

**RAPPORT DE L'ECRI  
SUR L'UKRAINE**  
**(quatrième cycle de monitoring)**

Adopté le 8 décembre 2011

Publié le 21 février 2012



Secrétariat de l'ECRI  
Direction Générale II - Démocratie  
Conseil de l'Europe  
F - 67075 STRASBOURG Cedex  
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64  
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)

# TABLE DES MATIERES

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	<b>5</b>
<b>RÉSUMÉ</b> .....	<b>7</b>
<b>CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>11</b>
<b>I. EXISTENCE ET APPLICATION DE DISPOSITIONS JURIDIQUES</b> .....	<b>11</b>
INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX .....	11
DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES ET AUTRES DISPOSITIONS FONDAMENTALES	11
- <i>CONSTITUTION</i> .....	11
- <i>LEGISLATION SUR LES MINORITES NATIONALES OU ETHNIQUES</i> .....	12
- <i>LOI SUR LA LANGUE</i> .....	12
DISPOSITIONS DE DROIT PENAL CONTRE LE RACISME ET LA DISCRIMINATION RACIALE .....	13
- <i>CONTENU</i> .....	13
- <i>APPLICATION</i> .....	15
DISPOSITIONS DE DROIT CIVIL CONTRE LA DISCRIMINATION RACIALE .....	16
ORGANES DE LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION ET AUTRES INSTITUTIONS .....	17
- <i>COMITE D'ÉTAT POUR LES NATIONALITES ET LA RELIGION</i> .....	17
- <i>COMMISSAIRE PARLEMENTAIRE AUX DROITS DE L'HOMME (OMBUDSMAN)</i> .....	18
<b>II. VIOLENCE RACISTE</b> .....	<b>19</b>
<b>III. RACISME DANS LE DISCOURS PUBLIC</b> .....	<b>21</b>
LE RACISME DANS LE DISCOURS POLITIQUE.....	21
MEDIAS .....	22
CLIMAT D'OPINION ET L'INTERNET.....	23
LES NEONAZIS, LES SKINHEADS ET LE RACISME DANS LE SPORT .....	24
<b>IV. GROUPES VULNÉRABLES/CIBLES</b> .....	<b>25</b>
ROMS.....	25
TATARS DE CRIMÉE.....	29
MUSULMANS.....	31
MIGRANTS, RÉFUGIÉS ET DEMANDEURS D'ASILE .....	32
- <i>MINEURS NON ACCOMPAGNÉS</i> .....	36
- <i>REFOULEMENT ET RETOUR FORCE DES MIGRANTS ET DEMANDEURS     D'ASILE DANS DES ENDROITS OU ILS SONT EXPOSES A DES RISQUES</i> .....	36
ÉTUDIANTS ETRANGERS .....	37
<b>V. ANTISÉMITISME</b> .....	<b>38</b>
<b>VI. DISCRIMINATION DANS DIVERS DOMAINES</b> .....	<b>39</b>
ÉDUCATION .....	39
EMPLOI .....	40
LOGEMENT .....	42
SANTÉ.....	42
ACCES AUX BIENS ET AUX SERVICES.....	43
<b>VII. COMPORTEMENT DES REPRESENTANTS DE LA LOI</b> .....	<b>43</b>
<b>VIII. MONITORING DU RACISME ET DE LA DISCRIMINATION RACIALE</b> .....	<b>46</b>
<b>IX. ÉDUCATION ET SENSIBILISATION</b> .....	<b>46</b>
<b>X. STRATEGIES D'ENSEMBLE POUR LA LUTTE CONTRE LE RACISME     ET LA DISCRIMINATION RACIALE</b> .....	<b>47</b>
<b>RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE</b> .....	<b>49</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>51</b>



## AVANT-PROPOS

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), mise en place par le Conseil de l'Europe, est une instance indépendante de monitoring dans le domaine des droits de l'homme. Spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme et l'intolérance, elle est composée de membres indépendants et impartiaux, qui sont désignés sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue dans le traitement des questions relatives au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

Dans le cadre de ses activités statutaires, l'ECRI mène des travaux de monitoring pays-par-pays, qui analysent la situation dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et propositions pour le traitement des problèmes identifiés.

Le monitoring pays-par-pays de l'ECRI concerne l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 5 ans, à raison de 9-10 pays couverts chaque année. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998, ceux du deuxième cycle à la fin de 2002 et ceux du troisième cycle à la fin de l'année 2007. Les travaux du quatrième cycle ont débuté en janvier 2008.

Les méthodes de travail pour l'élaboration des rapports comprennent des analyses documentaires, une visite dans le pays concerné, puis un dialogue confidentiel avec les autorités nationales.

Les rapports de l'ECRI ne sont pas le résultat d'enquêtes ou de dépositions de témoins, mais d'analyses basées sur un grand nombre d'informations émanant de sources très variées. Les études documentaires reposent sur un nombre important de sources écrites nationales et internationales. La visite sur place permet de rencontrer les milieux directement concernés (gouvernementaux et non gouvernementaux) et de recueillir des informations détaillées. Le dialogue confidentiel avec les autorités nationales permet à celles-ci de fournir, si elles l'estiment nécessaire, des commentaires sur le projet de rapport en vue de corriger d'éventuelles erreurs factuelles qui pourraient être contenues dans le texte. A l'issue de ce dialogue, les autorités nationales peuvent, si elles le souhaitent, demander à ce que leurs points de vue soient reproduits en annexe au rapport définitif de l'ECRI.

Les rapports pays-par-pays du quatrième cycle sont centrés sur la mise en œuvre et l'évaluation. Ils examinent si les principales recommandations formulées par l'ECRI dans ses rapports précédents ont été suivies et comprennent une évaluation des politiques adoptées et des mesures prises. Ces rapports contiennent également une analyse des nouveaux développements intervenus dans le pays en question.

Une mise en œuvre prioritaire est requise pour un certain nombre de recommandations spécifiques choisies parmi celles figurant dans le nouveau rapport du quatrième cycle. Au plus tard deux ans après la publication de ce rapport, l'ECRI mettra en œuvre un processus de suivi intermédiaire concernant ces recommandations spécifiques.

**Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Il rend compte de la situation en date du 23 juin 2011. Les développements intervenus après cette date ne sont donc pas couverts par l'analyse qui suit, ni pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.**



## RÉSUMÉ

**Depuis la publication du troisième rapport de l'ECRI sur l'Ukraine le 12 février 2008, des progrès ont été accomplis dans un certain nombre de domaines abordés dans le rapport.**

Les peines prévues par le Code pénal pour les infractions à caractère haineux ont été augmentées et mention expresse est faite de la motivation raciste en tant que circonstance aggravante pour certaines infractions commises contre la vie ou la santé d'autrui. L'importation, la production, le stockage et la diffusion de produits incitant à l'intolérance et à la discrimination raciales, nationales et religieuses sont désormais interdites.

Un Groupe de travail interinstitutions sur la lutte contre la xénophobie et l'intolérance ethnique et raciale rassemblant un large éventail d'acteurs compétents a été créé en 2008 sous les auspices du Conseil des ministres pour combattre ces phénomènes d'une façon intégrée. Il a adopté un Plan d'action pour lutter contre la xénophobie et la discrimination raciale et ethnique dans la société ukrainienne pour la période 2008-2009, puis un plan similaire pour 2010-2012. Ces dernières années, jusqu'à sa dissolution en 2010, le Comité d'État pour les nationalités et la religion avait commencé à jouer un rôle plus important en matière d'élaboration, de coordination et de contrôle de l'exécution des mesures de lutte contre le racisme et la xénophobie en Ukraine et coordonnait les activités du Groupe de travail interinstitutions. Le Département de surveillance des droits de l'homme du ministère de l'Intérieur travaillait également, jusqu'à sa suppression en 2010, à la mise en place d'une surveillance uniforme des incidents racistes et surveillait les activités des groupes néonazis et de skinheads.

Le nombre d'attaques racistes contre les étudiants étrangers semble avoir diminué depuis quelques années. Il y a une prise de conscience graduelle quant à la nécessité de lutter contre la présence de néonazis et autres groupes de skinheads dans le football. Dans le cadre des préparatifs de l'Euro 2012, le ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports travaille à la mise en place d'un certain nombre de mesures préventives qui s'adressent essentiellement aux jeunes.

En 2009, neuf chaînes nationales de télévision ont signé une charte de réglementation de la radiodiffusion qui comprend ces dispositions pour lutter contre l'incitation à la haine. L'Union nationale des journalistes d'Ukraine a établi un code de déontologie et créé une commission d'éthique journalistique.

Certaines autorités locales ont mis sur pied des programmes visant à promouvoir l'inclusion sociale des Roms, et un programme lancé en 2010 vise à embaucher des médiateurs de la santé roms dans cinq régions d'Ukraine. Certaines réunions consultatives des autorités publiques avec des représentants des organisations roms se tiennent dans des régions où la population rom est fortement concentrée et des représentants Roms ont été élus lors des élections locales d'octobre 2010.

Le Gouvernement a élaboré un projet de loi sur les réfugiés et les personnes ayant besoin d'une protection complémentaire ou temporaire. Celui-ci introduirait notamment pour la première fois dans le droit ukrainien les notions de protection complémentaire et de protection temporaire, prévoirait des motifs plus clairs de rejet du statut de réfugié et interdirait expressément toute discrimination à l'égard des demandeurs d'asile ainsi que le refoulement et le retour forcé. Deux nouveaux centres d'hébergement temporaire ont été construits pour les demandeurs d'asile enregistrés dont la demande n'a pas été rejetée et certaines mesures ont été prises visant à améliorer l'accès aux soins de santé des migrants en rétention.

Le nombre de publications antisémites en Ukraine a fortement baissé depuis 2007. Les autorités ont pris des mesures pour sensibiliser l'opinion aux victimes de l'Holocauste et entretenir leur mémoire et améliorer l'enseignement scolaire de l'histoire des Juifs.

**L'ECRI se félicite de ces développements positifs en Ukraine. Cependant, malgré les progrès accomplis, certains points demeurent préoccupants.**

Certaines dispositions juridiques ayant trait à la lutte contre le racisme sont toujours limitées aux « citoyens » sans inclure toute personne relevant de la juridiction du pays. Les autorités tendraient aussi à considérer des infractions racistes comme des infractions de droit commun ou à les requalifier en "hooliganisme". Bien qu'il y ait des allégations de discrimination raciale dans différents domaines de la vie quotidienne, il n'existe pas de dispositions civiles et administratives antidiscriminatoires détaillées couvrant ces domaines ni prévoyant des mécanismes efficaces d'application et de recours.

Il ne semble pas, suite à la dissolution du Comité d'État pour les nationalités et la religion en décembre 2010 que les fonctions de celui-ci concernant spécifiquement la lutte contre le racisme et la discrimination raciale aient été transférées à d'autres institutions ; plus aucune institution ne semble être chargée de diriger ces travaux. Les progrès qui étaient en voie d'accomplissement vers un regroupement des forces pour s'attaquer au racisme d'une manière intégrée et stratégique risquent de disparaître pour céder la place à une action de plus en plus dispersée et inefficace.

Des attaques racistes continuent de se produire ; des personnes continuent à être visées sur la base de leur couleur et à craindre pour leur sécurité physique dans les lieux publics. Des groupements néo-Nazis informels sont de plus en plus présents, notamment dans les grandes villes industrielles dotées d'une équipe de football. L'Ukraine est également choisie par des groupes d'extrême droite et néo-Nazis pour y organiser des concerts.

Certains partis et candidats politiques utilisent un discours xénophobe, antisémite ou anti-tatar. Certains sites internet publient constamment des matériels antisémites, racistes et xénophobes; des déclarations haineuses virulentes contre les Roms ont également été signalées sur des forums Internet. Les journalistes et les médias s'engagent peu dans la lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination raciale. La tolérance à l'égard des Juifs, des Russes et des Roms aurait nettement reculé en Ukraine depuis 2000 et les préjugés contre d'autres groupes freinent leur accès aux biens et aux services.

Nombre de Roms ne possèdent pas de documents d'identité ce qui entrave leur accès aux droits sociaux ainsi qu'au droit de voter. La situation des Roms dans les domaines du logement, de l'éducation et de l'accès à l'emploi ne semble pas s'être améliorée. Les propos haineux, les stéréotypes négatifs et les préjugés visant les Roms restent très répandus et même les politiques gouvernementales semblent parfois ignorer la situation de marginalisation et de discrimination à laquelle sont confrontés les Roms.

La situation générale des Tatars de Crimée ne semble pas non plus s'être améliorée et les hommes politiques locaux auraient également tendance à méconnaître ou nier les problèmes spécifiques de ceux-ci. Des attaques contre des cimetières musulmans continuent de se produire, en particulier en Crimée et les idées fausses et les préjugés à l'égard des musulmans persistent.

Une interruption prolongée du traitement des demandes d'asile par l'État entre mi-2009 et mi-2010 a mis les demandeurs d'asile dans une situation de précarité prolongée. Il semble que dans la pratique, les procédures de détermination du statut de réfugié soient de nouveau gelées depuis la dissolution du Comité d'État pour les nationalités et la religion. La corruption des fonctionnaires ainsi que l'accès à l'interprétation et à une assistance juridique sont également sources de préoccupation. Des conditions de

surpeuplement et d'insalubrité continuent d'être signalées dans les centres de rétention pour migrants ; les enfants non accompagnés ont des difficultés d'accès à la procédure de demande d'asile, à un logement adéquat et à l'éducation, et des tentatives d'extradition de demandeurs d'asile ont été signalées même après l'entrée en vigueur en juin 2010 d'amendements au Code de procédure pénale.

Les préjugés et la discrimination continuent de sévir dans le secteur de l'emploi privé, notamment à l'encontre des Roms, des demandeurs d'asile, des réfugiés et des Tatars de Crimée. Ces mêmes groupes sont également parmi les plus vulnérables en ce qui concerne l'état de santé et l'accès aux soins.

Des actes répréhensibles seraient souvent commis par des policiers dans leurs contacts avec des personnes appartenant à des groupes vulnérables, en particulier les Roms. Ceux-ci continuent de faire l'objet d'arrestations et de détentions arbitraires, de prises des empreintes digitales, d'extorsions, de menaces et de passages à tabac commis par la police. Les migrants et les demandeurs d'asile, y compris des enfants, risquent également d'être soumis à des mauvais traitements et à une détention arbitraire. Le profilage racial est également pratiqué ce qui ébranle la confiance des minorités nationales/ethniques dans la police. Cependant, il n'existe pas de mécanisme indépendant chargé d'enquêter sur les allégations de comportements répréhensibles de la part de la police.

Des données statistiques ventilées selon l'origine nationale/ethnique ne sont toujours collectées que dans le contexte du recensement de population. En dehors de ces chiffres globaux, le pays ne collecte guère ou pas de données concernant l'accès aux droits sociaux des groupes relevant du mandat de l'ECRI

**Dans le présent rapport, l'ECRI demande aux autorités ukrainiennes de prendre des mesures supplémentaires dans un certain nombre de domaines ; elle formule une série de recommandations, dont les suivantes.**

L'ECRI formule plusieurs recommandations visant à renforcer les dispositions pénales et constitutionnelles contre le racisme et la discrimination raciale. Elle recommande aux autorités de faire en sorte que les incidents et infractions racistes soient systématiquement signalés et enregistrés dans le système de justice pénale. Elle exhorte les autorités à adopter une législation antidiscriminatoire complète couvrant tous les domaines de la vie.

L'ECRI recommande 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 recommande également de prévoir et de faciliter la participation active de la société civile aux activités de cette institution.\*

L'ECRI recommande vivement aux autorités d'intensifier leurs efforts visant à sanctionner et à prévenir les infractions violentes à caractère raciste, par le biais notamment de la formation de tous les acteurs pertinents du système pénal. Elle recommande également aux autorités d'intensifier leurs efforts pour surveiller les activités des groupes néonazis et skinheads et pour lutter contre le racisme dans le football. Elle leur recommande de prendre une série de mesures pour lutter contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie dans le discours public.

---

\* Les recommandations de ce paragraphe feront l'objet d'un processus de suivi intermédiaire par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

L'ECRI recommande aux autorités de mettre en place un programme visant à simplifier l'acquisition de documents d'identité par les Roms et de prendre une série de mesures pour améliorer la situation des Roms dans tous les domaines de la vie. Elle leur recommande vivement d'adopter une approche intégrée à cet égard.

L'ECRI recommande aux autorités d'engager un véritable dialogue avec les Tatars de Crimée sur les questions liées à leur statut en Ukraine dans l'optique d'améliorer leur situation au sein de la société et au regard de leurs revendications en tant qu'anciens déportés.

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.\*

L'ECRI formule une série de recommandations visant à prévenir les extraditions de demandeurs d'asile et de réfugiés qui seraient en violation de l'article 3 CEDH, à assurer l'accès des demandeurs d'asile à une procédure d'asile équitable et à un logement adéquat et à assurer l'accès aux soins de santé ainsi que des conditions de vie adéquates dans tous les types de centres de rétention pour migrants.

L'ECRI formule une série de recommandations visant à renforcer la lutte contre la discrimination raciale dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, du logement et de la santé. Elle recommande également aux autorités d'améliorer la collecte de données ventilées selon des critères tels que l'origine ethnique, tenant dûment compte des principes de confidentialité, de consentement éclairé et d'auto-identification volontaire.

L'ECRI recommande vivement aux autorités de redoubler d'efforts pour que tous les représentants de la loi suivent une formation initiale et continue aux droits de l'homme en général et aux questions liées au racisme et à la discrimination raciale en particulier.

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

L'ECRI recommande aux autorités d'adopter une position ferme contre le racisme, la discrimination raciale, l'antisémitisme, la xénophobie et l'intolérance, d'organiser des campagnes destinées à sensibiliser le grand public à ces questions, et de d'intensifier leurs efforts pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale à travers l'éducation scolaire.

---

\* Les recommandations de ce paragraphe feront l'objet d'un processus de suivi intermédiaire par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

# CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

## I. Existence et application de dispositions juridiques

### Instruments juridiques internationaux

1. L'Ukraine est partie au Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme (Interdiction générale de la discrimination) et à un certain nombre d'autres instruments internationaux ayant trait à la lutte contre le racisme et la discrimination raciale. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé à l'Ukraine de signer et de ratifier la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.
2. L'Ukraine n'a signé ni ratifié aucun de ces instruments; elle a indiqué que la ratification de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local nécessiterait une modification de la Constitution. L'ECRI souligne que cet instrument pourrait apporter une contribution importante à la lutte contre le racisme et les formes d'intolérance qui lui sont associées, en aidant à lever les obstacles à la pleine participation de toutes les personnes à la société à laquelle elles appartiennent. Elle insiste également sur le fait que la ratification de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille peut être considérée comme un élément du processus visant à garantir le plein respect des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.
3. L'ECRI recommande à nouveau à l'Ukraine de signer et de ratifier la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

### Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales

#### - *Constitution*

4. Comme indiqué dans les rapports antérieurs de l'ECRI, l'article 24 de la Constitution dispose que les citoyens jouissent des droits et libertés constitutionnels dans des conditions d'égalité et sont égaux devant la loi; cet article consacre également le principe de non-discrimination fondé sur des critères tels que la race<sup>1</sup>, la couleur de la peau, les opinions religieuses ou autres, et les caractéristiques ethniques ou linguistiques. Si les autorités ukrainiennes ont indiqué que le terme "citoyens" est utilisé en tant que terme générique qui englobe les étrangers et les apatrides, l'ECRI a noté dans son troisième rapport que toute ambiguïté créée par le terme "citoyens" devrait être levée et elle a recommandé aux autorités d'inclure dans la Constitution le droit à l'égalité et à la non-discrimination pour toutes les personnes relevant de la juridiction ukrainienne et non pas seulement pour les citoyens. La situation n'a toutefois pas évolué depuis son troisième rapport.
5. L'ECRI recommande à nouveau aux autorités ukrainiennes d'insérer dans la Constitution le droit à l'égalité et à la non-discrimination pour toutes les personnes relevant de la juridiction ukrainienne et non pas seulement pour les citoyens. Elle les encourage à cet égard à s'inspirer de sa Recommandation de

---

<sup>1</sup> Les êtres humains appartenant tous à la même espèce, l'ECRI rejette les théories fondées sur l'existence de "races" différentes. Toutefois, elle comprend que ce terme est employé pour faire en sorte que les personnes qui sont considérées communément et à tort comme appartenant à une "autre race" ne soient pas exclues du bénéfice de la protection prévue par la Constitution et la législation.

politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.

- *Législation sur les minorités nationales ou ethniques*
6. La possibilité de modifier ou de réviser la Loi de 1992 sur les minorités nationales est évoquée depuis plusieurs années en Ukraine. Au moment où le troisième rapport de l'ECRI était rédigé, la commission parlementaire chargée d'examiner les projets d'amendement n'en avait pas encore été saisie. L'ECRI a recommandé aux autorités ukrainiennes d'adopter aussitôt que possible une nouvelle loi sur les minorités nationales afin de protéger les droits des membres de ce groupe et de leur assurer l'égalité dans tous les domaines. Elle a indiqué que cette loi devrait contenir des dispositions interdisant la discrimination raciale directe et indirecte.
  7. L'ECRI prend acte du fait que la nécessité d'aligner la législation sur les minorités nationales sur les normes internationales pertinentes, telles que la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, est largement reconnue en Ukraine depuis un certain temps, car la législation est considérée comme dépassée et contient certaines anomalies et incohérences auxquelles il convient de remédier<sup>2</sup>. Avant sa dissolution en décembre 2010<sup>3</sup>, le Comité d'État pour les nationalités et la religion aurait élaboré certains projets d'amendement à la Loi de 1992 et les aurait distribués aux autres services gouvernementaux. Toutefois, le statut actuel de ces projets est incertain et aucun changement concret ne s'est encore produit.
  8. L'ECRI recommande à nouveau aux autorités ukrainiennes de réviser aussitôt que possible la législation sur les minorités nationales ou ethniques afin de protéger efficacement les droits des personnes appartenant à ces minorités et de leur assurer l'égalité dans tous les domaines. Elle réaffirme à cet égard que la législation devrait contenir des dispositions interdisant la discrimination raciale directe et indirecte.
- *Loi sur la langue*
9. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités ukrainiennes de veiller à faire adopter une nouvelle loi sur la langue qui tienne pleinement compte de la diversité linguistique de l'Ukraine. Elle a recommandé d'associer à toutes les étapes de ce processus les représentants des groupes minoritaires, des ONG et de la société civile et de prendre leurs points de vue en considération dans toute la mesure possible.
  10. L'ECRI constate qu'aucun changement n'a été apporté à la législation en vigueur dans ce domaine depuis son troisième rapport. Il s'ensuit qu'en Ukraine, la politique linguistique s'appuie toujours sur la Loi de 1989 sur les langues et la Loi de 1992 sur les minorités nationales, qui se sont vu reprocher leur manque de clarté et de cohérence<sup>4</sup> ainsi que le fait de ne pas être suffisamment conformes aux normes fixées par la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

<sup>2</sup> Voir Comité consultatif sur la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, deuxième avis sur l'Ukraine, adopté le 30 mai 2008, ACFC/OP/II(2008)004; voir aussi Comité des Ministres, Résolution CM/ResCMN(2011)8 sur la mise en oeuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par l'Ukraine.

<sup>3</sup> Voir plus loin, Organismes et autres institutions de lutte contre la discrimination.

<sup>4</sup> Conseil de l'Europe, Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Application de la Charte en Ukraine, ECRML (2010)6, 7 juillet 2010, p. 12.

11. En 2010, deux projets de loi sur les langues ont été transmis au Conseil des ministres de l'Ukraine. L'un d'eux, élaboré par le ministère de la Culture et analysé par le ministère de la Justice, qui l'a jugé satisfaisant, a été retourné au ministère de la Culture par le Conseil des ministres. L'autre, établi par un groupe de parlementaires, a été présenté au Parlement par le Conseil des ministres le 7 septembre 2010. Ce dernier projet a également été examiné par la Commission de Venise, qui a exprimé un certain nombre de réserves au sujet de son contenu<sup>5</sup>.
12. Au moment où le présent rapport était rédigé, aucun de ces projets n'était inscrit au programme de travail du Parlement ukrainien et une analyse détaillée de l'un ou l'autre de ces projets sortirait du cadre du présent rapport. L'ECRI tient toutefois à souligner que les questions linguistiques sont particulièrement sensibles en Ukraine, en raison de la composition ethnique et linguistique de la population<sup>6</sup> et de l'histoire du pays. Dès lors, l'ECRI insiste sur le fait qu'il importe tout particulièrement de veiller à ce que les dispositions en vigueur soient claires et pleinement conformes au principe de non-discrimination et que le processus d'élaboration des amendements aux dispositions existantes permette une consultation et une participation très larges. Tous ces éléments sont essentiels pour que toutes les personnes relevant de la juridiction ukrainienne puissent avoir pleine confiance dans la législation régissant l'usage des langues minoritaires et dans sa bonne application.
13. L'ECRI recommande aux autorités ukrainiennes de veiller à faire adopter une loi sur la langue qui tienne pleinement compte de la diversité linguistique de l'Ukraine et soit conforme au principe de non-discrimination. Elle prie instamment les autorités de faire en sorte que le processus d'élaboration permette une consultation et une participation très larges, afin de prendre dûment en considération les préoccupations des groupes visés par cette loi et de promouvoir la tolérance et la compréhension mutuelle.

### **Dispositions de droit pénal contre le racisme et la discrimination raciale<sup>7</sup>**

#### *- Contenu*

14. L'article 161 du Code pénal interdit toute action délibérée visant à inciter à l'hostilité et à la haine nationales, raciales ou religieuses, à humilier l'honneur et la dignité nationaux et à offenser un citoyen dans ses convictions religieuses, ainsi que toute restriction directe ou indirecte des droits ou l'octroi d'avantages directs ou indirects en faveur de certains citoyens sur la base d'une série de motifs tels que la race, la couleur, les convictions religieuses, l'origine ethnique et la langue. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé de ne pas limiter le champ d'application de cet article aux seuls "citoyens", mais de l'étendre à toutes les personnes relevant de la juridiction ukrainienne. Elle a également recommandé d'étendre la protection de la dignité individuelle en tenant compte des motifs de race, de couleur, d'origine ethnique et de langue, et de consulter les ONG et les représentants des groupes ethniques minoritaires ainsi que les réfugiés et les demandeurs d'asile sur tout

<sup>5</sup> Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Avis sur le projet de loi sur les langues en Ukraine, adopté lors de sa 86<sup>e</sup> réunion plénière (Venise, 25-26 mars 2011)*, CDL-AD(2011)008.

<sup>6</sup> *Pour des chiffres relatifs à la composition ethnique et linguistique de la population ukrainienne, voir Conseil de l'Europe, Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Application de la Charte en Ukraine, ECRML (2010)6, 7 juillet 2010, p. 5.*

<sup>7</sup> *Conformément aux définitions présentées dans la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, toutes les références à ces phénomènes englobent des motifs tels que la "race", la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique.*

amendement à apporter à la législation en vigueur en ce qui concerne les infractions racistes.

15. Le 19 mars 2009, le Parlement ukrainien a adopté un amendement à l'article 297 du Code pénal, qui augmente la peine maximale pour différents actes de profanation de tombes. Les récidivistes et les auteurs d'infractions commises par des groupes organisés ou relevant de l'hooliganisme encourrent désormais une peine de trois à cinq ans d'emprisonnement.
16. En novembre 2009, le Parlement ukrainien a adopté une série d'amendements au Code pénal qui concernent la discrimination raciale et l'incitation à la haine raciale. Plusieurs articles du Code pénal concernant les atteintes à la vie ou à la santé d'autrui<sup>8</sup> prévoient désormais expressément la motivation raciste (notamment fondée sur l'intolérance nationale ou religieuse) au nombre des circonstances aggravantes aux fins de la fixation de la peine : ainsi, par exemple, la durée de la peine minimale pour meurtre commis avec préméditation et motivé par la haine raciale, ethnique ou religieuse est passée de sept à dix ans d'emprisonnement. Ces dispositions spécifiques coexistent avec la disposition générale de l'article 67(1)(3) du Code pénal, qui qualifie la motivation raciste de circonstance aggravante<sup>9</sup>. Parallèlement, l'article 161 du Code pénal a été modifié, faisant passer de cinq à huit ans la durée de la peine maximale pouvant être infligée à une personne ayant incité à la haine nationale, raciale ou religieuse ou ayant toléré la restriction directe ou indirecte des droits d'autrui en fonction de considérations fondées, notamment, sur la race, la couleur, les convictions religieuses et la langue. Toutefois, cet article n'a pas été modifié de façon à englober toutes les personnes relevant de la juridiction ukrainienne, mais continue de mentionner les "citoyens".
17. L'article 300 du Code pénal a également été modifié en novembre 2009. Alors qu'il ne visait au départ qu'à endiguer l'importation, la production, le stockage et la diffusion d'objets servant à propager le "culte de la violence" et la cruauté, il interdit désormais aussi les mêmes actes en ce qui concerne les produits incitant à l'intolérance et à la discrimination raciales, nationales et religieuses. Toutefois, le terme "discrimination" – que ces modifications ont introduit dans le Code pénal – n'est pas défini dans celui-ci.
18. L'ECRI constate avec intérêt l'augmentation des peines prévues désormais dans les articles 161 et 297 du Code pénal pour les infractions à caractère haineux, ainsi que la mention expresse de la motivation raciste en tant que circonstance aggravante pour un certain nombre d'infractions spécifiques commises contre la vie ou la santé d'autrui. Elle se félicite également de l'interdiction de l'importation, de la production, du stockage et de la diffusion de produits incitant à l'intolérance et à la discrimination raciales, nationales et religieuses. Elle constate avec regret toutefois que l'article 161 du Code pénal se réfère toujours aux "citoyens" et n'a pas été modifié de manière à englober toutes les personnes relevant de la juridiction ukrainienne.
19. L'ECRI recommande à nouveau d'étendre spécifiquement le champ d'application de l'article 161 du Code pénal aux infractions commises contre toutes les personnes relevant de la juridiction ukrainienne, de façon à ce qu'il ne se limite pas aux seuls "citoyens". Elle recommande également d'étendre la protection de la dignité individuelle prévue par cet article en tenant compte des

---

<sup>8</sup> Voir les articles 115 (meurtre), 121 (coups et blessures graves volontaires), 122 (coups et blessures volontaires), 126 (coups et blessures volontaires ou tortures causant une douleur physique mais non des lésions corporelles), 127 (torture), 129 (menaces de mort).

<sup>9</sup> En vertu de l'article 67(4) du Code pénal, il est interdit à un tribunal de prendre une circonstance aggravante en considération deux fois lorsqu'il fixe une peine.

motifs de race, de couleur, d'origine ethnique et de langue, et de consulter les ONG et les représentants des groupes ethniques minoritaires ainsi que les réfugiés et les demandeurs d'asile sur tous amendements à apporter à la législation en vigueur en ce qui concerne les infractions racistes.

20. L'ECRI invite en outre les autorités ukrainiennes à examiner la législation pénale à la lumière de sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour combattre le racisme et la discrimination raciale, qui encourage les États membres à ériger en infractions pénales de nombreux comportements relevant du discours haineux ainsi que la création ou la direction d'un groupement qui promeut le racisme, le soutien à un tel groupement ou la participation à ses activités.

- *Application*

21. Dans son troisième rapport, l'ECRI a noté que les tribunaux avaient rarement appliqué l'article 161 du Code pénal, car il requiert de prouver que l'auteur de l'infraction a agi de propos délibéré, ce qui est difficile. Elle a donc exhorté les autorités ukrainiennes à modifier cet article pour faciliter l'exercice de poursuites pénales contre toute personne qui inciterait à la haine raciale. Elle leur a également recommandé de continuer d'appliquer en tant que de besoin l'article 297 du Code pénal.
22. L'ECRI note que des statistiques fiables et à jour sur le nombre de cas où l'action pénale a été engagée et où une condamnation a été prononcée en vertu des articles pertinents du Code pénal ne sont pas facilement accessibles. D'après les informations fournies par les autorités ukrainiennes, 12 sentences fondées sur l'article 161 du Code pénal ont été rendues entre 2006 et 2009. Pendant cette même période ont été rendues quatre sentences reposant sur l'article 178 (dégâts matériels causés à des bâtiments religieux ou à des lieux de culte) et neuf fondées sur l'article 179 (profanation ou destruction de sites religieux). Il ne semble pas exister d'informations sur l'application des autres articles pertinents du Code pénal et, s'il a été signalé que le Département de surveillance des droits de l'homme du ministère de l'Intérieur avait récemment engagé un processus d'harmonisation des données, ce département a été supprimé et il semble que ces infractions ne fassent actuellement l'objet d'aucune surveillance systématique. L'ECRI déplore qu'en tout état de cause, le nombre d'actions pénales engagées et de condamnations prononcées soit nettement inférieur à celui des incidents racistes signalés<sup>10</sup>.
23. L'ECRI relève avec une préoccupation particulière des informations cohérentes selon lesquelles les autorités ukrainiennes tendent à engager des poursuites contre les auteurs d'incidents racistes en considérant ces incidents comme des infractions de droit commun ou à requalifier ces incidents en "hooliganisme". Plusieurs sources attirent l'attention sur le fait que l'une des raisons importantes qui incitent les autorités à éviter de traiter les incidents de ce type comme des infractions racistes lorsqu'elles engagent des poursuites contre leurs auteurs est l'objectif assigné aux procureurs d'un taux de réussite de 100 % en ce qui concerne les condamnations prononcées dans les affaires dont la justice est saisie. L'ECRI est consciente de l'intérêt que peut présenter la fixation d'objectifs stricts en matière de poursuite d'infractions, tant pour éviter des procédures vexatoires aux intéressés que pour faire en sorte que les tribunaux ne soient pas encombrés par des affaires qui n'ont manifestement aucune chance d'aboutir à une condamnation. Cela étant, elle tient à souligner qu'il peut être contre-productif de fixer un objectif si élevé que les procureurs

---

<sup>10</sup> Voir plus loin la section consacrée à la violence raciste, à propos de certaines catégories d'infractions racistes.

peuvent être dissuadés de prendre le risque de perdre une affaire : si elles ne sont jamais appliquées, les dispositions de droit pénal perdront non seulement leur capacité de punir les auteurs d'infractions comme ils doivent l'être, mais aussi leur effet dissuasif général. Cela serait particulièrement regrettable en ce qui concerne les infractions racistes. L'ECRI souligne que l'élément raciste peut être difficile à prouver et nécessite de réunir des preuves spécifiquement liées à la motivation raciste en jeu. Il est par conséquent d'autant plus important dans ce contexte de fixer des objectifs réalistes quant à la proportion de poursuites qui aboutissent à des condamnations.

24. L'ECRI recommande aux autorités ukrainiennes de faire en sorte que les incidents et les infractions racistes soient systématiquement signalés et enregistrés dans le système de justice pénale. À cette fin, elle leur recommande vivement d'adopter une définition uniforme des incidents racistes<sup>11</sup> et de la faire appliquer systématiquement par tous les organes du système de justice pénale, afin de permettre un suivi efficace des affaires.
25. L'ECRI exhorte les autorités ukrainiennes à réévaluer le processus de prise de décisions appliqué par les procureurs s'agissant de déterminer si une infraction doit être poursuivie comme une infraction de droit commun ou comme une infraction raciste. Elle leur recommande vivement de donner à tous les acteurs compétents du système de justice pénale une formation et des outils qui les aident à réunir les preuves d'une motivation raciste dès le début d'une enquête sur un incident raciste présumé, afin de s'assurer que les infractions racistes ne soient pas inutilement requalifiées en infractions de droit commun.
26. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé de donner aux juges une formation aux questions liées à l'antisémitisme, au racisme et à la xénophobie. À sa connaissance, aucune formation spécifique n'a été depuis offerte sur ces questions aux juges du système de justice pénale. Elle renvoie à ses recommandations formulées ailleurs dans le présent rapport<sup>12</sup> concernant la nécessité d'assurer une formation adéquate dans ce domaine.

### **Dispositions de droit civil contre la discrimination raciale**

27. Dans son troisième rapport, l'ECRI a vivement recommandé aux autorités ukrainiennes d'adopter une législation antidiscriminatoire complète dans tous les domaines de la vie, en s'inspirant des parties pertinentes de sa Recommandation de politique générale n° 7.
28. L'ECRI constate avec regret qu'en dépit de diverses initiatives lancées au fil des ans, l'Ukraine n'a pas encore adopté de législation antidiscriminatoire détaillée. Les autorités ont fait référence à un projet de loi cadre élaboré par le ministère de la Justice, dont la teneur n'a pas été examinée par l'ECRI ; il semble toutefois que ce projet de loi n'ait pas encore été inscrit dans le programme de travail du Parlement. La seule disposition pertinente en vigueur semble par conséquent être l'article 26 du Code civil, selon lequel toutes les personnes ont une capacité égale pour avoir des droits et obligations de caractère civil. Il n'existe pas de dispositions civiles et administratives antidiscriminatoires détaillées couvrant les différents domaines de la vie tels que l'emploi, l'éducation, le logement, l'accès aux services publics et sociaux et aux lieux publics, et les relations contractuelles entre particuliers, ni prévoyant des mécanismes efficaces d'application et de recours. L'ECRI est en particulier

---

<sup>11</sup> Conformément à la Recommandation de politique générale n° 11 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, il convient d'adopter une définition large de l'incident raciste, cette définition englobant tout incident qui est perçu comme étant raciste par la victime ou toute autre personne.

<sup>12</sup> Voir ci-dessus et, ci-dessous, Violence raciste.

frappée par le fait qu'aucun de ses interlocuteurs n'a été en mesure de lui indiquer la moindre disposition spécifique en vigueur – en dehors du principe général d'égalité énoncé à l'article 24 de la Constitution – dont pourrait se prévaloir une personne qui estimait avoir été victime d'un acte de discrimination raciale. Selon les informations fournies à l'ECRI, une affaire a été engagée le 4 mars 2011 devant le tribunal de district d'Odessa concernant le refus, fondé sur des considérations discriminatoires motivées par la race, d'employer le plaignant. Toutefois, aucune information claire n'était disponible quant aux dispositions juridiques invoquées ni quant à l'issue de l'affaire au moment de la rédaction du présent rapport.

29. L'ECRI relève l'existence d'allégations de discrimination raciale dans la vie quotidienne en Ukraine, notamment en matière d'accès au logement, aux soins de santé et aux biens et services<sup>13</sup>. Elle attire l'attention sur le fait qu'il est essentiel que la législation nationale prévoie des mécanismes efficaces de recours pour les victimes de discrimination dans tous les domaines de la vie quotidienne. Elle note avec intérêt que certaines organisations de la société civile travaillent sur des projets de textes législatifs antidiscriminatoires et pourraient être en mesure d'apporter une contribution des plus utiles à cet égard. Elle relève toutefois que pour pouvoir être adoptés, ces textes devront également recevoir l'appui ferme des autorités elles-mêmes.
30. L'ECRI exhorte les autorités ukrainiennes à adopter une législation antidiscriminatoire complète couvrant tous les domaines de la vie. Elle leur recommande à nouveau de s'inspirer des parties pertinentes de sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale et, en particulier, de son chapitre III sur le droit civil et administratif.

### **Organes de lutte contre la discrimination et autres institutions**

- *Comité d'État pour les nationalités et la religion*
31. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités ukrainiennes de veiller à ce que l'action de lutte contre les infractions racistes engagée par le Comité d'État pour les nationalités et la religion soit poursuivie en concertation avec les autres ministères et organismes, y compris le ministère de la Justice, le ministère de l'Intérieur et l'Ombudsman, et a recommandé aux autorités d'impliquer davantage les représentants des minorités ethniques, les ONG et le secteur de la société civile dans cette action. Elle leur a également recommandé de fournir au Comité d'État pour les nationalités et la religion des ressources humaines et financières suffisantes pour lui permettre de s'acquitter de ses responsabilités.
  32. L'ECRI note que, ces dernières années, le Comité susvisé a commencé à jouer un rôle de plus en plus important en matière d'élaboration, de coordination et de contrôle de l'exécution des mesures de lutte contre le racisme et la xénophobie en Ukraine. En particulier, il coordonnait les activités du Groupe de travail interinstitutions sur la lutte contre la xénophobie et l'intolérance ethnique et raciale, qui réunissait des représentants de diverses institutions, telles que le ministère de l'Intérieur, l'Administration présidentielle et le Parlement, ainsi que des représentants de la société civile, dans le but de renforcer les efforts déployés pour lutter contre le racisme et la xénophobie.
  33. L'ECRI constate que le Comité d'État pour les nationalités et la religion a été supprimé dans le cadre des vastes réformes administratives instituées par le

---

<sup>13</sup> Voir plus loin, *Discrimination dans différents domaines et Groupes vulnérables ou cibles*.

décret présidentiel n° 1085/2010 du 9 décembre 2010 sur l'optimisation du système d'organes centraux du pouvoir exécutif. Certaines des fonctions de ce Comité ont été transférées à d'autres organismes : c'est ainsi que les responsabilités du Comité en ce qui concerne les migrants et les demandeurs d'asile ont été transférées au nouveau Service d'État des migrations (qui relève du ministère de l'Intérieur)<sup>14</sup>, et le ministère de la Culture s'occupera désormais des questions liées aux minorités nationales ou ethniques et à la religion. Toutefois, il ne semble pas que les fonctions du Comité qui concernaient spécifiquement la lutte contre le racisme et la discrimination raciale, s'agissant en particulier du Groupe de travail interinstitutions sur la lutte contre la xénophobie et l'intolérance ethnique et raciale, aient été transférées à d'autres institutions. Il y a lieu de le regretter car une approche coordonnée dans ce domaine, reposant sur l'intervention conjointe des acteurs associés aux différents aspects de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale, est le meilleur moyen d'obtenir des résultats concrets. De plus, la promotion de la culture des minorités nationales ou ethniques ne suffit pas à remporter des succès dans la lutte contre la discrimination : s'il est vrai que le fait d'avoir l'occasion à la fois d'exprimer sa propre culture et de mieux comprendre les cultures des autres peut servir à promouvoir l'ouverture et la tolérance entre personnes d'origines différentes, l'élimination de la discrimination n'en demande pas moins des outils et des compétences distincts.

34. Il ne semble pas que la question de savoir quel organisme public s'occuperait à l'avenir de coordonner les activités des autorités ukrainiennes dans le domaine de la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et la discrimination raciale ait été tranchée au moment où le présent rapport était établi ; il paraît vraisemblable toutefois que ce rôle soit confié au ministère de la Culture. L'ECRI souligne que, quel que soit l'organisme auquel cette compétence doit finalement être transférée, son transfert est nécessaire et doit être assorti de ressources suffisantes pour que l'organisme choisi puisse exercer cette compétence de façon efficace. L'ECRI souligne également qu'il importe de veiller non seulement à ce que cet organisme dispose de ressources humaines et financières suffisantes, mais aussi à ce que sa structure institutionnelle et son personnel intègrent une stratégie antidiscriminatoire explicite et que ce dernier ait une solide expérience des questions en jeu.

35. L'ECRI recommande 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 recommande également de prévoir et de faciliter la participation active de la société civile aux activités de cette institution.

- *Commissaire parlementaire aux droits de l'homme (Ombudsman)*

36. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités ukrainiennes d'étendre spécifiquement le mandat de l'Ombudsman aux questions se rapportant au racisme et à la discrimination raciale et de fournir au bureau de l'Ombudsman des ressources humaines et financières suffisantes à cette fin. De plus, elle leur a vivement recommandé de créer un organisme spécialisé dans ces questions.

---

<sup>14</sup> Voir plus loin, *Groupes vulnérables ou cibles – Migrants, demandeurs d'asile et réfugiés.*

37. L'ECRI constate avec intérêt que, depuis, un membre du personnel du bureau de l'Ombudsman a été chargé de s'occuper spécifiquement des questions liées au racisme et à la xénophobie. Le bureau recevrait chaque année une centaine de plaintes portant sur des allégations de violations des droits de personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques (concernant, par exemple, la langue des examens scolaires) ou de violations fondées sur des motifs de discrimination raciale. Par ailleurs, le bureau de l'Ombudsman met en œuvre sa propre surveillance des incidents racistes<sup>15</sup>. Certaines sources considèrent toutefois que cette institution pourrait jouer un rôle plus important et plus visible dans la lutte contre le racisme. Le bureau de l'Ombudsman a également fait savoir que ses moyens de financement sont nettement inférieurs au niveau nécessaire pour qu'il puisse remplir efficacement ses fonctions.
38. L'ECRI se félicite des efforts déployés par le bureau de l'Ombudsman pour renforcer son rôle dans la lutte contre le racisme, la xénophobie et les phénomènes qui leur sont associés. Toutefois, il n'en reste pas moins qu'il n'existe en Ukraine aucun organisme qui soit explicitement et spécifiquement chargé de lutter contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. De plus, le rôle de l'Ombudsman dans ce domaine est par définition limité puisque cette institution n'a compétence que pour régler des litiges administratifs, non des différends privés.
39. L'ECRI recommande à nouveau de fournir au bureau de l'Ombudsman des ressources humaines et financières lui permettant de remplir ses fonctions actuelles en matière de lutte contre le racisme, la discrimination raciale et les phénomènes connexes.
40. L'ECRI recommande vivement de créer ou de désigner parmi les structures existantes un organisme spécialisé dans les questions se rapportant au racisme et à la discrimination raciale, conformément aux principes fondamentaux énoncés dans la Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national.

## II. Violence raciste

41. Dans son troisième rapport, l'ECRI a exhorté les autorités à veiller à ce que des mesures soient prises d'urgence à travers tout le pays pour lutter contre les infractions racistes et à ce qu'une formation soit dispensée à tous les acteurs du système de justice pénale sur les normes juridiques nationales et internationales se rapportant aux infractions racistes<sup>16</sup>.
42. Comme le troisième rapport de l'ECRI l'a abondamment décrit, une progression inquiétante des incidents racistes a été observée en Ukraine à partir du milieu de 2006. Cette tendance, qui s'est poursuivie au moins jusqu'au milieu de 2008, a été marquée par plusieurs meurtres. Selon les données recueillies par une organisation non gouvernementale, 88 attaques racistes violentes contre des personnes et six meurtres inspirés par des motifs racistes ont été commis en 2007; en 2008, on a relevé 89 attaques de ce type et quatre meurtres; en 2009, 47 attaques racistes violentes ont été commises contre des personnes, contre 30 en 2010. Aucun meurtre raciste n'a été enregistré pour aucune de ces deux dernières années. Toutefois, une série d'attaques racistes commises à Kyiv au printemps de 2011 a de nouveau suscité une grave préoccupation.

---

<sup>15</sup> Voir plus loin, *Violence raciste, à propos de certaines catégories d'infractions racistes*.

<sup>16</sup> Le présent chapitre examine les infractions racistes comportant un élément de violence contre une ou plusieurs personnes ou des biens. L'expression raciste est abordée dans le chapitre suivant, consacré au racisme dans le discours public.

43. Si des cas de profanation de cimetières ont continué d'être signalés en Ukraine<sup>17</sup>, la plupart des incidents racistes signalés aux autorités ou – plus souvent – à la société civile sont des attaques physiques commises contre des étudiants étrangers, des migrants, des réfugiés, des demandeurs d'asile, des Roms et d'autres personnes d'apparence non slave, notamment des Africains, des personnes originaires d'Asie centrale et d'Asie du Sud-Est, du Moyen-Orient ou du Caucase. Ces attaques visent manifestement des personnes sur la base de leur apparence et ont le plus souvent lieu à Kyiv et dans d'autres centres urbains importants où vivent un grand nombre d'étudiants étrangers ou de migrants. Les attaques racistes violentes sont souvent commises par des groupes de jeunes skinheads qui, sans nécessairement être membres d'organisations d'extrême-droite structurées, peuvent appartenir à une sous-culture skinhead. Ces attaques sont souvent très violentes, donnant lieu à des blessures graves causées par des passages à tabac, des coups de couteau ou des coups de feu. Selon certains observateurs, les attaques racistes augmentent généralement en période électorale, lorsque le climat politique est moins stable.
44. L'ECRI se félicite des indications des autorités selon lesquelles, dans le cadre de plans d'action régionaux pour lutter contre le racisme et la xénophobie, des unités chargées d'enregistrer et de mener des enquêtes sur les infractions pénales commises à l'encontre de non ressortissants ont été établies dans huit régions d'Ukraine. Cependant, pour consolider ce pas en avant des efforts supplémentaires sont encore nécessaires. Les organisations de la société civile indiquent en effet que, sauf dans le cas où une attaque a causé une blessure grave ou entraîné la mort, les victimes d'attaques racistes ne signalent généralement pas l'infraction à la police, soit qu'elles doutent de l'efficacité de celle-ci et de l'appareil judiciaire, soit qu'elles craignent d'être harcelées par la police elle-même<sup>18</sup>. Dans certains cas, les victimes ont signalé n'avoir pas pu compter sur l'aide de la police, alors même que l'attaque avait eu lieu dans le champ de vision des policiers. De plus, les militants de la société civile font observer que la diminution présumée du nombre d'attaques racistes constatée en 2009 et en 2010 peut être au moins en partie imputable à un changement de comportement des groupes le plus fréquemment ciblés, lesquels ont commencé à s'organiser de façon à ce que leurs membres ne se rendent plus seuls dans certains secteurs où ils se considèrent le plus vulnérables (en particulier aux alentours de certaines stations de métro du centre de Kyiv).
45. L'ECRI demeure préoccupée par le phénomène de la violence raciste en Ukraine. Elle insiste sur le fait que nul ne doit être empêché de circuler librement en Ukraine par la peur pour sa sécurité physique et qu'il faut faire bien comprendre à la société que toutes les personnes sont égales et qu'il est inacceptable de cibler des personnes en raison de la couleur de leur peau ou de leur origine nationale ou ethnique<sup>19</sup>. Les autorités doivent prendre des mesures concertées, d'une part pour recenser et combattre les causes spécifiques de la violence raciste en Ukraine et d'autre part pour faire en sorte que les incidents qui se produisent fassent l'objet d'enquêtes sérieuses et que leurs auteurs soient poursuivis et punis comme ils doivent l'être. L'ECRI déplore que la suppression en décembre 2010 du Comité d'État pour les nationalités et la religion (qui, notamment, coordonnait l'activité du Groupe de travail interinstitutions sur la lutte contre la xénophobie et l'intolérance ethnique et raciale) semble avoir créé un vide : plus personne ne semble être chargé de

---

<sup>17</sup> Voir plus loin, *Groupes vulnérables ou cibles – Les Tatars de Crimée; voir aussi plus loin, Antisémisme.*

<sup>18</sup> Voir plus loin, *Comportement des représentants de la loi.*

<sup>19</sup> Sur ce dernier point, voir plus loin, *Programmes généraux de lutte contre le racisme et la xénophobie.*

diriger ces travaux. Parallèlement, comme indiqué plus haut, le Département de surveillance des droits de l'homme du ministère de l'Intérieur a été lui aussi supprimé<sup>20</sup>; c'est d'autant plus regrettable qu'il travaillait alors à la mise en place d'une surveillance uniforme des incidents racistes et avait également, dit-on, entrepris une surveillance efficace des activités des groupes néonazis et de skinheads<sup>21</sup>; là encore, on ignore quel service gouvernemental prendra le relais.

46. L'ECRI recommande vivement aux autorités de redoubler d'efforts pour lutter contre les infractions racistes violentes dans tout le pays en sanctionnant avec efficacité les infractions de ce type lorsqu'elles sont commises. À cet égard, elle recommande de former tous les acteurs du système de justice pénale – policiers, procureurs et juges – aux dispositions de droit pénal adoptées pour lutter contre le racisme, de manière à en garantir la bonne application. Elle recommande aussi d'offrir aux avocats la possibilité de suivre une formation dans ce domaine.
47. L'ECRI recommande également aux autorités ukrainiennes d'intensifier leurs efforts visant à prévenir la violence raciste, notamment en prenant des mesures ciblées contre les groupes néonazis et de skinheads<sup>22</sup> et en clarifiant la question de savoir quel organe sera chargé de diriger les travaux en la matière au sein du gouvernement.

### **III. Racisme dans le discours public**

#### **Le racisme dans le discours politique**

48. Dans son troisième rapport, l'ECRI a appelé l'attention des autorités sur les principes énoncés dans la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste et dans sa Déclaration sur l'utilisation d'éléments racistes, antisémites et xénophobes dans le discours politique. Elle a aussi vivement recommandé aux autorités ukrainiennes de prendre des mesures visant à réduire les tensions entre les différentes communautés vivant en Crimée et à promouvoir activement la coexistence pacifique entre ces communautés.
49. L'ECRI est préoccupée par les informations selon lesquelles certains candidats et partis politiques ont utilisé un discours xénophobe et antisémite<sup>23</sup> pendant la campagne pour l'élection présidentielle à la fin de 2009 et au début de 2010, ainsi que pendant la campagne pour les élections locales de 2010. Une publicité politique – qui, sans être, semble-t-il utilisée officiellement par la candidate, n'en a pas moins été diffusée sur des réseaux sociaux en 2010 – montrait une femme âgée entrant dans une église pour prier et réagissant avec horreur à la vue d'un Noir portant une robe orthodoxe noire, avec le slogan "Nous défendrons l'Orthodoxie". Un autre parti politique a organisé une série de marches devant coïncider avec l'entrée en vigueur de l'accord de réadmission entre l'Ukraine et l'Union européenne, fédérant un certain nombre de groupes nationalistes formels et informels et s'employant à promouvoir un programme nationaliste et xénophobe. Les périodes électorales ont également vu une augmentation du nombre des rassemblements publics, des manifestations et des campagnes contre la migration et les étrangers, avec l'utilisation de slogans tels que "L'Ukraine aux Ukrainiens", les migrants étant présentés par

---

<sup>20</sup> Voir plus haut, *Existence et application de dispositions juridiques – Dispositions de droit pénal contre le racisme et la discrimination raciale*.

<sup>21</sup> *Sur ces groupes et sur les activités d'autres ministères les concernant, voir plus loin, Le racisme dans le discours public – Les néonazis, les skinheads et le racisme dans le sport*.

<sup>22</sup> Voir plus loin, *Le Racisme dans le discours public – Les néonazis, les skinheads et le racisme dans le sport*.

<sup>23</sup> Voir plus loin, *Antisémitisme*.

certaines partis et groupes extrémistes comme une menace pour la nation et le marché du travail ou comme porteurs de maladies exotiques. Durant un épisode de grippe saisonnière grave associée à une grippe H1N1 en novembre 2009, certaines autorités locales et provinciales ont de surcroît invité la population locale à signaler à la police toutes rencontres avec des étrangers originaires d'Asie du Sud-Est et du Moyen-Orient.

50. L'ECRI prend note avec préoccupation des informations selon lesquelles les autorités locales de Crimée recourent à un discours anti-tatar à des fins électorales. Elle est également préoccupée par le fait que des hommes politiques de premier plan, dont des ministres, auraient tenu des propos foncièrement intolérants à l'égard des Tatars de Crimée, donnant par exemple à entendre que leur déportation par Staline avait été justifiée ou qu'ils sont une cible légitime de la colère de la population locale. Certains observateurs considèrent que le niveau d'hostilité et de propos haineux anti-tatars observé parmi la population a augmenté à la suite des déclarations anti-tatares faites par des hommes politiques de premier plan, lesquelles n'ont donné lieu à aucune sanction. Une tentative faite par des représentants des Tatars de Crimée d'engager des poursuites contre le Ministre de l'intérieur pour incitation à la haine contre les Tatars de Crimée en vertu de l'article 161 du Code pénal a échoué, au motif que le parquet aurait considéré qu'il ne pouvait pas poursuivre le ministre.
51. L'ECRI recommande vivement aux autorités de s'abstenir de recourir à un discours raciste et xénophobe et appelle de nouveau leur attention sur les principes énoncés dans la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste et dans sa Déclaration sur l'utilisation d'éléments racistes, antisémites et xénophobes dans le discours politique.
52. L'ECRI recommande aux autorités de faire en sorte que les hommes politiques qui contreviennent à l'interdiction d'incitation à la haine soient dûment poursuivis et sanctionnés.
53. L'ECRI recommande à nouveau aux autorités de prendre des mesures visant à réduire les tensions entre les différentes communautés vivant en Crimée et à promouvoir activement la coexistence pacifique entre celles-ci. Ces mesures devraient notamment consister à s'abstenir de toute action susceptible d'attiser les tensions et à promouvoir activement la tolérance et la compréhension mutuelle entre la population majoritaire et les Tatars de Crimée.

## Médias

54. Dans son troisième rapport, l'ECRI a invité les autorités à faire comprendre aux médias, tout en respectant leur indépendance éditoriale, qu'ils devaient veiller à ne pas contribuer à créer une atmosphère d'hostilité et de rejet envers des membres d'un groupe ethnique minoritaire quel qu'il soit ou des demandeurs d'asile, réfugiés et immigrants. Elle a également préconisé la création d'un organe indépendant de plainte contre la presse et recommandé aux autorités d'encourager toutes initiatives prises par les médias en matière de formation initiale et continue aux questions relatives aux droits de l'homme, au racisme et à la discrimination raciale.
55. L'ECRI relève que la loi prévoit expressément que les médias ne peuvent pas être utilisés pour inciter à la haine raciale, nationale, ethnique ou religieuse<sup>24</sup>. Ainsi, si un média incite à la haine raciale, l'éditeur ou l'organisme de radiodiffusion fait l'objet d'une mise en garde officielle; en cas de récidive, le

<sup>24</sup> Voir en particulier l'article 46 de la Loi ukrainienne sur l'information, l'article 3(5) de la Loi sur la presse écrite et l'article 4(7) de la Loi sur la radio et la télévision.

journal ou la revue peut être interdit sur décision de justice et une station de télévision ou de radio peut perdre sa licence. À la connaissance de l'ECRI, toutefois, aucune sanction de ce type n'a été infligée ces dernières années, bien qu'elle ait été avisée que les médias attisent parfois les tensions interethniques, en particulier en Crimée.

56. En 2009, neuf chaînes nationales de télévision ont signé une charte (non contraignante) de réglementation de la radiodiffusion, dont l'article 5 proscrit entre autres la popularisation de la xénophobie, de l'"ukrainophobie" et de l'antisémitisme, du racisme et de l'incitation au conflit interrégional, ethnique ou religieux. L'ECRI a également été informée que l'Union nationale des journalistes d'Ukraine avait établi un code de déontologie et créé une commission d'éthique journalistique. Pour positives qu'elles soient, ces initiatives ne semblent pas encore avoir eu d'impact significatif sur la manière dont les médias rendent compte des questions relatives aux groupes minoritaires. Ils continuent, en particulier, à présenter souvent les Roms comme des criminels. Les organisations de la société civile soulignent que les journalistes et les médias restent peu conscients du rôle qu'ils pourraient jouer dans la lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination raciale.
57. L'ECRI recommande à nouveau aux autorités ukrainiennes de faire comprendre aux médias, tout en respectant leur indépendance éditoriale, qu'ils devraient veiller à ne pas contribuer à créer une atmosphère d'hostilité à l'égard des membres des groupes minoritaires et de rejet de ces personnes et devraient jouer un rôle axé sur la prévention en conjurant une telle atmosphère en mettant en œuvre une approche qui favorise la compréhension mutuelle au lieu d'exacerber les divisions.
58. L'ECRI recommande une nouvelle fois aux autorités d'encourager toute initiative prise par les médias en matière de formation initiale et continue aux questions relatives aux droits de l'homme en général et au racisme et à la discrimination raciale en particulier.

### **Climat d'opinion et l'Internet**

59. Alors que les autorités insistent sur le fait que la société ukrainienne, dans toute sa diversité, est tolérante et harmonieuse, des personnes appartenant à des groupes relevant du mandat de l'ECRI n'en signalent pas moins être en butte à des préjugés. Des études réalisées sur plus de 10 ans par l'Institut de sociologie de l'Académie nationale des sciences d'Ukraine tendent d'ailleurs à montrer que la tolérance à l'égard des Juifs, des Russes et des Roms a nettement reculé en Ukraine depuis 2000. D'après certains analystes, le ressentiment envers les étrangers découle de l'idée selon laquelle ces derniers viennent en Ukraine pour "voler" aux Ukrainiens leurs emplois et leurs logements ; dans le climat économique actuel, cette idée peut revêtir un caractère particulièrement fort. Les préjugés ponctuent également la vie quotidienne : les Africains signalent, par exemple, que les autres passagers évitent de s'asseoir à côté d'eux dans les transports en commun et que les commerçants les considèrent généralement avec méfiance; les Roms indiquent que certains chefs d'entreprises privées refusent purement et simplement de leur fournir leurs services. L'ECRI renvoie aux recommandations qu'elle a faites dans d'autres parties du présent rapport sur les mesures de sensibilisation et d'information que les autorités ukrainiennes devraient prendre pour lutter contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance.

60. Les préjugés racistes, la xénophobie et l'antisémitisme s'expriment également sur l'Internet. On signale que certains sites internet publient constamment des matériels antisémites, racistes et xénophobes; des déclarations haineuses très virulentes contre les Roms ont également été signalées sur les forums Internet, y compris des forums hébergés par des organes de l'administration locale. Au demeurant, les contenus internet, y compris les sites des journaux, ne sont pas réglementés par la législation sur les médias.
61. L'ECRI recommande aux autorités ukrainiennes de prendre des mesures spécifiques pour empêcher que l'Internet ne serve à diffuser des commentaires et des contenus racistes, xénophobes ou antisémites. Elle appelle leur attention sur sa Recommandation de politique générale n° 6 sur la lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'internet, qui propose une série de mesures que les autorités pourraient prendre à cet égard, et insiste en particulier, dans le contexte ukrainien actuel, sur la nécessité pour les autorités de redoubler de vigilance à ce sujet et de poursuivre en justice les personnes responsables de la publication et de la diffusion de matériels racistes par l'Internet.

### **Les néonazis, les skinheads et le racisme dans le sport**

62. Dans son troisième rapport, l'ECRI a vivement recommandé aux autorités de reconnaître et de surveiller la présence croissante des groupes de skinheads et néonazis en Ukraine. Comme indiqué plus haut, les attaques racistes violentes sont souvent commises par des groupes de skinheads<sup>25</sup>. Des groupes néonazis (qui ne sont pas officiellement enregistrés) seraient présents dans la plupart des grandes villes industrielles<sup>26</sup>. En tant que zone d'exemption de visa non seulement pour les citoyens des pays membres de l'UE, mais aussi pour les Russes, l'Ukraine est également choisie par des groupes d'extrême-droite et néonazis pour y organiser des concerts, qui servent en même temps d'espace d'échange d'idées et de messages d'extrême-droite. Ces manifestations pourraient en principe être contestées en justice, mais il est rare qu'elles le soient; l'ECRI a été informée que la police avait interdit un concert en 2010, mais sans décision de justice.
63. Dans le domaine du sport et, en particulier, du football, les autorités ont constaté que les néonazis et autres groupes de skinheads avaient renforcé leur présence en Ukraine. Ils déploient des symboles et des banderoles nazis et crient des slogans et font des gestes nazis pendant les matches de football, souvent dirigés contre les joueurs ou supporters à la peau mate. Sur 18 mois, la Fédération de football a relevé 66 incidents de ce genre. La prise de conscience de la nécessité de régler ce problème va en croissant en raison du championnat de football Euro 2012 qui doit se dérouler en Pologne et en Ukraine et de la peur actuelle des minorités visibles en Ukraine pour leur sécurité physique. Dans cette perspective, l'ECRI constate avec intérêt que, dans le cadre des préparatifs de l'Euro 2012, le ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports travaille à la mise en place d'un certain nombre de mesures préventives. Elles s'adressent essentiellement aux jeunes, qui sont considérés comme les plus vulnérables aux idéologies d'extrême-droite. Le ministère coopère par ailleurs avec le réseau Football Supporters Europe à la conception de mesures visant à éviter les violences et les troubles pendant l'Euro 2012. Parallèlement à ces dispositions, un manuel destiné à aider les forces de l'ordre à identifier les symboles néonazis et racistes utilisés par les fans de football est en cours d'élaboration.

---

<sup>25</sup> Voir plus haut, *Violence raciste*.

<sup>26</sup> En particulier celles qui se sont dotées d'un club de football important; voir plus loin.

64. L'ECRI recommande aux autorités d'intensifier leurs efforts pour surveiller les activités des groupes néonazis et de skinheads en Ukraine. Elle leur recommande vivement de redoubler d'efforts pour lutter contre ces activités, au niveau tant de la sensibilisation et de la prévention que de l'utilisation des voies légales de prévention et de répression des activités et manifestations néonazies.
65. L'ECRI encourage vivement les autorités à poursuivre et intensifier leur action de lutte contre le racisme dans le football. Elle leur recommande de continuer d'encourager les associations et clubs nationaux de football à élaborer un code de conduite qui traiterai notamment de la question du racisme des supporters. Par ailleurs, les autorités devraient renforcer leur action de sensibilisation aux dangers du racisme dans le sport. L'ECRI appelle leur attention sur sa Recommandation de politique générale n° 12 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, qui propose un certain nombre de mesures que les autorités peuvent prendre à cette fin.

#### **IV. Groupes vulnérables/cibles**

##### **Roms**

66. Dans son troisième rapport, l'ECRI a noté qu'alors que, selon le recensement de 2001, il y avait environ 47 000 Roms en Ukraine, les organisations roms considéraient que le chiffre de 400 000 environ était une estimation plus exacte. Elle a recommandé aux autorités ukrainiennes de coopérer avec les organisations roms pour établir les raisons de la disparité entre l'estimation établie par celles-ci et les résultats du recensement de 2001.
67. Ladite disparité tiendrait à deux raisons principales : l'explication la plus souvent présentée serait la réticence des Roms eux-mêmes à déclarer leur origine ethnique, par peur de devenir une cible de discrimination; la deuxième raison tiendrait au fait que les personnes qui décidaient d'indiquer, en ce qui concerne l'origine ethnique, non pas "Tsigane", mais "Rom" étaient enregistrés à tort comme Roumains. L'ECRI relève que les organisations roms soulignent que la peur de s'auto-identifier en tant que Roms ne sera pas surmontée avant le prochain recensement, en 2012<sup>27</sup>, à moins qu'une action de sensibilisation ne soit conduite au sein même des communautés roms, dans le cadre de discussions directes entre les membres de ces communautés et des ONG roms ayant leur confiance. Elle note également les conséquences négatives qu'induit pour tous les membres d'un groupe vulnérable le fait que le nombre de ses membres déclarés est nettement inférieur à leur nombre réel, notamment du fait que l'estimation des ressources nécessaires pour régler les problèmes que ce groupe peut rencontrer ne pourra qu'être inférieure aux besoins réels.
68. L'ECRI recommande aux autorités ukrainiennes d'aider les ONG roms dans l'effort de sensibilisation qu'elles mènent au sein des communautés roms en préalable au prochain recensement – en particulier en fournissant à ces ONG un soutien financier et logistique adapté – afin de leur faire comprendre l'importance de s'auto-identifier comme Roms et de les informer des garanties mises en place pour faire en sorte que ces déclarations soient strictement volontaires et totalement confidentielles.
69. L'ECRI recommande également aux autorités ukrainiennes de former tous les agents recenseurs à la collecte des données ethniques, afin, en particulier, qu'ils puissent fournir des informations complètes et claires sur l'utilisation qui

---

<sup>27</sup> Voir plus loin, *Monitoring du racisme et de la discrimination raciale*.

peut être faite de ces données et enregistrer correctement les informations collectées.

70. Il a été signalé que nombre de Roms ne possèdent pas de pièces d'identité telles qu'un acte de naissance ou une carte d'identité<sup>28</sup>. Les représentants roms indiquent qu'il peut être extrêmement difficile d'obtenir ces documents, surtout dans les cas où une longue période s'est écoulée depuis le précédent enregistrement de l'intéressé et à plus forte raison si le dernier lieu de résidence enregistré était en Russie ou au Bélarus, du temps de l'ex-régime soviétique. Il ne semble pas exister actuellement de programme gouvernemental visant à aider les Roms à obtenir des documents d'identité. Or, sans acte de naissance, un enfant ne peut pas être inscrit à l'école et sans carte d'identité, une personne âgée de plus de 16 ans ne peut pas s'inscrire dans un lycée ou obtenir légalement un emploi; par ailleurs, l'absence de documents d'identité bloque l'accès aux soins de santé et l'exercice du droit de vote. Les enfants roms dont les parents n'ont pas de documents d'identité sont particulièrement pénalisés à cet égard et peuvent même être privés de droits qui leur sont reconnus par le droit international, comme le droit à l'éducation<sup>29</sup>.
71. L'ECRI recommande vivement aux autorités de mettre en place un programme visant à simplifier l'acquisition de documents d'identité par les Roms et, en particulier, les enfants roms.
72. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités de prendre des mesures pour combattre les stéréotypes contre les Roms en exécutant des programmes de sensibilisation à cette fin, avec la participation des organisations roms. Elle leur a également recommandé d'encourager les médias à rendre compte de manière responsable des questions intéressant les Roms et de prendre des dispositions destinées à encourager les membres de la communauté rom à continuer d'entrer dans le journalisme.
73. L'ECRI constate avec inquiétude que les propos haineux, les stéréotypes négatifs et les préjugés visant les Roms restent très répandus. Lorsque des Roms sont présentés sous un jour favorable, c'est souvent en qualité d'artistes de talent – rôle dans lequel ils se trouvent alors confinés. Des stéréotypes et des préjugés ouvertement négatifs sont toutefois fréquents. Certains bars et restaurants refusent de servir des Roms, des graffiti anti-Roms sont pulvérisés dans les lieux publics (et parfois laissés en l'état par les autorités jusqu'à ce que les Roms les recouvrent eux-mêmes de peinture) et les messages hostiles invitant les Ukrainiens à chasser les Roms d'Ukraine ou à les envoyer dans la zone d'exclusion de Tchernobyl sont publiés sur des forums Internet. Les représentants des Roms signalent que le nombre et la virulence de ces messages ont nettement augmenté depuis août 2010, lorsque de hauts fonctionnaires français ont fait des déclarations publiques et le Gouvernement français a pris des mesures stigmatisant les migrants roms, déclarations et mesures dont les médias ukrainiens ont largement rendu compte sans pratiquement les critiquer. Ce climat d'opinion défavorable est d'ailleurs entretenu par une couverture médiatique négative, qui, tout à la fois, renforce les stéréotypes et est renforcée par eux, perpétuant en particulier l'image des Roms en tant que criminels<sup>30</sup>. Il semble également que les politiques gouvernementales ignorent délibérément la situation de marginalisation et de

<sup>28</sup> L'expression "carte d'identité" s'entend ici du document que les Ukrainiens appellent généralement "passeport". Ce document ne permet pas de se rendre à l'étranger, mais est un document interne dans lequel est notamment consigné le lieu de résidence officiel de son titulaire en Ukraine.

<sup>29</sup> Article 28 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

<sup>30</sup> Voir également plus haut, *Le racisme dans le discours public – Le racisme dans le discours politique, Médias et Climat d'opinion et l'Internet*.

discrimination qui est faite aux Roms et soient fondées sur l'idée selon laquelle les Roms sont seuls responsables des difficultés qu'ils affrontent dans la vie quotidienne.

74. L'ECRI recommande vivement aux autorités d'intensifier leurs efforts pour combattre les stéréotypes et les préjugés contre les Roms. Elle leur recommande à nouveau d'exécuter, avec la participation active des organisations roms, des programmes de sensibilisation donnant une image positive des Roms, donnant la parole aux modèles d'identification roms et faisant connaître les réussites roms dans tous les domaines de la vie.

75. L'ECRI recommande une nouvelle fois d'encourager les médias à rendre compte de manière responsable des questions intéressant les Roms et de prendre des dispositions – comme l'octroi de bourses d'études – destinées à encourager les membres de la communauté rom à continuer d'entrer dans des carrières de journaliste.

76. Comme indiqué dans une autre partie du présent rapport<sup>31</sup>, les Roms continuent de souffrir de sérieux handicaps et de faire l'objet de mesures nettement discriminatoires dans tous les domaines de la vie quotidienne, y compris l'éducation, l'emploi, le logement et les soins de santé. Dans son troisième rapport, l'ECRI a vivement recommandé aux autorités ukrainiennes d'examiner la dépendance réciproque entre les difficultés rencontrées par les Roms dans ces domaines et d'adopter une approche intégrée de l'étude de ces problèmes en mettant en œuvre un programme d'ensemble visant à remédier aux problèmes des Roms et impliquant pleinement ces derniers dans la recherche de solutions. Elle leur a également recommandé d'envisager de s'associer à la Décennie d'inclusion des Roms 2005-2015. Elle note avec intérêt que certaines autorités locales, en particulier celles de la province de Zakarpattia et de la ville d'Odessa (où vivent un nombre important de Roms), ont mis sur pied des programmes visant à promouvoir l'inclusion sociale des Roms. Toutefois, l'Ukraine ne s'est pas associée à la Décennie d'inclusion des Roms et, à la connaissance de l'ECRI, aucun programme national n'a encore été mis en place pour s'attaquer dans le cadre d'une approche intégrée à la situation pénalisante dans laquelle les Roms sont placés, encore qu'elle croie savoir que les autorités ont récemment présenté quatre projets nationaux d'intégration des Roms à la présidence hongroise de l'Union européenne. L'ECRI souligne l'importance qu'il y a à adopter une approche intégrée pour prendre en considération – et combattre efficacement – l'interaction entre les différentes formes de la discrimination dont les Roms sont victimes.

77. L'ECRI recommande vivement une nouvelle fois aux autorités ukrainiennes d'adopter une approche intégrée pour lutter contre les difficultés rencontrées par les Roms dans tous les domaines de la vie quotidienne, y compris l'éducation, l'emploi, le logement et la santé, en mettant en œuvre un programme d'ensemble visant à remédier aux problèmes auxquels sont confrontés Roms. Ce programme devrait également tenir pleinement compte de l'interaction entre ces problèmes. L'ECRI recommande vivement d'associer étroitement les organisations roms à la conception, à l'exécution et à l'évaluation d'un tel programme.

78. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités ukrainiennes de mettre au point des arrangements institutionnels destinés à promouvoir pour les communautés roms un rôle actif et une large participation au processus de prise de décisions, en mettant en place des mécanismes nationaux, régionaux

---

<sup>31</sup> Voir plus loin, *La discrimination dans différents domaines*.

et locaux de consultation, la priorité étant accordée à l'idée de collaboration sur un pied d'égalité.

79. L'ECRI a fait plus haut une recommandation concernant la participation des organisations roms à la conception, à l'exécution et à l'évaluation de programmes destinés à avoir un impact direct sur les Roms. Toutefois, d'autres instances sont également dignes d'être prises en considération. L'ECRI relève que certaines réunions consultatives des autorités publiques avec des représentants des organisations roms se tiennent au niveau local dans des régions où la population rom est fortement concentrée. Elle se félicite de ces initiatives et espère qu'elles ont fourni aux Roms une réelle possibilité d'influer sur le processus décisionnel sur des questions qui les intéressent au niveau local. Au niveau national, la suppression de l'ex-Comité d'État pour les nationalités et la religion a toutefois éliminé un organe dont le mandat pouvait contribuer à résoudre les problèmes que rencontrent les minorités nationales ou ethniques, y compris les Roms, au-delà de la préservation de leur identité et de leur culture.
80. En ce qui concerne, d'une façon plus générale, la participation politique des Roms, l'absence de documents d'identité empêche nombre d'entre eux d'exercer leur droit de vote. L'ECRI renvoie aux recommandations qu'elle a formulées plus haut à cet égard. Elle constate avec intérêt que certains représentants des Roms n'en ont pas moins été élus aux conseils locaux lors des élections locales d'octobre 2010, dans des régions où les Roms sont fortement concentrés.
81. L'ECRI recommande aux autorités de redoubler d'efforts pour mettre au point des arrangements institutionnels permanents destinés à promouvoir un rôle actif et une large participation des communautés roms au processus de prise de décisions, non seulement par le biais de mécanismes locaux de consultation, mais aussi aux niveaux régional et national. Ces structures devraient garantir aux Roms la possibilité de participer systématiquement aux processus de prise de décisions aux niveaux qui auront un impact direct sur leurs droits.
82. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités de veiller à maintenir ouverte une filière de communication entre les organisations roms et tous les acteurs compétents du système de justice pénale afin de s'attaquer aux problèmes que rencontrent les membres de la communauté rom dans leurs rapports avec la police et les autres représentants de la loi.
83. Comme indiqué dans une autre partie du présent rapport, les Roms sont l'un des groupes ayant le plus à souffrir d'actes répréhensibles commis par des policiers en Ukraine; l'ECRI renvoie à ses recommandations spécifiques concernant la nécessité d'enquêter sur ces actes et d'en sanctionner les auteurs<sup>32</sup>. Elle constate avec regret que les Roms n'ont guère confiance dans la police et que, dans la mesure où l'on dispose d'estimations dans ce domaine, il semble que le nombre de Roms employés dans le système de justice pénale, qu'il s'agisse de la police, du parquet ou du corps judiciaire, soit très réduit; au reste, ceux qui sont employés par ces autorités cachent souvent leur origine ethnique.
84. L'ECRI renvoie dans ce contexte à la quatrième partie de sa Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, concernant les relations entre la police et

---

<sup>32</sup> Voir plus loin, *Comportement des représentants de la loi*.

les membres de groupes minoritaires, qui propose une série de mesures que les autorités sont invitées à prendre en vue d'améliorer ces relations.

85. L'ECRI recommande aux autorités ukrainiennes de prendre des mesures spécifiques visant à redonner aux Roms confiance dans le système de justice pénale, notamment en mettant en place des cadres de dialogue et de coopération entre la police et les membres de la communauté rom. Elle leur recommande également de promouvoir activement le recrutement de Roms dans la police en mettant sur pied des programmes visant à faciliter leur accès à ce type d'emplois et à les aider à les conserver.

### **Tatars de Crimée**

86. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités de prendre des mesures pour venir à bout de la discrimination à laquelle se heurtent les Tatars de Crimée dans tous les domaines de la vie, notamment en matière d'accès à l'emploi, au logement et à la terre. Elle les a également exhortées à veiller à ce que des mesures soient prises d'urgence dans tout le pays, y compris en Crimée, pour lutter contre les infractions racistes.
87. L'ECRI constate que le handicap dont souffrent actuellement les Tatars de Crimée sur les plans économique et social découle pour une grande part du fait de leur déportation sous Staline. Cette déportation leur a fait perdre leurs terres et leurs maisons, qui se trouvaient – pour la plupart – sur le littoral sud-est. Lorsqu'ils ont été autorisés à rentrer, leurs biens avaient été redistribués. La plupart d'entre eux ont dû s'installer dans la région des steppes, où les infrastructures sont rudimentaires. Les routes à revêtement en dur sont rares, les transports et les communications connaissent des problèmes et les réseaux d'assainissement ne sont pas toujours en place. Les représentants des Tatars de Crimée indiquent également que les terres qui leur ont été attribuées sont de mauvaise qualité, ce qui pousse certains d'entre eux à occuper des terres sans titre. Des citoyens de Crimée autres que les Tatars occuperaient également des terres de façon illégale, mais les organismes chargés de faire respecter la loi se montreraient plus empressés à poursuivre les Tatars pour des actes de ce genre.
88. L'ECRI a été informée de diverses tentatives faites pour aider les Tatars de Crimée à surmonter leurs difficultés actuelles. Ainsi la Constitution ukrainienne de 1996 – grâce, en partie, aux pressions exercées par les organisations des Tatars de Crimée au moment de son adoption – se réfère-t-elle plusieurs fois aux peuples autochtones. Elle dispose notamment que l'État favorise le développement de l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de tous les peuples autochtones et minorités nationales d'Ukraine (article 11); que les droits des peuples autochtones et des minorités nationales sont établis exclusivement par les lois ukrainiennes (article 92(1)(3)) et que les administrations locales assurent, dans les limites de leur juridiction et dans les régions où les peuples autochtones et les minorités nationales sont fortement représentés, l'exécution de programmes concernant leur développement national et culturel (article 119(3)). Toutefois, la Constitution ne définit pas les peuples autochtones ni n'énumère les droits dont ils pourraient se prévaloir. La Loi de 1992 sur les minorités nationales ne contient aucune disposition expresse sur les Tatars de Crimée. De plus, en l'absence d'État-parent, ils n'ont pas accès aux avantages dont peuvent bénéficier les minorités qui peuvent être aidées par des associations de leur État-parent conformément à l'article 15 de ladite loi ; ils ne peuvent pas non plus se prévaloir des dispositions de son article 7 régissant la possibilité d'enseigner ou de faire des études culturelles à l'étranger. Face à cette situation – dans laquelle la possibilité constitutionnelle de reconnaissance en tant que peuple autochtone n'a pas été traduite dans les

faits et les Tatars de Crimée se trouvent dans une position inévitablement moins favorable que celle d'autres minorités nationales ou ethniques auxquelles s'applique la Loi de 1992 sur les minorités nationales –, les représentants de la société civile ont, en 2010, établi et adressé aux échelons supérieurs de l'État leur propre proposition concernant un projet de loi sur le statut du peuple tatar de Crimée en Ukraine, aux termes duquel les Tatars de Crimée seraient reconnus en tant que peuple autochtone d'Ukraine. Toutefois, il n'y a à ce jour eu pratiquement aucune réaction officielle à ce texte.

89. Par ailleurs, un projet de loi sur le rétablissement dans leurs droits des personnes déportées pour des raisons ethniques a été soumis au Parlement le 24 février 2010, mais il ne semble pas que l'on ait beaucoup avancé sur la voie de l'adoption d'une telle loi.
90. L'ECRI se félicite de ce que les autorités ukrainiennes aient alloué des fonds considérables au cours des deux dernières décennies pour favoriser les retours et de ce qu'environ deux cent mille personnes déportées aient pu retourner en Crimée pendant cette période. Elle souligne cependant que les questions soulevées tant à l'égard d'une éventuelle reconnaissance des Tatars de Crimée en tant que peuple autochtone qu'en ce qui concerne le rétablissement des droits des personnes déportées sont complexes. Il ne semble pas que les autorités aient travaillé jusqu'à présent de manière transparente pour examiner les questions soulevées et les propositions faites ces dernières années par les Tatars de Crimée. Or, ces questions exigent qu'on y réfléchisse sérieusement dans le cadre d'un débat ouvert à l'ensemble de la société ukrainienne.
91. L'ECRI recommande aux autorités d'engager un véritable dialogue avec les Tatars de Crimée sur les questions liées à leur statut en Ukraine dans l'optique d'améliorer leur situation au sein de la société et au regard de leurs revendications en tant qu'anciens déportés.
92. Indépendamment de la question de la réinstallation, la situation générale des Tatars de Crimée ne semble pas s'être améliorée depuis la publication du troisième rapport de l'ECRI. Bien qu'elles indiquent ne pas recueillir de données ventilées selon l'appartenance ethnique dans des domaines spécifiques de la vie quotidienne, les autorités ont précisé que globalement, 15% des personnes élues au Parlement de Crimée ou aux conseils municipaux en Crimée sont des Tatars de Crimée ; cela soutient la comparaison avec les résultats du recensement le plus récent de la population, effectué en 2001 et d'après lequel les Tatars de Crimée constituent 12,1% de la population de Crimée. Dans le domaine de l'emploi, toutefois, le taux de chômage moyen des Tatars de Crimée est selon certaines études plus de deux fois supérieur aux taux général en Crimée; par ailleurs, les Tatars de Crimée seraient nettement sous-représentés dans l'appareil judiciaire, la police et la fonction publique. Ce constat est confirmé par des chiffres fournis par les autorités et selon lesquels 8,5% des fonctionnaires employés dans les ministères et comités nationaux en Crimée sont des Tatars de Crimée et 7,6% des personnes employées dans l'ensemble des administrations et organes exécutifs de Crimée sont issues des populations déportées. De surcroît, une proportion importante des familles tatars de Crimée ne disposeraient pas de suffisamment d'argent pour s'alimenter. Il a été signalé à l'ECRI qu'un enfant tatar de Crimée seulement sur 10 avait accès à un enseignement dans sa langue maternelle. L'accès aux soins de santé serait également rendu difficile dans de nombreux cas par les longues distances à parcourir jusqu'aux centres de santé.
93. L'ECRI renvoie aux recommandations qu'il a formulées dans une autre partie du présent rapport au sujet de la collecte de données ethniques et des mesures à prendre pour éliminer la discrimination raciale dans le domaine de l'emploi.

94. Comme indiqué dans une autre partie du présent rapport<sup>33</sup>, l'hostilité envers les Tatars demeure un problème en Ukraine et semble même avoir augmenté depuis quelques années, le discours des hommes politiques lui ayant conféré un semblant de respectabilité. La propension des hommes politiques locaux à méconnaître ou nier les problèmes spécifiques des Tatars de Crimée incite par ailleurs ces derniers à chercher à les régler par eux-mêmes et à exprimer leur identité d'une manière plus vigoureuse, ce qui, au lieu de régler ces problèmes, peut déboucher sur un risque de radicalisation, au détriment de la société criméenne dans son ensemble et des Tatars en particulier en tant que cibles de préjugés.
95. L'ECRI relève que les autorités doivent s'employer activement à combattre les préjugés dont les Tatars de Crimée sont l'objet tout en faisant mieux comprendre à la population majoritaire les problèmes auxquels ils doivent faire face.
96. L'ECRI recommande aux autorités d'entreprendre des études détaillées sur la situation des Tatars de Crimée dans tous les domaines de la vie afin de recenser les problèmes spécifiques auxquels ils doivent faire face.

## Musulmans

97. La majorité, mais non la totalité, des musulmans d'Ukraine sont des Tatars de Crimée vivant en Crimée. Dans la sphère religieuse, les musulmans d'Ukraine font savoir que la population dans son ensemble connaît ou comprend très mal le fait musulman et aurait tendance à assimiler les musulmans aux terroristes, en particulier lorsque des attaques terroristes survenues dans d'autres pays sont signalées. Les manuels scolaires présenteraient les musulmans sous un jour défavorable, ce qui perpétue les idées fausses et les préjugés. Des attaques de cimetières musulmans continuent de se produire, en particulier en Crimée.
98. Les autorités ont fait référence à des initiatives prises en 2009 pour coordonner l'interaction des communautés musulmanes avec les autorités par le biais de l'établissement du Conseil des représentants des Directions et des Centres religieux des musulmans d'Ukraine, sous l'égide du Comité d'État pour les nationalités et la religion. Il semble cependant que seuls trois des cinq associations religieuses islamiques actives en Ukraine participent à ce Conseil, et les musulmans affirment que leur voix est rarement entendue. L'ECRI constate par ailleurs avec préoccupation que, d'après la présentation qui en a été faite par les autorités, d'autres buts poursuivis en créant ce Conseil – à savoir, contrer les manifestations de radicalisme dans l'environnement islamique religieux et éliminer les dangers de confrontation entre les communautés musulmanes et chrétiennes en Ukraine – semblent avoir été placés sur un pied d'égalité avec l'objectif de coordonner le dialogue avec les autorités. L'ECRI a certains doutes quant aux chances de succès que peut avoir ce Conseil dans la promotion du dialogue alors que sa création est fondée sur une image des musulmans comme source de radicalisme et de confrontation. L'ECRI souligne l'importance d'éviter tout stéréotype négatif qui aurait pour effet de présenter les musulmans comme une menace.
99. En ce qui concerne l'accès à la terre et aux lieux de culte, la restitution de terrains et d'édifices religieux précédemment nationalisés reste un sujet de préoccupation pour les musulmans d'Ukraine. Quant aux nouvelles constructions, l'attitude des autorités locales concernées est déterminante. À Simféropol, les musulmans ont rencontré des difficultés pour construire une

---

<sup>33</sup> Voir plus haut, *Le racisme dans le discours public – Le discours politique*.

mosquée ; l'ECRI croit savoir qu'au début de 2011, le conseil municipal de la ville a fini par adopter la décision d'autoriser la construction d'une mosquée sur un terrain attribué à cette fin en 2004. Toutefois, d'autres facteurs entrent en jeu : les musulmans de Kyiv se sont plaints de ce que, bien que les autorités municipales leur aient alloué des lieux d'inhumation, des chrétiens y ont été enterrés, ce qui ne laissait pas suffisamment de place pour l'inhumation de musulmans.

100. L'ECRI appelle l'attention des autorités sur sa Recommandation de politique générale n° 5 sur la lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, qui propose un certain nombre de mesures que les autorités peuvent prendre pour combattre les préjugés visant les musulmans, enquêter sur les infractions commises contre les musulmans et en sanctionner les auteurs, et veiller à ce que les musulmans puissent exercer leurs droits religieux dans de bonnes conditions.

### **Migrants, réfugiés et demandeurs d'asile**

101. Dans son troisième rapport, l'ECRI a vivement recommandé aux autorités ukrainiennes d'adopter aussitôt que possible les deux projets de loi alors en instance concernant les réfugiés, les étrangers et les apatrides.
102. À ce jour, aucune nouvelle loi n'a été adoptée<sup>34</sup>. La procédure de demande d'asile reste donc régie par la Loi de 2001 sur les réfugiés. Toutefois, l'ECRI constate avec intérêt que le Gouvernement a présenté au Parlement un projet de loi, établi par le ministère de la Justice, sur les réfugiés et les personnes ayant besoin d'une protection complémentaire ou temporaire. Selon les autorités, ce texte introduirait pour la première fois dans le droit ukrainien les notions de protection complémentaire et de protection temporaire. Par ailleurs, il prévoirait des motifs plus clairs et mieux circonscrits de rejet du statut de réfugié, réglerait la suspension et la révocation de la protection temporaire et régirait le statut juridique des réfugiés et des bénéficiaires de la protection complémentaire et temporaire en Ukraine. Aux termes de ce projet de loi, les demandeurs d'asile se verraient délivrer un document unique qui certifierait qu'ils séjournent légalement en Ukraine; ce document serait valide à tous les stades de la procédure, y compris la phase d'appel, et permettrait également d'avoir accès aux droits sociaux. Le projet de loi interdirait expressément toute discrimination à l'égard des demandeurs d'asile ainsi que le refoulement et le retour forcé dans un pays où les intéressés se trouveraient en situation de risque, et réglerait l'accès à l'interprétation à tous les stades de la procédure et l'accès à un avocat.
103. Le ministère de la Justice a fait savoir qu'il avait également entrepris de rédiger un autre projet de loi portant modification de la Loi sur le statut des étrangers et des apatrides. Selon les informations fournies par les autorités, ce projet de loi simplifierait les procédures d'entrée et de sortie applicables aux étrangers, conférerait aux apatrides le bénéfice de tout l'éventail des droits reconnus aux autres personnes séjournant légalement en Ukraine et énoncerait de nouveau le principe de non-refoulement.
104. L'ECRI se félicite de ces faits nouveaux et espère que l'adoption de ces projets de loi garantira l'harmonisation complète de la législation ukrainienne avec les normes internationales régissant l'asile, la migration et l'apatridie. Elle note que des inquiétudes ont été exprimées au sujet du moment auquel les intéressés

---

<sup>34</sup> Il est à noter que la présente analyse de l'ECRI se réfère à la situation prévalant jusqu'à la date d'adoption du projet de rapport de l'ECRI, le 23 juin 2011. La nouvelle loi sur les réfugiés et les personnes nécessitant une protection supplémentaire ou temporaire, adoptée le 8 juillet 2011, n'entre pas dans la période couverte par ce rapport et n'a pas pu être examinée par l'ECRI.

seraient considérés comme pouvant se prévaloir des droits spécifiés dans ces projets de loi et elle souligne que ces droits – y compris l'application du principe de non-refoulement et tous les droits procéduraux – doivent être garantis dès le moment où une personne relève de la juridiction de l'Ukraine et pendant toute la durée de leur séjour.

105. L'ECRI invite les autorités ukrainiennes à adopter aussitôt que possible les projets de loi en instance, à savoir, d'une part, celui qui concerne les réfugiés et les personnes ayant besoin d'une protection complémentaire ou temporaire et, d'autre part, celui qui est appelé à modifier la Loi sur le statut des étrangers et des apatrides. Elle recommande d'associer étroitement à ce processus le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et les ONG travaillant avec les demandeurs d'asile et les réfugiés.
106. L'ECRI est préoccupée par un certain nombre de graves problèmes concernant l'accès à une procédure équitable de détermination du statut de réfugié en Ukraine. On signale que les gardes frontière omettent souvent de transmettre les demandes d'asile de personnes détenues dans le cadre de cette procédure au service régional des migrations, chargé de mener les entretiens initiaux avec les demandeurs d'asile; de ce fait, certains demandeurs d'asile se voient purement et simplement dénier l'accès à la procédure. D'autres sont contraints de soudoyer des fonctionnaires pour déposer leurs demandes.
107. Une interruption prolongée du traitement des demandes d'asile par l'État a également eu un impact négatif. Entre le milieu de 2009 et le milieu de 2010, à la suite d'une réorganisation incomplète des services gouvernementaux, aucune autorité n'a eu compétence en Ukraine pour accorder l'asile; les demandes d'asile auraient continué d'être rejetées au stade préliminaire au motif qu'elles étaient irrecevables ou manifestement mal fondées, mais l'examen au fond des demandes jugées recevables a purement et simplement cessé car nul organe n'avait compétence pour les examiner. Le traitement n'a repris qu'en août 2010, lorsque la compétence pertinente a été restituée au Comité d'État pour les nationalités et la religion (SCNR); dans l'intervalle, les demandeurs d'asile se sont trouvés dans une situation de précarité prolongée et les demandes à traiter se sont accumulées. La situation est redevenue incertaine seulement quelques mois plus tard, lorsque le SCNR a été supprimé en décembre 2010. L'ECRI a cru comprendre que la responsabilité du traitement des demandes d'asile sera en définitive transmise au nouveau Service d'État des migrations, qui relèvera du ministère de l'Intérieur, et que, jusqu'à la mise en place de ce Service, le SCNR doit continuer d'exercer les fonctions pertinentes; toutefois, elle a été informée qu'en pratique, la procédure de détermination du statut de réfugié avait de nouveau été gelée.
108. 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.
109. L'ECRI exhorte les autorités ukrainiennes à prendre immédiatement des mesures pour dépister et éliminer la corruption dans leurs services frontaliers, de manière que nul ne soit privé à tort d'accès à la procédure d'asile<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> À cet égard, voir également plus loin, *Comportement des représentants de la loi*.

110. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé de fournir aux demandeurs d'asile des services gratuits de traduction et d'interprétation au moment où ils présentent leur demande et de les faire bénéficier d'une aide juridique. En ce qui concerne les conditions pratiques d'accès à ces services, la situation reste gravement préoccupante : l'ECRI a été informée que les interprètes sont peu qualifiés, voire indisponibles – en particulier dans les régions frontalières – et que, d'ailleurs, les demandeurs d'asile doivent parfois soudoyer les fonctionnaires du service d'immigration pour avoir accès à un interprète. L'ECRI note que, jusqu'à un certain point, les problèmes constatés dans ce domaine pourraient être réglés par l'adoption d'une loi qui stipulerait expressément que ces services doivent être assurés à tous les stades de la procédure où ils sont nécessaires. Toutefois, il demeure essentiel de prendre les dispositions voulues pour que les demandeurs d'asile puissent concrètement exercer leur droit à des services de traduction et d'interprétation et à une aide juridique – tous services qui sont essentiels pour que la procédure d'asile puisse être appliquée en pleine conformité avec le droit international.
111. L'ECRI recommande aux autorités ukrainiennes de veiller à ce que les demandeurs d'asile aient véritablement accès à l'aide juridique et aux services de traduction et d'interprétation dont ils ont besoin pendant toute la procédure d'asile.
112. Dans son troisième rapport, l'ECRI a exhorté les autorités ukrainiennes à enquêter sur la situation dans les centres de rétention pour migrants de l'ensemble du pays, à prendre des mesures visant à rendre les conditions dans ces centres conformes aux normes internationales et à veiller à ce que les personnes qui y sont détenues puissent exercer pleinement leurs droits. Elle leur a également recommandé d'augmenter aussitôt que possible le nombre de centres d'accueil des demandeurs d'asile, en particulier dans les régions où le plus grand nombre de demandes d'asile est déposé. Elle a recommandé de permettre au HCR et aux ONG compétentes d'accéder sans entrave aux centres d'accueil et aux centres de rétention.
113. Au moment où le troisième rapport de l'ECRI a été établi, il y avait un centre d'hébergement temporaire à Odessa, pouvant accueillir 200 personnes. Il est encourageant de constater que, depuis, des hébergements temporaires ont été construits dans la Zakarpattia, pouvant accueillir jusqu'à 130 personnes, et destinés essentiellement à héberger des familles. Le nombre de personnes pouvant être accueillies dans ces centres – qui sont des centres d'hébergement ouverts accueillant des demandeurs d'asile enregistrés dont la demande n'a pas été rejetée – a ainsi été porté à 330. L'ECRI relève toutefois que cette capacité d'accueil est très en-deçà du nombre des demandeurs d'asile physiquement présents en Ukraine : à la fin de 2009, les cas de 2 059 personnes étaient en instance<sup>36</sup>. L'ECRI se félicite de l'indication des autorités selon laquelle un centre supplémentaire est en cours de construction à Kyiv et pourra accueillir sur une base temporaire jusqu'à 250 demandeurs d'asile et réfugiés. Comme les autorités l'ont toutefois reconnu, cela ne suffira pas à résoudre l'ensemble des questions qui demeurent en ce qui concerne le logement décent des demandeurs d'asile et des réfugiés en Ukraine.
114. L'ECRI recommande aux autorités ukrainiennes de poursuivre et d'intensifier leurs efforts pour héberger les demandeurs d'asile, afin qu'aucun d'entre eux ne se retrouve sans logement adéquat pendant le traitement de sa demande.

---

<sup>36</sup> *Annuaire statistique du HCR 2009, annexe, tableau 1.*

115. En ce qui concerne les centres de rétention pour migrants<sup>37</sup>, la situation se serait améliorée jusqu'à un certain point ces dernières années. Toutefois, des conditions de surpeuplement et d'insalubrité continuent d'être signalées. Les problèmes (qui peuvent varier d'un centre à l'autre) sont notamment un accès limité aux douches et aux toilettes; la qualité de l'eau potable; un accès insuffisant aux loisirs, aux espaces ouverts et à l'air frais; et une alimentation insuffisante. Il est également signalé que les hommes et les femmes et les adultes et les enfants ne sont pas toujours séparés<sup>38</sup>. Il y a également des allégations de mauvais traitements graves infligés à des personnes se trouvant dans les différents centres de rétention pour migrants; on reviendra plus loin sur ces allégations<sup>39</sup>.
116. L'ECRI recommande aux autorités ukrainiennes de renforcer leurs efforts visant à assurer des conditions de vie adéquates dans tous les types de centres de rétention pour migrants en Ukraine. Compte tenu de la vulnérabilité particulière des migrants détenus, elle recommande à nouveau aux autorités ukrainiennes de permettre au HCR et aux ONG compétentes d'accéder sans entrave à tous les types de centres de rétention pour migrants.
117. De surcroît, l'ECRI constate avec préoccupation que, bien que la durée totale de la rétention administrative ne puisse légalement pas dépasser six mois, rien dans la législation n'empêche les autorités d'arrêter à nouveau un migrant immédiatement après sa libération d'un centre de rétention pour migrants et de le placer en rétention pour une nouvelle période de six mois. Cela semble incompatible avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, selon laquelle, en l'absence de nouveaux motifs de privation de liberté, le renouvellement de la rétention au-delà de la durée légale est contraire à l'article 5 § 1 de la CEDH.
118. L'ECRI recommande aux autorités ukrainiennes de prendre immédiatement des mesures pour modifier la loi de façon à ce que les personnes se trouvant dans un centre de rétention pour migrants ne puissent pas être placées de nouveau en rétention dès lors qu'il n'existe pas de nouveaux motifs de privation de liberté.
119. L'ECRI note que l'Agence nationale pour l'emploi de l'Ukraine fournit des conseils aux réfugiés relatifs à leurs droits aux prestations et à l'assistance sociales et quant à leur accès au travail. Elle note également avec intérêt que l'Ukraine participe actuellement à un projet régional d'une durée de deux ans, cofinancé par l'UE et l'UNHCR, pour l'intégration locale des réfugiés au Bélarus, en Moldova et en Ukraine. L'ECRI souligne d'une part qu'il est important de veiller à ce que les réfugiés puissent participer pleinement à la vie de la société le plus tôt possible et d'autre part que le fait de faciliter leur accès à un travail stable peut contribuer grandement au processus d'intégration.

---

<sup>37</sup> Il existe en Ukraine trois types de centres de rétention pour migrants : 1) 73 locaux spécialement équipés, pouvant accueillir au total 350 personnes, gérés par le Service des gardes frontière aux postes frontière et destinés à n'héberger qu'un petit nombre de personnes pendant trois jours au maximum chacune; 2) 10 centres de rétention temporaire, pouvant accueillir au total 250 personnes, également gérés par le Service des gardes frontière et destinés à héberger des personnes pendant trois jours au maximum chacune; 3) deux centres opérationnels d'hébergement pour migrants, pouvant accueillir au total 330 personnes, gérés par le Ministère de l'intérieur et destinés à héberger pendant six mois au maximum des personnes qui ont enfreint les lois administratives en matière d'immigration ou qui sont en instance d'expulsion.

<sup>38</sup> Voir entre autres le Rapport au Gouvernement ukrainien relatif à la visite effectuée en Ukraine par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 5 au 10 décembre 2007, CPT/Inf (2009) 15, par. 21 et suivants.

<sup>39</sup> Voir plus loin, Comportement des représentants de la loi.

- *Mineurs non accompagnés*

120. L'ECRI relève avec préoccupation certaines difficultés spécifiques que rencontrent les enfants non accompagnés en Ukraine. Dans certaines régions, les autorités refuseraient de désigner un représentant légal, sans lequel un enfant non accompagné ne peut pas déposer une demande d'asile. En l'absence de directives adéquates en matière d'évaluation de l'âge, certains fonctionnaires ne tiennent pas compte de l'âge que les enfants déclarent et les enregistrent en tant qu'adultes, auquel cas ils peuvent faire une demande directe d'asile, mais peuvent aussi être détenus pendant une longue période, avec des adultes, quand on ne les laisse pas se débrouiller tout seuls pour trouver un logement, et ils se trouvent dans l'impossibilité d'exercer les droits dont ils devraient bénéficier en vertu de la Convention relative aux droits de l'enfant. Ceux qui sont dûment enregistrés en tant que mineurs non accompagnés se heurteraient à des obstacles administratifs en matière d'accès aux logements gérés par l'État, même lorsque des places sont disponibles. Il a également été signalé que les mineurs non accompagnés fréquentent rarement l'école ou les cours de langue et que nombre d'entre eux n'ont guère d'autre choix que de chercher un emploi pour subsister, s'ils en trouvent un. L'ECRI se déclare préoccupé par ces informations, qui tendent à montrer que la situation des enfants non accompagnés demandeurs d'asile en Ukraine est loin de correspondre aux normes internationales<sup>40</sup>.

121. L'ECRI recommande aux autorités de prendre immédiatement des mesures pour recenser et rectifier toutes les failles de la protection accordée aux enfants non accompagnés en Ukraine, afin que ces derniers puissent exercer pleinement les droits que leur reconnaît le droit international.

- *Refoulement et retour forcé des migrants et demandeurs d'asile dans des endroits où ils sont exposés à des risques*

122. L'ECRI constate avec préoccupation qu'il semble exister un risque réel de refoulement dans les affaires d'extradition, en particulier vers la Russie (dans le cas des Tchétchènes) et l'Ouzbékistan. Des cas de refoulement ont été signalés, dans lesquels des personnes qui avaient officiellement le statut de réfugié ou, plus souvent, des personnes dont la demande d'asile était encore en instance ont été extradées vers le pays qu'elles avaient fui.

123. L'ECRI relève que des modifications apportées au Code de procédure pénale sont entrées en vigueur le 17 juin 2010, dans le cadre des mesures prises pour exécuter une série d'arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant les atteintes au droit à la liberté et à la sûreté garanti par l'article 5 de la CEDH<sup>41</sup>. Ces modifications énoncent des règles et procédures spécifiques en matière d'arrestation et de détention à des fins d'extradition, et prévoient des mécanismes de recours contre cette arrestation et des procédures d'examen de ces recours par les tribunaux nationaux. Toutefois, des doutes subsistent quant à la question de savoir dans quelle mesure les nouvelles dispositions permettent aux autorités compétentes de se conformer aux prescriptions des articles 3 et 13 de la CEDH dans le contexte des procédures d'extradition, concernant en particulier l'évaluation de la situation dans le pays demandant l'extradition, et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe était toujours en train d'examiner cette question au moment où le présent rapport était établi<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> Voir en particulier HCR, *Principes directeurs applicables aux politiques et procédures concernant les enfants non accompagnés en quête d'asile*, Genève, février 1997.

<sup>41</sup> Voir en particulier *Soldatenko c. Ukraine*, requête n° 2440/07, arrêt du 23 octobre 2008, définitif le 23 janvier 2009.

<sup>42</sup> Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, *Délégués des Ministres, ordre du jour annoté, 1092e réunion (DH)*, 14-15 septembre 2010, CM/Del/OJ/DH(2010)1092 Rubrique 4.2 Public, 29 septembre 2010.

L'ECRI est préoccupée par les informations selon lesquelles il y aurait eu un certain nombre de tentatives d'extradition de demandeurs d'asile même après l'entrée en vigueur des modifications du Code de procédure pénale.

124. L'ECRI recommande vivement aux autorités ukrainiennes de ne pas extrader de demandeurs d'asile ou de réfugiés vers des pays où ils encourent un risque réel de subir des mauvais traitements, ce qui contreviendrait à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

### Étudiants étrangers

125. Dans son troisième rapport, l'ECRI a vivement recommandé aux autorités ukrainiennes, en plus de prendre des mesures pour instruire les attaques racistes visant les étudiants étrangers et en punir les auteurs, de veiller à ce que les autorités universitaires adoptent des mesures appropriées pour assurer à ces étudiants un environnement sûr, notamment en mettant en place des moyens suffisants pour sécuriser les campus et en associant ces étudiants à toutes les mesures prises pour améliorer leur sécurité à l'intérieur comme à l'extérieur des campus.

126. Les autorités ont signalé que le nombre d'étudiants étrangers en Ukraine avait augmenté depuis le dernier rapport de l'ECRI; on en compte à présent 48 000 environ, dont la plupart vivent dans des grandes villes comme Kyiv, Odessa et Kharkiv. Les contingents les plus importants d'étudiants étrangers viennent de Chine et du Tadjikistan; les autorités indiquent qu'il y a des étudiants des 54 pays d'Afrique. Elles soulignent également que les étudiants étrangers viennent en Ukraine depuis la Seconde Guerre mondiale et ne constituent pas une nouveauté pour les villes universitaires ukrainiennes. De l'avis du ministère de l'Éducation, les incidents liés au racisme ou à l'intolérance à l'égard des étudiants étrangers sont isolés. Il n'en a pas moins publié une recommandation à toutes les universités tendant à ce qu'elles conduisent des actions de sensibilisation contre le racisme et de prévention de ce fléau.

127. L'ECRI constate avec intérêt que le nombre d'attaques racistes contre les étudiants étrangers semble avoir diminué depuis quelques années. À la suite du meurtre d'un étudiant africain à proximité d'une résidence en 2006, que l'ECRI a relevée avec préoccupation dans son dernier rapport<sup>43</sup>, ainsi que d'autres attaques dont toutes n'ont pas été signalées à la police par les victimes, des policiers en civil surveilleraient la situation de plus près. Les représentants de la communauté africaine ont également conseillé aux étudiants africains de ne pas se déplacer seuls. Ces deux éléments ont pu contribuer à la diminution des attaques constatée ces dernières années.

128. Comme indiqué dans une autre partie du présent rapport, des attaques racistes n'en continuent pas moins de se produire et les étudiants étrangers et d'autres personnes qui ne semblent pas être d'origine slave continuent d'être ciblés sur la base de la couleur de leur peau et de craindre pour leur sécurité physique dans les lieux publics. Dans ce contexte, l'ECRI renvoie aux recommandations qu'elles a faites dans une autre partie du présent rapport concernant la nécessité de lutter contre la violence raciste en général et de prendre des mesures pour encourager les dépôts de plaintes en cas d'incidents de ce genre<sup>44</sup>. Elle constate par ailleurs que le fait que l'on continue de loger les étudiants étrangers dans des bâtiments ou à des étages distincts de ceux où vivent les étudiants ukrainiens n'est pas de nature à favoriser l'intégration ou à

<sup>43</sup> Voir troisième rapport de l'ECRI, par. 62.

<sup>44</sup> Voir plus haut, Violence raciste.

promouvoir la compréhension entre les Ukrainiens et les étudiants étrangers, et renforce chez ces derniers le sentiment de constituer des cibles faciles.

129. L'ECRI souligne que – même s'il y a lieu de se féliciter de la diminution apparente du nombre d'attaques racistes visant les étudiants étrangers depuis quelques années – le nombre ou l'importance de ces attaques ne doit pas être minoré. Il reste nécessaire de surveiller étroitement la situation des étudiants étrangers en Ukraine et il s'impose d'évaluer l'impact des mesures prises jusqu'à présent en consultation avec ces étudiants et dans le but de recenser les mesures supplémentaires qu'il conviendrait de prendre pour assurer à ces étudiants un environnement sûr sur leur campus.
130. L'ECRI recommande aux autorités de prendre des mesures spécifiques pour promouvoir l'intégration des étudiants étrangers en Ukraine. À cette fin, elles devraient inviter les administrations universitaires à multiplier pour ces étudiants les possibilités d'améliorer leur connaissance de la langue ukrainienne et de se mêler aux étudiants ukrainiens et, d'une manière plus générale, à la société ukrainienne.

## V. Antisémitisme

131. Dans son troisième rapport, l'ECRI a exhorté les autorités ukrainiennes à combattre toutes les activités antisémites, en faisant en sorte que la législation en vigueur soit adéquate et efficacement appliquée<sup>45</sup>; que les représentants de la loi mesurent bien le caractère antisémite des actes correspondants et les traitent en conséquence; que la violence et les incidents antisémites soient surveillés d'une manière systématique, et que des mesures de sensibilisation soient prises, en particulier à l'intention des jeunes.
132. L'ECRI constate avec satisfaction que depuis son troisième rapport, la principale source de publications antisémites en Ukraine<sup>46</sup>, un établissement d'enseignement qui aurait produit jusqu'à 90 % de ces publications au cours des années récentes, a cessé ses activités. C'est ainsi que le nombre de publications antisémites en Ukraine a été amené d'environ 540 en 2007 à 46 en 2009. Il semble que les principaux journaux ne publient généralement pas d'articles antisémites, mais on signale que des publications antisémites sont toujours produites et diffusées en Ukraine, et des organisations juives font savoir que des contenus antisémites sont constamment publiés sur des sites internet. L'ECRI appelle l'attention des autorités sur la nécessité de surveiller et de sanctionner, le cas échéant, les proclamations antisémites sur l'internet et renvoie aux recommandations faites dans d'autres parties du présent rapport sur le racisme sur l'internet. Elle constate avec intérêt, dans ce contexte, que des poursuites ont été engagées à la fin de 2009 contre une organisation extrémiste qui aurait publié des articles antisémites dans son journal et sur son site internet. Par ailleurs, quatre livres ont été interdits en 2009, dont "Mein Kampf", pour incitation à la xénophobie et à la haine ethnique ou insultes proférées contre le peuple juif et d'autres pays pour des motifs fondés sur la nationalité.
133. Le recours par certains hommes politiques à un discours antisémite demeure préoccupant. L'un des candidats à l'élection présidentielle de 2010 a "accusé" un autre candidat d'être juif – remarque ultérieurement reprise par d'autres hommes politiques dans le but de discréditer le second candidat aux yeux de l'opinion. Des stratagèmes de la même eau ont servi contre d'autres candidats

<sup>45</sup> Sur ces points, voir plus haut, *Existence et application de dispositions juridiques – Dispositions de droit pénal*.

<sup>46</sup> Voir par. 94 et 95 du troisième rapport de l'ECRI.

présidentiels dans le passé et certains hommes politiques locaux ont de leur côté cherché à exploiter des déclarations antisémites à des fins politiques. L'ECRI condamne ce type de discours et relève qu'il est doublement préjudiciable : ceux qui s'y adonnent non seulement visent à exploiter l'antisémitisme latent parmi la population afin de gagner des voix<sup>47</sup>, mais ils tendent à conforter les vues antisémites de ceux qui les écoutent en donnant à entendre que ces vues sont valides. L'ECRI accueille avec satisfaction l'information selon laquelle, dans les deux cas les plus récents, les autorités ont ouvert une enquête en vertu de la législation pénale pertinente. Les résultats de ces enquêtes ne sont toutefois pas encore connus.

134. On continue de signaler dans toute l'Ukraine des incidents et infractions antisémites, parmi lesquels la profanation de cimetières juifs et l'inscription de graffiti sur les monuments et les murs des écoles et associations juifs et autres actes de vandalisme commis contre ces monuments et institutions. Dans un certain nombre de cas, les autorités ont tardé à réagir et, dans au moins un cas dans lequel des croix gammées avaient été peintes sur un immeuble juif, la police a traité cette infraction comme relevant du hooliganisme simple.
135. L'ECRI constate avec intérêt que depuis son troisième rapport, les autorités ukrainiennes ont pris des mesures pour sensibiliser l'opinion aux victimes de l'Holocauste et entretenir leur mémoire. Les efforts visant à faire enseigner l'histoire des juifs d'Ukraine dans les écoles dans le cadre du programme d'histoire de l'Ukraine commenceraient à porter leurs fruits, et une série de manifestations sont prévues pour marquer le 70<sup>e</sup> anniversaire en 2011 de Babiy Yar, où des dizaines de milliers de Juifs ont été tués pendant l'Holocauste.
136. L'ECRI renvoie aux recommandations qu'elle a faites dans une autre partie du présent rapport concernant la nécessité de veiller à mettre en place une législation pénale efficace contre les infractions racistes, xénophobes et antisémites et à enquêter sur ces infractions et à en poursuivre et punir les auteurs. Dans cette optique, elle souligne qu'il importe de reconnaître le caractère spécifique des actes de violence et de vandalisme antisémites et de faire en sorte que cet aspect d'une infraction soit d'entrée de jeu pris en considération.
137. L'ECRI invite les autorités à poursuivre leurs efforts pour traduire en justice les personnes, y compris les hommes politiques, qui s'adonnent à un discours antisémite en public et par le biais des médias radiodiffusés, imprimés et électroniques.

## **VI. Discrimination dans divers domaines**

### **Éducation**

138. L'ECRI relève que les groupes qui semblent le plus souffrir en Ukraine de discrimination dans le domaine de l'éducation sont les Roms et les enfants non accompagnés demandeurs d'asile.
139. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités ukrainiennes de prendre, en concertation avec tous les acteurs concernés, des mesures visant à améliorer l'accès des Roms à l'éducation, notamment en désignant des médiateurs scolaires roms. Les autorités ont bien fait état de certaines actions entreprises au niveau local dans des régions de plus forte concentration de Roms, telles que la Zakarpattia et Odessa, mais ces actions semblent être plus

---

<sup>47</sup> Ce calcul semble toutefois ne pas être le bon : le premier candidat présidentiel susvisé n'a obtenu que 0,12 % des voix à l'élection présidentielle.

ponctuelles que fondées sur une politique gouvernementale concertée et s'en remettre pour l'essentiel à la bonne volonté de certains enseignants.

140. L'ECRI constate avec regret que la situation des Roms en matière d'éducation ne semble pas s'être améliorée au cours des années récentes. Les Roms continuent de connaître des taux d'abandon scolaire élevés et d'être victimes de ségrégation (classes séparées ou séparation à l'intérieur de classes mixtes, voire parfois écoles séparées) et de brimades fondées sur l'origine ethnique lorsqu'ils fréquentent des écoles mixtes. Les taux d'analphabétisme resteraient élevés chez les Roms; peu d'enfants roms fréquentent les écoles maternelles et la proportion de Roms – en particulier de sexe féminin – qui achèvent leurs études secondaires ou supérieures semble nettement plus faible que celle de l'ensemble de la population. La pauvreté demeure un obstacle important à l'éducation des enfants roms. L'ECRI juge préoccupant ce qui semble être une tendance à imputer le faible taux de scolarisation des enfants roms essentiellement à une négligence parentale, alors qu'il conviendrait de s'attaquer aux causes profondes de la pauvreté parmi les Roms et de collaborer avec les communautés roms pour trouver le moyen de développer la scolarisation des enfants roms et d'améliorer leurs résultats scolaires.

141. L'ECRI recommande vivement aux autorités de coopérer étroitement avec les organisations roms en vue de concevoir un plan d'action concret visant à améliorer la situation des Roms en matière d'éducation, de formuler des stratégies performantes dans ce domaine, d'échanger les bonnes pratiques dans l'ensemble du pays et d'évaluer les résultats des mesures prises en procédant aux ajustements éventuellement nécessaires. Ce plan d'action devrait en particulier servir à améliorer le taux de scolarisation des enfants roms, à lutter contre la ségrégation et les préjugés dans le système scolaire et à améliorer les résultats scolaires de ces enfants. L'ECRI recommande une nouvelle fois de désigner des médiateurs scolaires roms dans le cadre de ces efforts.

142. L'ECRI appelle de nouveau l'attention sur les difficultés rencontrées par les enfants non accompagnés demandeurs d'asile en matière d'accès à l'éducation et renvoie dans ce contexte à la recommandation qu'elle a faite dans une autre partie du présent rapport concernant la nécessité de veiller à ce que les mineurs non accompagnés puissent exercer pleinement leurs droits<sup>48</sup>.

## Emploi

143. Dans son troisième rapport, l'ECRI a invité les autorités ukrainiennes à réunir des données permettant d'évaluer l'ampleur de la discrimination dont souffrent les Roms dans le secteur de l'emploi, à continuer de prendre des mesures visant à améliorer l'accès des Roms à l'emploi et à mettre en œuvre des mesures d'action positive telles que la formation professionnelle et la formation continue des adultes.

144. Il n'existe pas de statistiques officielles sur le taux actuel de chômage des Roms, mais des ONG roms estiment que 38% seulement des Roms ont un emploi. À titre de comparaison, le taux de chômage général en Ukraine est, selon les autorités, inférieur à 9 %. Les autorités ont insisté sur le fait qu'en vertu de la Constitution et du Code du travail, tous les citoyens jouissent de l'égalité de droits en matière de travail indépendamment de leur origine ethnique et sont traités de manière égale lorsqu'ils s'adressent à des centres publics pour l'emploi ou souhaitent suivre une formation professionnelle. Elles

---

<sup>48</sup> Voir plus haut, *Groupes vulnérables ou cibles – Migrants, demandeurs d'asile et réfugiés – Mineurs non accompagnés*.

attribuent le chômage des Roms à diverses causes, parmi lesquelles l'absence de documents d'identité<sup>49</sup>, le faible niveau d'instruction des Roms<sup>50</sup>, les attentes irréalistes des intéressés quant au type d'emploi correspondant à leurs qualifications et le fait qu'ils ne veulent pas travailler.

145. L'ECRI relève que les Roms semblent peu nombreux à occuper un emploi dans le secteur public; ceux dont c'est le cas cachent généralement leur origine ethnique par crainte de se voir refuser un emploi ou une promotion. Par ailleurs, les représentants des Roms signalent que les préjugés continuent de sévir dans le secteur privé : les Roms sont souvent les premiers à perdre leur emploi en période de crise ou à encourir des reproches si les choses prennent une tournure défavorable. Aussi la plupart des Roms se mettent-ils à leur compte, effectuant souvent des travaux impliquant des déplacements, comme la vente de produits sur les marchés ou la collecte de vieux métaux. Même dans ce cas, toutefois, ils demeurent vulnérables aux mesures administratives qui peuvent les empêcher d'avoir accès aux marchés situés au centre ville.
146. L'ECRI recommande vivement aux autorités d'intensifier leurs efforts pour faciliter l'accès des Roms à l'emploi, notamment en adoptant des mesures d'action positive telles que l'amélioration de l'accès à la formation professionnelle et à la formation continue, afin de surmonter les inégalités existant dans ce domaine.
147. D'autres groupes vulnérables en Ukraine, en particulier les demandeurs d'asile et les réfugiés, ainsi que les Tatars de Crimée, souffrent eux aussi de discrimination en matière d'emploi, pour des raisons tenant au moins en partie aux préjugés des employeurs. Dans son troisième rapport, l'ECRI a exhorté les autorités ukrainiennes à prendre des mesures visant à améliorer l'accès des demandeurs d'emploi et des réfugiés à l'emploi, notamment en veillant à ce qu'ils puissent bénéficier gratuitement de cours de langue et d'une formation professionnelle, et en faisant mieux connaître les dispositions antidiscrimination aux employeurs. Elle constate que, si la législation en vigueur reconnaît aux réfugiés et aux demandeurs d'asile le droit de travailler, ils n'en continuent pas moins d'être en butte à des formes de discrimination directe de la part des employeurs, pour des motifs tenant à la couleur de la peau ou à l'origine nationale ou ethnique, et d'être handicapés par le fait qu'ils ne maîtrisent pas la langue ukrainienne. Selon les informations dont dispose l'ECRI, les autorités n'ont pris aucune mesure spécifique qui permettrait de lever ces obstacles.
148. Comme indiqué plus haut, les Tatars de Crimée connaissent eux aussi un taux de chômage anormalement élevé. Cela pourrait s'expliquer en partie par le fait qu'un grand nombre de leurs établissements se situent dans des zones rurales dont les infrastructures sont rudimentaires et où les moyens de transport et de communication font défaut<sup>51</sup>. Toutefois, les Tatars de Crimée se plaignent également d'être en butte à des formes de discrimination directe, de la part de fonctionnaires russes de souche le plus souvent, en matière d'emploi.
149. L'ECRI recommande une nouvelle fois aux autorités d'organiser une campagne d'information ciblée destinée à sensibiliser davantage les employeurs tant publics que privés à l'interdiction de la discrimination en matière d'emploi et à combattre les stéréotypes visant certains groupes. Elle leur recommande d'assortir ces mesures d'une action positive destinée à promouvoir la diversité sur le lieu de travail dans les secteurs public et privé.

---

<sup>49</sup> Voir plus haut, *Groupes vulnérable ou cibles – Les Roms*.

<sup>50</sup> Voir plus haut, *La discrimination dans différents domaines – Éducation*.

<sup>51</sup> Voir plus haut, *Groupes vulnérable ou cibles – Les Tatars de Crimée*.

150. L'ECRI constate que, bien que de nombreux cas de discrimination visant les minorités nationales ou ethniques en matière d'emploi aient été signalés, il semble n'y avoir eu que peu ou pas de cas dans lesquels les dispositions antidiscrimination existant dans ce domaine aient été appliquées. Elle renvoie à la recommandation qu'elle a faite dans une autre partie du présent rapport à propos de la nécessité de renforcer la législation antidiscrimination en Ukraine<sup>52</sup>.

## Logement

151. La situation des Tatars de Crimée en ce qui concerne l'accès à un logement adéquat est examinée dans une autre partie du présent rapport<sup>53</sup>.
152. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités ukrainiennes de prendre d'urgence des mesures pour régler les problèmes que rencontrent les Roms en matière d'accès à un logement adéquat. L'ECRI constate avec préoccupation que, si elles varient d'une région à l'autre, les conditions de vie des Roms restent dans bien des cas des plus précaires. Les campements roms sont souvent isolés des autres habitations et leurs infrastructures insuffisamment développées; beaucoup de logements roms ne sont pas raccordés aux réseaux d'eau courante ou d'électricité. Elles prennent souvent l'eau et sont mal isolées, ce qui expose leurs habitants à de graves problèmes de santé. Qui plus est, nombre de Roms ne sont pas en possession des documents d'enregistrement nécessaires pour leur maison, ce qui les rend vulnérables à l'expulsion et à la privation d'abri. Il est fréquent que les autorités locales ne soient guère disposées à aider à régler ces problèmes et il semble qu'aucun progrès sensible n'ait été fait dans ce domaine depuis le troisième rapport de l'ECRI.
153. L'ECRI recommande une nouvelle fois aux autorités ukrainiennes de s'attaquer d'urgence aux problèmes que rencontrent les Roms en matière d'accès à un logement adéquat. Il s'impose de prendre des mesures pour faciliter l'enregistrement des logements roms, améliorer les infrastructures des établissements roms et de leurs alentours et contribuer à améliorer la qualité des logements roms.

## Santé

154. Dans le domaine de la santé, les groupes les plus vulnérables en Ukraine semblent être les Roms et les migrants détenus.
155. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités ukrainiennes de prendre d'urgence des mesures pour régler les problèmes que rencontrent les Roms en matière d'accès à des soins de santé adéquats. Elle demeure gravement préoccupée par l'état sanitaire des Roms, dont la pauvreté et les conditions de vie souvent mauvaises nuisent à leur santé. Une proportion importante de Roms souffriraient de malnutrition et de maladies respiratoires, en particulier de tuberculose. Par ailleurs, ils sont pénalisés par les difficultés auxquelles ils font face en matière d'accès aux soins, le fait qu'ils ne sont guère sensibilisés à la nécessité des mesures de santé préventive, la non-possession de documents d'identité, l'absence de moyens financiers pour payer les médecins et acheter des médicaments et, dans certains cas, par le fait que les médecins rechignent à s'occuper d'eux.

---

<sup>52</sup> Voir plus haut, *Existence et application de dispositions juridiques – Dispositions de droit civil contre la discrimination raciale*.

<sup>53</sup> Voir plus haut, *Groupes vulnérables ou cibles – Tatars de Crimée*.

156. L'ECRI constate avec intérêt le lancement en 2010 d'un programme visant à embaucher des médiateurs de la santé roms dans cinq régions d'Ukraine. Le nombre de ces médiateurs est encore faible et il est trop tôt pour analyser l'impact qu'ils ont dans la pratique, mais l'ECRI relève que l'objectif général du programme consiste à recenser et à diffuser des modèles performants de traitement des problèmes que rencontrent les Roms dans le domaine de la santé en Ukraine. Dans l'intervalle, certaines initiatives ont également été prises au niveau local pour améliorer l'accès des Roms aux appareils de diagnostic médical. Les autorités ont également fait savoir qu'un projet de loi avait été élaboré en vertu duquel non seulement les hôpitaux publics et mais aussi les hôpitaux privés seraient tenus de fournir gratuitement des soins de santé primaires (d'urgence); au moment où le présent rapport était rédigé, toutefois, ce projet de loi n'avait pas été adopté par le Parlement.

157. L'ECRI exhorte vivement les autorités ukrainiennes à poursuivre et intensifier leurs efforts pour améliorer l'état de santé des Roms ainsi que leur accès aux soins de santé, notamment en désignant des médiateurs de la santé roms. Elle souligne que des mesures supplémentaires d'action positive semblent nécessaires pour permettre aux Roms de surmonter tous les handicaps dont ils souffrent dans ce domaine, comme on l'a vu plus haut.

158. L'ECRI est préoccupée par des informations selon lesquelles une proportion importante des personnes hébergées dans des centres de rétention pour migrants, en particulier ceux qui sont gérés par le Service des gardes frontière (et qui sont situés aux postes frontière et censés héberger les intéressés pour une courte période, mais où, en fait, ces derniers sont souvent détenus bien plus longtemps), est atteinte de maladies telles que la grippe, la gale et le diabète et de maladies respiratoires telles que la tuberculose, et pâtit des mauvaises conditions d'hygiène observées dans ces centres. Les autorités ont pris des dispositions pour que les migrants détenus puissent passer un examen médical une fois par mois et se faire soigner dans un hôpital public en cas de besoin. L'ECRI prend note de ces efforts. Elle note toutefois avec préoccupation des informations selon lesquelles ces centres manqueraient en général d'équipements et de personnel, à quoi viendrait s'ajouter l'insuffisance de l'accès des détenus aux soins secondaires et psychiatriques ou psychologiques.

159. L'ECRI recommande aux autorités ukrainiennes d'intensifier leurs efforts pour améliorer la santé des migrants en rétention de façon à ce que ces derniers reçoivent sans délai des soins de santé adéquats en cas de besoin.

### **Accès aux biens et aux services**

160. L'ECRI se réfère aux préoccupations qu'elle a exprimées et aux recommandations qu'elle a faites dans une autre partie du présent rapport concernant les préjugés manifestés par les fournisseurs de biens et de services à l'égard des Roms – auxquels, parfois, ils refusent purement et simplement d'avoir affaire – ainsi que des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés, en se fondant notamment sur la couleur de leur peau<sup>54</sup>.

### **VII. Comportement des représentants de la loi**

161. Dans son troisième rapport, l'ECRI a exhorté les autorités ukrainiennes à enquêter sur toute allégation d'actes répréhensibles et de harcèlement commis par des policiers à l'encontre de personnes relevant du mandat de l'ECRI, en particulier les demandeurs d'asile, les réfugiés, les étudiants étrangers et les

---

<sup>54</sup> Voir plus haut, *Le racisme dans le discours public – Climat d'opinion et l'Internet*.

membres de la communauté rom, et à veiller à ce que tout représentant de la loi qui serait reconnu coupable d'un acte de ce genre soit sanctionné. Elle leur a également recommandé de créer un organe indépendant qui serait chargé de recevoir les plaintes déposées contre des policiers et dont les membres recevraient une formation initiale et continue aux droits de l'homme en général et aux questions liées aux réfugiés et aux demandeurs d'asile ainsi qu'au racisme et à la discrimination raciale en particulier.

162. L'ECRI est vivement préoccupée par les informations selon lesquelles des actes répréhensibles sont souvent commis par des policiers dans leurs contacts avec des personnes appartenant à des groupes vulnérables. Elle a reçu des allégations particulièrement graves de mauvais traitements infligés par des policiers à des Roms. Les arrestations arbitraires et la prise des empreintes digitales et de photographies ne cessent pas et pourraient même être devenues encore plus fréquentes depuis les rapports précédents de l'ECRI; certaines ONG considèrent que ces pratiques s'inscrivent dans le cadre d'une action délibérée de la police visant à constituer une base de données sur les Roms vivant dans une localité donnée. On signale également des cas où la police demande à des citoyens non roms de l'informer de l'arrivée de Roms dans leur localité, et où elle perquisitionne sans mandat au domicile de Roms et y place subrepticement des pièces à conviction pour les incriminer afin de leur extorquer de l'argent ou d'améliorer son taux de réussite en matière d'enquêtes pénales. Selon certaines informations, la police aurait placé des Roms en détention au secret sans ordonnance judiciaire et/ou sur la base d'accusations fabriquées de toutes pièces, les aurait menacés ou roués de coups pour leur arracher des aveux, et les aurait maintenus en détention sur la base d'accusations d'ordre administratif, comme les insultes à des policiers, s'ils ne cédaient pas à la pression exercée sur eux par la police. D'après certaines sources, la corruption de la police et les violences policières ne visent pas seulement les Roms : le reste de la population peut également en être victime; toutefois, pour la plupart des sources, il ne fait aucun doute que les Roms sont les principales victimes de ce comportement dans la mesure où, aux yeux de la police, ils constituent des cibles faciles car ils ont peu d'instruction et connaissent mal leurs droits. Les représentants de la société civile qui tentent de signaler des allégations d'actes répréhensibles commis par la police se heurtent souvent de la part des fonctionnaires auxquels ils s'adressent à un manque d'empressement à ouvrir une enquête ou à un refus d'admettre la réalité des faits signalés.
163. Les migrants et les demandeurs d'asile, y compris les enfants, en particulier ceux qui sont arrêtés par les gardes frontières et la police ukrainiens près de la frontière avec la Slovaquie et la Hongrie, risquent d'être soumis à des mauvais traitements et à une privation arbitraire de liberté. Des passages à tabac, des menaces de morts et des cas de privation de nourriture ont été signalés, et certains migrants ont indiqué avoir été torturés à l'électricité par des fonctionnaires ukrainiens, en particulier lorsqu'ils étaient détenus par le Service des gardes frontière. Ces mauvais traitements seraient infligés en toute impunité et en dépit du déni de leur existence par les fonctionnaires ukrainiens. Des carences au niveau de l'instruction de ces allégations ont également été constatées<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Voir entre autres *Human Rights Watch, Buffeted in the Borderland, décembre 2010; Rapport au Gouvernement ukrainien relatif à la visite effectuée en Ukraine par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 5 au 10 décembre 2007, CPT/Inf (2009) 15.*

164. L'ECRI exhorte les autorités à intensifier leurs efforts pour mettre un terme aux actes répréhensibles inspirés à la police par le racisme et la discrimination raciale. Elles les exhorte une nouvelle fois à instruire toutes les allégations d'actes répréhensibles commis par la police et d'autres représentants de la loi à l'égard de personnes relevant de son mandat – en particulier les membres de la communauté rom, les demandeurs d'asile, les réfugiés et les migrants – et à faire en sorte que tout représentant de la loi reconnu coupable d'actes de ce genre soit dûment sanctionné.

165. Le profilage racial est également pratiqué. Des personnes sont ciblées pour des contrôles d'identité dans les lieux publics tels que des marchés et des gares, en particulier sur la base de la couleur de leur peau ou de leur apparence "non-slave". Les autorités insistent sur le fait que ces cas sont rares, mais ce n'est pas l'impression qu'ont les personnes appartenant aux groupes concernés, qui signalent être régulièrement harcelés par la police. Cette pratique ébranle la confiance des minorités ethniques et des non ressortissants dans la police, dans laquelle ceux-ci voient une menace plutôt que le garant de leurs droits. Comme indiqué ailleurs dans le présent rapport, cela explique en partie pourquoi les attaques racistes contre des personnes relevant du mandat de l'ECRI ne donnent pas toutes, tant s'en faut, lieu au dépôt d'une plainte, ce qui implique que justice n'est pas faite dans chaque cas et crée un sentiment d'impunité chez les auteurs de ces attaques. L'ECRI note avec intérêt que depuis 2009, les autorités mettent en œuvre en coopération avec des acteurs internationaux des activités ayant pour objectif de passer en revue le cadre juridique actuellement en vigueur et de dispenser aux représentants de la loi une formation sur la lutte contre le racisme et la xénophobie ; elle souligne qu'il sera important de donner suite à ces activités en adoptant toute modification législative nécessaire identifiée dans ce contexte. Elle souligne également qu'il importe d'intensifier les efforts pour combattre le profilage racial, d'abord parce qu'il constitue une discrimination directe à l'encontre des intéressés et, ensuite, parce qu'il a pour conséquence d'exposer les membres des groupes minoritaires à un risque plus important d'attaques racistes. L'ECRI appelle l'attention à cet égard sur sa Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, dont la première partie propose un certain nombre de mesures que les autorités peuvent prendre pour mettre un terme au profilage racial.

166. L'ECRI recommande vivement aux autorités, dans le cadre de leur action de prévention des actes répréhensibles inspirés aux représentants de la loi par le racisme et la discrimination raciale, de redoubler d'efforts pour que tous les représentants de la loi suivent une formation initiale et continue aux droits de l'homme en général et aux questions liées au racisme et à la discrimination raciale en particulier, y compris la nécessité de s'abstenir de la pratique du profilage racial.

167. En Ukraine, les plaintes contre les actes répréhensibles de la police peuvent être déposées auprès d'un poste de police, d'un tribunal ou d'un procureur; les manquements mineurs à la discipline sont instruits par le supérieur hiérarchique du fonctionnaire visé et les infractions pénales présumées le sont par un procureur. Il n'existe pas de mécanisme indépendant pouvant recevoir des plaintes contre la police. L'ECRI renvoie dans cette optique au paragraphe 10 de sa Recommandation de politique générale n° 11 et aux parties pertinentes de l'exposé des motifs qui l'accompagne, lesquelles expliquent l'importance d'une instruction par un mécanisme indépendant des plaintes faisant état d'actes répréhensibles à caractère raciste ou discriminatoire commis par la police.

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

### **VIII. Monitoring du racisme et de la discrimination raciale**

169. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités ukrainiennes d'établir et de mettre en œuvre un système de collecte de données ventilées selon l'origine nationale ou ethnique permettant d'évaluer la discrimination raciale pouvant exister dans le pays et d'y remédier, conformément au principe du plein consentement des intéressés et dans le respect de leur anonymat et de leur dignité, et compte tenu de toutes les lois nationales pertinentes et de toutes les réglementations et recommandations européennes et internationales relatives à la protection des données et à la protection de la vie privée.

170. La situation n'a pas évolué depuis le troisième rapport de l'ECRI : des données statistiques ventilées selon l'origine nationale ou ethnique ne sont toujours collectées que dans le contexte du recensement de population. Au reste, la fiabilité des données ainsi ventilées qui ont été recueillies à l'occasion du plus récent recensement de population, réalisé en 2001, est contestée par certains groupes<sup>56</sup> et le prochain recensement – initialement prévu pour 2011 – a été repoussé jusqu'en 2012. En dehors de ces chiffres globaux, le pays ne collecte guère ou pas de données concernant l'accès aux droits sociaux des groupes relevant du mandat de l'ECRI, ce qui rend particulièrement difficile de recenser les problèmes spécifiques auxquels un groupe donné doit faire face et de concevoir des programmes ou des stratégies permettant de les surmonter. L'ECRI souligne qu'un système complet de données dans ce domaine devrait comprendre la collecte de données ventilées selon l'origine nationale ou ethnique, la religion, la langue et la nationalité.

171. L'ECRI recommande une nouvelle fois aux autorités ukrainiennes de trouver le moyen d'évaluer la situation actuelle des groupes vulnérables dans les différents domaines de la vie. À cet égard, elle souligne que la collecte de données concernant l'origine nationale ou ethnique, la religion, la langue et la nationalité des intéressés doit être réalisée de façon conforme à toutes les lois nationales pertinentes et aux réglementations et recommandations européennes et internationales relatives à la protection des données et à la protection de la vie privée, et compte dûment tenu des principes de confidentialité, de consentement éclairé et d'auto-identification volontaire des intéressés en tant que membres d'un groupe donné.

### **IX. Éducation et sensibilisation**

172. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités ukrainiennes de mener des campagnes de sensibilisation, y compris des campagnes ciblant spécifiquement les jeunes, au sujet des dangers que représentent le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie et de la contribution apportée par les groupes minoritaires à la société ukrainienne. Elle a recommandé aux autorités d'encourager et d'appuyer toutes mesures prises à cet égard et d'associer pleinement à ce type d'initiatives tous les secteurs concernés de la société. Elle a également recommandé d'insérer les questions liées à la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le cours relatif aux droits de l'homme dispensé aux écoliers.

---

<sup>56</sup> Voir plus haut, *Groupes vulnérables ou cibles – Les Roms*.

173. Les autorités ont indiqué qu'un certain nombre d'activités culturelles et pédagogiques ont été menées tant au niveau national qu'au niveau local pour sensibiliser la population aux langues et aux cultures des minorités nationales ou ethniques en Ukraine. Malgré ces activités, il ne semble pas d'après les informations dont dispose l'ECRI que les autorités aient organisé des campagnes de grande envergure pour sensibiliser l'opinion aux dangers du racisme, de l'antisémitisme et de la xénophobie, même si un certain nombre de tables rondes se sont tenues sur ces questions ces dernières années. L'ECRI déplore l'absence d'une action plus concertée de sensibilisation à ces phénomènes, dans la mesure où ils sont sans aucun doute présents dans la société ukrainienne et où les membres des groupes relevant de son mandat expriment la crainte d'être la cible d'attaques motivées par la couleur de leur peau ou leur origine nationale ou ethnique<sup>57</sup>.

174. L'ECRI recommande aux autorités de prendre des mesures fermes pour faire bien comprendre à la société que le racisme, la discrimination raciale, l'antisémitisme, la xénophobie et l'intolérance sont inacceptables. Elle leur recommande une nouvelle fois d'organiser des campagnes destinées à sensibiliser l'opinion à ces questions, à combattre les préjugés, à briser les stéréotypes et à promouvoir l'ouverture et la tolérance.

175. En outre, l'ECRI recommande aux autorités de mener une campagne spécifique de sensibilisation destinée à dissuader les jeunes d'adhérer aux groupes néonazis et de skinheads.

176. En ce qui concerne l'insertion des questions liées à la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les cours relatifs aux droits de l'homme dispensés aux écoliers, l'ECRI relève que des éléments relatifs aux droits de l'homme sont incorporés dans un certain nombre de cours (facultatifs pour la plupart) dispensés à différents niveaux du système éducatif, sans que l'on sache vraiment dans quelle mesure l'égalité, la non-discrimination et l'interdiction de la discrimination fondée sur la "race", la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique sont abordées. Au demeurant, la société civile indique que les matériels pédagogiques font défaut pour ces cours et que certains groupes de la société sont opposés à l'enseignement de la tolérance à l'école dans la mesure où une approche trop ouverte de la diversité est considérée par eux comme une menace pour les valeurs traditionnelles.

177. L'ECRI recommande aux autorités ukrainiennes d'intensifier leurs efforts pour combattre le racisme par le biais du programme éducatif dispensé dans les écoles, notamment en veillant à ce que l'éducation aux droits de l'homme fasse partie intégrante du programme scolaire à tous les niveaux d'enseignement et dans toutes les disciplines, et en concevant et en mettant à la disposition des enseignants des matériels qui favorisent le développement de la pensée critique des élèves et permettent à ceux-ci d'acquérir les aptitudes nécessaires pour repérer les stéréotypes ou les éléments d'intolérance contenus dans les autres matériels qu'ils utilisent et y réagir.

## **X. Stratégies d'ensemble pour la lutte contre le racisme et la discrimination raciale**

178. Au début de 2008, un Groupe de travail interinstitutions a été créé sous les auspices du Conseil des ministres pour combattre d'une façon intégrée la xénophobie et l'intolérance raciale. Composé d'experts des organes exécutifs, de chercheurs et de représentants de la société civile, il était chargé d'élaborer

---

<sup>57</sup> Voir plus haut, *Violence raciste, Le racisme dans le discours public et Antisémitisme*.

des approches systémiques de l'action préventive et de la lutte contre les phénomènes de l'intolérance et des préjugés ethniques, de la xénophobie et de l'antisémitisme. Ce Groupe de travail a par la suite adopté un Plan d'action pour lutter contre la xénophobie et la discrimination raciale et ethnique dans la société ukrainienne pour la période 2008-2009, puis un plan similaire pour 2010-2012<sup>58</sup>. Il aurait également organisé plusieurs réunions consultatives entre les autorités locales et régionales et des représentants de la société civile et élaboré certains projets de sensibilisation. L'ECRI constate avec intérêt que la société civile s'était félicitée des travaux de ce groupe, en particulier parce qu'il rassemblait un large éventail d'acteurs compétents et qu'il existait dans le seul but de combattre le racisme. L'ECRI déplore que, depuis la suppression du Comité d'État pour les nationalités et la religion – qui coordonnait véritablement les travaux de ce groupe –, il semble que cette fonction n'ait été transférée à aucun autre organisme. Le risque existe de voir la dynamique qui commençait à se développer et les progrès qui étaient en voie d'accomplissement par le biais du Groupe de travail interinstitutions sur la voie d'un regroupement des forces capables de s'attaquer au racisme d'une manière intégrée et stratégique disparaître pour céder la place à une action de plus en plus dispersée et inefficace dans ce domaine.

179. L'ECRI renvoie à la recommandation qu'elle a faite dans une autre partie du présent rapport<sup>59</sup> tendant à ce que les autorités ukrainiennes désignent rapidement l'organisme responsable de la coordination de l'action de lutte contre le racisme et la discrimination raciale qu'elles ont engagée, en veillant à ce qu'il dispose des ressources et des compétences nécessaires pour s'acquitter de cette mission. L'ECRI souligne une fois encore que l'adoption d'une approche systématique et intégrée est le meilleur moyen d'obtenir des résultats concrets dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale.

---

<sup>58</sup> Ce dernier plan est reproduit dans son intégralité en anglais aux pp. 79 à 81 du document contenant les dix-neuvième à vingt et unième rapports périodiques de l'Ukraine au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale.

<sup>59</sup> Voir plus haut, *Organismes et autres institutions de lutte contre la discrimination*.

## **RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE**

Les trois recommandations spécifiques pour lesquelles l'ECRI demande aux autorités ukrainiennes une mise en œuvre prioritaire sont les suivantes :

- L'ECRI recommande 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 recommande également de prévoir et de faciliter la participation active de la société civile aux activités de cette institution.
- 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.
- L'ECRI recommande vivement la création d'un organe indépendant qui serait chargé de recevoir les plaintes déposées contre les fonctionnaires de police; elle renvoie à sa Recommandation de politique générale n° 11, qui contient un certain nombre de directives spécifiques à cet égard.

Un processus de suivi intermédiaire pour ces trois recommandations sera mené par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.



## BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées lors de l'examen de la situation en Ukraine: elle ne doit pas être considérée comme une liste exhaustive de toutes les sources d'informations mises à la disposition de l'ECRI durant la préparation du rapport.

### **Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)**

1. Troisième rapport sur l'Ukraine, 12 février 2008, CRI(2008)4
2. Second rapport sur l'Ukraine, 23 juillet 2002, CRI(2002)23
3. Rapport sur l'Ukraine, 13 mars 1999, CRI(99)10
4. Recommandation de politique générale n° 1 : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, octobre 1996, CRI(96)43
5. Recommandation de politique générale n° 2 : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, juin 1997, CRI(97)36
6. Recommandation de politique générale n° 3: La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, mars 1998, CRI(98)29
7. Recommandation de politique générale n° 4 : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, mars 1998, CRI(98)30
8. Recommandation de politique générale n° 5 : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, avril 2000, CRI(2000)21
9. Recommandation de politique générale n° 6 : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, décembre 2000, CRI(2001)1
10. Recommandation de politique générale n° 7 : la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, mars 2003, CRI(2003)8
11. Recommandation de politique générale n° 8 : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, juin 2004, CRI(2004)26
12. Recommandation de politique générale n° 9 : La lutte contre l'antisémitisme, septembre 2004, CRI(2004)37
13. Recommandation de politique générale n° 10 : Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, mars 2007, CRI(2007)6
14. Recommandation de politique générale n° 11 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, octobre 2007, CRI(2007)39
15. Recommandation de politique générale n° 12 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, mars 2009, CRI(2009)5

### **Autres sources**

16. Special Report of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, The status of observance of the international standards of human rights and freedoms in Ukraine, Kyiv 2010
17. European Court of Human Rights, Case of Soldatenko v. Ukraine, (Application no. 2440/07), Judgment of 23 October 2008, final on 23 January 2009
18. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Ordre du jour annoté, 1092<sup>ème</sup> réunion (DH), 14-15 septembre 2010, CM/Del/OJ/DH(2010)1092, Rubrique 4.2 Public, 29 septembre 2010
19. Rapport du Commissaire aux droits de l'Homme M. Thomas Hammarberg sur sa visite en Ukraine, 10-17 décembre 2006, CommDH(2007)15, 26 septembre 2007
20. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on the Draft Law on Languages in Ukraine, adopted at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011), CDL-AD(2011)008
21. Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Avis sur le document de réflexion concernant l'établissement et le fonctionnement d'une assemblée constitutionnelle d'Ukraine, Adopté à sa 86<sup>e</sup> réunion plénière (Venise, 25-26 mars 2011), CDL-AD(2011)002

22. Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Avis sur la situation constitutionnelle de l'Ukraine, adopté à sa 85<sup>e</sup> réunion plénière (Venise, 17-18 décembre 2010), CDL-AD(2010)044
23. 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 5 to 10 December 2007, CPT/Inf (2009)15
24. Charte sociale européenne (révisée), Comité européenne des Droits sociaux, Conclusions 2009 (Ukraine), Articles 3, 11, 14, 23 et 30 de la Charte, janvier 2010
25. Third Report submitted by Ukraine pursuant to Article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, submitted on 7<sup>th</sup> May 2009, ACFC/SR/III(2009)006
26. Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Deuxième Avis sur l'Ukraine, adopté le 30 mai 2008, ACFC/OP/II(2008)004
27. Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Application de la Charte en Ukraine, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, 7 juillet 2010, ECRML (2010)6
28. Nations Unies, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Rapports présentés par les Etats parties conformément à l'article 9 de la Convention, dix-neuvième à vingt et unième rapports périodiques attendus en 2010, Ukraine, 23 septembre 2010, CERD/C/UKR/19-21
29. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Statistical Yearbook 2009, Statistical Annex
30. World Health Organisation, National Health Accounts, March 2010, Ukraine
31. Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions (ODIHR), Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Responses: Annual Report for 2009, Warsaw, November 2010
32. Amnesty International, Put Deeds Before Words: Deliver Human Rights for Ukraine, London, April 2010
33. Chlenov, Mikhail (ed.), Euro-Asian Jewish Yearbook – 5770 (2009/2010), Moscow, 2010
34. East European Development Institute, In the Same Boat, Monthly Information Bulletin, No. 35, November 2010
35. European Roma Rights Centre, Written Comments of the European Roma Rights Centre and the International Charitable Organisation Roma Women Fund "Chiricli" Concerning the Republic of Ukraine, January 2010
36. Human Rights First, Ukraine: 2008 Hate Crime Survey, New York, 2008
37. Human Rights Watch, Buffeted in the Borderland: The Treatment of Migrants and Asylum Seekers in Ukraine, December 2010
38. Razumkov Centre, Crimean society: dividing lines and prospects of consolidation, in *National Security and Defence*, No. 5 (109), 2009
39. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2010 Human Rights Report – Ukraine, 8 April 2011
40. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2010 Report on International Religious Freedom – Ukraine, 17 November 2010