



Points clés

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté le Plan d'action pour l'Ukraine « Résilience, relance et reconstruction » 2023-2026 lors de sa 1452^e réunion qui s'est tenue le 14 décembre 2022. Le Plan d'action a été élaboré en étroite concertation avec les autorités ukrainiennes. Dans le contexte de la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, le Plan d'action, en étroite collaboration avec les autorités nationales et la société civile, a renforcé la résilience institutionnelle en faisant progresser les droits humains, la gouvernance démocratique et l'État de droit.

Le Plan d'action a atteint des résultats significatifs conformes aux normes du Conseil de l'Europe et aux exigences d'adhésion à l'UE, notamment en matière de justice constitutionnelle, de lutte contre la corruption et le blanchiment des capitaux, de développement d'un système judiciaire indépendant, efficace et digne de confiance, de liberté d'expression et de liberté des médias, ainsi que de renforcement de la protection des droits des minorités nationales¹. L'Ukraine a adopté des feuilles de route sur [l'État de droit](#), [la réforme de l'administration publique](#) et [le fonctionnement des institutions démocratiques](#).

Le Plan d'action a été mis en œuvre avec un financement garanti de 55,5 millions d'euros, couvrant 85 % des besoins totaux (65 millions d'euros). La section suivante présente les principaux résultats de sa mise en œuvre au niveau de six domaines thématiques.



1. Garantir les droits humains et les libertés fondamentales

Mise en œuvre effective de la Convention européenne des droits de l'homme : Le Plan d'action a renforcé la protection des droits fondamentaux en temps de guerre et amélioré l'accès à la justice et aux voies de recours pour les personnes touchées par la guerre. Les autorités publiques sont mieux à même d'enquêter sur les violations des droits humains liées à la guerre et de mieux traiter ces questions. Le Plan d'action a apporté un soutien concret aux personnes touchées par la guerre en publiant des guides juridiques complets pour diverses situations de vie, telles que le remplacement de documents perdus ou endommagés, l'inventaire des biens détruits ou endommagés, la recherche de proches disparus ou l'établissement du statut de personne handicapée. Grâce au soutien apporté dans le cadre du Plan d'action, les groupes vulnérables sont désormais mieux protégés. Cela profite en particulier aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, aux rapatriés, aux anciens combattants et à leurs familles, aux enfants touchés par la guerre et aux personnes appartenant à des minorités nationales ou autres.

Droits des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays :

Grâce au Plan d'action, l'accès au logement, aux services sociaux et numériques ainsi qu'aux voies de recours pour les personnes déplacées et les rapatriés a été amélioré. Au total, 14 320 personnes, dont 46 % étaient des personnes déplacées, ont bénéficié d'outils numériques, d'équipements et de logiciels fournis aux communautés. Grâce à des actions menées au niveau communautaire, les organisations de la société civile ont pu venir en aide à 833 personnes déplacées. En juin 2025, le gouvernement a instauré une allocation d'environ 1 000 euros pour les enfants retournant dans les zones contrôlées par le gouvernement, à la suite de la recommandation du rapport spécial du Médiateur sur l'accès à l'éducation des enfants et des jeunes des territoires temporairement occupés, élaboré avec le soutien du Plan d'action.



¹ Ces avancées ont permis aux autorités ukrainiennes de faire progresser le pays sur la voie de l'adhésion à l'UE au niveau du « Groupe 1 : Les fondamentaux », notamment au chapitre 23 – Système judiciaire et droits fondamentaux, au chapitre 24 – Justice, liberté et sécurité, et au chapitre 10 – Transformation numérique et médias. Le Plan d'action a également aidé les autorités à satisfaire certaines exigences du « Groupe 3 : Compétitivité et croissance inclusive », notamment au chapitre 10 – Société de l'information et médias, au chapitre 19 – Politique sociale et emploi, et au chapitre 26 – Éducation et culture.

Droits des anciens combattants : Les institutions de défense et les organismes sociaux ont renforcé leurs capacités à mettre en œuvre des approches tenant compte des traumatismes et respectueuses des droits humains. En s'appuyant sur une méthodologie de suivi élaborée par le Conseil de l'Europe lors de ses deux visites de suivi, le Bureau du Médiateur a amélioré sa capacité à identifier les violations des droits, à évaluer l'accessibilité des services et à dialoguer avec les anciens combattants, la société civile et les autorités locales, permettant ainsi une surveillance de la mise en œuvre des politiques relatives aux anciens combattants davantage fondée sur des données probantes. Le Bureau du Médiateur a élaboré un projet de rapport thématique sur les anciens combattants et les militaires, à la suite de consultations d'experts et de multiples parties prenantes, facilitées par le Conseil de l'Europe. Le Plan d'action a aidé les autorités à traiter les questions de santé mentale, d'accessibilité et d'inclusion des anciens combattants et du personnel militaire. Le Conseil de l'Europe a fourni aux autorités une évaluation de la conformité de la résolution gouvernementale n° 1338 (relative à la fourniture d'une assistance psychologique aux anciens combattants et aux membres de leur famille) avec le nouveau cadre législatif ukrainien sur le système de santé mentale. En outre, la disponibilité et la qualité des services sociaux adaptés aux traumatismes pour les anciens combattants et leurs familles ont été renforcées dans un plus large éventail de collectivités territoriales.



2. Promouvoir la justice sociale, la santé et un environnement durable



2025.

Le Conseil de l'Europe a apporté une contribution significative au renforcement des droits sociaux et des droits des travailleurs, conformément à la Charte sociale européenne (la Charte) et aux normes européennes, par le biais d'un soutien juridique, du renforcement des capacités et de la sensibilisation. Ce soutien a conduit à la présentation du projet de code du travail au Parlement en 2026 qui introduira des changements conformes à la Charte tout en transposant plus de 30 directives de l'UE. Élaboré avec le soutien du Plan d'action, le projet de loi sur le dialogue social renforcera ce dernier conformément à la Charte. Grâce au soutien apporté dans le cadre du Plan d'action, le Bureau du Médiateur a fourni un rapport alternatif distinct en

Le Conseil de l'Europe a aidé l'Ukraine à faire progresser les politiques en faveur de l'accessibilité. Appuyée par l'expertise juridique du Conseil de l'Europe alignée sur la Charte sociale européenne et l'acquis pertinent de l'UE, l'Ukraine a renforcé le cadre juridique régissant l'emploi des personnes en situation de handicap par le biais de la loi portant modification de certains actes législatifs relatifs à la garantie du droit au travail des personnes handicapées. Le Plan d'action a apporté son soutien aux autorités pour l'élaboration du projet de loi sur les principes fondamentaux de la politique d'État pour une société sans obstacles. Le plan d'action semestriel de la stratégie nationale pour un environnement sans entraves a été mis en œuvre avec l'expertise du Conseil de l'Europe, et une norme officielle nationale de terminologie accessible à tous a été mise en place.

3. Agir pour l'égalité, la diversité et le respect

Égalité de genre, violence à l'égard des femmes et violence domestique :

Les institutions ukrainiennes ont renforcé leur capacité à mettre en œuvre les normes de la Convention d'Istanbul en améliorant les pratiques, les protocoles et les mécanismes de coopération adaptés aux conditions de guerre. Plus de 1 100 services spécialisés d'aide aux victimes ont été mis en place avec l'appui du Plan d'action. Les coordinateurs locaux et régionaux en matière d'égalité entre les femmes et les hommes ont renforcé leurs capacités grâce à des conseils pratiques et des outils pour la mise en œuvre de l'intégration de la dimension de genre dans les politiques et programmes locaux, tels que le « Manuel sur l'intégration de la dimension de genre en action en Ukraine ».



Lutte contre la discrimination, diversité et inclusion : Avec le soutien du Conseil de l'Europe, le Bureau gouvernemental pour l'intégration européenne a élaboré le plan d'action pour la protection des droits des minorités nationales, adopté en mai 2025. Le Service d'État ukrainien pour les affaires ethniques et la liberté de conscience (DESS) a renforcé sa capacité de suivi du plan d'action

relatif aux minorités nationales. Avec l'aide du Conseil de l'Europe, le DESS a également mené une consultation nationale sur la stratégie pour les Roms. Le DESS et le Bureau du Médiateur ont renforcé leurs capacités à mettre en œuvre efficacement les réformes juridiques et politiques visant à protéger et à promouvoir les droits des minorités nationales, y compris les Roms, conformément à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Avec le soutien du Conseil de l'Europe, le premier Congrès des peuples autochtones d'Ukraine s'est tenu en 2025, réunissant des représentants du peuple tatar de Crimée ainsi que des communautés karaïte et krymchak pour discuter des principaux défis liés à la guerre et définir des priorités stratégiques pour la protection des droits des peuples autochtones.



Droits des enfants : Avec l'appui du Conseil de l'Europe, les autorités ont renforcé la justice adaptée aux enfants à tous les niveaux du système, notamment auprès des procureurs, des enquêteurs, des agents de prévention de la délinquance juvénile, des services de probation, des avocats de l'aide juridictionnelle gratuite, du personnel des établissements pénitentiaires et des centres de détention provisoire, ainsi que des services de protection de l'enfance, de tutelle et de soutien psychosocial. En conséquence, les autorités ont élaboré des approches adaptées aux enfants et des procédures opérationnelles normalisées pour une coopération interinstitutionnelle efficace. Parallèlement, le Groupe consultatif du Conseil de l'Europe sur les enfants d'Ukraine a poursuivi la mise en œuvre d'un mécanisme régional unique d'intervention rapide, réunissant des États membres, des organisations internationales, la société civile, le monde universitaire et des experts.

4. Renforcer la confiance dans les institutions publiques



Indépendance et efficacité de la justice : Dans le cadre du Plan d'action, la réforme judiciaire de l'Ukraine a progressé de manière significative. Afin de mieux remplir son mandat constitutionnel, la Cour constitutionnelle d'Ukraine a été renforcée conformément aux recommandations de la Commission de Venise et aux exigences d'adhésion à l'UE. Ce résultat a été obtenu grâce à des modifications législatives, à la mise en service du Groupe consultatif d'experts en 2023 (qui a procédé à un contrôle approfondi des trois quotas de nomination) et à la nomination de deux nouveaux juges à la Cour constitutionnelle d'Ukraine en 2025. Le Conseil de l'Europe a en outre fourni une analyse des recours constitutionnels afin d'améliorer le filtrage et l'efficacité procédurale. Les questions structurelles liées à l'indépendance et à la discipline de la justice ont été traitées, ce qui a conduit à la clôture, en décembre 2025, du groupe d'affaires Volkov par le Comité des Ministres. L'Ukraine a adopté une stratégie et un plan d'action actualisés pour remédier à la non-exécution des jugements nationaux (souligné par le Comité des Ministres en tant que mesure générale dans le groupe d'affaires Burmych). Parallèlement, la stratégie de développement du ministère public pour 2025-2028 a été élaborée et, en avril 2026, avec le soutien du Conseil de l'Europe, le registre national des victimes de crimes de guerre avait recensé 223 546 crimes de guerre.



Prisons, police, privation de liberté : Suite au groupe d'affaires Sukachov c. Ukraine, le soutien apporté dans le cadre du Plan d'action a conduit à l'adoption du cadre juridique pour les mesures préventives. Avec l'appui du Plan d'action, des projets de loi sur le système pénitentiaire et son statut disciplinaire ont été élaborés. Les hauts responsables pénitentiaires ont été sensibilisés aux recommandations en suspens du CPT, tandis que le personnel pénitentiaire a bénéficié d'une évaluation à l'échelle nationale du bien-être psychologique et du lancement du programme de gestion de l'épuisement professionnel. En pilotant la première communauté thérapeutique en milieu carcéral et en renforçant les capacités du personnel dans 19 régions, le Groupe Pompidou a fait progresser les services fondés sur des données probantes destinés aux personnes souffrant de troubles liés à la consommation de substances dans le système de justice pénale. En outre, les efforts de réduction des risques ont été étendus dans les prisons grâce au renforcement des capacités par le biais des programmes « Aiguilles et seringues », positionnant l'Ukraine comme un leader régional en matière de réduction des risques en milieu carcéral.

5. Veiller à la sûreté, la sécurité et l'intégrité de la société et des personnes



Lutte contre la corruption et le blanchiment des capitaux : Les conclusions et recommandations de l'examen par le Conseil de l'Europe du projet de rapport d'évaluation nationale des risques dans le domaine du blanchiment des capitaux et du financement du

terrorisme en 2025 ont fourni des orientations claires et réalisables aux parties prenantes nationales pour ajuster le rapport d'évaluation nationale des risques et aligner son système de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Pour donner suite à une recommandation en suspens de MONEYVAL, les services de détection et de répression et le Bureau du Procureur général ont mis en place une politique commune imposant aux enquêteurs et aux procureurs de mener des enquêtes financières pour l'ensemble des cas d'infractions génératrices de profits. En conséquence, des réformes juridiques et institutionnelles ont renforcé les enquêtes et la surveillance financières.



Cybercriminalité : Grâce au Plan d'action, le Conseil de l'Europe a répondu aux besoins spécifiques de l'Ukraine en matière de formation continue destinée aux enquêteurs, procureurs et juges chargés des affaires de cybercriminalité afin de les aider à traiter ces affaires et à gérer les preuves électroniques. De plus, des institutions clés, notamment le Parlement et le ministère de la Justice, ont renforcé leur implication dans l'élaboration d'une législation conforme à la Convention sur la cybercriminalité du Conseil de l'Europe et à son deuxième protocole additionnel relatif au renforcement de la coopération et de la divulgation des preuves électroniques.

6. Ancrer les valeurs démocratiques dans les sociétés européennes



Promotion de la bonne gouvernance et de la démocratie participative au niveau local : Plusieurs lois fondamentales renforçant la gouvernance locale, notamment la loi sur le service au sein des organes d'autonomie locale, la loi sur les consultations publiques et la loi sur la démocratie locale, sont entrées en vigueur en 2025. Toutes ces lois ont été élaborées avec le soutien du Plan d'action et ont permis de faire progresser de manière significative le respect par l'Ukraine de ses obligations au titre de la Charte européenne de l'autonomie locale.



Liberté d'expression, liberté des médias, sécurité des journalistes :



Avec le soutien du Plan d'action, l'Ukraine a adopté la loi sur les médias en 2022 et a modifié la loi sur la publicité en 2023, marquant ainsi des progrès significatifs vers l'adhésion à l'UE. La loi sur les médias a notamment abordé les questions du discours de haine en ligne et des listes noires. Dans le cadre du Plan d'action, quinze avis juridiques ont été rendus sur des questions clés relatives aux médias, guidant en temps opportun le processus d'élaboration de la législation en la matière, tandis que le Conseil national de la télévision et de la radiodiffusion a renforcé ses capacités de régulation conformément aux normes du Conseil de

l'Europe et à l'acquis de l'UE.



Jeunesse : Grâce au soutien du Plan d'action, les acteurs de la politique de la jeunesse et les animateurs socio-éducatifs ont trouvé un espace pour identifier les besoins et concevoir conjointement des politiques inclusives en faveur de la jeunesse en intégrant le point de vue des jeunes dans les décisions relatives à la relance. Dans le cadre de la désignation de Lviv comme Capitale européenne de la jeunesse 2025, le point de vue des jeunes ainsi que le rôle des politiques de la jeunesse et de l'animation socio-éducative dans la résilience et la relance de l'Ukraine ont ainsi été mis en avant. Grâce au Plan d'Action, les viviers d'experts ont été élargis dans les domaines de la politique participative de la jeunesse, de l'éducation non formelle, des environnements sans obstacles et du travail de jeunesse tenant compte des traumatismes. Afin d'aider les jeunes déplacés et les jeunes souffrant de traumatismes à accéder à leurs droits, à reconstruire leur vie et à participer de manière significative à la prise de décisions, un programme d'animation socio-éducatif tenant compte des traumatismes subis a été mis en place, accompagné d'un manuel de formation révisé axé sur les droits humains et la prise en compte des traumatismes.