

**CONCLUSIONS DE L'ECRI  
SUR LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS  
FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE  
ADRESSEES A L'UKRAINE**

*Adoptées le 19 mars 2015<sup>1</sup>*

*Publiées le 9 juin 2015*

---

<sup>1</sup> Aucun fait intervenu après le 27 janvier 2015, date de réception de la réponse des autorités ukrainiennes à la demande d'informations de l'ECRI sur les mesures prises pour appliquer les recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire, n'est pris en compte dans la présente analyse.

Secrétariat de l'ECRI  
Direction Générale II - Démocratie  
Conseil de l'Europe  
F - 67075 STRASBOURG Cedex  
Tel.: +33 (0) 390 21 46 62  
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87  
E-mail: [ecri@coe.int](mailto:ecri@coe.int)  
[www.coe.int/ecri](http://www.coe.int/ecri)

## AVANT-PROPOS

Dans le cadre du quatrième cycle de ses travaux de monitoring, l'ECRI a mis en place une nouvelle procédure de suivi intermédiaire qui s'applique à un petit nombre de recommandations spécifiques formulées dans ses rapports par pays.

Conformément aux lignes directrices relatives au quatrième cycle de ses travaux pays par pays portées à l'attention des Délégués des Ministres le 7 février 2007<sup>1</sup>, l'ECRI adresse, au plus tard deux ans après la publication de chaque rapport, une communication au gouvernement en question pour lui demander ce qui a été fait concernant l'application des recommandations spécifiques pour lesquelles une mise en œuvre prioritaire a été requise.

En même temps, l'ECRI rassemble elle-même des informations utiles. Sur la base de ces informations et de la réponse du gouvernement, elle tire des conclusions sur la manière dont ses recommandations ont été suivies.

Il convient de noter que ces conclusions ne concernent que les recommandations intérimaires spécifiques et n'ont pas pour objet de donner une analyse complète de l'ensemble des faits nouveaux intervenus dans la lutte contre le racisme et l'intolérance dans l'Etat en question.

---

<sup>1</sup> CM/Del/Dec(2007)986/4.1.



1. *L'ECRI recommandait vivement aux autorités ukrainiennes de désigner aussitôt que possible l'organisme qui sera chargé de coordonner leurs activités dans le domaine de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale et de faire en sorte que son personnel ait une solide expérience du domaine de la lutte contre la discrimination et que l'institution intègre explicitement cette approche et dispose de ressources humaines et financières suffisantes pour s'acquitter correctement de ses fonctions. L'ECRI recommandait également de prévoir et de faciliter la participation active de la société civile aux activités de cette institution.*

Selon les informations fournies par les autorités ukrainiennes, le Commissaire parlementaire aux droits de l'homme a, en novembre 2013, adopté une « stratégie 2014-2017 » visant à structurer son activité dans différents domaines, et en particulier celui de promouvoir les principes d'égalité et de non-discrimination, notamment en développant un réseau avec des organes nationaux et internationaux stratégiques à cet égard. En juin 2014, le Cabinet des ministres de l'Ukraine a établi un Conseil pour la cohésion interethnique, destiné à agir comme organe consultatif pour le Cabinet des ministres de l'Ukraine. En juin 2014 également, le Cabinet des ministres de l'Ukraine a établi un poste d'agent gouvernemental pour les questions de politiques ethno-nationales, et dont la mission consiste à promouvoir la protection des droits des minorités nationales et des populations autochtones, et la préservation de la cohésion et de l'unité de la société ukrainienne. Cet agent gouvernemental est notamment chargé de soumettre au Conseil pour la cohésion interethnique des propositions sur l'amélioration des politiques ethno-nationales, sur l'amélioration du travail des organes gouvernementaux et de l'interaction entre ceux-ci et le Cabinet des ministres de l'Ukraine, ou sur des mesures de promotion de la tolérance. Enfin, en septembre 2014, le Cabinet des ministres de l'Ukraine a approuvé par décret le mandat du ministère de la Culture. Celui-ci est en particulier chargé de prendre des mesures pour promouvoir la tolérance au sein de la société ukrainienne et prévenir l'incitation à la haine et à la discrimination ethnique.

L'ECRI note que les informations présentées par les autorités concernent tant l'organe national spécialisé<sup>1</sup> que l'organisme qui pourrait être chargé de coordonner les activités des autorités ukrainiennes dans le domaine de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale.

Pour ce qui est du Commissaire parlementaire aux droits de l'homme, l'ECRI note que celui-ci dispose d'un personnel qualifié et formé aux questions de racisme et de discrimination raciale et que son Bureau a organisé de multiples activités de formation sur la prévention et la lutte contre la discrimination à l'attention de différents groupes, notamment des juristes, des juges, des représentants des forces de l'ordre, mais aussi des représentants d'ONG. L'ECRI a également été informé que des ouvrages de sensibilisation à la législation anti-discrimination et aux bonnes pratiques en la matière avaient été publiés. Cependant, en raison de son statut d'organe indépendant, l'ECRI considère que celui-ci ne peut assurer la coordination de l'action gouvernementale.

Concernant l'organisme qui pourrait être chargé de coordonner les activités des autorités ukrainiennes dans le domaine de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale, l'ECRI note les activités de coordination entreprises par le ministère de la Culture, mais comprend toutefois que ces activités se sont limitées à fournir des informations dans les domaines culturel et artistique. Il semble par ailleurs que le ministère de la Culture n'ait produit aucun rapport quant à la manière dont il s'est

---

<sup>1</sup> Autorité indépendante expressément chargée au niveau national de la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme, l'intolérance et la discrimination pour des motifs tels que l'origine ethnique, la couleur, la citoyenneté, la religion et la langue (discrimination raciale).

acquitté de cette tâche de coordination. Par ailleurs, aucune activité de formation du personnel du ministère sur les questions de la lutte contre la discrimination n'aurait été organisée.

Quant au Conseil pour la cohésion interethnique, l'ECRI note que celui-ci - composé de représentants de divers ministères, d'experts, de scientifiques, de l'Agent gouvernemental aux questions de politiques ethno-nationales et de représentants des diverses minorités ethniques - est surtout un organe de facilitation des relations entre le gouvernement et ces minorités.

Les autorités ukrainiennes ont fait savoir à l'ECRI que c'est l'Agent gouvernemental pour les questions de politiques ethno-nationales qui devrait être chargé de la coordination des activités gouvernementales dans le domaine de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale, mais l'ECRI comprend qu'une telle décision n'a pas été formellement prise. L'ECRI attire également l'attention des autorités ukrainiennes sur le fait que, si une telle décision devait être prise, il faudrait s'assurer que celle-ci établisse clairement que, en matière de lutte contre le racisme et la discrimination raciale, le mandat de l'Agent gouvernemental ne se limite pas uniquement aux minorités ethniques et aux populations autochtones, mais à l'ensemble des groupes vulnérables d'intérêt pour l'ECRI.

L'ECRI prend note des efforts consentis et des initiatives entreprises par les autorités ukrainiennes pour assurer la coordination des activités gouvernementales en matière de lutte contre le racisme et la discrimination raciale et conclut que sa recommandation a été partiellement appliquée.

*2. L'ECRI exhorte les autorités ukrainiennes à faire en sorte qu'une procédure équitable et efficace de détermination du statut de réfugié soit opérationnelle à tous moments et que l'instance définitive chargée de remplir cette fonction soit créée aussitôt que possible. Elle les prie instamment de veiller à ce que, dans l'intervalle, la situation temporaire découlant de la suppression du Comité d'État pour les nationalités et la religion n'entraîne pas une nouvelle interruption de la procédure de traitement des demandes d'asile.*

Selon le décret du président de la république d'Ukraine n° 405/2011 d'avril 2011 approuvant le Règlement sur le service des migrations de l'État (SMS), c'est ce service qui est devenu l'organe central de l'exécutif responsable pour les questions de migration, sous la tutelle et du ministère de l'Intérieur et du Comité d'Etat pour les nationalités et les religions. Par ailleurs, une nouvelle loi sur les réfugiés et les personnes nécessitant une protection complémentaire ou temporaire en Ukraine est entrée en vigueur en septembre 2011. L'application de cette loi a été confiée au SMS dès 2012.

Cette loi introduit une protection pour les personnes sous la menace d'une peine de mort, de la torture ou de traitements inhumains ou dégradants dans leur pays d'origine. Elle améliore pour les enfants mineurs les dispositions sur le regroupement familial qui existaient déjà, ainsi que la durée de validité des documents de réfugié. Selon les autorités ukrainiennes, 1 573 demandes ont été introduites en 2012, donnant lieu à 152 décisions favorables. En 2013, 1 093 demandes ont donné lieu à 226 décisions favorables, ceci correspondant à un taux de 25% dont les autorités ukrainiennes font valoir qu'il dépasse la moyenne européenne.

L'ECRI se félicite des initiatives prises par les autorités ukrainiennes et des résultats encourageant qui en découlent. Cependant, l'ECRI considère que le fait d'avoir placé le Service des migrations de l'État sous la supervision du ministère de l'Intérieur, principalement concerné par le contrôle de l'immigration irrégulière, ne peut donner la

garantie d'une application équitable de la procédure de détermination du statut de réfugié, comme le demande sa recommandation, ainsi que tend à l'indiquer le fait que, au niveau central, l'équipe en charge de ces questions est également chargée d'autres fonctions, comme celles liées à l'accueil des réfugiés dans les centres ouverts ou à la détention de migrants en situation irrégulières dans les centres prévus à cet effet. L'ECRI note également<sup>2</sup> que l'ensemble des fonctionnaires dont la signature est requise pour valider une décision concernant le statut de réfugié n'a pas été formé à la législation applicable et que les recommandations émises par les personnes en charge d'interroger les demandeurs d'asile sont très facilement changées par d'autres fonctionnaires.

Tout en reconnaissant les importants efforts consentis par les autorités ukrainiennes, l'ECRI conclut cependant que sa recommandation a été partiellement appliquée.

*3. L'ECRI recommandait vivement la création d'un organe indépendant qui serait chargé de recevoir les plaintes déposées contre les fonctionnaires de police; elle renvoyait à sa Recommandation de politique générale n° 11, qui contient un certain nombre de directives spécifiques à cet égard.*

Les autorités ukrainiennes ont informé l'ECRI qu'il existe au sein du ministère de l'Intérieur des « Unités pour la sécurité intérieure » en charge, notamment, de contrôler le respect de la loi par les représentants des forces de l'ordre. A cet égard, ces unités sont amenées à traiter de plaintes introduites par des citoyens. Elles collectent des informations sur les cas qui leur sont soumis et font parvenir les éléments pertinents au parquet ou au Service de la sécurité de l'Ukraine. L'ECRI entend aussi qu'une réforme serait actuellement en cours, et qui viserait à augmenter l'indépendance de ces unités.

L'ECRI prend bonne note de ces initiatives, mais estime qu'elles sont insuffisantes au regard de sa recommandation. Tout d'abord, le mandat de ces Unités leur confère le rôle de contrôler le respect de la loi ; la protection de droits de l'Homme et la lutte contre le racisme ou la discrimination raciale n'y figurent pas expressément. L'ECRI estime aussi que le fait de placer ces Unités sous la tutelle d'un ministère ne peut garantir l'indépendance dont un tel organe doit jouir pour pouvoir s'acquitter de ses fonctions de manière impartiale.

L'ECRI comprend aussi que des procédures législatives sont en cours concernant la mise en place d'un Bureau spécial d'investigation (SBI) et la définition de son mandat. Elle note que le projet de loi prévoit l'indépendance du SBI en tant qu'organe chargé de prévenir et de combattre les formes les plus graves de crime. Notant par ailleurs que le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) demandait aux autorités ukrainiennes la mise en œuvre effective d'un SBI disposant de la capacité à traiter des abus des représentants des forces de l'ordre<sup>3</sup>, l'ECRI encourage les autorités à doter cet organe de la capacité à recevoir les plaintes déposées contre les fonctionnaires de police.

Pour ces raisons, l'ECRI conclut que sa recommandation a été partiellement appliquée.

---

<sup>2</sup> Voir [www.refworld.org/docid/51ee97344.html](http://www.refworld.org/docid/51ee97344.html).

<sup>3</sup> Report to the Ukrainian Government on the visit to Ukraine carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 18 to 24 February 2014, §§ 48-50.



