extérieures afin de faciliter le franchissement des frontières entre l'UE et l'Ukraine (2022/C 104 I/01).

projet de l'OIM financé par l'Union «Soutien à la gestion de la migration et de l'asile en Ukraine» (IMMIS).

Une analyse conjointe des menaces pour la sécurité des frontières a été réalisée avec la Slovaquie, la Pologne, la Hongrie, la Roumanie et la Moldavie. En outre, une évaluation trilatérale conjointe des menaces pesant sur la sécurité des frontières nationales a été réalisée avec la Pologne et la Biélorussie. En outre, l'élaboration d'un rapport commun ukraino-allemand sur la situation de la police aux frontières ukrainienne s'est poursuivie.

En 2021, les travaux dans le domaine de l'asile ont été considérablement perturbés par la pandémie de COVID-19. La nécessité d'appliquer des règles de distanciation sociale a soumis les demandeurs d'asile et le personnel des centres d'asile et des centres de détention temporaire à un stress considérable. Des investissements considérables (notamment dans des installations médicales plus nombreuses, des chambres d'isolement et la sécurité incendie) ont été réalisés afin que les centres de détention temporaire et autres installations puissent répondre aux exigences particulières en matière de santé et de sécurité.

L'Ukraine délivre des passeports biométriques depuis 2015. Les derniers passeports non biométriques ont été délivrés en 2016 et leur suppression complète est prévue pour 2026, date à laquelle ils expireront.

1.2 Mesures prises pour donner suite aux recommandations du quatrième rapport dans le cadre du mécanisme de suspension de l'exemption de visa

a) Poursuivre les efforts visant à réduire le nombre de ressortissants ukrainiens séjournant irrégulièrement dans les États membres de l'UE et déposant des demandes d'asile non justifiées.

Les efforts des autorités ukrainiennes se concentrent sur l'information des citoyens sur les règles en matière de déplacement sans visa. En plus d'être disponibles sur les sites web, les informations sont également données dans des campagnes spécifiquement conçues [voir recommandation c) ci-dessous] ou des campagnes générales sur l'intégration européenne (par exemple EUKraina), qui comprennent des chapitres sur les déplacements sans visa.

Avant l'invasion de l'Ukraine par la Russie, les autorités ukrainiennes se sont engagées de manière proactive avec la Commission en demandant les bonnes pratiques et/ou les mesures concrètes qui pourraient être prises pour réduire le nombre de demandes d'asile injustifiées. Dans le contexte actuel, l'Ukraine coopère étroitement avec l'Union et les États membres afin d'informer ses citoyens sur les droits et obligations liés au régime de protection temporaire.

b) Éliminer la possibilité pour les ressortissants ukrainiens de détenir plus d'un passeport valable à la fois; mettre fin à la délivrance de ces passeports «supplémentaires» et annuler la validité de ceux qui ont été délivrés.

L'Ukraine a pris l'initiative de contacter la Commission et la Pologne pour discuter des solutions possibles. Fin 2021 et début 2022, l'Ukraine a mené des consultations avec l'Union et la Pologne sur les aspects techniques de cette question. Ces consultations ont été mises à mal par l'agression de la Russie contre l'Ukraine, mais elles sont poursuivies entre l'Ukraine et la Pologne, notamment sur les solutions pratiques dans le contexte de la guerre. Certains aspects ont toutefois fait l'objet d'explications mutuelles, notamment la délivrance de plus d'un passeport. Pour de nombreuses

raisons, cette pratique est courante, même dans les États membres, et il n'est pas nécessaire de la modifier. En outre, les autorités du pays veillent déjà à ce que chaque citoyen ukrainien dispose d'un numéro d'identification personnel unique, qui ne change jamais et figure sur chaque document d'identification, y compris les passeports.

c) Adapter les campagnes d'information sur le régime d'exemption de visa aux profils de migrants pertinents, y compris en ce qui concerne les groupes vulnérables, les personnes séjournant au-delà de la période pour laquelle l'entrée a été accordée (dépassements de séjour) et celles qui présentent des demandes d'asile non fondées.

Les autorités ukrainiennes ont mené des campagnes d'information régulières sur les droits et responsabilités de ses citoyens lorsqu'ils se rendent dans les pays de l'Union. Il s'agit notamment des campagnes «Safe Migration» et «Work Safe», cette dernière étant consacrée à la prévention de la traite des êtres humains et de l'exploitation des migrants.

d) Veiller à poursuivre l'alignement de la politique des visas de l'Ukraine sur la liste de l'Union des pays tiers soumis à l'obligation de visa, notamment en ce qui concerne les pays tiers qui présentent des risques en matière de migration irrégulière ou de sécurité pour l'Union.

La politique des visas de l'Ukraine n'est pas alignée sur la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour les courts séjours dans l'Union. Les pays suivants, qui figurent sur la liste de l'Union des pays soumis à l'obligation de visa, sont exemptés de l'obligation de visa par l'Ukraine: l'Arabie saoudite, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bahreïn, la Biélorussie, l'Équateur, le Kazakhstan, le Koweït, le Kirghizstan, la Mongolie, Oman, l'Ouzbékistan, le Qatar, le Tadjikistan et la Turquie. Il n'y a pas eu de changements significatifs en 2021.

1.3. Suivi des tendances en matière de migration irrégulière, de demandes de protection internationale, de retour et de réadmission

En 2021, le nombre de demandes de protection internationale déposées dans les États membres par des ressortissants ukrainiens s'élevait à 6 460, soit 8 % de plus qu'en 2020 (5 990). Le taux de reconnaissance a augmenté, passant de 11,2 % en 2020 à 17,1 % en 2021.

Le nombre de ressortissants ukrainiens franchissant illégalement la frontière de l'Union a été faible (113 en 2021, 87 en 2020 et 93 en 2019). En 2021, le nombre de ressortissants ukrainiens en situation de séjour irrégulier dans l'Union s'élevait à 36 670 (50 415 en 2020, soit une diminution de 27 %). Le nombre de refus d'entrée opposés à des ressortissants ukrainiens a diminué de 11 %, passant de 56 370 en 2020 à 50 220 en 2021).

En 2021, le nombre de décisions de retour adoptées à l'égard de ressortissants ukrainiens a diminué de 17 % (17 820 en 2021 contre 21 540 en 2020). Le nombre de retours effectifs a été inférieur de 21 % à celui de 2020 (9 590 en 2021 contre 12 145 en 2020).

2. Coopération judiciaire, ordre public et sécurité

2.1. Mesures prises pour assurer le respect permanent des critères

Les États membres ont fait état d'une bonne coopération générale avec l'Ukraine dans le domaine de la sécurité. En 2021, l'Ukraine a continué à coopérer avec Europol et Eurojust et a pris part à des

activités communes avec plusieurs États membres. L'Ukraine donne accès à la plupart de ses bases de données à Europol. Le 21 octobre 2021, le Parlement a adopté la loi ratifiant le protocole d'accord entre l'Ukraine et Europol sur la confidentialité et la sécurité des informations, qui permettra d'échanger des informations confidentielles. La coopération avec Eurojust s'est poursuivie par l'intermédiaire du représentant de l'Ukraine auprès de l'agence de l'Union européenne.

En 2021, le procureur de liaison ukrainien auprès d'Eurojust a enregistré 23 nouvelles affaires, tandis que 58 nouvelles affaires ont été enregistrées par les membres nationaux d'Eurojust à l'égard de l'Ukraine. Ces affaires concernent principalement l'escroquerie et la fraude, le blanchiment de capitaux et la corruption. En 2021, l'Ukraine a signé six nouveaux accords relatifs à des équipes communes d'enquête dans des affaires soutenues par Eurojust.

L'Ukraine met en œuvre sa stratégie de lutte contre la criminalité organisée, qui a été adoptée en septembre 2020. Un plan d'action visant à poursuivre la mise en œuvre de la stratégie a été élaboré en novembre 2021, mais il n'a pu être adopté avant le début de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine. Depuis 2020, le service des enquêtes stratégiques de la police nationale ukrainienne joue le rôle principal dans la coordination des efforts de lutte contre la criminalité organisée. En 2021, les enquêtes policières ont permis de poursuivre 428 groupes organisés et 41 organisations criminelles plus importantes. Le Bureau d'enquête de l'État a démantelé 21 autres groupes/organisations et inculpé 143 de leurs membres.

La lutte contre la production et le trafic de drogues illégales s'est poursuivie. Les lois sur les stupéfiants, les substances psychotropes et les précurseurs ont été modifiées en avril 2021. Des efforts importants ont été consentis pour lutter contre le trafic d'armes illégales. En 2021, diverses agences de police et de sécurité ont saisi 3 098 armes à feu, 3 236 grenades et 201 lance-grenades de tous types.

Dans la lutte contre le terrorisme, la priorité a été donnée au traitement des incidents liés au conflit armé dans les régions de Donetsk et de Louhansk. L'Ukraine a également participé au projet DARIF (Forum du Danube), qui vise à protéger du terrorisme et de la criminalité organisée les infrastructures critiques dans le secteur des transports sur le Danube et dans les régions voisines.

En 2021, l'Ukraine a continué à lutter contre les organisations terroristes et extrémistes violentes internationales d'Afrique du Nord, du Moyen-Orient, d'Asie centrale et du Sud-Est (notamment l'État islamique et Al-Qaïda). En conséquence, 601 étrangers soupçonnés de participation aux activités d'organisations terroristes internationales ont été interdits d'entrée en Ukraine, 27 ont été placés en détention et 101 ont été renvoyés de force dans leur pays d'origine.

Malgré les efforts déployés par les autorités, les réseaux criminels originaires d'Ukraine ou ayant des liens avec ce pays restent actifs dans l'Union. Leurs activités criminelles sont diverses et comprennent la criminalité organisée contre les biens (cambriolages, vols de véhicules à moteur, vols qualifiés), le trafic de migrants, la cybercriminalité, la fraude aux paiements scripturaux, la production et le trafic de tabac illicite et le trafic de drogues (en particulier le trafic de cocaïne et d'héroïne)³⁵.

³⁵ Contributions des États membres à l'évaluation 2021 de la menace que représente la grande criminalité organisée dans l'Union européenne.

En matière de blanchiment de capitaux, l'Ukraine s'est avérée être une destination pour le transfert de fonds illicites et un point d'origine pour les fonds illicites envoyés vers d'autres pays.

2.2 Mesures prises pour donner suite aux recommandations du quatrième rapport dans le cadre du mécanisme de suspension de l'exemption de visa .

a) *Améliorer l'efficacité des institutions de lutte contre la corruption et des services répressifs en concentrant les principaux efforts dans le domaine de la lutte contre la corruption sur les affaires de grande corruption et de captation de l'État.*

En 2021, des progrès ont été enregistrés dans la lutte contre la corruption à haut niveau, avec un plus grand nombre de condamnations. L'Ukraine a indiqué que la Haute Cour anticorruption a prononcé 72 condamnations en 2021. Certains des verdicts concernaient des personnes occupant ou ayant occupé des postes de haut niveau dans les administrations nationales ou locales, le système judiciaire, les forces armées et la politique. Le 1^{er} juin 2021, la loi n° 1498-IX a été adoptée afin de permettre le déploiement d'un système autonome de gestion électronique des affaires pour le Bureau national anticorruption de l'Ukraine (NABU), le parquet spécialisé dans la lutte contre la corruption (SAPO) et la Haute Cour anticorruption. La loi vise à renforcer la transparence, l'efficacité et l'efficacité des enquêtes pénales dans les affaires de corruption à haut niveau.

L'Ukraine a également réintroduit la responsabilité pénale pour les fausses déclarations et rétabli les principaux pouvoirs de prévention de la corruption de l'agence nationale de prévention de la corruption (ANPC) en juin 2021, que la Cour constitutionnelle avait déclarée inconstitutionnelle en octobre 2020. Un compromis a été trouvé pour le régime de sanctions applicable, et désormais toute non-déclaration de patrimoine peut conduire à un an de prison.

b) *Adopter la législation nécessaire sur le NABU afin de lever l'incertitude juridique quant à son statut.*

Le 10 novembre 2021, la loi n° 1810-IX modifiant la loi sur le NABU est entrée en vigueur. Les modifications ont porté sur le statut du NABU et confirment ce dernier en tant qu'organe exécutif central doté d'un statut spécial. Le statut spécial du NABU le protège notamment d'une réorganisation sans modification de la loi et offre une meilleure protection à ses employés. Le statut comprend également une procédure pour interagir avec le gouvernement. Cette mesure empêche a priori le gouvernement d'interférer dans le fonctionnement du NABU. Le directeur du NABU détient le contrôle total de la structure du service, du recrutement et des descriptions de postes.

c) *Procéder à une sélection transparente, dépolitisée et fondée sur le mérite des responsables du NABU, du SAPO, de l'agence de recouvrement et de gestion des avoirs (ARMA) et des services répressifs, ainsi que des procureurs au niveau de la direction, en utilisant des procédures et des critères de sélection adéquats, y compris un contrôle d'intégrité crédible.*

Les modifications apportées à la loi sur le NABU prévoient la mise en place d'une commission de sélection du directeur du NABU composée de six personnes, trois nommées par le gouvernement et trois nommées sur la base de propositions d'organisations internationales et étrangères. La procédure de sélection du NABU n'a toutefois pas été finalisée et n'a pas pu se poursuivre. Un nouveau chef du SAPO n'a été nommé que le 28 juillet 2022, à l'issue d'un processus de sélection qui a duré près de deux ans.

Le 1^{er} septembre 2021, l'organe autonome des procureurs (le Conseil des procureurs d'Ukraine) a repris ses activités, en assumant les tâches précédemment assumées par la commission susmentionnée. Contrairement à la commission, les procédures du Conseil manquent toutefois de transparence, de méritocratie et de contrôles sur l'intégrité.

En ce qui concerne la sélection du chef de l'ARMA, un chef temporaire a été nommé le 4 août 2021. Le concours de sélection du nouveau chef a été lancé, mais la procédure n'a pas été finalisée.

d) Améliorer la législation relative à l'ARMA en ce qui concerne la gestion des avoirs saisis et adopter une stratégie nationale pertinente en matière de recouvrement des avoirs.

En 2021, le Parlement a commencé à examiner des projets de modification de cinq lois différentes affectant le travail de l'ARMA, mais aucun n'a été adopté. Le gouvernement a élaboré trois projets de résolution différents sur le même sujet, mais là encore, aucun n'a été adopté. En outre, la stratégie de recouvrement des avoirs (2022-2024) a été élaborée, mais elle n'a pas été adoptée et doit être révisée.

e) créer les conditions permettant au NABU et aux autres agences éligibles de procéder à des écoutes autonomes des communications;

La loi n° 187-IX, adoptée le 4 octobre 2019, offre au NABU la possibilité de recueillir de manière autonome des informations auprès des réseaux de télécommunication. Le NABU ne peut toutefois toujours pas mener à bien ces opérations en raison du manque de capacités techniques et de la législation secondaire nécessaire, notamment un accord interinstitutions avec le service ukrainien de la sûreté de l'État.

f) Améliorer l'efficacité de la lutte contre la criminalité organisée et le blanchiment de capitaux: i) en introduisant pleinement des activités de police fondées sur le renseignement dans la stratégie nationale de lutte contre la criminalité organisée; ii) en précisant et en délimitant les compétences de tous les services répressifs et en prenant des mesures pour garantir que le NABU, le SAPO et la Haute Cour anticorruption disposent d'une compétence exclusive pour enquêter, poursuivre et juger les affaires de corruption à haut niveau; iii) en poursuivant les efforts pour aligner pleinement la législation nationale sur l'acquis de l'Union en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et pour renforcer sa mise en œuvre.

L'organisation d'activités de police fondées sur le renseignement a été considérée comme une priorité par les autorités ukrainiennes. Des mesures ont été prises pour introduire dans les activités de la police ukrainienne la méthode d'évaluation de la menace que représente la grande criminalité organisée dans l'Union européenne (SOCTA) mise au point par Europol. L'Ukraine a acheté les logiciels nécessaires et, en février 2021, a commencé à former les analystes à l'utilisation de ces nouveaux outils. Le 26 janvier 2022, le gouvernement a donné son approbation finale pour l'adoption de la méthode SOCTA.

3. Recommandations à l'intention de l'Ukraine

Dans l'ensemble, l'Ukraine continue de satisfaire aux critères de libéralisation du régime des visas et a pris des mesures pour donner suite aux recommandations antérieures de la Commission. Des progrès supplémentaires sont toutefois nécessaires, en particulier dans la lutte contre la corruption. Depuis le début de l'agression militaire russe non provoquée et injustifiée contre l'Ukraine, la

Commission a soutenu le renforcement de la résilience de l'administration publique ukrainienne et l'Ukraine a obtenu le statut de pays candidat à l'Union en juin 2022. La Commission continuera à soutenir les autorités ukrainiennes, notamment en ce qui concerne les réformes nécessaires pour que le pays continue à remplir ses obligations en matière de libéralisation du régime des visas. Compte tenu de ce qui précède, les points suivants doivent faire l'objet d'un examen plus approfondi.

- a) Aligner la politique des visas de l'Ukraine sur la liste de l'Union des pays tiers soumis à l'obligation de visa, notamment en ce qui concerne les pays tiers qui présentent des risques en matière de migration irrégulière ou de sécurité pour l'Union.
- b) Poursuivre les efforts visant à améliorer l'efficacité des institutions de lutte contre la corruption et des services répressifs, notamment en permettant au NABU de procéder à des écoutes autonomes des communications.
- c) Finaliser de toute urgence les concours en cours pour les postes de direction du NABU et de l'ARMA.
- d) Prendre de nouvelles mesures afin d'améliorer la législation en matière de lutte contre la corruption et de renforcer ainsi l'indépendance et les procédures institutionnelles, par l'application des mesures suivantes: i) modifier les procédures de sélection des fonctionnaires du SAPO, en définissant un rôle crucial pour les experts indépendants ayant une expérience internationale dans les procédures de sélection; et ii) modifier la législation relative à l'ARMA en ce qui concerne la gestion des avoirs saisis et adopter une stratégie nationale pertinente en matière de recouvrement des avoirs.
- e) Améliorer la procédure de sélection des cadres supérieurs du parquet en la rendant plus transparente, plus équitable et plus fondée sur le mérite, et en incluant un contrôle approfondi de l'intégrité des candidats, en s'inspirant des caractéristiques positives de la procédure temporaire qui s'appliquait jusqu'en septembre 2021.
- f) Prendre de nouvelles mesures afin d'améliorer la conformité de l'Ukraine avec les normes du Groupe d'action financière tout en tenant compte des contraintes de sécurité imposées par la loi martiale, en particulier celles qui concernent les avoirs virtuels, la propriété effective ultime et la surveillance des entreprises et professions non financières désignées.

Lors de l'évaluation des progrès réalisés dans les domaines susmentionnés dans le cadre du prochain rapport, la Commission tiendra compte des conséquences de l'agression militaire russe en cours contre l'Ukraine et de ses conséquences sur le fonctionnement de l'administration publique ukrainienne.

Conclusions

La Commission européenne estime que tous les pays évalués ont pris des mesures pour donner suite aux recommandations formulées dans le *quatrième rapport dans le cadre du mécanisme de suspension de l'exemption de visa*. En ce qui concerne les pays dont les ressortissants ont obtenu l'exemption de visa il y a moins de sept ans, pour lesquels une communication sur le respect des critères de libéralisation du régime des visas est toujours nécessaire, la Commission estime que les exigences en matière de libéralisation du régime des visas continuent d'être remplies. Tous les pays doivent toutefois prendre des mesures supplémentaires afin de veiller au respect continu des critères et de tenir compte des recommandations de la Commission.

En 2021, la fin des restrictions de voyage liées à la crise de la COVID-19 a eu une incidence sur les tendances en matière de migration irrégulière, de demandes de protection internationale, de retour et de réadmission. La plupart des pays ont enregistré une augmentation de ces tendances par rapport à 2020. Dans l'ensemble, les États membres et Frontex continuent toutefois de faire état d'une bonne coopération avec les huit pays en matière de gestion des frontières, d'asile, de retour et de réadmission.

En ce qui concerne les mesures supplémentaires à prendre en matière de migration, d'asile et de réadmission, plusieurs pays doivent continuer à traiter la question des demandes d'asile non fondées, notamment en renforçant la participation au programme EMPACT et en continuant à organiser des campagnes d'information ciblées. Les capacités d'accueil de certains partenaires des Balkans occidentaux continuent également de susciter des inquiétudes. La Macédoine du Nord et la Bosnie-Herzégovine doivent conclure et mettre en œuvre les accords sur le statut concernant la coopération avec Frontex.

Pour garantir une bonne gestion de la migration et de la sécurité (condition sous-jacente au respect permanent des critères), tous les pays concernés devraient aligner leur politique des visas sur celle de l'Union, notamment en ce qui concerne les pays tiers qui présentent des risques en matière de migration irrégulière ou de sécurité pour l'Union. La Commission attend avec intérêt que tous les partenaires concernés prennent des mesures concrètes, ce qui constituera un thème important pour le dialogue à venir. Elle restera également attentive à tout déplacement éventuel d'arrivées entre partenaires sous l'effet d'autorisations d'accès sans visa. En outre, la Commission continue d'insister pour que les pays qui appliquent des programmes de citoyenneté par investissement les suppriment progressivement. Cette mesure est nécessaire pour prévenir les éventuels contournements de la procédure de délivrance des visas de court séjour et l'évaluation approfondie des risques migratoires et de sécurité individuels qu'elle présente. Cette question préoccupe encore davantage l'Union dans le contexte de l'agression militaire actuelle de la Russie contre l'Ukraine³⁶. Le régime d'exemption de visa peut être suspendu si l'octroi de la citoyenneté au titre d'un programme de citoyenneté par investissement est considéré comme constituant un risque accru pour la sécurité intérieure et l'ordre public des États membres.³⁷

En ce qui concerne la coopération judiciaire, l'ordre public et la sécurité, les États membres font également état d'une bonne coopération générale avec les huit pays. Des efforts supplémentaires sont toutefois nécessaires, en particulier dans la lutte contre la criminalité organisée, la fraude financière, le blanchiment de capitaux et la corruption.

La libéralisation du régime des visas a été un élément essentiel de la coopération de l'Union en matière de migration, de sécurité et de justice avec les pays des Balkans occidentaux et du Partenariat oriental. Elle facilite la mobilité et les contacts interpersonnels, et peut également

³⁶ Les risques liés aux programmes de citoyenneté par investissement ont- en ce qui concerne les États membres - également été soulignés dans la recommandation de la Commission du 28 mars 2022 sur des mesures immédiates dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie en ce qui concerne les programmes de citoyenneté par investissement et les programmes de résidence par investissement [C(2022) 2028 final]. En outre, dans une résolution du 9 mars 2022, le Parlement européen a proposé d'inclure dans les critères d'adhésion à l'Union la cessation des programmes de citoyenneté par investissement.

³⁷ À cet égard, voir décision (UE) 2022/366 du Conseil du 3 mars 2022 concernant la suspension partielle de l'application de l'accord entre l'Union européenne et la République du Vanuatu relatif à l'exemption de visa de court séjour (JO L 69 du 4.3.2022, p. 105).

déclencher des réformes politiques essentielles dans ces pays. Les récentes évolutions de la politique d'élargissement de l'UE, avec la reconnaissance de la perspective d'adhésion de l'Ukraine, de la Moldavie et de la Géorgie à l'Union³⁸, font de la mise en œuvre des critères de libéralisation du régime des visas et du suivi des recommandations de la Commission un objectif encore plus important pour l'Union et les pays candidats et candidats potentiels.

Par conséquent, le suivi étroit de ce processus se poursuivra, notamment dans le cadre de réunions entre hauts fonctionnaires, des réunions régulières de la sous-commission «Justice, liberté et sécurité» et de discussions entre l'Union et les pays couverts par le rapport. Le suivi des aspects liés aux critères de libéralisation du régime des visas continuera également de figurer dans le paquet «Élargissement» annuel de la Commission.

³⁸ Conclusions du Conseil européen, 23 et 24 juin 2022.