



COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME

CONSEIL DE L'EUROPE



Strasbourg, le 26 septembre 2007

CommDH(2007)15
Original : anglais

RAPPORT DU
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME
M. THOMAS HAMMARBERG
SUR SA VISITE EN UKRAINE
10–17 décembre 2006

A l'attention du Comité des Ministres
et de l'Assemblée parlementaire

Sommaire

I. INTRODUCTION	3
II. SITUATION GENERALE.....	4
III. ADMINISTRATION DE LA JUSTICE.....	4
1. <i>Réforme du système judiciaire.....</i>	<i>4</i>
2. <i>Statut et indépendance des juges</i>	<i>6</i>
3. <i>Administration et financement du système judiciaire</i>	<i>7</i>
4. <i>Auxiliaires de justice</i>	<i>8</i>
5. <i>Droit à un procès équitable.....</i>	<i>9</i>
IV. REFORME DU PARQUET	11
V. FORCES DE L'ORDRE	13
1. <i>Réforme des forces de l'ordre</i>	<i>13</i>
2. <i>Ministère de l'Intérieur</i>	<i>13</i>
3. <i>Arrestation et détention</i>	<i>15</i>
VI. SYSTEME PENITENTIAIRE (Y COMPRIS MAISONS D'ARRET (SIZO) ET COLONIES PENITENTIAIRES).....	18
1. <i>Observations générales</i>	<i>18</i>
2. <i>Surpopulation carcérale.....</i>	<i>18</i>
3. <i>Locaux.....</i>	<i>19</i>
4. <i>Soins médicaux.....</i>	<i>19</i>
5. <i>Détenues</i>	<i>20</i>
VII. MINORITÉS ETHNIQUES.....	20
1. <i>Observations générales</i>	<i>20</i>
2. <i>Racisme et discrimination</i>	<i>21</i>
3. <i>Problème linguistique, en particulier concernant la minorité russe</i>	<i>25</i>
VIII. DEMANDEURS D'ASILE ET MIGRATION.....	26
1. <i>Observations générales : tendances migratoires en Ukraine.....</i>	<i>26</i>
2. <i>Nature et limite des normes juridiques.....</i>	<i>27</i>
3. <i>Intégration des migrants.....</i>	<i>32</i>
IX. LIBERTÉS FONDAMENTALES.....	33
1. <i>Liberté d'expression et droit à l'information</i>	<i>33</i>
2. <i>Liberté de conscience et de religion.....</i>	<i>37</i>
X. DISCRIMINATION ET GROUPES VULNERABLES	39
1. <i>Femmes.....</i>	<i>39</i>
2. <i>Enfants.....</i>	<i>43</i>
3. <i>Personnes âgées</i>	<i>47</i>
4. <i>LGBT.....</i>	<i>49</i>
5. <i>Personnes sans abri.....</i>	<i>50</i>
XI. PROBLEMES LIES AU SYSTEME DE SANTE.....	50
1. <i>Établissements psychiatriques.....</i>	<i>51</i>
2. <i>VIH/SIDA</i>	<i>52</i>
XII. ONG ET SOCIETE CIVILE	54
XIII. RECOMMANDATIONS	55

I. Introduction

Conformément à l'Article 3 e) de la Résolution (99) 50 du Conseil de l'Europe sur le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, le Commissaire a effectué une visite en Ukraine du 10 au 17 décembre 2006, à l'invitation du ministre des Affaires étrangères. Le Commissaire était accompagné de MM. Alexandre Guessel et Roman Chlapak, et de Mme Anne-Laure Duval. Mme Zsófia Szilagyi a rejoint l'équipe les trois derniers jours.

Avant tout, le Commissaire souhaite remercier M. Viktor Iouchtchenko, président de l'Ukraine, M. Viktor Ianoukovitch, Premier ministre et M. Olexander Moroz, président du Parlement, pour leur coopération et leur ouverture d'esprit. Le Commissaire voudrait également exprimer ses sincères remerciements au ministre des Affaires étrangères ainsi qu'au Représentant permanent de l'Ukraine auprès du Conseil de l'Europe et à son équipe. Par ailleurs, le Commissaire est reconnaissant envers tous les autres interlocuteurs qu'il a rencontrés, en particulier aux personnes suivantes : M. Olexander Chalyi, directeur-adjoint du cabinet du Président de l'Ukraine, les ministres de la Justice, de l'Intérieur et de l'Éducation, le directeur du Département d'Etat chargé de l'exécution des peines, les responsables de la Commission publique des nationalités et de la migration, les maires de Lviv et d'Odessa, les responsables de certaines collectivités locales, les responsables des principaux groupes politiques représentés au Parlement, des leaders religieux et des représentants d'ONG et d'organisations internationales.

Au cours de sa mission, le Commissaire s'est rendu dans les villes de Kiev, de Lviv et d'Odessa. L'objectif de la mission était d'évaluer la situation en matière de droits de l'homme en Ukraine, d'en identifier les principales insuffisances et de formuler des recommandations en vue de leur amélioration. Ces recommandations constitueront le point de départ d'un dialogue permanent avec les autorités ukrainiennes, avec pour objet de consolider et d'améliorer la situation en matière de droits de l'homme.

Le programme de la visite a été élaboré en collaboration avec le ministère des Affaires étrangères et avec l'aide active de la Représentation Permanente de l'Ukraine auprès du Conseil de l'Europe et du Bureau d'information du Conseil de l'Europe. La mission comportait des réunions avec des représentants des autorités et de la société civile, et avec des leaders religieux. Le Commissaire s'est rendu dans des lieux de détention, des écoles, des postes de police et des centres pour personnes handicapées. Enfin, le Commissaire souhaite attirer l'attention sur l'aide importante apportée par les organisations non gouvernementales (ONG), aussi bien au stade de la préparation de la visite que pendant la visite elle-même.

II. Situation générale

1. L'Ukraine est devenue membre du Conseil de l'Europe en novembre 1995. Elle a ratifié la Convention européenne des droits de l'Homme (ci-après désignée par « la Convention ») le 11 septembre 1997.

2. Depuis son adhésion, l'Ukraine a fait l'objet d'une procédure générale de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) sur les obligations et engagements des Etats membres, le dernier rapport sur le fonctionnement des institutions démocratiques ayant été débattu en avril 2007. Ce pays a également bénéficié d'une aide ciblée à la mise en place de réformes. En juin 2005, le Comité des Ministres a adopté un Plan d'action sur la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Ukraine (DSP (2005)9), élaboré en collaboration avec les autorités ukrainiennes et les organisations internationales actives dans ce pays. Pour sa part, en janvier 2006, le président de l'Ukraine a promulgué un décret sur le Plan d'action sur le respect des obligations et des engagements de l'Ukraine vis-à-vis du Conseil de l'Europe.

3. Lors de la visite du Commissaire, des tensions réapparaissaient entre les différentes branches du pouvoir et entre les principales forces politiques, retardant le processus de réforme et entravant le bon fonctionnement des institutions. Ces tensions allaient ensuite aboutir à une impasse constitutionnelle et à la tenue d'élections anticipées. Le présent rapport ne traite que marginalement de cette crise du pouvoir ayant bénéficié d'une importante attention dans le monde, pour se concentrer sur les questions pertinentes relatives aux droits de l'homme.

III. Administration de la justice

1. Réforme du système judiciaire

4. L'existence d'un pouvoir judiciaire indépendant et impartial, compétent et efficace, est une condition préalable indispensable à la protection et à l'exercice effectif des droits de l'homme. Comme le Commissaire a pu le constater, il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine. Le système judiciaire de l'Ukraine est issu de l'héritage soviétique, caractérisé par la puissance du parquet et un degré de politisation et de dépendance des tribunaux vis-à-vis de l'exécutif. Aux yeux de l'opinion publique, les décisions de justice « achetées » ou « arrangées » constituent une pratique très répandue. Les efforts ont été entrepris pendant des années pour réformer le système judiciaire mais ils ont souvent été décrits au Commissaire comme étant trop parcellaires et leur mise en œuvre trop chaotique, les conseils suivis provenant de sources trop nombreuses.

5. D'importantes mesures ont donc été prises pour encourager la réforme du système judiciaire. La Commission nationale sur le renforcement de la démocratie et l'établissement de l'Etat de droit, mise en place par le président de l'Ukraine en mai 2005, a élaboré le Concept pour l'amélioration du système judiciaire de façon à garantir le procès équitable en Ukraine conformément aux normes européennes. Le Pacte d'unité

nationale prévoit que toute nouvelle réforme du système judiciaire sera mise en œuvre conformément au Concept ci-dessus. Deux projets de loi fondamentale ont été élaborés, conformément à ce Concept : le projet portant amendement à la loi sur le système judiciaire d'Ukraine et le projet portant amendement à la loi sur le statut des juges en Ukraine. Ces deux textes ont été récemment présentés une nouvelle fois au Parlement, après avoir été modifiés tenant compte des commentaires de la Commission de Venise. Le gouvernement et les commissions parlementaires compétentes ont défendu ces deux projets de loi, qui devraient être adoptés peu après que le Parlement aura repris ses travaux. Le débat public sur ces projets de loi est en cours.

6. Au cours de sa visite, le Commissaire a évoqué la nécessité de poursuivre les réformes du système judiciaire avec le président Iouchtchenko, mais aussi avec le président de la Commission nationale, M. Holovaty, et avec les représentants du ministère de la Justice et de la magistrature. Ces interlocuteurs ont unanimement souligné l'importance des travaux entrepris. La société civile, les responsables politiques, les principales forces politiques et des représentants de la Cour suprême ont semblé eux aussi approuver la nécessité d'une nouvelle réforme complète. Le Commissaire se félicite des progrès récents réalisés dans la réforme du système judiciaire et appelle les autorités ukrainiennes à mener à bien cette réforme fondamentale afin de garantir la pleine indépendance, impartialité et efficacité du système judiciaire. En outre, le Commissaire souligne que toutes les réformes afférentes – réforme du parquet, instruction préparatoire, aide judiciaire, système d'exécution des jugements, admission à la profession d'avocat, systèmes notarial et pénitentiaire – devraient être mises en œuvre de façon coordonnée.

7. Le travail ne doit pas s'arrêter à l'adoption de nouvelles lois. La mise en œuvre adéquate de ces lois est essentielle. Un projet de coopération technique avec le Conseil de l'Europe et la Commission européenne est pertinent dans ce cas. Il vise à garantir l'indépendance et le fonctionnement efficaces du système judiciaire, deux tâches prioritaires incombant aux autorités, afin de progresser en vue d'atteindre les engagements souscrits par l'Ukraine lors de son adhésion au Conseil de l'Europe. Le Commissaire espère que cet ambitieux programme aidera effectivement les autorités à mener à bien les réformes de façon efficace.

8. Le Commissaire souhaite évoquer trois questions qui nécessitent une attention particulière. Tout en accueillant favorablement la création, en 2005, du Tribunal administratif supérieur et du Code de justice administrative, il fait remarquer que les cours de justice administrative ne sont pas pleinement opérationnelles et que les juridictions administratives locales n'ont pas encore été créées. Le Commissaire regrette aussi l'absence de tribunaux de mineurs en Ukraine. Il a été informé que l'introduction d'une justice pour mineurs et d'une justice réparatrice étaient en train d'être débattues. Le Commissaire a également été informé que des juges spécialisés dans les affaires de mineurs ont été nommés dans les tribunaux de première instance et dans les cours d'appel. Lors de ses visites d'établissements pénitentiaires, le Commissaire a noté que les mineurs représentaient une proportion considérable de la population carcérale. C'est une autre raison d'accorder la priorité à la création d'une justice pour mineurs. En effet, les délinquants juvéniles nécessitent une attention particulière et ne peuvent être jugés dans

les mêmes conditions que des adultes. Enfin, la situation de la Cour constitutionnelle suscite des inquiétudes. Pendant deux ans, cette cour n'a pas pu fonctionner en raison de l'obstruction liée à l'élection de ses juges. D'ailleurs, la première décision de la cour est toujours attendue.

2. Statut et indépendance des juges

9. La justice ne peut pas être indépendante si les juges ne le sont pas. Bien que le principe de l'indépendance des juges soit clairement énoncé à l'Art. 129 de la Constitution et que, aux termes de l'Art. 126, toute tentative d'influence sur ces derniers, sous quelle que forme que soit, soit interdite, il est largement admis que les juges font souvent l'objet d'un abus d'influence de la part d'acteurs divers (ce qui a été baptisé « la loi du téléphone »). Des tentatives d'influence des décisions de justice de la part de hauts fonctionnaires ont été présentées au Commissaire à l'occasion de différentes réunions avec des représentants du pouvoir judiciaire. La modicité des salaires, un financement insuffisant des tribunaux et des avantages en nature intéressants (par exemple logement fourni par l'Etat) rendent les juges vulnérables et dépendants.

10. Le poids considérable du parquet mérite aussi d'être noté. À l'occasion d'une visite dans un tribunal de district d'Odessa, l'attention du Commissaire a été attirée sur le fait que les procureurs, compte tenu de leur pouvoir excessif et de leur fonction parajudiciaire de surveillance générale, s'immisciaient souvent dans la procédure judiciaire. Les interlocuteurs rencontrés ont confirmé les allégations des ONG, selon lesquelles les juges avaient peur de prendre des décisions allant à l'encontre des procureurs et que ces derniers recouraient parfois à des menaces et à des mesures d'intimidation. Par peur des représailles, l'abus d'influence au niveau des juridictions inférieures est rarement signalé. La réticence à lutter contre ces pratiques crée un *statu quo* et laisse peu d'espoir quant à une authentique indépendance des juges. Ces inquiétudes ont été soulignées dans un certain nombre de cas examinés par la Cour européenne des droits de l'homme¹. Le Commissaire estime que le problème de l'influence illégitime dans le processus de prise de décisions judiciaires est très grave et ne doit pas être toléré.

11. La réforme du pouvoir judiciaire en Ukraine n'a pas entraîné de changement notable concernant l'intégrité des juges. La nomination (et la révocation) des juges est un élément crucial de l'indépendance et du professionnalisme de ces derniers. La législation (Constitution, lois sur le système judiciaire et sur le statut des juges) définit les conditions d'accès au métier de juge. L'âge minimum est de 25 ans (ce qui paraît étonnamment bas), un diplôme universitaire étant requis, ainsi que deux années d'expérience professionnelle judiciaire. Selon les interlocuteurs du Commissaire, la qualité des formations juridiques universitaires s'est nettement dégradée. Compte tenu de l'insuffisance des ressources financières et du manque de formateurs qualifiés, les formations judiciaires mettent l'accent sur la théorie et insuffisamment sur la pratique. Les examens de qualification étant organisés par des commissions de qualification, ce sont ces dernières qui proposent des candidats à des postes judiciaires. En l'absence d'un ensemble uniforme de règles

¹ *Salov c. Ukraine* du 6 septembre 2005; *Svetlana Naumenko c. Ukraine* du 9 novembre 2004

d'évaluation des connaissances et des compétences professionnelles des candidats, chaque commission met en place sa propre démarche et ses propres critères, qui, n'étant pas transparents, donnent lieu à l'exercice d'un important pouvoir discrétionnaire dans la sélection. Cette situation peut également donner lieu à certaines pratiques de corruption. L'éthique professionnelle des juges, l'identification et la résolution de conflits d'intérêts, etc., qui sont essentiels pour prévenir la corruption, ne figurent pas au programme des formations.

12. Le Commissaire appelle à l'adoption de mesures susceptibles d'introduire plus de transparence, d'équité et de mérite dans la procédure de sélection des juges. Les exigences relatives à l'intégrité des juges devraient être définies au stade de la sélection et de la nomination (élection) de ces derniers. Chaque candidat devrait faire l'objet d'un examen adéquat, l'accent étant mis sur les questions théoriques, mais également pratiques. Des questions sur la Convention européenne et la jurisprudence de la CEDH devraient également être intégrées de façon permanente à la procédure de sélection. En Ukraine, il n'existe pas de système public homogène de formation continue des juges. Si l'École de la magistrature ukrainienne a élaboré un document préparatoire (concept) sur le système national de formation des juges et du personnel des services judiciaires, ce texte n'est pas encore entré en vigueur. Le Commissaire se prononce en faveur de l'adoption d'une approche systématique de la formation judiciaire, en particulier sur les droits de l'homme. Le Commissaire a été satisfait de l'appréciation positive donnée par le président du tribunal de district Malinovski, à Odessa, sur la formation reçue lors de sa visite à Strasbourg.

13. Bien que le poste de juge soit considéré prestigieux, les salaires de cette profession restent insuffisants. Le salaire moyen d'un juge serait compris entre 400 euros et 550 euros. Malgré le fait que le salaire des juges est élevé par rapport au salaire minimum en Ukraine, il n'est pas suffisant pour que ces derniers se sentent rémunérés à la juste valeur de leur travail. En outre, un tel niveau de salaire ne reflète pas les responsabilités correspondant à cette profession. Le Commissaire estime que le salaire des juges devrait être augmenté.

3. Administration et financement du système judiciaire

14. Pour fonctionner de façon efficace, le système judiciaire doit disposer de ressources suffisantes. Selon les juges rencontrés par le Commissaire, il pâtit encore d'un sous-financement chronique. Le Commissaire a été informé du fait que les tribunaux étaient financés à hauteur de 50 % de leurs besoins réels. La plupart des bâtiments abritant des tribunaux sont délabrés et nécessitent des réparations urgentes. Il manque à nombre d'entre eux de quoi financer l'éclairage, le chauffage et les fournitures de papeteries, nécessaires à leur fonctionnement de base. Cette situation a donné lieu à un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (*Zubko et autres c. l'Ukraine*²) dans lequel la Cour a établi que l'absence d'un financement adapté était contraire au principe d'indépendance du pouvoir judiciaire. Même dans le tribunal entièrement rénové de

² *Zubko et autres c. Ukraine* du 26 août 2006

Malinovsky à Odessa visité par le Commissaire (qui semble constituer l'heureuse exception), les juges se sont plaints du manque d'équipements, notamment d'ordinateurs et de connexions Internet (qu'ils payaient de leur poche). Il a été indiqué que le budget de l'Etat 2007 ne prévoyait pas de fonds pour la rénovation des palais de justice. Le Commissaire accueille favorablement l'augmentation du financement du système judiciaire adoptée en 2005–2006 et invite les autorités ukrainiennes à intensifier les efforts destinés à améliorer la situation des juges et des tribunaux. L'adoption du programme visant à fournir aux juges des locaux adaptés sur la période 2006-2010 est un pas positif en avant et doit être mis en œuvre de façon adéquate.

15. L'Administration judiciaire publique, qui ne fait pas partie du système judiciaire, mais du Cabinet des ministres, est chargée de financer le fonctionnement, la construction, l'entretien, et d'autres aspects organisationnels et logistiques des tribunaux. Pour de nombreux juges, cette administration est un instrument de contrôle du pouvoir exécutif, qui décide de l'affectation des ressources. Le Commissaire considère que la question de la subordination de l'Administration judiciaire publique doit être soigneusement réexaminée. Afin de garantir l'indépendance des tribunaux, l'affectation de ressources à cet organe devrait être prévue par une disposition budgétaire précise.

16. En ce qui concerne les tribunaux, il est impossible d'occulter la question des dossiers en souffrance. Les juges sont confrontés à un volume de travail en augmentation constante. Les juges des juridictions locales ont traité, en moyenne, 127 affaires par mois en 2006. Les retards de procédure sont fréquents. Le manque de moyens financiers empêche l'engagement de nouveaux juges pour faire face à l'accroissement du nombre d'affaires. Les juges de la Cour suprême eux-mêmes semblent être dans l'incapacité de traiter le volume de travail qui leur est imparti en lui accordant la rigueur nécessaire ou d'examiner les dossiers dans des délais raisonnables : chaque juge de la Cour suprême doit traiter environ 200 pourvois par mois. Par conséquent, le retard accumulé par cette cour porte sur environ 40 000 pourvois, et il faut savoir que le traitement de ces affaires dure de deux à trois ans. Au civil comme au pénal, la durée de la procédure est généralement considérée comme problématique par la Cour européenne des droits de l'homme, qui a déjà établi que ce dysfonctionnement du système judiciaire contrevient aux exigences de « délais raisonnables » énoncées à l'Article 6 § 1 de la Convention. En outre, il n'existe pas de méthode homogène d'assignation des affaires aux juges. Dans la pratique, dans la plupart des tribunaux, les affaires sont distribuées par le président du tribunal. Le rôle du greffe est minime et l'ensemble de l'administration judiciaire est généralement soumise au contrôle du président du tribunal.

4. Auxiliaires de justice

17. En 1995, l'Ukraine a décidé de mettre en place un ordre professionnel des avocats doté de la personnalité juridique, de façon à garantir la protection de la profession. Toutefois, cette décision n'a jamais été mise en œuvre. L'Union des avocats, créée en 1990, est une association dotée du statut d'organisation non gouvernementale (ONG). Outre la méfiance traditionnelle de la population vis-à-vis du système judiciaire et, par conséquent, des avocats, de réels obstacles juridiques persistent. En effet, le Commissaire a été informé d'un texte de loi et d'une pratique préoccupante, permettant au parquet

d'adopter une résolution qui prive l'avocat de son droit de représentation de la personne mise en examen, au pénal. En outre, le parquet peut, dans certaines conditions, engager une procédure pénale vis-à-vis de l'avocat sur la base d'allégations de certains délits. Le Commissaire souligne que cette procédure risque d'empêcher l'exercice du droit à la défense auquel peut prétendre toute personne accusée d'un délit. Il demande instamment que des mesures soient prises qui empêchent les avocats de faire l'objet de pressions inconsidérées.

18. La controverse liée à la mise en place d'un ordre professionnel est l'obligation d'adhérer à ce dernier (un tel principe est contraire à la liberté d'association garantie par l'Art. 36 de la Constitution). Plusieurs organisations de juristes travaillent actuellement à la réforme de leur métier – le Barreau ukrainien, l'Union des avocats d'Ukraine et la Fondation juridique ukrainienne. Une nouvelle loi sur la profession d'avocat a été présentée au Parlement. Depuis une décision du 16 novembre 2000 de la Cour constitutionnelle, la représentation en justice dans des affaires pénales n'est plus une prérogative des avocats agréés (c'est-à-dire des avocats qui ont réussi l'examen de la commission de qualification dont ils relèvent). Cette décision s'appuie sur l'Art. 59 de la Constitution, qui prévoit le libre choix de chacun à assurer sa défense. Le Commissaire appelle à la création d'un ordre professionnel indépendant de l'Etat, conformément aux principes du Conseil de l'Europe et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, comme le précise l'APCE³. La profession d'avocat devrait être dotée d'un ensemble de règles et de règlements, notamment d'un code de conduite professionnelle, et des sanctions disciplinaires devraient être prévues en cas de faute grave dans l'exercice de la profession.

5. Droit à un procès équitable

a) Accès à la justice et publicité des jugements

19. Le droit d'accès à la justice est l'un des principaux droits inscrits dans la CEDH. Ce droit est d'autant plus important dans un pays où, traditionnellement, les conflits n'étaient pas résolus dans l'enceinte des tribunaux. En effet, durant la période soviétique, les citoyens n'avaient que très peu confiance dans le système judiciaire pour résoudre les conflits les opposant à l'administration. La mentalité dominante était de penser que les organes du parti étaient en mesure de régler les différends de façon bien plus efficace qu'un système judiciaire dominé par l'Etat et dépendant de ce dernier. Par conséquent, l'une des priorités de la société ukrainienne d'aujourd'hui a été de renforcer le système judiciaire, de l'ouvrir aux citoyens et d'offrir à ces derniers la possibilité d'un accès rapide, certain et équitable à la justice. Cet objectif n'a toutefois pas encore été atteint. Il reste encore beaucoup à faire, bien que l'on puisse remarquer des améliorations considérables dans ce domaine.

20. L'une des questions les plus importantes restant à résoudre concerne le coût de la justice. Une proportion considérable de la population est démunie financièrement et n'a donc pas la liberté de recourir à un avocat, en raison de manque de ressources. C'est la

³ Avis n° 190 (1995) de l'Assemblée.

raison pour laquelle il devient urgent d'améliorer les mécanismes d'aide judiciaire. L'Art. 59 de la Constitution prévoit une assistance judiciaire gratuite réservée aux affaires pénales uniquement. Le libre accès à la justice est pourtant un principe fondamental d'un procès équitable. Or le système est inefficace parce que les avocats gagnant 15 hryvnia ukrainiennes (2,3 euros) par jour manquent de motivation. En outre, les retards de paiements sont fréquents de la part de l'administration. Par conséquent, un mis en examen ne pouvant être représenté en justice par une personne qualifiée, son accès effectif à la justice n'est pas assuré. Le Commissaire a rencontré plusieurs avocats et inculpés, notamment des détenus à la maison d'arrêt de Lviv, qui se sont plaints de cette situation. Par conséquent, le Commissaire accueille favorablement l'adoption, par le président de l'Ukraine (juin 2006), d'un concept portant sur la mise en place d'un système d'aide juridictionnelle gratuite conforme aux normes européennes.

21. Par ailleurs, le Commissaire s'inquiète du manque de transparence de la procédure judiciaire, en particulier des décisions de justice et des documents de procédure. La transparence des poursuites judiciaires est indispensable à la tenue de jugements équitables, impartiaux et transparents, qui respectent les délais de procédure. À l'exception des jugements des plus hautes juridictions, seul un pourcentage réduit de décisions judiciaires est publié. La précision et la fiabilité des dossiers sont l'exception. Il est nécessaire de veiller au respect de l'une des pierres de voûte de la procédure juridictionnelle, telle qu'elle est énoncée à l'Art. 129 de la Constitution ukrainienne, c'est-à-dire à la transparence et à l'enregistrement intégral de la procédure. À cet égard, le Commissaire salue l'adoption de la loi sur l'accès aux décisions de justice, entré en vigueur en juin 2006, qui établit une procédure simplifiée d'accès aux décisions judiciaires par le biais d'un registre public ; il souhaite que ce registre soit opérationnel le plus tôt possible.

b) Exécution des jugements

22. La non exécution des décisions de justice demeure un problème important en Ukraine. Par ailleurs, un aspect essentiel du droit à un jugement équitable est l'assurance que le jugement définitif sera exécuté. Il n'y a pas grand intérêt à obtenir une décision d'un tribunal si l'on constate ensuite que cette décision n'est pas appliquée. Il semble qu'une part importante des décisions de justice ne soit pas appliquée, en Ukraine (plus de 40 % de cinq millions de jugements à caractère exécutoire selon des statistiques disponibles sur le site du ministère de la Justice). Quand bien même la situation semblerait s'améliorer progressivement (surtout dans certaines régions), le retard dans l'exécution des jugements est considérable. Selon certaines sources, cela est peut-être dû au manque de financement dont pâtit le service d'application des décisions de justice, qui relève du ministère de la Justice. Légalement, les personnes physiques peuvent contester les décisions de ce service devant la cour ayant émis le jugement, mais, dans la pratique, la procédure est trop lourde et floue. Un autre problème très grave perçu porte sur le manque de respect des décisions judiciaires et vis-à-vis du système judiciaire en général.

Il semble que même des personnalités politiques de haut niveau trouvent toutes sortes de prétextes pour ne pas tenir compte de décisions judiciaires et feraient parfois même des déclarations publiques exprimant un manque de respect vis-à-vis du système judiciaire (cf. *Nosal c. Ukraine*, du 29 novembre 2005).

23. L'Ukraine a été condamnée plusieurs fois par la CEDH pour n'avoir pas exécuté correctement et en temps voulu certaines décisions judiciaires⁴. Certains arrêts portent sur la non-exécution de décisions de justice nationales, notamment dans l'affaire *Zhovner c. Ukraine* du 29 juin 2004; d'autres concernent la durée excessive des procédures, aussi bien au civil qu'au pénal⁵. Or cette situation ne peut pas être tolérée. Des mesures doivent être prises pour renforcer l'exécution des décisions de justice, afin de renforcer aussi la confiance de l'opinion publique dans le système judiciaire. Le Service chargé de l'exécution des décisions de justice devrait aussi bénéficier d'un financement approprié.

24. En mars 2006, la nouvelle loi sur l'exécution des décisions de justice et l'application de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est entrée en vigueur. Elle porte sur un mécanisme d'exécution des arrêts de la Cour européenne. Cet exemple peut être suivi par d'autres pays. Le Commissaire salue aussi l'effet direct dont bénéficient les arrêts de la Cour européenne, qui sont transposés en décisions de la Cour suprême. Le Commissaire considère toutefois que, pour être pleinement efficaces, toutes ces mesures doivent s'accompagner d'instructions adéquates adressées à toutes les autorités compétentes, de façon à attirer l'attention de ces dernières sur leurs obligations particulières aux termes de la Convention et de la nouvelle loi, et en leur donnant des instructions claires à cet égard. De ce point de vue, le nouveau système (entré en vigueur grâce à la loi susmentionnée) d'examen de tous les projets ou propositions de loi semble constituer une mesure positive. Il vise à s'assurer que ces textes sont compatibles avec la Convention et il encourage les autorités à l'exploiter au maximum, notamment grâce à une coopération plus étroite avec les organes du Conseil de l'Europe.

IV. Réforme du parquet

25. Un grand nombre d'interlocuteurs du Commissaire, en particulier les représentants de la société civile, ont exprimé une profonde inquiétude sur l'ampleur des compétences attribuées au parquet et ont signalé des cas d'intimidation et de pression exercée par les procureurs, en particulier pour obtenir des aveux. Aussi bien dans la théorie que dans la pratique, le Procureur général et son bureau détiennent un pouvoir considérable. Bien que la fonction de supervision générale ait été supprimée par la réforme de 2001, les procureurs surveillent à ce jour le respect des « droits et libertés de citoyens et la mise en œuvre » des lois par les organes du pouvoir exécutif et par les organes des pouvoirs locaux. En outre, ils cumulent les fonctions contradictoires d'instruction préalable et de poursuites pénales au nom de l'Etat. La combinaison de ces fonctions rend cette institution extrêmement puissante, voire menaçante.

⁴ Parmi plus de 100 jugements, dont les plus connus sont : *Dubenko c. Ukraine* du 11 janvier 2005, *Romashov c. Ukraine* du 27 juillet 2004, *Shmalko c. Ukraine* du 20 juillet 2004, etc.

⁵ *Svetlana Naumenko c. Ukraine* du 9 novembre 2004 and *Merit c. Ukraine* du 30 mars 2004

26. En devenant membre du Conseil de l'Europe, l'Ukraine s'est engagée à réformer le rôle et les fonctions du parquet⁶. Bien qu'un certain nombre de mesures ont été prises pour limiter les compétences du procureur, cet engagement n'a pas été entièrement tenu à ce jour. En effet, la réforme a été interrompue par les amendements constitutionnels de décembre 2004, qui ont provoqué un retour en arrière en réintroduisant la fonction de surveillance quant au respect « des droits et libertés des citoyens » et de la « mise en œuvre des lois ». L'Assemblée parlementaire, dans sa Résolution 1466(2005) a déploré « le recul de la réforme de la Prokuratura ». Le Commissaire appelle les autorités ukrainiennes à réformer le parquet conformément aux avis de la Commission de Venise. Le parquet ne devrait pas constituer une branche séparée du pouvoir. Les tribunaux doivent assurer une mise en œuvre efficace des dispositions juridiques visant à protéger les droits de l'homme. De plus, les structures nationales de défense des droits de l'homme, comme l'Ombudsman parlementaire doivent veiller à leur protection. La mission des procureurs devrait finalement se limiter à la poursuite de délits et à la défense des intérêts publics et de l'Etat. L'institution de l'Ombudsman parlementaire devrait être renforcée afin de pouvoir faire face au nombre croissant de plaintes. Le Commissaire appelle à une considération prudente et une mise en œuvre effective de l'ensemble des réformes afin d'éviter des lacunes ou insuffisances potentielles dans le système de protection des droits de l'homme. Si l'ensemble des réformes sont mises en œuvre de manière efficace, le niveau de protection des droits de l'homme devrait augmenter. Comme il a été mentionné ci-dessus, un système d'aide judiciaire devrait être mis en place au plus vite. Afin d'éviter des conflits d'intérêt, dus au cumul de fonctions contradictoires d'instruction et de poursuites au nom de l'Etat, les autorités ukrainiennes devraient transférer l'instruction, confiée au parquet, à une institution différente (comme le requièrent les dispositions provisoires de la Constitution). Ce point précis semble faire l'objet d'un consensus entre les responsables.

27. Les projets d'amendements constitutionnels du parquet, élaborés par le bureau du procureur général, représentent, certes, un pas en avant, mais ils révèlent d'importantes lacunes. Les ONG ont critiqué la réforme proposée en affirmant qu'elle avait été élaborée pour permettre aux procureurs de conserver leurs prérogatives, notamment celles portant sur leur fonction de surveillance de l'application de la loi. Le Commissaire juge que la réforme nécessite encore une attention importante pour répondre de façon adéquate aux besoins de la justice ukrainienne.

28. En outre, il serait utile que le bureau du procureur s'ouvre à la société civile. Plus particulièrement, l'attitude du parquet doit changer concernant sa coopération avec les « conseils publics » (voir plus loin). En effet, les représentants de ces conseils déplorent le manque de compréhension de la part des procureurs, voire, à certaines occasions, leur comportement suspect. Le Commissaire estime que le programme de coopération avec le Conseil de l'Europe doit être pleinement mis en œuvre, et comprendre une formation sur la Convention européenne sur les droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour Européenne des droits de l'homme.

⁶ conformément à l'avis de l'Assemblée n° 190 (paragraphe 11.vi) et au paragraphe 9 des dispositions transitoires de la Constitution ukrainienne de 1996.

V. Forces de l'ordre

1. Réforme des forces de l'ordre

29. Depuis la fin des années 1980, plusieurs réformes des forces de l'ordre ont été effectuées. Le Commissaire estime qu'il est essentiel de réformer ces institutions de façon entièrement conforme aux normes européennes, car le maintien de l'ordre public est étroitement lié à la privation de liberté et que c'est souvent durant l'enquête, la garde à vue et la détention qu'ont lieu les violations des droits de l'homme. Il souligne aussi que les forces de l'ordre doivent à la fois garantir et respecter les droits de l'homme.

30. Il existe deux principales agences chargées de veiller à la sécurité intérieure : le ministère de l'Intérieur, à la tête des différentes forces de police, et le Service de sécurité de l'Ukraine (SSU), chargé du renseignement. Le parquet, même s'il s'agit d'une institution indépendante, est aussi considéré comme un « organisme chargé de l'application de la loi », certainement parce qu'il a conservé jusqu'à présent son pouvoir d'instruction préparatoire.

31. La Commission nationale sur le renforcement de la démocratie et l'établissement de l'Etat de droit élabore actuellement un Concept de réforme complète de la justice pénale, qui comprend un nouveau code de procédure pénale, une nouvelle loi sur le Service de sécurité, la réforme des forces de l'ordre et une nouvelle loi sur le parquet. Le groupe de travail sur l'élaboration d'un document préparatoire sur le Service national (bureau) chargé des enquêtes préliminaires a été créé en mars 2005. Au stade actuel, il est prévu que cet organe prenne en charge les fonctions d'enquête du bureau du procureur, mais uniquement dans les procédures pénales complexes et graves.

2. Ministère de l'Intérieur

32. Comme l'a suggéré le ministre de l'Intérieur lui-même, toute amélioration sensible des forces de l'ordre passe par des changements structurels et par l'évolution des mentalités. Plusieurs réformes importantes avaient été commencées par le ministre précédent, la lutte contre la corruption étant devenue prioritaire. Cela fait de nombreuses années que le Conseil de l'Europe travaille sur l'éthique policière et les droits de l'homme, et il a mené à bien toute une série d'activités de coopération en Ukraine, notamment la publication, en ukrainien, du Code européen de l'éthique policière. Le Commissaire souligne qu'il faut poursuivre les efforts de lutte contre la corruption. Quatre questions essentielles ont été abordées à l'occasion des deux réunions avec le ministre.

33. Premièrement, les fonctionnaires de police sont imprégnés de la notion soviétique de l'efficacité. Autrefois, la réussite du système de justice pénale se mesurait au nombre d'affaires résolues. Ce type d'objectif crée un modèle autoritaire de contrôle et de prise de décision, qui aboutit facilement à des violations des droits de l'homme, car le fonctionnaire doit à tout prix procéder à une inculpation.

34. Deuxièmement, les formations destinées aux services de police, fournies par un réseau d'instituts de formation et de recherche, présentent un déséquilibre entre théorie et pratique. Peu de temps est consacré à la formation aux compétences de communication et aux méthodes de travail avec le public. En outre, l'accent est mis sur la connaissance des lois plutôt que sur les qualifications requises de la part d'un fonctionnaire de police. La formation théorique doit être associée à une instruction pratique. Des responsables du ministère de l'Intérieur ont exprimé leur souhait d'introduire un système de recrutement sur concours. Cela permettrait d'obtenir du personnel plus qualifié et plus apte à traiter des affaires dans le respect des droits de l'homme.

35. La troisième difficulté rencontrée est d'ordre financier. Des diplômés en droit choisissent souvent le secteur privé, qui offre une rémunération et des conditions de travail bien meilleures que celles offertes par les services de police. La pénurie de financements au niveau du ministère entraîne un problème de fonctionnement. Une partie du budget manquant est compensée par des subventions des collectivités locales. Le ministre actuel a toutefois rassuré le Commissaire en affirmant qu'il chercherait « des sources internes de financement », car il semble impossible d'obtenir les financements nécessaires du budget de l'Etat en 2007. Le Commissaire a constaté que l'incapacité de l'Etat à fournir les financements nécessaires et à subvenir aux besoins de la police a réduit la capacité à former des fonctionnaires de police et du personnel chargé des enquêtes pénales. Le Commissaire a rencontré plusieurs enquêteurs à Brovary (oblast de Kiev) travaillant sur des questions complexes et prenantes, qui percevaient un salaire mensuel de 115 euros. Le Commissaire souligne que la police doit disposer d'effectifs en nombre suffisant, d'un personnel bien formé et d'un budget adéquat.

36. Quatrièmement, le Commissaire est inquiet des capacités de la police à gérer l'information de façon efficace. Il a été indiqué, durant l'entretien avec les présidents des groupes politiques au Parlement, que la police n'avait pas été capable de traiter à temps les plaintes émanant du public. En outre, il manque aux forces de police un réseau électronique efficace de communication interne, mais aussi de stockage et de partage des informations collectées en temps réel et couvrant l'ensemble du pays.

37. Parmi les points positifs, l'ensemble des ONG ont souligné que le ministère de l'Intérieur était désormais plus ouvert et plus disposé à coopérer avec des organisations représentant la société civile sur des questions relatives aux droits de l'homme. La création du Conseil public des droits de l'homme, en décembre 2005, par le ministère de l'Intérieur, est un acquis majeur à cet égard. Ce Conseil est un comité consultatif sur les questions relatives aux droits de l'homme, composé de hauts fonctionnaires du ministère, de militants de droits de l'homme et de chercheurs. Il est habilité à créer des groupes d'experts et de travail, et à surveiller les organes du ministère de l'Intérieur. Ses missions sont axées sur les questions suivantes : respect des droits de l'homme durant l'arrestation, la détention, l'enquête et l'instruction, mais aussi durant les élections, sensibilisation aux droits de l'homme, prévention de la violence domestique, droits des migrants et des demandeurs d'asile, droits des mineurs, respect de la vie privée, du droit de réunion, contrôle et rédaction juridiques. Des émanations régionales du Conseil public ont commencé à fonctionner à l'échelon régional dès juin 2006. Le suivi sur place des postes

de police et des centres de détention provisoire est réalisé de façon permanente par des unités mobiles, comptant des représentants de la société civile. Les ONG ont signalé quelques difficultés rencontrées par les « conseils publics » et les unités mobiles. Dans certaines régions, les responsables des services du ministère de l'Intérieur auraient voulu minimiser le contrôle de la société civile en cherchant à nommer leurs personnes de confiance ou subordonnés, plutôt que des militants des droits de l'homme, dans les conseils publics. Le ministre a assuré qu'il s'engageait à poursuivre la coopération avec la société civile et à œuvrer en faveur d'un fonctionnement efficace des conseils publics et des unités mobiles. Le Commissaire considère que les conseils publics, en rapprochant la société de la police, renforcent la confiance dans l'institution. Ce dispositif joue un rôle important dans l'institution d'un contrôle démocratique sur la police. Les conseils publics et les unités mobiles doivent donc bénéficier d'un soutien et d'une attention particulière. Ils peuvent servir d'exemple pour d'autres pays.

3. Arrestation et détention

a) Arrestation et détention arbitraires

38. Le nombre d'arrestations et de détentions arbitraires a sensiblement diminué au cours des dernières années. Dans la région de Lviv, le Commissaire a été informé que toutes les personnes étaient détenues suite à une décision de justice, en 2006 (suivant l'obligation de l'Art. 165 du Code de Procédure Pénale). Quoiqu'il en soit, les arrestations arbitraires restent assez fréquentes et les représentants de la communauté rom s'en sont plaints. Plusieurs arrêts de la Cour européenne portent sur l'arrestation et la détention arbitraires, en particulier *Salov*, *Nevmerzhytsky* et *Dvoynykh c. Ukraine*⁷. Les dispositions législatives laissent un pouvoir d'appréciation et une marge de manœuvre trop importants aux fonctionnaires de police. Les articles 106 et 115 du Code de Procédure Pénale règlent l'arrestation d'une personne soupçonnée d'avoir commis un crime. Légalement, la police peut détenir une personne jusqu'à trois jours sans mandat. La limite de trois jours de garde à vue, prescrite par la loi, n'est souvent pas respectée, dans la pratique, parce que les tribunaux qui autorisent le prolongement de la détention ne parviennent pas à faire face à leur importante charge de travail. La garde à vue peut donc durer des mois. Conformément à la loi, la détention provisoire ne peut pas dépasser deux mois, mais peut être prolongée de deux mois (si l'enquête n'est pas terminée) sur décision d'un juge ou de neuf mois (en cas de crimes « graves » ou « très graves »). Dans le cas de délits particulièrement graves, le procureur peut demander à un juge de la Cour suprême de prolonger la période de détention à 18 mois. Il y a une possibilité de faire appel contre une décision sur la détention provisoire à une instance plus élevée. Le Commissaire a remarqué que, dans la pratique, non seulement les personnes sont détenues plus longtemps que ne le prévoit la loi, mais qu'ils ont peur, aussi, de contester leur arrestation et leur détention.

⁷ *Salov c. Ukraine* du 6 septembre 2005; *Nevmerzhytsky c. Ukraine* du 5 avril 2005; *Dvoynykh c. Ukraine* du 12 octobre 2006

39. Les détenus avec lesquels s'est entretenu le Commissaire dans un certain nombre d'établissements pénitentiaires lui ont signalé que, souvent, les fonctionnaires de police leur conseillaient de ne pas demander l'assistance d'un avocat. Un grand nombre de détenus, y compris des mineurs, ont affirmé ne pas avoir vu d'avocat. Dans le même temps, la législation ukrainienne prévoit le droit à la représentation judiciaire. L'Art. 21 du Code de procédure pénale prévoit le droit à l'assistance d'un avocat et dispose que les fonctionnaires chargés de l'enquête, les procureurs et les juges sont tenus d'informer le détenu de ses droits avant le premier interrogatoire. En outre, l'Art. 5 de la Loi sur la police confère aux suspects le droit de ne parler qu'en présence de leur avocat. Si la police manque à son obligation d'information du prévenu sur ses droits, ce dernier ou sa famille peut porter plainte et demander un recours et une compensation. De plus, L'Art. 45 du Code de Procédure Pénale dispose que la présence d'un avocat est obligatoire dans certains cas, plus particulièrement pour les suspects mineurs ou pour les personnes handicapées. Le Commissaire rappelle que le droit à un avocat est l'un des principes fondamentaux d'un procès équitable selon les normes internationales des droits de l'homme et qu'une telle disposition doit s'appliquer de manière efficace.

40. L'Art. 106 du Code de procédure pénale dispose que l'enquêteur doit présenter au détenu un rapport qui explique les raisons de son arrestation et qui lui expose ses droits. Après s'être entretenu avec plusieurs détenus, le Commissaire en a déduit que les dispositions juridiques n'étaient pas systématiquement suivies dans la pratique. Le Commissaire demande instamment que les informations soient fournies sans délai, de façon systématique, et dans une langue simple et non technique, aux personnes arrêtées et détenues. Tous les agents des forces de l'ordre doivent présenter aux personnes arrêtées et détenues la liste de leurs droits, notamment ceux qui offrent une garantie contre la torture et les mauvais traitements. La Constitution exige que les fonctionnaires informent immédiatement la famille d'une arrestation, mais cela ne se fait pas souvent dans la pratique. Un détenu, dans l'un des ITT (*Izoljator tymčasovoho trymannja*), un centre de garde à vue visité à Brovary, a affirmé que sa famille n'avait pas été informée du changement de son lieu de détention. Le Commissaire considère que ces violations sont inacceptables et appelle les autorités ukrainiennes à les empêcher, à l'avenir.

b) Etat des locaux servant à la garde à vue (ITT)

41. Le Commissaire s'est rendu dans un poste de police et deux ITT à Brovary (oblast de Kiev). Les cellules du poste de police dans lesquelles des personnes peuvent être gardées à vue jusqu'à trois heures venaient d'être rénovées pour les mettre en conformité à de nouvelles normes de sécurité. Malgré une ventilation insuffisante, elles semblaient en relativement bon état. Le Commissaire ne peut qu'espérer que cet ITT soit représentatif de la majorité de ces cellules. L'Ombudsman parlementaire a toutefois informé le Commissaire qu'un grand nombre d'ITT étaient dans un état déplorable.

42. Le ministère de l'Intérieur administre 501 ITT. Un programme de rénovation de ces cellules a été lancé en 2005. Récemment, la situation s'est améliorée dans 269 ITT grâce, apparemment, en garde partie à la surveillance effectuée par les ONG. Il a été signalé que l'Ombudsman parlementaire avait soutenu la construction d'un ITT conforme aux

normes européennes dans le centre de Kiev. Cinq nouveaux ITT ont été construits à Kharkiv, Dnipropetrovsk, Kirovohrad, Kiev et Mariupol. Le Commissaire appelle à de nouvelles améliorations de la situation médicale et sanitaire dans les locaux de détention provisoire.

c) Torture et mauvais traitements

43. En Ukraine, les actes de torture constituent un délit pénal. En 2005, le Parlement ukrainien (Verkhovna Rada) a adopté des lois renforçant les peines à l'encontre des auteurs d'actes de torture, renforçant le respect des droits des personnes détenues et arrêtées, ainsi qu'une nouvelle loi garantissant que le droit des détenus de correspondre avec la Cour européenne des droits de l'homme. Cette amélioration législative est saluée par le Commissaire mais elle doit être appliquée de façon appropriée et systématique. L'Ukraine a ratifié la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CETS n° 126) en 1997 et ses deux protocoles additionnels en 2002. La Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants est entrée en vigueur en 1987 en Ukraine.

44. Malgré ces acquis, pratiquement tous les interlocuteurs du Commissaire, y compris des dirigeants de groupes parlementaires et des représentants de la police et de la société civile, ont confirmé que la torture était répandue en Ukraine. Les interlocuteurs du Commissaire au bureau du Procureur général ont fait une distinction entre violences policières et torture. Selon eux, les violences policières sont fréquentes, mais pas la torture. Il a été affirmé que 61 fonctionnaires de police avaient été accusés de violences policières en 2006. Les ONG ont signalé que la violence policière pour des raisons raciales était fréquente, en particulier à l'encontre des Roms et des personnes de couleur. L'ensemble des ONG a fait preuve d'un certain pessimisme concernant la possibilité d'un changement positif radical de la situation dans un avenir proche.

45. Lors des entretiens une des explications de l'emploi de la torture a été l'indicateur hérité de l'époque soviétique, servant à mesurer statistiquement la productivité (théorique) de la police. Quand bien même cet indicateur a été supprimé, il continue d'influencer les attitudes de la police. En outre, l'Art. 96 du Code de procédure pénale prévoit le plaidoyer de culpabilité, *javka z povynnoju*. Les ONG et les juges ont signalé que la torture était souvent utilisée pour obtenir ce type de plaidoyer, c'est-à-dire une confession. Il a été indiqué que, dans la pratique, la torture n'était pas correctement sanctionnée. Le Commissaire a souligné que l'existence de la torture jetait une ombre sur la démocratie ukrainienne. Il faut instaurer une nouvelle politique globale, soutenue par une formation régulière et un contrôle adéquat afin de prévenir la torture et faire évoluer les mentalités en matière de performances professionnelles. La « confession » ne doit pas être utilisée comme élément principal de preuve au cours d'un procès. Tous les cas d'abus doivent faire systématiquement l'objet d'une enquête et leurs auteurs être traduits devant la justice. Le Commissaire considère que les unités mobiles et les conseils publics doivent porter une attention croissante à la question de la torture.

VI. Système pénitentiaire (y compris maisons d'arrêt (SIZO) et colonies pénitentiaires)

1. Observations générales

46. Le système pénitentiaire ne relève plus des compétences du ministère de l'Intérieur, sans avoir non plus été transféré à celui de la Justice, malgré les engagements pris dans ce sens par l'Ukraine lors de son adhésion au Conseil de l'Europe. Le Département d'Etat chargé de l'exécution des peines a été créé en 1998 : il s'agit d'un organe central du système pénitentiaire doté d'un statut spécial et subordonné au Cabinet des ministres. La responsabilité des SIZO a été transférée du Service de sécurité à ce Département d'Etat. Le système pénitentiaire souffre d'un sous-financement chronique. Tout en reconnaissant l'augmentation croissante de la participation financière de l'Etat, le Commissaire demande instamment aux pouvoirs publics de poursuivre l'amélioration des conditions de détention. Notamment, il convient de relever les salaires du personnel pénitentiaire afin de garantir l'intégrité de ce dernier, mais aussi d'encourager la formation.

47. La surveillance effectuée par la société civile est insuffisante. Or le Commissaire souligne que cette surveillance est essentielle au succès de la réforme du système. Les « conseils publics » devraient être opérationnels aussi vite que possible et des unités mobiles créées et soutenues, dans le système pénitentiaire, à l'instar de ce qui existe au sein du ministère de l'Intérieur. Le Commissaire a également fait remarquer qu'un nombre alarmant de détenus étaient très jeunes. Apparemment, un grand nombre d'entre eux étaient toxicomanes. Il semble que les financements publics soient insuffisants pour veiller à l'éducation des détenus. Le Commissaire demande que cette catégorie de prisonniers fasse l'objet d'une attention particulière. Il convient d'améliorer la scolarisation et la qualité de l'alimentation des jeunes, mais aussi de leur accorder du temps pour des activités de plein air, dans tout le pays. Enfin, le Commissaire a remarqué le manque d'activité professionnelle des hommes et l'absence de mesures efficaces de resocialisation et de réintégration des anciens détenus. Dans la colonie du village de Zaklad, près de Lviv, toutes les activités de formation étaient réalisées par des bénévoles.

2. Surpopulation carcérale

48. La surpopulation dans les centres pénitentiaires est l'une des questions les plus problématiques. Cela était particulièrement manifeste dans les SIZO de Lviv et d'Odessa, visités par le Commissaire. Cette surpopulation est liée à la longueur des procédures. Toutefois, le Commissaire a noté avec satisfaction que malgré ce phénomène, le nombre de prisonniers avait considérablement diminué. Selon la direction du Département d'Etat pour l'application des peines, le nombre de prisonniers s'élevait à 209 000 en 1999, contre 161 900 aujourd'hui. En même temps, le nombre d'établissements pénitentiaires n'a pas évolué. Il a été signalé que cette baisse était due à la libération systématique de personnes emprisonnées pour des délits mineurs et à des mesures d'amnistie et de grâce présidentielle. Le taux de détention de l'Ukraine reste toutefois l'un des plus élevés du monde, et les efforts doivent être poursuivis afin de faire face à l'importante surpopulation en milieu carcéral. Le projet de loi sur les peines subsidiaires serait en

cours d'examen par des commissions parlementaires. Le Commissaire demande instamment aux autorités ukrainiennes d'instaurer et de promouvoir des peines subsidiaires, comme les travaux d'utilité publique, la réduction de peine pour bonne conduite et la libération conditionnelle.

3. Locaux

49. Le Commissaire a constaté que de nombreux édifices pénitentiaires étaient délabrés et mal entretenus. Ces bâtiments ne répondent donc ni aux exigences sanitaires, ni à d'autres exigences internationales spécifiques. Les détenus rencontrés par le Commissaire se sont principalement plaints du manque de lumière, des systèmes de ventilation défectueux, d'une alimentation insuffisante, de mauvaises conditions d'hygiène, du manque de lits et de l'impossibilité d'isoler les détenus souffrant de maladies contagieuses. Lors de ses visites à des centres de détention de Lviv, d'Odessa et de Kiev, le Commissaire s'est inquiété de constater qu'aucune cellule ne correspondait aux normes européennes. Des traces d'humidité étaient visibles sur les murs. Les latrines étaient dans un état consternant, répandant une odeur nauséabonde dans toute la cellule. Non seulement un tel environnement n'est pas sain pour les détenus, mais il contrevient à leur droit à la dignité. Les cellules disciplinaires étaient dans un état encore plus déplorable. Le Département envisage la possibilité de négocier, avec des investisseurs privés, la construction de nouveaux locaux de détention à l'extérieur d'Odessa en échange de l'acquisition de terrains dans le centre-ville. Ce dernier compte quatre établissements pénitentiaires. Le SIZO de Lviv devrait être transféré à l'extérieur de la ville.

4. Soins médicaux

50. Le Commissaire se félicite des efforts des pouvoirs publics pour améliorer les soins médicaux apportés aux détenus. Selon les autorités, le nombre de cas de tuberculose a diminué de 38 % ces quatre dernières années. La mortalité a été réduite de moitié (*cf. Melnyk c. Ukraine*⁸). Le Cabinet des ministres a décidé la construction d'établissements spéciaux pour les détenus malades, sur la période 2005-2010. Le Département d'Etat a commencé la mise en œuvre du programme de la Banque mondiale (BM) de surveillance de la tuberculose et du SIDA chez les détenus. Des médicaments permettant de soigner les stades 1 et 2 de la tuberculose ont été mis à disposition, grâce à la coopération avec le Fonds monétaire international et la BM. Quoi qu'il en soit, le système accuse encore de nombreuses faiblesses. Le Commissaire estime inadmissible que des détenus ayant contracté des maladies infectieuses soient enfermés avec d'autres détenus. Les autorités expliquent cette situation par le manque de ressources. Le Commissaire souligne que des tests de dépistage du VIH devraient être effectués régulièrement sur les détenus. Les représentants des ONG à Odessa signalent que le Département d'Etat ne disposait plus d'assez de laboratoires pour prendre en charge ce dépistage. L'Ukraine a été condamnée à plusieurs reprises par la Cour européenne des droits de l'homme, en particulier dans les affaires *Melnyk c. Ukraine* (violation de l'Article 3 au motif du manque de traitement et

⁸ *Melnyk c. Ukraine* du 26 mars 2006

d'assistance médicale durant la détention du requérant souffrant de tuberculose) et *Nevmerzhitsky c. Ukraine*⁹ (violation de l'Article 3, au motif des conditions dans lesquelles un détenu a été soumis à une alimentation forcée sans justification médicale).

5. Détention des femmes

51. Les femmes détenues sembleraient bénéficier d'un meilleur traitement que les hommes. En effet, dans le centre de détention n°74 de Chornomorsk, le Commissaire a été favorablement impressionné par les conditions de détention des femmes. Celles qui sont enceintes au moment de leur inculpation peuvent garder leur enfant durant les trois premières années de ce dernier. Les zones réservées aux bébés semblaient adaptées à ces derniers. Les enfants nés en prison sont ensuite envoyés à leur famille ou placés dans une famille d'accueil ou dans un orphelinat. Malheureusement, ils ne peuvent alors rendre visite à leur mère que quelques fois par an. Le maintien du contact entre les détenues et leur enfant représente un pas en avant vers la réintégration, qui est le but ultime du système judiciaire ; toutefois, cette mesure reste insuffisante. Par ailleurs, les femmes peuvent travailler et gagner leur vie en cours de détention. Il s'agit d'une autre mesure facilitant la réintégration future de ces femmes dans la société. Le Commissaire n'a pu visiter qu'un seul centre de détention pour femmes, mais espère que la situation encourageante qu'il a observée existe aussi ailleurs.

VII. MINORITÉS ETHNIQUES

1. Observations générales

a) Introduction

52. Alors que l'on constate des progrès concernant le traitement équitable des minorités ethniques d'Ukraine, au cours de ces dernières années, le Commissaire a remarqué qu'il restait des problèmes à résoudre en matière de discrimination, plus particulièrement à l'encontre des communautés rom et juive, et des Tatars de Crimée. Même Odessa, dont la réputation de ville multiculturelle ne fait plus de doute, est confrontée à ce problème. En fait, les 133 groupes minoritaires cohabitent de façon pacifique dans cette ville, mais des mouvements extrémistes persistent. Par ailleurs, les questions relatives à la représentation politique et aux langues minoritaires ne sont toujours pas résolues.

b) Faiblesses du cadre législatif

53. La protection des minorités est largement garantie par la Constitution et autres lois nationales. En effet, la Constitution (Art. 11) vise à promouvoir « le développement de l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de tous les peuples autochtones et minorités nationales de l'Ukraine ». Elle spécifie qu'il ne peut y avoir ni privilèges ni restrictions basés sur la race, la couleur de peau, les affiliations, politiques religieuses ou

⁹ *Nevmerzhitsky c. Ukraine* du 5 avril 2005

autres, le sexe, l'origine ethnique ou l'origine sociale... (Art. 24). Des dispositions semblables figurent dans la loi sur les minorités nationales (Art. 18) et dans la loi sur les pouvoirs locaux (Art. 3). L'Ukraine a ratifié la convention-cadre pour la protection des minorités nationales en janvier 1998. Le Protocole Additionnel à la convention sur la cybercriminalité, qui concerne la criminalisation des actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de système informatique, a été signé mais pas encore ratifié. Les dispositions portant précisément sur les minorités sont, toutefois, insuffisamment transposées dans les lois nationales. En outre, de nombreuses loi traitant de ce sujet ne s'appliquent qu'aux citoyens ukrainiens, tandis que la Convention est valable pour toutes les personnes sur le territoire ukrainien, quelle que soit leur nationalité.

54. La législation nationale contient une série de dispositions dont l'objectif est de contrer l'incitation à l'hostilité raciale, ethnique et religieuse. Ainsi l'incitation au racisme ou à l'hostilité pour des raisons religieuses est-elle punie par l'Art. 161 du Code pénal. Les sentences sont plutôt lourdes, puisqu'elles s'élèvent à cinq ans d'emprisonnement, deux ans de travaux de redressement ou 50 mois de salaire. Pour s'appliquer, cet article nécessite d'apporter la preuve d'une « intention directe ». Or il est pratiquement impossible d'administrer une telle preuve. Par conséquent, la CEDH a été saisie de nombreuses plaintes concernant ce texte. Une autre disposition, l'Art. 18 de la loi sur la presse en Ukraine, permet de suspendre la publication de tout texte « incitant à l'hostilité raciale, ethnique ou religieuse ».

2. Racisme et discrimination

a) Roms

55. Selon le dernier recensement officiel, effectué en 2001, l'Ukraine compte 47 600 Roms, alors que les ONG en dénombrent 400 000 environ. Selon les ONG roms, il est difficile de donner des chiffres exacts, car un grand nombre de Roms est inscrit comme Slovaques, Hongrois, Moldaves ou Roumains dans les régions frontalières.

56. M. Dmytro Grygorychenko, qui est membre de l'Union ukrainienne d'ONG, « Congrès des Roms d'Ukraine », fondée en 2002, qui fait également partie du Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur les Roms, Tsiganes et Gens du voyage (MG-S-ROM) a présenté au Commissaire quelques informations de fond sur la regrettable situation des Roms en Ukraine. Les problèmes clefs sont les suivants : violences des acteurs des secteurs public et privé, profilage racial et discrimination raciale dans les affaires pénales, discrimination raciale dans des questions sociales comme la santé, le logement, l'éducation et l'emploi, et absence d'identification personnelle entraînant la non participation à la vie publique. Ces problèmes ont été abordés et, pour la plupart, confirmés dans des discussions avec une communauté rom près d'Odessa.

57. Le Commissaire a visité un village en périphérie d'Odessa. Les conditions de vie y étaient misérables. Les interlocuteurs du Commissaire ont rapporté que la communauté était victime de coupures systématiques de courant, entraînant l'absence de chauffage et d'électricité, la nuit. Les aliments pourrissent dans les réfrigérateurs et les familles sont alors victimes d'intoxications alimentaires. La communauté a également déploré que,

dans ces conditions, les enfants ne pouvaient faire leur travail scolaire. Les logements disposeraient de la moitié seulement des installations de fourniture d'eau par rapport au reste de la population de la région.

58. Il a été signalé que l'hostilité vis-à-vis de la population rom incitait cette dernière à quitter la région, et lorsque les communautés n'étaient pas ainsi incitées à partir, elles étaient reléguées dans les zones les plus éloignées. L'emplacement de la communauté reflète cette exclusion générale dont sont victimes les Roms. Ces derniers sont loin des points d'approvisionnement en nourriture. Le marché le plus proche se trouve à au moins sept kilomètres de marche. Les enfants doivent parcourir la même distance pour se rendre à l'école. Durant leurs déplacements, les Roms font souvent l'objet d'interrogatoires arbitraires de la part de la police. Ils doivent se soumettre à des prises d'empreintes digitales aléatoires. Des agissements frauduleux de la part de la police ont également été signalés. De façon récurrente, lorsque les Roms — le plus souvent des femmes — arrivent au marché, la police place des substances illégales dans leurs vêtements, puis les arrête et leur demande de l'argent en échange de leur libération. De temps en temps, la police effectue aussi des rafles dans des villages et justifie ces interventions en les qualifiant d'« actes de prévention » en raison d'une hausse de la délinquance. Il s'agit de pratiques clairement discriminatoires qui doivent cesser.

59. L'un des problèmes les plus alarmants concerne l'éducation : 68 % des Roms ne savent ni lire, ni écrire, et seuls 2 % d'entre eux poursuivent des études supérieures. Le non accès à l'éducation crée de la discrimination, rendant pratiquement impossible toute participation des Roms à des activités économiques et sociales traditionnelles. Cette situation dure toute une vie et suppose une ségrégation à l'encontre des Roms, dont les enfants n'auront pas les mêmes chances que leurs camarades. Ainsi, selon les ONG, plus de 90 % des Roms n'ont pas de travail. Ce chômage ne peut qu'aggraver les problèmes. L'un de ces problèmes est lié au prix élevé des soins médicaux. Un accouchement à l'hôpital coûterait 500 dollars américains et l'opération d'une hernie 2 000 dollars ; les Roms ne peuvent donc pas se permettre de se faire soigner.

60. Le projet « Protection des Roms en Ukraine et assurance de leur accès à la justice » soutenu par la Commission Européenne et la « Renaissance Foundation » et coordonné par le Centre Européen des droits des Roms (à Budapest) a été mis en œuvre depuis 2004. Quinze centres d'avocats travaillent pour le droit des Roms sous les auspices du projet à travers l'Ukraine. L'Etat a mis en place un programme de lutte contre la violence et de promotion de l'éducation et de la culture des Roms. Ce projet manquait toutefois de fonds suffisants à sa mise en œuvre. L'échec de l'intégration sociale des Roms en tant que minorité ethnique en Ukraine inquiète beaucoup le Commissaire. Il encourage vivement la mise en place d'un programme sérieux en faveur des Roms, qui garantisse leur intégration sociale. Un tel programme doit comporter les points suivants : soutien aux petites entreprises, embauches, scolarisation garantie pour tous et quota d'admission à l'enseignement supérieur, rédaction et publication de manuels scolaires en langue rom et accès de cette communauté aux infrastructures.

b) Tatars de Crimée

61. Les Tatars de Crimée représentent un cas unique, en Ukraine : c'est en effet une minorité ethnique toute entière qui a été déportée à l'époque de Staline. Leur retour en toute sécurité sur le territoire, n'a été possible qu'après l'indépendance, mais les problèmes persistent. En avril 2000, une recommandation a été adoptée par l'APCE¹⁰ pour le retour des Tatars de Crimée déportés. Le Commissaire a rencontré un représentant de la Commission parlementaire des droits de l'homme, minorités nationales et relations interethniques, M. Refat Chubarov, militant du mouvement tatar de Crimée et député au Parlement ukrainien. Ce dernier a expliqué que les autorités ne comprenaient pas l'esprit de la recommandation de l'APCE, dans la mesure où elles autorisaient, certes, le retour des Tatars de Crimée, mais qu'elles ne facilitaient pas leur réintégration dans la société.

62. Après leur déportation en Asie centrale, 98 % des Tatars de Crimée revenus en Ukraine ont pu bénéficier de la citoyenneté ukrainienne. Le retour se fait lentement et comporte des difficultés pratiques, principalement de nature économique. Malgré le retour d'un grand nombre de Tatars de Crimée, sur 260 000 d'entre eux, 100 000 sont encore à l'extérieur des frontières ukrainiennes. Le Commissaire a été informé que 250 à 4 000 d'entre eux revenaient chaque année sur le territoire ukrainien. L'un des problèmes les plus sensibles reste l'attribution des terres. Il s'agit d'un point d'achoppement avec les populations locales, représentées par les collectivités locales, alors que les Tatars de Crimée sont faiblement représentés en raison de leur manque de participation à la vie publique. La question foncière reste le problème économique le plus sensible, ainsi que le chômage, qui touche 60 % des Tatars de Crimée.

63. La scolarisation constitue une autre difficulté. Les écoles tatares sont en nombre insuffisant, puisque quinze établissements tatares existent, seulement, pour 40 000 enfants d'âge scolaire. En outre, les Tatars de Crimée se plaignent de l'usage croissant du russe. L'enseignement se fait en tatar uniquement de la première à la quatrième année, et il s'agit ensuite de la seconde langue, enseignée après le russe. À Sébastopol, il n'existe que deux universités dispensant un enseignant de la littérature tatare. La communauté tatare souhaite étendre la formation aux lettres en général. Selon les interlocuteurs du Commissaire, les manuels scolaires sont de mauvaise qualité. Par conséquent, ce déficit d'éducation ne permet pas à la minorité tatare d'exercer ses droits. Sans éducation, l'identité ethnique peut disparaître, estiment certaines ONG.

64. En juin 2004, le Parlement ukrainien a adopté (à une majorité de 360 voix) un projet de loi sur le rétablissement des droits des personnes déportées en raison d'une caractéristique ethnique. Cette loi comprenait des dispositions relatives à la réintégration sociale des Tatars de Crimée, mais le président y a opposé son veto. La nouvelle version du projet de loi est de nouveau en cours d'examen par le Parlement : elle doit faire l'objet d'une seconde lecture par la commission spécialisée sur les questions des minorités. Le Commissaire insiste pour que soient adoptées des lois permettant l'intégration sociale des Tatars de Crimée, en particulier grâce à la restitution de terres.

¹⁰ Recommandation n°1455, rapport 8655

c) Antisémitisme

65. Les représentants de la communauté juive avec lesquels il s'est entretenu ont attiré l'attention du Commissaire sur le fait que des mouvements antisémites prenaient une tournure inquiétante en Ukraine, avec l'apparition de groupes de skinheads. Lors de réunions avec des ONG, il a été signalé que l'Académie interrégionale de la gestion du personnel (« *MAUP* »), un établissement d'enseignement supérieur, encourageait les discours de haine et les slogans antisémites. Malgré son statut officiel d'université, la *MAUP* semble aussi être un centre de propagande antisémite dirigé par le chef d'un parti d'extrême droite. Le principal problème avec cet établissement concerne les liens étroits qu'il entretient avec certains responsables de différents blocs politiques. Le risque d'une épidémie antisémite se propageant parmi des personnalités politiques est bien réelle.

66. Selon les interlocuteurs du Commissaire, il n'y a pas eu de véritable réponse à ce phénomène, parce que le problème a été considéré mineur. Le Commissaire a été informé du vide législatif existant. En effet, la communauté juive ne dispose d'aucun instrument juridique précis pour lutter contre la propagande antisémite. Un instrument plus général pourrait être l'Art. 161 du Code pénal mais, comme cela a été évoqué plus haut, ce dernier est inopérant. Le Commissaire souligne qu'un cadre juridique adéquat constitue la première étape nécessaire à la mise en œuvre de changements pour lutter contre l'antisémitisme. Le Commissaire redoute que d'anciens démons ne se réveillent.

d) Étrangers en provenance d'Afrique et d'Asie

67. Comme dans un certain nombre d'autres pays européens, la dissémination de la xénophobie en Ukraine met en danger les minorités ethniques. Suivant le modèle de pays voisins, des mouvements racistes ukrainiens s'en prennent aux étrangers de couleur, en éliminant leurs espoirs d'une vie meilleure et plus sûre dans un pays d'accueil. La plupart du temps, les délinquants sont arrêtés, mais rapidement libérés par la police, dont on signale qu'elle aurait accepté des pots-de-vin. Dans d'autres cas, les agissements ne sont pas jugés xénophobes, mais dus à des hooligans, ce qui cache la réalité de la situation à la communauté internationale et à la population ukrainienne.

68. Comme cela est expliqué plus haut, c'est ce vide juridique qui explique, entre autres, que la police ne s'attaque pas au problème. En effet, aucune législation ne porte précisément sur le racisme et la xénophobie, mais toute discrimination à ce motif est interdite par la Constitution. Par conséquent, la responsabilité des forces de l'ordre et des tribunaux revêt une importance particulière. Ces structures devraient être sensibilisées, à tous les niveaux, pour réagir fermement à toute expression de ce fléau inacceptable au sein de la société. La société ukrainienne et son élite, tout particulièrement, ne peuvent rester insensibles à ce problème. Par conséquent, le Commissaire a été heureux de constater la forte volonté dont a fait preuve le ministre de l'Intérieur de ne pas laisser les actes racistes impunis. Le vide législatif, s'il constitue une explication, ne peut être une excuse. En effet, la CEDH, mais aussi la jurisprudence de la Cour, interdisent le discours de haine, le racisme et la xénophobie.

69. En février 2006, un décret présidentiel portant sur les relations interethniques conformément aux normes du Conseil de l'Europe a été promulgué ; il doit encore être appliqué. Le Commissaire considère que la connaissance et la sensibilisation insuffisantes des forces de l'ordre et du pouvoir judiciaire sur la discrimination devraient être résolues par une formation adaptée du personnel de ces organes. La formation est en effet la pierre angulaire du changement.

3. Problème linguistique, en particulier concernant la minorité russe

70. Le 2 mai 1996, l'Ukraine signait la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et ratifiait ce texte le 19 septembre 2005. Les principes consacrés par la Charte figurent dans la législation ukrainienne, mais le pays doit mettre en application les dispositions législatives adoptées. Le Commissaire déplore le retard de l'Ukraine dans la présentation de son second rapport étatique au Secrétariat de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (plus de deux ans de retard).

71. La loi portant sur l'utilisation d'une langue minoritaire comme langue de formation semble bien adaptée. Toutefois, le critère de « vie compacte », appliqué au secondaire, est assez vague et doit être mieux défini. En ce qui concerne l'université, l'exigence est plus claire parce que la minorité doit constituer une majorité de la population ou la langue de la minorité doit être employée par la majorité de la population. Dans son Art. 9, la loi sur la télévision et la radiodiffusion, prévoit qu'au moins 50 % des émissions diffusées par le réseau national public et privé soient des productions ukrainiennes, c'est-à-dire des émissions culturelles ou artistiques ukrainiennes. Conformément à l'Art. 10 la diffusion dans une langue minoritaire ne peut avoir lieu que dans les régions où la minorité ethnique dominante est regroupée. Cette formulation n'est pas claire et laisse une grande liberté d'appréciation à l'autorité chargée de délivrer la licence de diffusion.

72. La question de la langue est importante en Ukraine. Il est donc essentiel de disposer d'un ensemble de règles claires régissant l'utilisation de langues des minorités. Des améliorations à la législation existante seraient les bienvenues. Elles apporteraient plus de force et de viabilité aux accords existants.

73. Selon les statistiques officielles, 17 % environ de la population ukrainienne est de souche russe. Les régions industrielles de l'Est et du Sud sont principalement russophones. Dans les parties occidentales, le russe est une langue minoritaire. Dans la ville de Lviv, visitée par le Commissaire, il existe cinq écoles russes et deux écoles polonaises. Le Commissaire a été reçu dans l'école russophone n° 52. Le niveau de l'enseignement dispensé par cet établissement serait très élevé. Le Commissaire a pu constater par lui-même en parlant avec les élèves de l'excellence de l'enseignement. Les matières sont enseignées en russe et l'ukrainien est enseigné comme langue nationale dès la sixième.

74. La diversité des élèves est impressionnante, dans cet établissement. On y trouve en effet des Russes, des Ukrainiens, des Juifs, des Polonais, des Tatars et des Bulgares. Outre ses caractéristiques multiculturelles, cet établissement a mis en place un système extrêmement perfectionné de représentation des élèves. Les élèves de tous âges

participent à la rédaction d'une Constitution. Un « bureau juridique » a été mis en place en 1998 afin de mieux connaître les droits de l'homme. Un « parlement », doté de différentes commissions, dont les membres sont élus après une campagne électorale, veille au respect des droits de l'homme et représente les élèves dans les conseils de classe et d'établissement. Le Commissaire a été très impressionné par l'organisation de cette école, dont il espère qu'elle reflète bien la structure des écoles minoritaires dans le reste du pays. Il pense qu'il s'agit d'un modèle qui pourrait être utilement reproduit ailleurs.

75. Dans le même temps, la délégation a reçu quelques indications selon lesquelles des pressions et des menaces étaient exercées occasionnellement à l'encontre des médias russophones et des centres culturels russes dans l'Ouest de l'Ukraine par certains groupes nationalistes extrémistes s'opposant à l'usage du russe. Toute tentative d'instrumentalisation de l'emploi des langues minoritaires afin de raviver des tensions doit être combattue à tout prix.

VIII. DEMANDEURS D'ASILE ET MIGRATION

1. Observations générales : tendances migratoires en Ukraine

76. L'élargissement de l'Union européenne, en mai 2004, a placé l'Ukraine en première ligne des mouvements migratoires internationaux. Non seulement c'est un pays de transit, mais c'est aussi un pays de destination. En janvier 2002, l'Ukraine a accédé à la Convention de 1951 sur la protection des réfugiés et à son protocole de 1967 sans formuler de réserves. L'Ukraine est donc devenue le 143^e Etat-Partie à la Convention sur les réfugiés, sans avoir toutefois adopté aucune autre convention des Nations Unies sur la diminution des apatrides et la protection des réfugiés.

77. La première étape importante de l'augmentation de l'aide publique aux réfugiés, en février 2004, a consisté, pour le Cabinet des ministres, à approuver un ensemble d'activités facilitant l'intégration des réfugiés en Ukraine. Ce plan prévoit plusieurs amendements législatifs destinés à créer un environnement favorable à l'intégration de réfugiés. L'Ukraine est un pays de transit attirant pour les demandeurs d'asile qui cherchent refuge dans l'UE et pour les migrants en route vers l'Ouest. Il s'agit aussi d'un point stratégique entre l'Asie et l'Europe. Selon des statistiques officielles, 2 346 réfugiés résidaient en Ukraine début 2006. Pratiquement 52 % sont originaires d'Afghanistan, 28,3 % de l'ancienne Union soviétique et 13,3 % d'Afrique.

78. À la frontière occidentale du pays, un grand nombre de migrants, ne parvenant pas à entrer dans l'UE, sont refoulés par la Slovaquie, la Hongrie ou la Pologne. Les trois pays de l'UE susmentionnés ont signé des accords bilatéraux de réadmission avec l'Ukraine. Un accord de réadmission avec la Russie est également attendu. De plus, des négociations ont été lancées entre l'Ukraine et l'Union européenne. L'Ukraine est disposée à mettre en œuvre des accords de réadmission en échange d'une délivrance facilitée de visas d'entrée

pour certaines catégories de ses ressortissants. Ces négociations sont toujours en cours, mais en pratique il semble impossible à l'Ukraine de faire face à un nombre croissant de migrants illégaux.

79. Depuis novembre 2004, des gardes-frontière slovaques renvoient des migrants à leurs homologues ukrainiens à un rythme soutenu, sans que les migrants puissent faire l'objet des procédures appropriées. Il a été signalé qu'il n'y avait aucun interprète, aucun avocat et aucun moyen de contester la décision de refoulement. En 2004, 3 987 migrants sur 4 013 ont été renvoyés de Pologne. Les autorités polonaises ont affirmé que la procédure de reconduite était toujours suivie, mais cela est difficile à imaginer en 48 heures. Une fois de retour en Ukraine, les migrants sont détenus pendant 13 jours dans un lieu non identifié, à la frontière ukrainienne. Ils sont ensuite transférés pendant un mois au centre d'accueil de Transcarpathie (*Zakarpattja*), à Pavshino (pour les hommes), dans des conditions très difficiles.

80. Les principaux défis en matière de protection des réfugiés est l'incompréhension de la communauté d'accueil vis-à-vis des demandeurs d'asile et des réfugiés. Durant les réunions avec les ONG, il a été signalé que les Ukrainiens considéraient les migrants comme une menace économique illégale. Cette mentalité généralisée explique peut-être les dysfonctionnements de la procédure d'accueil des migrants en Ukraine. Il a été signalé qu'une immense majorité de personnes migraient pour des raisons économiques, leur but n'étant pas de demander l'asile politique.

2. Nature et limite des normes juridiques

a) Cadre législatif actuel

81. L'Ukraine est confrontée à un double défi : premièrement, le dispositif législatif national sur la migration pâtit de dysfonctionnements ; deuxièmement, les migrants sont toujours plus nombreux. Il est difficile pour un pays ayant appartenu à l'Union soviétique de mettre en place des lois sur la migration parce que pendant très longtemps, cette notion n'a pas existé. Cela étant dit, quinze années ont passé depuis la fin de l'Union soviétique et il est donc difficile d'attribuer les défaillances du système actuel au passé.

82. Au cours des cinq dernières années, les lois ukrainiennes sur l'immigration se sont améliorées. En 2001, l'amendement à la loi sur les réfugiés a introduit la notion de rapprochement familial et de traitement spécial des enfants non accompagnés. Elle confère aussi les mêmes droits économiques et sociaux aux réfugiés qu'aux Ukrainiens.

83. Le projet de loi sur les réfugiés et les personnes pouvant prétendre à une protection complémentaire et provisoire, ainsi que le projet de loi sur l'amendement de la loi sur le statut juridique des étrangers et des apatrides sont en train d'être examinés par les organes compétents en la matière. Ces deux projets de loi reconnaissent les lacunes des textes actuels et tiennent compte des points suivants : protection complémentaire, représentation juridique, carte d'identité valable sur toute la durée de la procédure de demande d'asile, suppression du délai pour l'examen des demandes de mineurs non accompagnés. Ces projets de loi assurent le dépôt de la demande dans la langue des réfugiés, un meilleur

accès à un interprète ainsi qu'un rôle plus important au Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies (HCR). En revanche, ces dispositions ne prévoient pas l'accès du HCR aux dossiers individuels des réfugiés ni un délai pour la transmission de la demande d'asile au Service de Migration. Enfin, aucune disposition ne garantit la protection contre la torture ou le décès d'un demandeur d'asile en cas d'échec de la procédure.

b) Limites structurelles du système

84. Il existe une Commission publique des nationalités et de la migration (CPNM). Durant la visite du Commissaire, cette commission faisait encore partie du ministère de la Justice, mais il est prévu de la transférer vers le ministère de l'Intérieur. Malheureusement, les réformes et les restructurations permanentes, auxquelles s'ajoutent les changements de personnel et l'absence de formation sur la migration, entraînent une certaine incohérence entre les divers agents chargés des questions relatives à la migration. Ce problème a été clairement souligné par les personnes que le Commissaire a rencontrées à la CPNM.

85. Ces dernières ont identifié deux facteurs entravant le bon fonctionnement du système migratoire à savoir la corruption et le manque de communication entre les organismes responsables. La corruption s'explique par les financements insuffisants dont disposent les fonctionnaires chargés de la migration. En d'autres termes, les migrants ont plus de chances de bénéficier d'une détention administrative limitée s'ils disposent des sommes nécessaires pour soudoyer les fonctionnaires. L'absence de communication entre les différents organes chargés de la migration pourrait être due au fait que la tâche est répartie entre un nombre trop important d'entités.

86. La loi sur les réfugiés oblige les Services des frontières et les responsables du ministère de l'Intérieur à transmettre les demandes d'asile (y compris celles émanant de personnes en détention) aux services régionaux de migration. Lorsque ce dernier estime que la demande est recevable et qu'il délivre au demandeur d'asile sa carte d'identité, ce dernier devrait être libéré.

87. Les « Instructions relatives aux demandes de statut de réfugié par des organes des Services des frontières et leur transmission aux services migratoires », approuvées par le CPNM et les Services des frontières en 2004, ont théoriquement facilité la transmission des dossiers. Lors de l'entretien avec un représentant du HCR, l'attention du Commissaire a été attirée sur le fait que, dans la pratique, cette transmission n'avait pas lieu. La question de la corruption se pose donc à nouveau. Les demandeurs d'asile qui peuvent soudoyer les fonctionnaires ont plus de chances de voir leur demande transmise aux services régionaux de la migration. Les services migratoires sont également confrontés à un manque d'effectifs. Selon ces derniers, l'envoi de nombreux dossiers est retardé en raison de l'énorme charge de travail surtout parce que la traduction des demandes prend un temps considérable.

88. La restructuration de la CPNM en novembre 2006, qui consistera très probablement à retirer à cette Commission ses fonctions concernant les demandes d'asile, ne résout pas le problème des transferts. Les interlocuteurs du Commissaire à la CPNM n'ont pas pu lui exposer les conséquences de cette restructuration, ni ce que ce changement allait modifier sur le traitement des dossiers des migrants. Comme cela est mentionné plus haut, les personnes rencontrées ont souligné que des restructurations constantes ne permettaient pas de gérer et de coordonner les dossiers des migrants. Au lieu d'une restructuration permanente des services migratoires, le Commissaire demande instamment aux autorités d'affecter les fonds nécessaires aux personnes chargées de traiter les demandes d'asile, ce qui résoudrait du même coup la question de la corruption.

c) Procédure

89. Le droit à l'asile est garanti par l'Art. 26 de la Constitution, qui fait suite à la procédure prévue par la loi pour les apatrides et les étrangers. Dans la pratique, cette disposition est inapplicable. En effet, au départ, l'Art. 9 de la loi sur les réfugiés accordait seulement trois jours ouvrables aux personnes entrées illégalement sur le territoire pour effectuer leur demande d'asile, et cinq jours aux personnes entrées légalement. En mai 2005, la disposition sur les trois jours ouvrables a été supprimée, la demande devant être faite « sans délai », un terme très vague. Quoiqu'il en soit, la CPNM a informé le Commissaire que cette nouvelle disposition était efficace. L'Art. 12 de la même loi autorise les autorités à rejeter une demande manifestement non fondée.

90. La CPNM a expliqué qu'elle disposait d'un délai de trois mois pour faire connaître sa décision ; lorsque l'octroi du statut de réfugié est rejeté, il est possible de faire appel de la décision. Si la première décision est confirmée, l'intéressé relève du droit ukrainien et peut être expulsé. La CPNM a également souligné le problème lié à la différence de statut entre réfugiés et demandeurs d'asile. Le Commissaire plaide vivement en faveur de la mise en place d'une procédure de protection spécifique en faveur des demandeurs d'asile tenant compte des délais raisonnables de façon à éviter les retards.

(i) Accès à un avocat

91. L'assistance juridictionnelle n'est pas accordée aux demandeurs d'asile même si, en théorie, ces derniers sont censés être représentés gratuitement en justice par l'intermédiaire du HCR. Afin de jouir de cette faculté, ils doivent se soumettre à une procédure déterminant leur statut de réfugié. Les demandeurs d'asile ont du mal à se mettre en relation avec le service juridique du HCR et les avocats sont confrontés à un nombre croissant d'affaires qu'ils ne peuvent traiter en raison d'une surcharge de travail. En outre, l'un des principaux défis auxquels sont confrontés les ONG et les avocats travaillant à titre gratuit est l'éloignement et l'accès difficile des centres de rétention.

92. Le Commissaire a été informé par les ONG que des lois sur l'aide juridictionnelle gratuite allaient être adoptées en 2007-2008. La dépense correspondante serait prise en charge par le ministère de la Justice et serait accordée au cas par cas (gravité des

accusations et des sanctions, difficultés matérielles de l'intéressé, etc.). Le Commissaire a été informé par le HCR que les réfugiés étaient incités à engager des avocats libéraux (amis des fonctionnaires) à un prix très élevé, pour accélérer la procédure. Cette solution est insatisfaisante, mais bien réelle.

(ii) Interprètes

93. Il y a très peu d'interprètes. Par conséquent, les demandeurs d'asile servent souvent d'interprètes pour leurs compatriotes. Cela pose un problème, car en l'absence d'un compatriote pouvant jouer le rôle d'interprète, certains demandeurs d'asile ne peuvent bénéficier d'aucune aide. En l'absence d'un service d'interprètes, le principe du traitement équitable n'est pas respecté, ni les normes européennes. Il est indispensable de remédier à cette situation. On peut aussi s'imaginer que les migrants venant d'Asie ou d'Afrique éprouvent des difficultés considérables à comprendre le contenu des documents qui leur sont confiés ou la langue qu'on leur parle.

d) Détention

94. La détention semble constituer la principale procédure de contrôle de la migration. Les demandeurs d'asile ont des difficultés à respecter les délais et leur présence sur le territoire devient donc illégale. La rétention administrative peut gravement porter atteinte aux droits de l'homme et il s'agit d'un déni manifeste du droit d'asile. Ce droit est consacré par la Convention européenne des droits de l'homme, qui a été ratifiée par l'Ukraine. Il semblerait que, dans ce pays, la détention soit une procédure de premier plutôt que de dernier recours. Le HCR a rédigé un certain nombre de directives exhaustives définissant les cas où cette détention est recevable : vérification d'identité, détermination des éléments sur lesquels repose la demande, destruction des documents de voyage ou sauvegarde de la sécurité nationale ou de l'ordre public. Apparemment, en Ukraine, la détention est employée bien plus souvent et il n'est pas tenu compte de ces recommandations. Quoi qu'il en soit, la détention ne doit jamais servir à décourager les demandeurs d'asile.

95. Les conditions de détention n'ont pas été abordées avec le Commissaire mais, selon des rapports des ONG, elles sont mauvaises en raison d'un manque de ressources. Des conditions similaires à celles évoquées plus haut pour les prisons s'appliquent aux centres de détention. Ces centres seraient surpeuplés et donc inadaptés à l'hébergement de migrants, par manque de lits et de linge de lit. La situation est surtout complexe dans la partie occidentale du pays, dans la région de Transcarpathie (*Zakarpattja*). En effet, un nombre croissant de migrants clandestins tente de franchir la frontière occidentale et c'est à cet endroit que se trouve le plus grand centre de détention de migrants en situation irrégulière. Des efforts ont été accomplis pour améliorer les conditions de Pavshino mais le manque d'espace est incontestable. Les capacités d'hébergement sont limitées à 220 personnes, mais il n'est pas rare que le centre héberge 400 personnes. Il y a aussi un problème concernant la séparation des familles. En effet, ce centre ne dispose pas d'unités familiales. En 2006, les Services des frontières étaient sur le point d'ouvrir un centre de rétention à Chernivtsi afin de réduire la surpopulation à Pavshino. Toutefois, le

projet n'a pas abouti en raison de l'inquiétude de la population locale concernant les risques de dissémination de maladies et la sécurité de la région. Cette perception négative des migrants par la population locale refait surface et illustre la nécessité de faire évoluer les mentalités vis-à-vis des migrants.

96. Le Commissaire estime que la détention doit être une mesure de dernier recours, à prendre en cas de nécessité absolue, conformément aux directives du HCR. Il encourage aussi la mise en œuvre d'autres solutions. En outre, il espère que la construction – prioritaire – de nouveaux centres sera menée à bien afin d'offrir des conditions de détention adaptées aux migrants.

97. Concernant le problème de la détention de migrants, le Commissaire a noté que deux éléments nécessitaient une attention particulière : la détention prolongée et arbitraire et la protection contre la torture.

(i) Détention prolongée et arbitraire

98. Les demandeurs d'asile doivent être rapidement présentés à un juge et ne pas être détenus pendant des durées excessives. L'Art. 5 de la Convention européenne des droits de l'homme ne prescrit pas de durée précise de détention, mais, selon la jurisprudence de la Cour, les procédures doivent être menées avec la diligence requise.

99. Le HCR a informé le Commissaire que l'Art. 263 du Code ukrainien des délits administratifs prévoyait l'émission d'un mandat d'arrêt par les Service des frontières en cas d'arrestation d'étrangers en situation irrégulière en Ukraine. Le procureur doit être informé dans les 24 heures et confirmer le mandat. La détention administrative peut durer dix jours. Le prévenu doit être en mesure de contester le mandat devant l'autorité compétente dans un délai de 15 jours. Or dans la pratique, cette procédure n'est pratiquement jamais respectée. Le HCR a également informé le Commissaire qu'en Ukraine, un certain nombre de personnes, qui avaient été détenues au-delà des délais fixés par la loi, pouvaient être considérés en détention indéfinie parce qu'ils ne savaient pas combien de temps allait durer leur détention. Il a également été indiqué au Commissaire que l'absence de ressources ne permettait pas toujours aux autorités de procéder à l'expulsion du territoire. L'absence de financements contribue donc aussi à la détention prolongée.

100. En théorie, le cadre juridique est en place, mais l'application n'est pas efficace. Plusieurs interlocuteurs du Commissaire se sont plaints du non respect de ces règles dans la pratique. Il convient d'affecter des fonds suffisants aux services migratoires afin d'éviter ces retards inacceptables aboutissant à la création d'un « no man's land » juridique.

(ii) Absence de protection contre la torture

101. L'Art. 3 de la Loi sur les Réfugiés contient des dispositions spéciales pour les personnes sujettes à risques de torture ou de mauvais traitements à leur retour dans leur pays d'origine. En outre, la Convention européenne des Droits de l'Homme, aux termes de son Art. 3, ainsi que la jurisprudence de la Cour européenne, prévoient une telle protection. Par conséquent, les autorités ukrainiennes devraient veiller au respect de cette disposition. Le non respect de cette disposition pose problème en particulier pour les Tchétchènes, ressortissants de la Fédération de Russie, mais aussi pour d'autres demandeurs d'asile, comme les Ouzbeks, par exemple. Le gouvernement ouzbek a demandé l'extradition de certains Ouzbeks ayant participé aux événements d'Andijan en mai 2005. Les autorités ukrainiennes ont accepté cette demande d'extradition. Toutefois, les demandeurs d'asile ne doivent pas être renvoyés dans leur pays d'origine s'ils risquent d'y être torturés ou d'y subir des mauvais traitements. La torture et l'usage excessif de la force seraient une pratique bien établie en Ouzbékistan. L'une des obligations internationales de l'Ukraine est de ne pas renvoyer dans leur pays des demandeurs d'asile risquant de subir de mauvais traitements. La CPNM a escamoté la question lorsque le Commissaire l'a interrogée à ce sujet, en affirmant que cela faisait plusieurs mois que les Ouzbeks étaient en Ukraine avant d'entamer une procédure de demande d'asile. Le Commissaire s'inquiète des événements récents, montrant que l'Ukraine fait la sourde oreille à la situation des droits de l'homme en Ouzbékistan et probablement dans d'autres pays.

3. Intégration des migrants

a) Accueil

102. Un certain nombre d'aides financières sont prévues pour l'intégration des migrants. Ces derniers perçoivent 17 UAH (2,5 euros) d'aide financière de départ. Ce montant est extrêmement bas ; selon la CPNM, il devrait s'élever à au moins 375 UAH (57 euros). Par ailleurs, il n'existe qu'un seul centre d'accueil, un centre d'hébergement provisoire, qui soit opérationnel en Ukraine : il se trouve à Odessa. Les capacités d'accueil du centre sont estimées à 330 places, alors que 1 700 demandes d'asile ont été enregistrées par les autorités en 2005. Actuellement, le centre d'Odessa ne peut accueillir que 100 personnes au lieu de 330 (selon les dernières informations du HCR sur ses activités en Ukraine de janvier à juillet 2006).

103. Le centre d'hébergement Mukachevo (capacité d'accueil de 80 personnes), dont l'ouverture était prévue pour 2006, ne sera pas opérationnel tant qu'un certain nombre de questions immobilières ne seront pas résolues. Pendant ce temps, la CPNM a lancé la construction d'un autre centre, en Transcarpathie (*Zakarpattja*)(capacité : 50 personnes) dans la commune de Perechyn. Lors de sa dernière visite dans la région, le HCR a été informé que les travaux de construction devraient être terminés début 2007. Il va de soi qu'il faut pourvoir aux besoins fondamentaux des demandeurs d'asile et des migrants, puisqu'ils ne sont pas autorisés à travailler. Si l'Etat ne subvient pas à leurs besoins de

base, comme le logement, la nourriture et l'eau, les nouveaux-venus sont obligés de recourir au travail clandestin. Le Commissaire plaide en faveur d'un renforcement des dispositifs d'accueil des migrants.

b) Intégration

104. La procédure de naturalisation semble assez bien fonctionner en Ukraine. Depuis 2002, 725 réfugiés ont été naturalisés. La loi sur les réfugiés leur octroie les mêmes droits économiques et sociaux que les citoyens ukrainiens. Différents mécanismes sont prévus pour les réfugiés. Ainsi, des comités de réfugiés, en association avec les ONG *Rokada* et *Sympathie*, organisent des réunions permettant d'obtenir des conseils professionnels, des informations sur la garde d'enfants et l'école préélémentaire, des cours de langue, etc. Les pouvoirs publics n'ont pas mis en place de plan d'action national d'intégration, ce processus étant pris en charge par des ONG nationales et le HCR. Les ONG citées plus haut octroient aussi des aides mensuelles aux personnes les plus en difficulté. Bien que les enfants des réfugiés et des demandeurs d'asile puissent être scolarisés, les maigres ressources économiques dont disposent leurs parents diminuent leur scolarisation. Le Commissaire demande instamment aux autorités de sensibiliser la population à la situation des migrants et de favoriser des programmes éducatifs améliorant l'intégration de ces derniers.

IX. LIBERTÉS FONDAMENTALES

1. Liberté d'expression et droit à l'information

105. La liberté d'expression est un élément essentiel permettant de mesurer le degré de démocratie d'un pays. Elle est garantie par les Art. 34 de la Constitution. Depuis la « révolution orange », les médias sont indéniablement plus libres et ils permettent l'expression de la diversité politique. Toutes les ONG rencontrées par le Commissaire s'accordent à reconnaître les progrès réalisés dans ce domaine depuis 2004. Selon elles, la manipulation des médias par l'Etat, systématique par le passé, a considérablement diminué. Il faut toutefois rappeler que les chaînes de radio et de télévision les plus influentes restent sous le contrôle de l'Etat ou sont financées par de riches oligarques.

106. Malgré une véritable amélioration de la situation, un certain nombre de problèmes demeure. À l'occasion des réunions avec les ONG à Kiev et Odessa, plusieurs représentants de ces dernières ont signalé des cas de passage à tabac de journalistes et de pressions politiques ayant entraîné une autocensure. Ces attaques semblent se produire à l'échelon local et non national. Cela illustre également une certaine inertie des comportements et la résistance des collectivités locales à la libéralisation des médias. Les ONG ont également souligné que lorsque les journalistes ne recevaient pas la formation

adéquate, ils n'étaient pas totalement rôtés aux normes éthiques. Cette profession se trouve malheureusement dans une position vulnérable, dans la société, parce que, le plus souvent, les journalistes ne disposent d'aucun contrat et perçoivent des salaires extrêmement modestes.

a) Aspects juridiques précis

107. Un premier problème est lié à une loi adoptée le 11 mai 2004 limitant le droit à l'information. Cette loi comprend un certain nombre d'amendements à un ensemble de lois y compris au Code administratif (Art. 195.5 et 212.5). Elle limite le droit de la presse à recevoir, exploiter, diffuser et conserver certaines informations. Cette dernière doit s'en tenir aux informations « de diffusion générale ». La responsabilité civile et pénale des journalistes peut être engagée si ces derniers divulguent des informations sur des questions confidentielles relatives à l'Etat. Cette épée de Damoclès les incite donc à s'autocensurer et entrave le droit à l'information.

108. Dans le même ordre d'idées, le nouveau gouvernement s'était engagé à diriger le pays en toute transparence. Or il recourt encore régulièrement à l'adoption de décrets secrets, les *temniks*. L'APCE et la Fédération d'Helsinki avaient constaté qu'en 2005, 40 décrets secrets avaient été adoptés sans avoir fait l'objet d'une publication officielle. Cette pratique, associée à l'ancien président Kuchma, serait encore en vigueur, quoi qu'à une échelle plus modeste.

109. Selon les ONG, un problème existe au niveau des accréditations. Au lieu d'être une simple formalité, il semblerait qu'il s'agisse d'une autorisation réservée à certaines personnes. Le cas échéant, une loi ou un décret devraient être adoptés, permettant d'éclaircir la situation et de garantir l'égalité de traitement des journalistes.

110. La législation spéciale s'appliquant durant les périodes électorales est préoccupante, elle aussi. Le 7 juillet 2005, amendements à la loi sur «l'élection des députés du peuple d'Ukraine» ont été adoptés. La partie sur la liberté d'expression limite considérablement les possibilités de débat durant les campagnes électorales. Cette loi ne favorise pas le débat politique. Or en l'absence de débat public, le vote est non constructif et non informé. La Commission de Venise a recommandé des changements, que le Commissaire demande instamment à l'Ukraine de mettre en œuvre. La loi sur les élections parlementaires amendée juillet 2005 a empêché la publication d'avis sur les partis politiques se présentant aux élections sans le consentement de ces derniers. La Commission Centrale Electorale a pu suspendre toute publication de ce type durant leur campagne électorale. Cette loi a ensuite été modifiée, le droit de suspendre de tels avis ayant été transféré aux autorités judiciaires.

111. Bien que la situation en matière de liberté d'expression se soit, indéniablement, beaucoup améliorée, le Commissaire souhaite que l'ouverture se poursuive, en particulier au niveau local, par la modification d'une législation dont certaines dispositions

continuent d'entraver la pleine liberté d'expression. L'autocensure peut uniquement être évitée s'il y a un changement dans la structure générale des services de radio et télédiffusion et que les droits des journalistes et des éditeurs sont garantis.

b) Structure de radio et télédiffusion : le Conseil national de la diffusion radiophonique et télévisée (CNR)

112. Des questions se posent aussi en relation avec la nomination et l'indépendance des membres du CNR, l'organisme public chargé de délivrer les licences et d'allouer les fréquences de radio et télédiffusion¹¹. Cette commission est composée de huit membres, dont quatre sont nommés par le Parlement et quatre par le président. Le fonctionnement de cette institution devrait être revu. À l'heure actuelle, le veto d'un seul membre suffit à bloquer les activités des médias. Le Commissaire a été informé que des amendements récents avaient permis de réduire les motifs de révocation de membres du Conseil, ce qui paraît positif. Toutefois, les membres du CNR peuvent toujours être renvoyés, si le président ou le Parlement n'est pas satisfait du travail accompli. Cette possibilité de révocation n'est pas conforme aux exigences d'indépendance des médias. Le Commissaire souhaite souligner qu'un CNR non indépendant risque de ralentir tout le processus de la démocratisation de l'Ukraine.

c) Le cas particulier de Gongadze

(i) Résumé des faits

113. Georgui Gongadze, un journaliste connu pour ses critiques vis-à-vis des actions des pouvoirs publics, a été retrouvé mort, en novembre 2000, après avoir disparu deux mois auparavant. Ce meurtre faisait suite à ses critiques sévères vis-à-vis du régime et de la façon dont le référendum d'avril 2000 avait été organisé. Ses articles étaient principalement publiés sur le journal en ligne *Ukrainska Pravda*.

114. Cette affaire a suscité une crise politique, des responsables en haut lieu ayant été impliqués, selon certaines rumeurs. Les pouvoirs publics ont alors tenté d'étouffer l'affaire et de ralentir la procédure en dissimulant certains résultats de l'expertise médico-légal. Ces tentatives de ralentissement de l'enquête ont donné lieu à un débat public la veille de la « révolution orange ». Officiellement, l'enquête sur la mort de Georgui Gongadze se poursuit et le président Iouchtchenko s'est engagé à traduire les responsables de ce crime odieux en justice.

(ii) Enquête sous le nouveau gouvernement

115. La Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'APCE s'est considérablement inquiétée de l'affaire Gongadze, au point de nommer un Rapporteur spécial, Mme Sabine Leutheusser-Schernerberg, chargée d'enquêter en profondeur sur cette affaire. Cette dernière a déclaré : « L'enquête sur le meurtre de ce journaliste

¹¹ L'APCE a d'ores et déjà appelé l'Ukraine à améliorer la mise en concurrence dans l'attribution de licences (cf. Respect des obligations et engagements de l'Ukraine. Doc. 10676 p.70 (19 septembre 2005)).

constitue un problème dont la résolution aura valeur de précédent pour la démocratie en Ukraine. Il s'agit aussi d'un symbole important de la liberté d'expression en Europe, dans son ensemble. Si les journalistes ne peuvent pas exercer leur métier en toute sécurité, cela signifie que la liberté d'expression est en voie de disparition¹². ».

116. Les pouvoirs publics ont déclaré qu'ils menaient une enquête de grande envergure sur la disparition de Georgui Gongadze. Selon une évaluation de cette enquête, publiée en mai 2005 par le Conseil de l'Europe, les efforts réalisés sont authentiques et conformes aux normes générales des sociétés démocratiques. Il n'en reste pas moins que la procédure traîne en longueur.

117. Le 1^{er} mars 2005, le président Iouchtchenko annonçait que les trois responsables du meurtre du journaliste avaient été retrouvés et arrêtés. Il s'agit de fonctionnaires qui travaillaient à l'époque pour le ministère de l'Intérieur. La découverte des responsables du meurtre de Georgui Gongadze constitue une étape fondamentale. Toutefois, l'enquête ne devrait pas s'arrêter là : il faut désormais découvrir le cerveau de l'opération et les raisons pour lesquelles un tel événement n'a pas pu être évité.

118. Une commission parlementaire *ad hoc* a été créée pour enquêter sur cette affaire. Elle a tenté de présenter ses conclusions au Parlement, mais s'est heurtée à de l'opportunisme politique. En outre, selon les procédures parlementaires en vigueur, il faut présenter les rapports des commissions après six mois, qu'il y ait un vote ou non sur ces rapports. M. Moroz, président du Parlement, a déclaré au Commissaire qu'il prenait personnellement la responsabilité de faire mener une enquête en bonne et due forme sur cette affaire.

119. À son retour à Strasbourg, le Commissaire a rencontré la veuve de Georgui Gongadze. Mme Gongadze et son avocat se sont plaints du manque de volonté politique pour aboutir l'enquête sur la succession d'événements ayant entraîné ce crime inspiré par la haine. Mme Gongadze a porté plainte auprès de la Cour européenne et cette dernière, statuant au principal, lui a accordé 100 000 euros de dédommagement. La violation de l'Art. 2 a été invoquée, les pouvoirs publics n'ayant pas mené l'enquête correctement ni garanti le droit de Georgui Gongadze à la vie ; Mme Gongadze a également affirmé que le climat d'incertitude et de crainte l'avait incitée à quitter le pays, ce qui constitue une violation de l'Art. 3. Le fait que l'Ukraine ait exécuté l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme en accordant à la plaignante une indemnisation de 100 000 euros ne peut toutefois pas être considéré comme la fin de l'affaire, selon Mme Gongadze et son avocat.

120. Le Commissaire estime que la lumière doit être faite sur cette affaire. La démocratie ukrainienne se doit absolument de faire connaître la vérité, aussi difficile et décourageante puisse-t-elle être. Le Commissaire demande instamment aux juges et au bureau du procureur général de poursuivre la procédure, conformément aux principes consacrés par l'Art. 6 de la CEDH. Malgré les controverses soulevées par cette affaire, le

¹² www.pravda.com.ua/en/news/2005/7/23/658.htm

Commissaire recommande aux autorités ukrainiennes de s'efforcer de résoudre cette affaire en identifiant les personnes ayant organisé ce meurtre, non seulement au nom de la liberté d'expression en Ukraine mais aussi pour instaurer la confiance dans le gouvernement et la transparence de ce dernier.

121. La recommandation du Commissaire va au-delà de l'affaire Gongadze. Les violentes attaques à l'encontre des journalistes et le harcèlement dont ils font l'objet doivent cesser et ne doivent pas rester impunis (cf. meurtre d'Igor Aleksandrov, directeur de la chaîne de télévision régionale de Donetsk (l'une des seules affaires ayant donné lieu à une enquête), décès de Vladimir Karachavstsev, responsable du Syndicat des journalistes indépendants de Melitopol et disparition de M. Mykhailo Kapuliak, rédacteur en chef du journal *Svit molodi*).

2. Liberté de conscience et de religion

a) Situation générale

122. La liberté de conscience et de religion est garantie par l'Art. 3 de la loi sur la liberté de conscience et les organisations religieuses, qui garantit le droit d'avoir des croyances religieuses, d'en changer ou d'être athée. Toute discrimination au motif de ces croyances est interdite, tout comme la divulgation obligatoire de la confession. Le droit des parents à élever leurs enfants conformément à leurs croyances religieuses y est également affirmé.

123. La législation actuelle garantit une séparation stricte de l'Église et de l'Etat et un traitement égal de toutes les religions. L'autorité chargée de l'élaboration des politiques dans ce domaine était le Comité public des affaires religieuses, responsable devant le Cabinet des ministres via le ministère de la Justice ; le président du Comité était nommée par le Président. Ce comité a été supprimé par décret présidentiel le 22 avril 2005, car il a été considéré comme une organisation de style soviétique. Les fonctions de ce comité ont été transférées au ministère de la Justice et au Secrétariat présidentiel et l'organisme a été renommé Département des questions religieuses.

124. Les organisations confessionnelles peuvent être informelles ou constituées en associations. En règle générale, les procédures d'enregistrement ne semblent pas trop lourdes. Tout groupe religieux doit avoir la personnalité juridique. Pour cela, il doit compter au moins dix membres, afin de permettre des opérations de base comme les transactions bancaires ou immobilières. Un mouvement religieux peut faire appel d'une décision de refus d'enregistrement.

b) Difficultés signalées par différents mouvements religieux

125. Au cours de sa visite, le Commissaire a rencontré des représentants de différentes confessions. Ces derniers ont souligné les problèmes qu'ils rencontraient en matière de respects de leurs droits et ont condamné l'extrémisme religieux. Le Commissaire soutient

les efforts visant à renforcer le dialogue et la coopération entre différentes confessions. Il semble que ces dernières coopèrent, dans la pratique, mais elles rencontrent des difficultés dès que les contacts et la coopération sont officiels.

(i) Education religieuse

126. À Lviv, le Commissaire a rencontré l'archevêque de l'Église gréco-catholique ukrainienne, le cardinal Ljubomyr Huzar. Le premier point évoqué par le Cardinal a été la lutte sans merci entre l'Etat et l'Église, son église n'étant pas autorisée à disposer d'établissements scolaires confessionnels, ce qui signifie que l'éthique chrétienne fondamentale est exclue des programmes scolaires. Le Cardinal s'est également plaint des réticences de l'Etat à reconnaître la catéchèse.

127. Lors de la rencontre du Métropolitain Vladimir (Volodymyr), le chef de l'église orthodoxe ukrainienne¹³ (Patriarchat de Moscou) a soulevé les mêmes questions sur la catéchèse que le Cardinal. Il a proposé au gouvernement un texte semblable au premier amendement de la Constitution américaine, qui dispose: « Le Congrès ne fera aucune loi qui touche l'établissement ou interdise le libre exercice d'une religion. »¹⁴ Le Commissaire souhaite encourager une collaboration active entre l'Etat et les différentes confessions, de façon à trouver une solution acceptable pour les parties. Il estime que l'éducation religieuse pourrait être introduite dans les écoles à la condition de ne pas être obligatoire, d'être approuvée par les parents et de respecter la diversité religieuse.

(ii) Restitution de biens

128. Les biens fonciers sont un élément vital des mouvements religieux, car ce sont eux qui permettent l'exercice du culte. Les églises gréco-catholique et orthodoxe ont vu toutes les deux leurs biens confisqués. Il semblerait, qu'à ce jour, les positions des mouvements religieux diffèrent sur le sujet de la restitution de propriété. La recherche d'une solution acceptable doit donc être poursuivie activement. Le Métropolitain de l'Église orthodoxe a attiré l'attention du Commissaire sur le fait que de nombreux biens fonciers appartenant à l'Église étaient utilisés à d'autres fins qu'à celles du culte et s'est plaint de la non-exécution de décisions de justice portant sur la restitution de ces biens.

129. Le sort de l'Église gréco-catholique est encore moins enviable, en raison de sa liquidation en 1946. Cette Église est confrontée à un véritable problème de réhabilitation. Le Cardinal a indiqué que des discussions avaient eu lieu et que des promesses avaient été faites, sans pour autant donner lieu à des efforts cohérents de la part du gouvernement. Il soutient que l'Église gréco-catholique a demandé la réhabilitation mais qu'aucun résultat n'avait été obtenu dans ce sens. En outre, les collectivités locales ont indûment vendu des

¹³ Les chrétiens orthodoxes sont répartis entre les églises suivantes : église orthodoxe ukrainienne – Patriarchat de Moscou, église orthodoxe Patriarchat de Kiev et église orthodoxe autocéphale d'Ukraine.

¹⁴ <http://mjp.univ-perp.fr/constit/us1787a.htm>.

biens appartenant à l'origine à l'Église. Le Commissaire recommande qu'une formule soit trouvée qui permette une collaboration à l'échelon local si rien n'est encore en place au niveau de l'Etat central.

(iii) Intolérance et discrimination

130. Un accroissement de l'islamophobie est signalé dans toute l'Europe et l'Ukraine ne fait pas exception à la règle. Le Commissaire a rencontré le Grand moufti musulman, le Cheik Akhmed Tamim, qui a confirmé cet état de fait. Le Grand moufti a reconnu que cette intolérance pouvait s'expliquer par les événements d'il y a quelques années. La crainte, aussi regrettable qu'injustifiée de certains, ne justifie pas le degré d'intolérance atteint en Ukraine. Le Grand moufti a fait référence à des publications insultantes pour les Musulmans émanant du ministère de l'Éducation. Il a également exprimé le regret des représentants de la foi musulmane d'être exclus des rencontres œcuméniques alors qu'ils souhaitaient instaurer un dialogue avec d'autres confessions.

131. Les doléances exprimées par le Grand moufti ont été confirmées par ce que le Commissaire a vu durant sa visite. Lorsque ce dernier s'est rendu à la mosquée de Kiev, il a noté avec satisfaction qu'un permis de construire avait été accordé à la confession musulmane. Selon le Grand moufti, ce permis a néanmoins eu un coût élevé. En effet, la mosquée a dû être construite trois mètres en dessous du niveau du sol de façon à être moins visible. Par conséquent, il a fallu procéder à d'importantes excavations avant de commencer la construction proprement dite. Par ailleurs, le Commissaire a été vivement préoccupé de constater que l'édifice, se trouve loin du centre-ville. La mosquée ne dispose même pas d'un minaret, en raison de financements insuffisants. Dans le bâtiment, les salles de classe de l'école religieuse sont souterraines et ne bénéficient donc pas d'un éclairage naturel. Il s'en dégage aussi une odeur de moisi nocive pour les enfants. Cette brève description donne une idée des difficultés rencontrées par les Musulmans en Ukraine.

132. Le Commissaire estime que toutes les formes d'intolérance et de discrimination, dont l'islamophobie, doivent être combattues par les autorités. Ces dernières doivent établir un lien solide avec les différents mouvements religieux et s'efforcer d'alléger les difficultés rencontrées quotidiennement par ces derniers.

X. Discrimination et groupes vulnérables

1. Femmes

a) Participation au monde du travail et à la vie publique

133. L'Ukraine a ratifié tous les grands instruments juridiques internationaux interdisant la discrimination à l'encontre des femmes. En droit national, la discrimination fondée sur le sexe est interdite par l'Art. 24 de la Constitution et l'Art. 2 (1) du Code du travail.

Toutes ces dispositions offrent une base solide garantissant l'égalité entre hommes et femmes. En outre, durant l'époque soviétique, la politique d'émancipation des femmes a eu un certain succès et a ouvert la voie à l'égalité.

134. Le 8 septembre 2005, le Président Iouchtchenko a promulgué une loi établissant l'égalité des droits entre hommes et femmes, et offrant une protection juridique contre la discrimination fondée sur le sexe. Toutefois, les observateurs des droits de l'homme et des groupes féministes ont remarqué que la discrimination demeurait fréquente dans le monde du travail. La discrimination à l'encontre des femmes à la recherche d'un emploi se manifeste dans la rédaction des offres d'emploi et la réalisation des entretiens d'embauche. Régulièrement, les organismes publics tout comme les entreprises privées demandent des candidats plus souvent que des candidates. Par ailleurs, les employeurs refusent souvent des emplois aux femmes en se basant sur la situation familiale de ces dernières. Compte tenu de ce qui précède, le Commissaire propose au ministère du Travail de mandater des inspecteurs pour surveiller les entretiens ou le processus d'embauche, mais aussi d'organiser des formations sur la question de l'égalité hommes-femmes.

135. Un examen plus précis de la situation des femmes révèle que la représentation féminine au Parlement a diminué depuis l'époque de l'Union soviétique, lorsque les femmes bénéficiaient d'un quota de 30 %. En 2006, seuls 8 % des parlementaires étaient des femmes. En même temps, un certain nombre de faits illustrent de façon frappante le rôle des femmes dans la société. Mme Yuliya Tymoshenko, ancien Premier ministre, est aujourd'hui chef de file de l'opposition au Parlement. Le président Iouchtchenko a nommé les premiers gouverneurs femmes de l'histoire de l'Ukraine : Mme Nadia Deyeva à la région de Dnipropetrovsk et Mme Nina Harkava à la région de Sumy. Enfin, Mme Karpachova est actuellement l'Ombudsman parlementaire. Ces exemples méritent d'être cités, mais ils continuent de faire figure d'exception. Les secteurs d'activité comptant une majorité de femmes parmi leur personnel sont ceux qui offrent les salaires les plus bas. Enfin, en règle générale, les postes de direction ne sont pas occupés par des femmes.

136. Le ministre de la Famille, de la jeunesse et des sports a expliqué au Commissaire que cela ne faisait qu'un an que la loi sur l'égalité hommes-femmes était en vigueur. Il a également informé le Commissaire que le gouvernement travaillait sur des instruments juridiques permettant de mettre correctement en œuvre les dispositions de ce texte. Le 12 avril 2006, le Cabinet des ministres d'Ukraine adoptait le décret sur les experts juridiques spécialisés dans l'égalité hommes-femmes. Ce décret a été pris conformément à l'Article 4 de la loi ukrainienne sur la garantie de l'égalité des droits et des chances des hommes et des femmes. Le Commissaire recommande le recrutement actif de femmes dans le service public et l'interdiction de tout recrutement discriminatoire.

b) Violence vis-à-vis des femmes

137. La violence à l'encontre des femmes demeure un problème grave dans la société ukrainienne. Les violences conjugales, bien qu'illégales, sont courantes, et les pouvoirs publics exercent souvent des pressions sur les femmes pour qu'elles ne portent pas plainte contre leur mari. La violence familiale est un délit en vertu de l'Art. 173.2 du Code

administratif, mais les ONG rencontrées par le Commissaire estiment qu'au moins 50 % des femmes ukrainiennes ont fait ou font l'objet de violences physiques ou psychologiques dans leur foyer.

138. Lorsque le Commissaire a visité le centre de garde à vue de Brovary, l'administration du centre a affirmé que la violence familiale était un vrai problème et qu'elle résultait souvent de l'abus d'alcool. Des difficultés sociales endémiques comme la toxicomanie ou l'alcoolisme augmentent la prévalence du phénomène.

139. Des centres d'appel publics ou d'autres formes de soutien matériel aux victimes d'abus sont rares. Les ONG tentent d'apporter un soutien aux femmes battues par la mise en place de centres d'hébergement. La violence faite aux femmes ne bénéficie pas d'une couverture médiatique étendue, malgré les efforts des groupes de défense des droits de l'homme pour mettre en évidence ce problème. Toutefois, des progrès relatifs ont été réalisés dans ce domaine, avec l'adoption d'une loi sur la violence familiale et la mise en place de centres de réadaptation. Malheureusement, ces centres s'adressent uniquement aux femmes de moins de 35 ans. Le Commissaire s'inquiète également du fait que les fonctionnaires peuvent reprocher à la victime un comportement provocateur.

140. Le viol est un délit en vertu de la loi ukrainienne, mais le viol conjugal n'en fait pas clairement partie. Une loi condamnant « les rapports sexuels forcés avec une personne matériellement dépendante » permettra peut-être des poursuites au titre du viol conjugal. Cela ne suffit pas, cependant. En effet, un époux peut échapper à la condamnation en fonction de l'interprétation donnée à « matériellement dépendante ». Le ministère de l'Intérieur a souligné qu'une unité spéciale était chargée des violences familiales et a assuré le Commissaire que la lutte contre ces violences était une priorité.

141. Toutefois, le Commissaire a noté un certain embarras, de la part des représentants des forces de l'ordre rencontrés au cours de sa visite, lorsqu'il a abordé ce sujet grave et douloureux. La protection de la vie privée est invoquée pour éviter d'aborder le problème. Étant en désaccord total avec cette démarche traditionaliste déplacée, le Commissaire estime qu'il est grand temps pour l'Etat de refuser l'impunité en matière de violence familiale ; il considère que les pouvoirs publics doivent faire appliquer la législation adoptée pour mettre un terme à ces pratiques qui restent répandues.

142. Le Commissaire propose un amendement législatif concernant le viol conjugal. L'absence de sanction juridique encourage ce comportement déviant. Il demande instamment au gouvernement d'adopter et de faire appliquer des mesures répressives adaptées pour lutter contre la violence domestique. Toutes les institutions devraient tenir compte des spécificités hommes-femmes. Il faut aussi rappeler que les problèmes de violence domestique ne peuvent être résolus que par une certaine ingérence dans la vie privée et, par conséquent, par l'engagement de tous les membres de la société. Dans ce but, l'un des instruments les plus efficaces est la prévention, c'est-à-dire des mesures permettant à la société de prendre conscience et d'être responsable du fait que les violences domestiques ne doivent pas être tolérées. Si un consensus dans ce sens se dégage, il s'agirait d'un premier pas important vers la fin de ce type d'abus.

c) Traite d'êtres humains

143. La traite d'êtres humains est définie comme l'acquisition d'un être humain dans le but de réaliser un profit, de quelque nature qu'il soit. La traite d'êtres humains est le problème le plus alarmant qui se pose à la société ukrainienne d'aujourd'hui. Il peut s'expliquer par le dénuement croissant des pauvres, la discrimination à l'emploi des femmes et l'insuffisance des peines à l'encontre des trafiquants.

144. Pour lutter contre ce problème, l'Ukraine a entrepris un certain nombre de démarches importantes. En mars 1998, la traite d'être humains est devenu un délit passible de trois à quinze ans d'emprisonnement, aux termes de l'Art. 149 du Code pénal. L'Ukraine a fait des progrès dans le renforcement de la capacité institutionnelle consacrée à la traite des êtres humains. En août 2005, un service spécialisé a été mis en place au ministère de l'Intérieur pour traiter ces délits à l'échelon national et régional. Un département spécialisé a également été introduit au sein du parquet. Des recommandations méthodologiques ont été produites dans ce département pour la détection et l'enquête concernant les affaires de traite d'êtres humains. La coopération internationale semble toutefois être insuffisante. L'Ukraine participe activement dans les activités de coopération anti-traite des êtres humains du Conseil de l'Europe et bénéficie du projet commun du Conseil de l'Europe et de la Commission Européenne : « Coopération internationale en matière pénale ». Le 17 novembre 2005, l'Ukraine a signé la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains. Après les élections 2006, le président était censé d'effectuer des formalités nécessaires afin de présenter un projet de loi sur la ratification de la convention. Le Commissaire espère que la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains sera opérationnelle au niveau national au plus vite.

145. La traite d'êtres humains existe à assez grande échelle ; il touche les groupes les plus vulnérables de la société, c'est-à-dire les femmes et les enfants. La corruption ne facilite pas, non plus, l'éradication progressive de ce trafic. La corruption du système judiciaire et de la police continue d'entraver la lutte contre la traite d'êtres humains par les pouvoirs publics. Des ONG ont affirmé que la police municipale et les garde-frontières recevaient des pots-de-vin s'ils fermaient les yeux sur ce trafic.

146. Compte tenu du climat social et économique actuel, l'immense majorité des victimes de ce trafic sont des femmes, qui sont prostituées. Les rabatteurs recourent à des publicités ou forcent des femmes dans le dénuement à se prostituer, sur le territoire national ou à l'étranger, où elles sont envoyées en échange de la promesse d'un avenir meilleur. L'Ukraine est aussi l'un des principaux pays de transit dans le commerce mondial d'êtres humains. Les pouvoirs publics n'accordent pas la protection ni les services adaptés aux victimes. Des mesures rigoureuses devraient être mises en place pour remédier à cette situation.

147. Les principaux efforts de réintégration et de suivi des victimes du trafic d'êtres humains sont réalisés par des ONG et financés par la communauté internationale. À Kiev, une structure perfectionnée a été mise en place par l'Organisation internationale pour les

migrations ; ce dispositif aide les victimes à se réintégrer dans la société, en leur donnant un soutien psychologique. Même si le Commissaire encourage le travail réalisé par cette organisation, cela ne dispense pas l'Etat de prendre des mesures de même nature. L'Etat doit renforcer encore la lutte contre ces délits particulièrement odieux.

2. Enfants

148. L'Ukraine a ratifié la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant le 21 août 1991. L'importance de ce texte ne peut être surestimée et son application devrait garantir une protection pleine et entière des enfants.

149. Les enfants d'Ukraine souffrent de la crise économique qui persiste depuis l'indépendance, en 1991. La grande pauvreté née de la situation économique actuelle incite certains à subvenir à leurs besoins par des moyens illicites. Selon Mme Karpachova, Ombudsman parlementaire, 33 % des adolescents de moins de 16 ans sont indépendants financièrement.

150. Les abus contre les enfants persistent, car ces derniers disposent de moyens très limités pour signaler les violences dont ils sont victimes et les autres violations de leurs droits. Ils peuvent aussi hésiter à parler par peur des représailles. Les interlocuteurs du Commissaire ont aussi souligné la situation tragique des enfants de la rue, exposés à toutes sortes de dangers. La majorité d'entre eux ont encore une famille, mais ont été abandonnés par des parents alcooliques ou incapables de surmonter certaines épreuves de la vie. Cette tragédie suscite d'ailleurs des questions sur l'ensemble de la société ukrainienne.

a) Orphelinats

151. Les orphelinats restent nombreux dans le pays. La majorité d'entre eux sont encore gérés selon des méthodes datant de l'époque soviétique. Conformément à l'avis du rapporteur spécial de l'ONU sur la vente et la pornographie impliquant des enfants, qui s'est rendu en Ukraine quelques semaines avant le Commissaire, les ONG ont affirmé que les orphelinats étaient trop grands et autosuffisants : en d'autres termes, ces établissements n'incitent pas les enfants à chercher des réponses en-dehors de leurs murs. Tant qu'ils sont mineurs, les enfants ne sont pas mis en situation d'affronter le monde extérieur. En ne favorisant pas l'intégration future des enfants dans la société, ces établissements les mènent souvent en prison peu après leur majorité. Le Commissaire a été informé de la création de premiers établissements de type familial ; il incite le gouvernement à redoubler d'efforts dans ce sens.

152. De l'avis général, dans la société civile, la responsabilité des orphelinats relève d'un trop grand nombre de ministères. La séparation des tâches finit par créer une dilution des responsabilités entre de trop nombreuses administrations.

b) Enfants des rues

153. Le phénomène des enfants abandonnés ne se limite pas à l'Ukraine. On le trouve dans tous les anciens pays satellites de l'U.R.S.S. La dureté des réformes économiques, la perte des repères traditionnels, le recul des financements publics et de la protection sociale, la crise économique et l'augmentation du chômage ont largement contribué à répandre l'épidémie. Certains adultes, incapables de gérer les nouvelles réalités socio-économiques, ont sombré dans l'alcoolisme et la toxicomanie et ont abandonné leurs enfants. D'autres, incapables de trouver du travail, ont opté pour l'émigration sans pouvoir emmener leurs enfants.

154. Les ONG de Lviv ont informé le Commissaire qu'un grand nombre de parents concernés étaient des travailleurs migrants cherchant un emploi à l'étranger et laissant leurs enfants derrière eux. Les enfants sont alors le plus souvent confiés aux grands-parents, qui les élèvent, mais ils sont parfois laissés seuls. Une fois la figure maternelle partie, ces enfants abandonnés sont impliqués dans de la petite délinquance, se prostituent et deviennent toxicomanes. Ils finissent dans la rue et tendent à séjourner en prison (l'âge de la responsabilité pénale est de 14 ans) lorsqu'ils sont confrontés aux défis du monde réel. Le principal problème, compte tenu de ce qui précède, est l'absence d'un système de soins de proximité. Il n'existe aucun centre de réinsertion ni aucun autre moyen d'intégrer ces jeunes dans la société. Aucune campagne n'est menée auprès des jeunes adolescents pour les sensibiliser à l'usage de la drogue, et le recours à des produits de substitution comme la méthadone est illégal. En outre, le risque est important pour ces jeunes de contracter le VIH.

155. À Odessa, les ONG ont attiré l'attention du Commissaire sur le fait que les enfants abandonnés n'avaient pas de documents d'identité. C'est de cette absence de papiers que découlent généralement tous les autres problèmes qu'ils rencontrent comme la déscolarisation, l'absence d'accès aux soins ou aux traitements de désintoxication, la prostitution, etc. Les ONG prennent la lourde responsabilité de tenter de trouver des papiers pour les enfants, mais la procédure est longue et coûteuse. À Odessa, elles ne réussissent à faire établir des papiers que pour deux à trois jeunes par an.

156. Le Commissaire a visité un centre de délinquants juvéniles et d'enfants sans abri à Kiev. Ce centre prend en charge les enfants durant 30 jours après qu'ils ont été trouvés dans la rue, puis ces derniers sont envoyés dans une famille d'accueil ou un orphelinat. Durant cette période transitoire, le personnel s'efforce de les réintégrer. Le Commissaire a été impressionné par la dévotion et l'attention quasi-maternelle accordée aux enfants par le personnel du centre visité, à commencer par le directeur lui-même. Toutefois, il a été alarmé par l'absence manifeste de financements. L'afflux d'enfants des rues ne s'accompagne pas d'une augmentation correspondante du budget qui leur est alloué. Les conditions matérielles dans le centre étaient incroyablement rudimentaires. Le

Commissaire a été heureux d'apprendre que le ministère de l'Intérieur s'était engagé à tenter d'augmenter les fonds alloués à ces centres. Le Commissaire encourage la poursuite du développement de ces institutions, ainsi que de centres de soins de proximité et de centres de réintégration pour les jeunes.

c) Violences à l'encontre des enfants

157. Au sein de la famille, la violence persiste, car elle se déroule derrière les portes closes du droit à la vie privée. Mme Karpachova, Ombudsman parlementaire, affirme que le phénomène est en progression. Il ne faut plus laisser régner la loi du silence.

158. L'Art. 52 de la Constitution dispose que « toute forme de violence exercée à l'encontre d'un enfant ou toute exploitation de ce dernier est punie par la loi ». La loi interdisant les violences à l'encontre des enfants existe. En effet, le châtement corporel est interdit à la maison aux termes de la loi de 2002 sur la prévention de la violence domestique. La loi sur la protection des enfants de 2001 interdit toute forme de violence (physique ou psychologique) à l'encontre d'un enfant ainsi que l'exploitation d'un enfant y compris provenant d'un parent. Art.150 du Code de la famille de 2003, entrée en vigueur en 2004, interdit toute forme de châtement corporel des enfants par leurs parents. De même, le châtement corporel est interdit à l'école. L'Art. 126(1) du Code pénal punit les violences qui incluent vraisemblablement les violences à l'encontre des enfants, mais cette disposition ne comprend pas, toutefois, les violences psychologiques. Cette exclusion est regrettable, les enfants pouvant être particulièrement sensibles aux mauvais traitements psychologiques. Dans un certain nombre de pays, un numéro d'appel gratuit s'est révélé être une initiative réussie, un tel dispositif donnant aux enfants un lieu où exprimer leurs plaintes. Le Commissaire recommande aux autorités de mettre en place cet instrument utile. En Ukraine, les enfants sont également exposés à des violences sexuelles. La pornographie impliquant des enfants est répandue. L'Art. 301 punit l'importation, production, vente et distribution de supports pornographiques. La mise en œuvre adéquate de ces dispositions nécessite encore, toutefois, d'être étudiée de près.

159. Aucune plainte n'est déposée devant la police ukrainienne par les enfants. Lors de ses visites à des postes de police, le Commissaire n'a pas eu connaissance de plaintes. Par conséquent, il se demande s'il existe suffisamment de mécanismes permettant aux enfants d'être entendus sans crainte des représailles.

d) Scolarisation

160. En Ukraine, l'école est gratuite et obligatoire jusqu'à l'âge de 15 ans. Un nombre croissant d'enfants, toutefois, est obligé de quitter l'école parce que leur famille ne peut assumer cette charge financière. L'illettrisme est donc en hausse¹⁵. Les enfants roms sont les plus affectés par le phénomène, car ils sont partiellement rejetés par la société.

¹⁵ L'UNESCO signale que 16 % des enfants en âge de fréquenter l'école primaire ne sont pas scolarisés.

Toutefois, des initiatives positives existent pour les autres minorités. Ainsi, il est prévu de publier des manuels scolaires en hongrois, en slovaque et en roumain. Le ministère de l'Éducation a souligné l'existence d'un accord tripartite de coopération sur l'organisation de l'école, auquel participent le ministère de l'Éducation, une association de parents et un groupe d'étudiants finissant leurs études. Le Commissaire ne peut qu'encourager une telle démarche éducative reposant sur la participation.

161. Afin que les enfants puissent continuer de fréquenter l'école, il est important de disposer d'une législation qui limite le droit des enfants à travailler. Si l'âge minimal pour travailler est de 16 ans, il peut être abaissé, dans des circonstances exceptionnelles et dans certains secteurs d'activités, sous réserve du consentement parental. L'Ombudsman parlementaire a signalé que 33 % des enfants de moins de 16 ans travaillaient à plein temps.

162. Le Commissaire a porté toute son attention aux institutions venant en aide aux enfants handicapés. La situation financière des institutions qui hébergent ces enfants s'est dégradée : la majorité des enfants handicapés n'est pas placée dans des institutions spécialisées et se voit dénier le droit à l'éducation. En effet, le système éducatif général n'offre pas d'infrastructures d'hébergement adaptées à ces enfants. 163. Actuellement, les institutions éducatives destinées aux enfants mentalement diminués sont peu nombreuses et les établissements publics d'enseignement, ne sont pas adaptés pour répondre aux besoins particuliers de ces enfants. Les jeunes adultes handicapés vivent souvent dans des familles monoparentales et les mères célibataires ont du mal à équilibrer leur vie professionnelle et les besoins particuliers de leurs enfants handicapés.

164. Au départ, le président Iouchtchenko s'était opposé à la ratification de la Charte sociale révisée car, selon lui, l'Ukraine n'était pas en mesure de faire face aux obligations financières en découlant par manque de moyens budgétaires. La Charte Social révisée a toutefois été ratifiée plus tard en décembre 2006.

165. À l'occasion de sa visite, le Commissaire n'a pas eu l'occasion de se rendre dans des institutions destinés aux enfants ne pouvant être intégrés au système scolaire. Selon les ONG, ces enfants sont simplement lavés et nourris, dans ces établissements. Ils mangent à même le sol et sont attachés. L'un des principaux problèmes relevés par les ONG dans ces lieux est celui de la malnutrition. Ce facteur s'explique facilement compte tenu du manque de personnel, les enfants ayant du mal à avaler ou à se nourrir en raison de leur handicap. Ils ne peuvent pas non plus bénéficier d'une activité physique suffisante en raison du manque de personnel qualifié pour les surveiller. Le Commissaire a été informé du fait que l'Etat accordait une somme forfaitaire pour chaque enfant handicapé. Cet argent est conservé sur un compte en banque géré par le directeur de l'établissement. Ce dernier emploie généralement ces fonds pour l'institution et non pour chaque cas individuel. Le Commissaire comprend les difficultés financières rencontrées par le personnel. Il recommande vivement que les ressources soient mieux distribuées en faveur des enfants dans ces institutions. En effet, un enfant handicapé peut faire des progrès s'il est correctement nourri.

166. Le Commissaire a pu visiter un établissement scolaire destiné à des enfants ayant des difficultés d'apprentissage (établissement n° 88 pour enfants handicapés, situé dans la banlieue d'Odessa). Cet établissement accueille des orphelins mais aussi des enfants placés là par leur famille. Le Commissaire a été impressionné par l'engagement du personnel employé dans cet établissement. Bien que disposant de moyens très réduits, le personnel a pu créer un environnement familial. L'eau chaude manque, mais les enfants prennent cinq repas par jour. Ils sont fortement incités à développer leurs talents artistiques et manuels. Cet établissement peut servir de modèle pour d'autres écoles. Le personnel de l'établissement a indiqué au Commissaire que des travaux étaient prévus pour remédier au délabrement des bâtiments. Malheureusement, la municipalité n'a pas alloué les fonds nécessaires. Le Commissaire demande instamment aux autorités compétentes de se pencher sérieusement sur cette question et de faire tout ce qui est dans leur pouvoir afin de trouver les fonds nécessaires à la réalisation de réparations dont la nécessité est évidente. En outre, plus généralement, le Commissaire recommande la mise en place d'un système de soins spéciaux destinés aux enfants handicapés et à ceux ne bénéficiant d'aucune protection sociale. Parallèlement, il est nécessaire de fournir une formation adéquate au personnel employé dans ces institutions.

e) Abus sexuel

167. La pornographie impliquant des enfants est un problème considérable en Ukraine. En 2005, des mesures ont été prises pour tenter de réduire le phénomène, en particulier sur l'Internet. Les violences sexuelles à l'encontre des enfants ne constituent un délit que si la victime a moins de 16 ans. Les ONG soutiennent que, sur cette question, la législation est plus théorique que pratique et qu'il n'existe aucun système de suivi des affaires d'abus sexuel. Enfin, il est évident que les enfants des rues constituent une cible privilégiée pour l'abus sexuel et la traite d'enfants utilisés à des fins sexuelles ou de main d'œuvre. À la fin de sa visite de six jours en Ukraine, M. Juan Miguel Petit, Rapporteur spécial de l'ONU sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, a recommandé à l'Ukraine de bâtir un « nouveau modèle » de protection des enfants passant par une participation plus importante des ONG. Le Commissaire partage pleinement ces conclusions.

3. Personnes âgées

168. Durant sa visite, les interlocuteurs du Commissaire représentant la société civile ont fait remarquer avec une certaine amertume que les personnes âgées et les enfants constituaient les catégories les plus vulnérables de la population ukrainienne et qu'elles devaient donc être les mieux protégées. En effet, les personnes âgées connaissent une situation des plus difficiles, et une amélioration n'est pas encore en vue. Comme dans de nombreux autres pays de l'ex-U.R.S.S., le système de protection sociale est sorti particulièrement affaibli de l'ère communiste, affectant les strates les plus fragiles de la société, notamment les personnes âgées. Les pensions de retraite ont diminué, les services médicaux, assez efficaces, ont été démantelés, et l'aide sociale a pour ainsi dire disparu. Outre ces changements difficiles, l'épargne a fondu en raison des dévaluations

successives. Les conséquences de ces événements n'ont pas tardé à se manifester : baisse spectaculaire, d'environ dix ans, de l'espérance de vie moyenne, augmentation de la mortalité et appauvrissement conséquent des personnes âgées. Tout cela a entraîné une crise psychologique, les personnes âgées considérant que leur vie ne valait pas grand-chose. Il est pourtant important de souligner que la richesse accumulée jusqu'à présent par l'Ukraine trouve ses racines dans le dur travail accompli par les générations précédentes. Ce travail mérite d'être reconnu. Par conséquent, compte tenu de la situation actuelle de ce groupe de la population, des actions correctives doivent figurer parmi les premières priorités des pouvoirs publics.

169. De nombreux défis doivent être relevés, en particulier dans le domaine des soins de santé aux personnes âgées. L'espérance de vie moyenne en Ukraine n'est que de 67 ans (75 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes). Selon la publication *Country Profile* de l'*Economist Intelligence Unit*, l'Ukraine arrive au 113^e rang mondial en termes d'espérance de vie¹⁶ et les personnes du troisième âge vivent souvent dans la pauvreté.

170. En Ukraine, les retraites reposent sur un système de répartition. En 2003, le gouvernement a voté une réforme du dispositif en y ajoutant un second pilier obligatoire et un troisième pilier reposant sur un financement volontaire. Or cette loi n'est jamais entrée en vigueur, ses fondements administratifs et institutionnels n'étant pas terminés. Pourtant, le système des retraites doit absolument être réformé en priorité. Non seulement il contribuera à améliorer le niveau de vie actuel, mais il garantira aussi les droits des futures générations de personnes âgées.

171. L'accent a été largement mis sur le fait que l'Ukraine n'étant pas un pays riche, 11,5 millions de retraités vivaient en dessous du seuil de pauvreté. La baisse d'efficacité du système de sécurité sociale est très problématique. Ce système continue toutefois de reposer sur le principe de la gratuité des soins. Il est toutefois de notoriété publique qu'une opération chirurgicale, par exemple, nécessite le paiement d'un « supplément » si l'on veut être correctement soigné. Les hôpitaux manquent de médicaments, de nourriture et même de draps. Les patients doivent donc contribuer à leurs soins. Les personnes âgées sont les premières victimes de ce système, car elles ne disposent que de maigres ressources. Elles sont confrontées à la corruption, ne reçoivent pas les soins dont elles ont besoin et ne font donc plus confiance au système, dans son ensemble.

172. La situation des Ukrainiens travaillant à l'étranger a également été soulignée. Ces derniers ne peuvent généralement pas bénéficier d'une retraite complète en l'absence d'accord bilatéraux. Un autre problème, selon les interlocuteurs du Commissaire, est que la législation sur les retraites ne permet pas aux personnes ayant travaillé et cotisé en Ukraine et ayant donc acquis le droit au versement d'une pension, de percevoir leur retraite si elles décident de vivre à l'étranger à la fin de leur carrière. Cette situation contrevient au principe d'égalité entre citoyens. Le Commissaire demande instamment aux autorités de rétablir le versement des pensions à toutes les personnes qui en ont été privées.

¹⁶ Economist Intelligence Unit Report, Country Profile 2006 p.21.

4. LGBT

173. La Constitution de l'Ukraine comprend un ensemble de dispositions anti-discriminatoires et chacun peut saisir le tribunal au motif de ces dispositions (article 8 de la Constitution d'Ukraine). La notion d'« orientation sexuelle » ne figure toutefois dans aucun texte de loi ukrainien. Il est essentiel de garder à l'esprit qu'à l'époque de l'Union soviétique, l'homosexualité était considérée comme un délit et un trouble mental grave. Jusqu'en 1991, l'Art.122 du Code pénal considérait que des rapports homosexuels et non violents entre adultes constituaient un délit. L'Ukraine a été pourtant l'un des premiers pays postsoviétiques à dépénaliser les rapports homosexuels. Toutefois, le changement de mentalité n'a pas suivi. L'Art. 22 du Code du travail établit la liste des facteurs discriminatoires, mais l'orientation sexuelle n'y figure pas.

174. *Nash Svit/Mir*, l'ONG des homosexuel(le)s d'Ukraine, que le Commissaire a rencontré, a réalisé une étude dont les résultats sont les suivants. Sur 1 200 personnes interrogées, 37 % pensent que les associations et les clubs destinés aux minorités sexuelles devraient être interdits, 21 % ne sont pas du tout d'accord avec cette opinion et 44 % n'ont pas d'opinion précise sur la question. *Nash Svit/Mir* a identifié certains domaines, plus problématiques que d'autres. La discrimination existe dans les aspects les plus importants de la vie de tous les jours, en particulier en ce qui concerne l'emploi et les rémunérations, la santé et la protection sociale. Les homosexuels font souvent l'objet d'une discrimination sur le lieu de travail. Par ailleurs, les cas les plus fréquents qu'ils signalent en matière de discrimination portent sur l'inégalité de l'accès aux services médicaux et sociaux. Parmi les personnes ayant répondu au sondage, celles qui ont signalé que l'orientation sexuelle donnait lieu à des pratiques discriminatoires ont aussi affirmé que la question était surtout problématique dans l'emploi et l'éducation.

175. Il est important de savoir, aussi, que les personnes interrogées ont affirmé le plus souvent avoir eu du mal à faire respecter leurs droits dans leurs relations avec les organismes publics, notamment avec les forces de l'ordre. La violation des droits des personnes homosexuelles est le plus souvent le fait des fonctionnaires des forces de l'ordre. En outre, le discours homophobe n'est pas rare dans les médias, ce qui est inadmissible.

176. Le Commissaire s'accorde avec la société civile sur des suggestions permettant de lutter contre les tendances homophobes : intégration claire de la communauté homosexuelle à la législation anti-discrimination, sensibilisation accrue et formation des fonctionnaires au droits individuels, reconnaissance juridique des alliances entre personnes de même sexe, introduction de programmes publics de soutien social à la communauté homosexuelle qui tiennent compte des besoins de cette dernière, élaboration et mise en application de textes de loi dans ce sens.

5. Personnes sans abri

177. Le niveau de vie a baissé en Ukraine. Comme l'Ombudsman parlementaire l'a mentionné au Commissaire, 70 % de la population perçoit un revenu qui ne couvre pas ses besoins fondamentaux. La plupart du temps, cette population ne peut s'offrir un logement décent. Par conséquent, 0,5 % de la population urbaine adulte se retrouve sans logement. Une telle situation est problématique et s'ajoute à des conditions de vie déjà particulièrement difficiles en Ukraine. Point positif, le président a reconnu l'urgence de s'attaquer au problème des personnes sans abri. Le Premier ministre a assuré le Commissaire que l'élaboration d'un programme spécial consacré à la question était en cours.

178. Récemment, une loi a été adoptée sur la couverture sociale de base destinée aux personnes sans abri et aux enfants des rues. Cette loi définit ce qu'est une personne sans abri et énumère ses droits fondamentaux. Il s'agit de la première étape fondamentale de l'aide à ces personnes. Le Commissaire a visité un centre à Odessa, qui proposait un hébergement uniquement pour la nuit aux personnes sans abri, sauf pour les malades. Les toxicomanes doivent être signalés à la police. Ce centre comprend 150 lits, mais en période de « pointe », c'est-à-dire, principalement, lorsqu'il fait froid, les lits sont rares et des personnes sont refusées. En raison de restrictions budgétaires, le personnel ne peut pas fournir de chaussures aux personnes sans abri. Par ailleurs, il existe des limites quand à la durée de l'hébergement : les habitants d'Odessa peuvent rester 4 jours et ceux qui viennent d'ailleurs 6 jours. Deux repas sont servis par jour. Le financement, à hauteur de 4,72 UAH par jour et par personne, est fourni par la municipalité.

179. Les femmes ne sont pas acceptées dans ce centre, mais sont hébergées dans un couvent. Le personnel doit redistribuer les sans abri tous les quelques jours pour éviter les actes de violence et il est confronté à des problèmes considérables lorsqu'il veut venir en aide à des personnes dont un grand nombre est atteint de troubles mentaux. Ce type d'établissement n'est pourtant pas courant, dans l'Ukraine d'aujourd'hui, et ceux qui existent pâtissent d'un manque de financements. Il est nécessaire de fournir les fonds adaptés à ces centres afin qu'ils disposent des moyens dont ils ont besoin.

XI. PROBLEMES LIES AU SYSTEME DE SANTE

180. L'Art. 49 de la Constitution dispose que chacun a le droit d'être soigné. Toutefois, le manque de financements des établissements sanitaires est manifeste, qu'il s'agisse des hôpitaux généraux locaux privés ou publics. Les zones rurales et les petites agglomérations souffrent davantage de cette situation que les grandes villes. La gratuité des soins est le domaine le plus touché. Un financement complémentaire est exigé du patient, y compris dans les hôpitaux publics.

181. Un autre point méritant d'être mentionné porte sur les salaires des médecins. Ceux que le Commissaire a rencontrés disent qu'il est quasiment impossible de vivre correctement avec celui qu'ils perçoivent. Par conséquent, les jeunes générations ne sont pas attirées par ce métier. Cela dit, l'essentiel du problème se situe dans les institutions médicales.

182. Un dispositif juridique existe pour les personnes handicapées. La première initiative législative dans ce domaine date de 1992 : à l'époque, le ministre de la Santé avait approuvé le « programme de réadaptation et d'adaptation de la personne handicapée » (IPRI), ainsi que le « plan individuel de réadaptation et d'adaptation de la personne handicapée ». Le projet IPRI constitue une étape importante vers un système public de réadaptation, mais il est confronté à un problème de financement.

183. En 2001, une loi portant amendement à la loi sur la couverture sociale de base des personnes handicapées a été adoptée, dans le but de faciliter l'emploi des citoyens handicapés (n°2606-III). Des quotas d'embauche ont été fixés, en fonction de la taille de l'entreprise. En théorie, les employeurs qui ne respectent pas la loi doivent payer une amende au Fonds ukrainien de protection sociale des personnes handicapées. Dans la pratique, toutefois, l'embauche de personnes handicapées est « faussée » : ces personnes sont payées sans, toutefois, travailler, afin d'éviter à l'entreprise de modifier son infrastructure. Ces abus empêchent l'intégration des personnes handicapées dans la société.

184. Le 1^{er} juin 2005, le président Iouchtchenko a signé un décret portant sur « des mesures immédiates destinées à créer des conditions de vie favorables aux personnes présentant des capacités physiques limitées ». L'objectif du décret était d'améliorer l'accès des handicapés aux équipements collectifs (transports publics, stationnement, administrations). La situation n'a pas beaucoup évolué, en raison du manque d'efforts de la part des pouvoirs publics, et du manque de moyens financiers nécessaires pour la construction des infrastructures requises.

1. Établissements psychiatriques

185. L'internement dans un établissement psychiatrique ou d'éducation spéciale relève de la loi de 2000 sur les soins psychiatriques. Aux termes de l'Art. 23 de cette loi, l'internement est effectué à la demande du patient (ou, dans le cas de mineurs ou de majeurs incapables, par les parents ou le représentant légal) et sur les conclusions d'un groupe de médecins, dont un psychiatre. Une fois interné, le patient doit être examiné au moins une fois par une commission d'experts médicaux comprenant notamment un psychiatre, un psychologue et un enseignant spécialisé, afin de déterminer s'il doit être ou non maintenu dans l'établissement. Aux termes de l'Art. 24, la personne peut quitter le centre à sa propre demande ou si la commission d'experts estime qu'elle peut subvenir à ses besoins ; le patient peut aussi quitter les lieux suite à une décision judiciaire lorsque cette dernière établit l'illégalité de la mesure d'internement.

186. En ce qui concerne l'internement d'office, l'Art. 16 de la loi dispose qu'une personne internée d'office par décision d'un psychiatre doit être examinée par une commission comprenant au moins deux psychiatres de l'hôpital, dans les 24 heures suivant l'internement. Si cette commission constate que l'hospitalisation forcée est nécessaire, une demande d'internement d'office, au motif que la personne souffre de « troubles psychologiques graves » (à savoir qu'elle risque de porter atteinte à sa propre vie ou à la vie des autres) doit être transmise au juge dans les 24 heures.

187. Dans le cas d'un internement d'office, la commission de psychiatres de l'hôpital doit réétudier le placement chaque mois afin de déterminer s'il faut le prolonger ou y mettre un terme. Toute prolongation de l'internement au-delà de six mois requiert une nouvelle décision de justice, qui peut être contestée par le patient. Le juge doit voir le patient avant de prendre une décision. Cela signifie que l'un ou l'autre effectue un déplacement. Selon les ONG, des transports adaptés n'étant pratiquement jamais disponibles, le juge fonde sa décision sur l'opinion de la commission d'experts uniquement. Cette démarche formaliste ne répond pas à l'esprit de la loi et n'offre pas les garanties nécessaires.

188. La seconde question soulevée est celle de la quasi-impossibilité à obtenir une évaluation indépendante de l'état du patient. Il existe une réticence générale à faire appel de la décision de justice, par crainte de l'impossibilité pratique de mettre en œuvre un changement. Il semblerait que les mécanismes adaptés existent bien, mais qu'ils soient inapplicables dans la pratique.

189. Le Commissaire a pu visiter un établissement psychiatrique à Zaklad, un village près de Lviv, et un autre à Odessa. Il a généralement été frappé par le manque de moyens à la disposition du personnel pour dispenser les soins nécessaires. L'hôpital d'Odessa comptait 75 lits laissés aux soins de trois médecins et d'un interne.

190. Le salaire du personnel hospitalier, ainsi que 5 UAH par jour et par personne pour les repas et 2 UAH pour les médicaments, sont des montants extrêmement bas. Un médecin gagne à peine plus que le salaire minimum moyen. Il y a aussi un problème de sous-effectifs et certains membres du personnel ne sont pas suffisamment formés. Le personnel se plaint de l'absence de contact entre le juge et le patient potentiel en cas d'internement d'office. Par ailleurs, il n'existe aucun registre national, même si les informations sont archivées à l'échelon régional. Le Commissaire estime qu'il faut réexaminer la loi afin d'adapter la pratique à la théorie, et que de nouvelles méthodes de soins devraient être introduites dans les établissements psychiatriques.

2. VIH/SIDA

191. Selon les ONG, l'Ukraine est confrontée à une épidémie de SIDA qui touche toutes les catégories de la société et tout le pays. L'augmentation du nombre de personnes infectées par le VIH en Ukraine est alarmant : il a été multiplié par vingt au cours des cinq dernières années, certaines estimations allant jusqu'à 400 000 personnes infectées. Cette maladie infectieuse provoque un accroissement du nombre de cas de tuberculose, dus à l'affaiblissement du système immunitaire. Les chiffres sont difficiles à confirmer car les personnes sont rares à passer les tests et que le diagnostic est donc rarement posé.

Les ONG ont informé le Commissaire que la tuberculose était la principale cause de décès des personnes frappées du SIDA. La situation est particulièrement critique dans les prisons : 7 pour cent (14 000) des 200 000 détenus d'Ukraine ont contracté la tuberculose et plus de 40 % des décès en prison sont attribués à cette maladie.

192. L'accroissement effarant du nombre de toxicomanes, associé à des rapports sexuels non protégés, explique l'augmentation du SIDA. Les toxicomanes sont aussi souvent impliqués dans la prostitution et infectent des femmes qui ne s'injectent pas forcément des drogues par voie intraveineuse. Les régions les plus touchées à cet égard semblent être Dnipropetrovsk, Donetsk et Odessa.

193. L'ignorance des faits les plus simples concernant le SIDA est répandue en Ukraine ; les administrations nationales et locales reconnaissent qu'il y a un problème. Cette ignorance favorise aussi la discrimination à l'encontre des personnes atteintes du SIDA. Le manque de connaissances sur cette maladie aboutit facilement à la violation des droits de la personne infectée en matière d'emploi, d'éducation, de santé ou de droit à la vie privée, en raison des craintes relatives au virus.

194. La transmission du virus n'est pas uniquement liée à la prostitution. Elle est aussi liée à la consommation de drogues. Il a été souligné que les toxicomanes avaient peur d'être arrêtés. Le Code pénal (Art. 307) et le Code des délits administratifs (Art.44) n'interdisent pas la consommation, en soi, mais la production illégale, l'achat, le stockage le transport et la distribution de narcotiques. Les toxicomanes ne sont donc pas incités à se procurer par exemple des seringues stériles pour l'injection de drogues. En faisant l'acquisition de ce matériel, qui aurait pourtant réduit la propagation de l'épidémie, ils craignent d'être identifiés et immédiatement arrêtés.

195. Rares sont les médecins formés dans les thérapies antirétrovirales. Toutefois, le principal problème auquel sont confrontées les personnes infectées par le virus est la discrimination dont elles font l'objet en matière de soins. Le SIDA est stigmatisé socialement et cela influence le jugement des médecins. Plusieurs représentants d'ONG ont affirmé que un nombre de médecins refusaient délibérément de soigner des patients atteints du SIDA, notamment la tuberculose chez les patients infectés par le VIH. Selon les ONG, une autre forme de discrimination porte sur la demande illégale de paiement pour les soins (violation du principe de gratuité des soins).

196. Le caractère illicite de produits de substitution de la drogue, comme la méthadone, ne facilite pas non plus la diminution du nombre de personnes atteintes du SIDA. Le Commissaire est vivement préoccupé par la diffusion du virus et y voit une catastrophe potentielle pour l'Ukraine. L'Ukraine ne doit pas succomber à la « fatigue » du SIDA. Il a été heureux de constater l'engagement du Premier Ministre de lancer un plan d'action national considéré comme une priorité ultime. Il relève du devoir de l'Ukraine d'apporter des soins et des services de réintégration sociale aux personnes touchées par le SIDA. Ce problème doit être traité de façon urgente. Le gouvernement doit veiller à la mise en

place accélérée d'une stratégie nationale dans ce domaine. Le Commissaire suggère d'adopter une démarche tenant compte des spécificités hommes-femmes, car les femmes et les jeunes femmes constituent le groupe le plus vulnérable, à cet égard, dans l'industrie du sexe.

XII. ONG et société civile

197. Le Commissaire attache une grande importance à la communauté des ONG. Selon lui, l'Ukraine peut être fière de l'ampleur des activités menées par ces organisations et de la qualité de leur travail. Il a été impressionné par l'engagement et le travail accompli par ces dernières pour renforcer le respect des droits de l'homme. Il reste néanmoins inquiet de la charge qui repose sur leurs épaules en raison de l'absence de programmes publics. Il a toutefois été satisfait de constater l'accueil réservé aux membres des ONG lorsque ces derniers veulent travailler avec des organismes publics. Cela était particulièrement avéré lors de sa visite à la colonie pénitentiaire du village de Zaklad. Une personne s'y déplaçait une fois par semaine pour sensibiliser les détenus au SIDA. Des bénévoles venaient également y dispenser un enseignement religieux.

198. Le Commissaire a, en outre, été heureux de constater que plusieurs administrations régionales assistaient activement les ONG, y compris sur le plan financier.

199. Il a toutefois déploré qu'une ONG respectée et renommée dans la région d'Odessa, LIFE+, ait été expulsée de ses locaux et ne soit plus en mesure de poursuivre des activités pourtant utiles. Le Commissaire recommande de réserver certains locaux à ces bénévoles, de façon à leur permettre de mener à bien leur difficile mission.

XIII. Recommandations

L'Ukraine a connu de profondes mutations depuis son indépendance. Le Commissaire souhaite saluer les efforts qui ont été réalisés, mais reste inquiet au sujet d'un certain nombre de problèmes. En effet, les réformes qui ont été menées à bien, plus particulièrement dans le domaine de la justice, doivent être achevées le plus rapidement possible. En outre, là où des réformes ont été faites, le Commissaire souligne la nécessité de combler l'écart entre théorie et pratique. Le Commissaire a donc formulé les recommandations suivantes.

Justice, police et système pénitentiaire

1. Justice

- En priorité, traiter le problème de la corruption, qui touche le système judiciaire, pénitentiaire et la police.
- Achever la réforme du système judiciaire, de façon à garantir son indépendance totale, son impartialité et son efficacité conformément aux normes européennes. Toutes les réformes liées à celle qui vient d'être citée — réforme du parquet, de l'instruction, aide juridictionnelle, système d'exécution des peines, accès à la profession d'avocat, systèmes notarial et pénitentiaire — doivent être coordonnées.
- Recourir activement aux opportunités offertes par les projets de coopération technique en cours avec la Commission européenne et le Conseil de l'Europe, portant sur la réforme du système judiciaire.
- Introduire une justice des mineurs.
- Mettre en place les tribunaux administratifs de première instance et d'appel prévus aux termes du Code de justice administrative.
- Veiller au fonctionnement efficace et indépendant de la Cour constitutionnelle.
- Renforcer l'indépendance des juges, augmenter leur salaire et prendre des mesures empêchant l'abus d'influence et les pressions sur ces derniers.
- Revoir le système de sélection et de nomination des juges en mettant l'accent sur l'intégrité des candidats, leurs aptitudes pratiques et leur connaissance des droits de l'homme.
- Envisager la création d'une École nationale de la magistrature.
- Augmenter le financement du système judiciaire et veiller à améliorer les conditions d'une administration adéquate de la justice.
- Encourager la mise en place d'un ordre des professions judiciaires qui soit indépendant de l'Etat ; veiller à l'application de codes de conduite destinés aux avocats et prendre des mesures pour éviter des pressions indues sur ces derniers.
- Veiller au bon fonctionnement de l'aide juridictionnelle pour garantir l'égalité de l'accès à la justice.

- Prendre des mesures urgentes afin d'améliorer l'application adaptée des décisions judiciaires et allouer plus de ressources aux services des forces de l'ordre.
- Poursuivre les réformes du parquet et lui retirer ses fonctions de surveillance générale et d'instruction préalable.

2. Police

- Traiter les violences policières par des mesures exhaustives de lutte contre la torture et les mauvais traitements, notamment par des mesures adaptées de formation et de surveillance, ne plus accepter la « confession » (plaidoyer de culpabilité) comme élément de preuve principal dans un procès, enquêter systématiquement sur tous les cas d'abus et poursuivre les coupables.
- Revoir les systèmes permettant de mesurer les performances, le recrutement et la promotion des fonctionnaires de police ; veiller à la formation adéquate du personnel de police, mais aussi à ce qu'il dispose d'un matériel adapté, augmenter la rémunération des officiers de police.
- Améliorer le système de gestion d'informations policières, veiller au traitement adapté et en temps voulu des plaintes émanant des justiciables.
- Veiller au fonctionnement correct des conseils publics et des unités mobiles.
- Veiller à la mise en œuvre efficace du droit à l'assistance d'un avocat.
- Veiller à ce que les fonctionnaires de police exposent systématiquement et sans délais leurs droits aux personnes arrêtées et détenues, et que les familles soient prévenues à temps des lieux de détention.
- Améliorer encore les conditions médicales et sanitaires des locaux de garde à vue.

3. Système pénitentiaire

- Rénover les bâtiments dégradés accueillant les prisonniers et en particulier les maisons d'arrêt (SIZO).
- Prendre des mesures pour diminuer la population carcérale ; proposer d'autres sanctions.
- Améliorer les conditions de détention des délinquants juvéniles, veiller à ce qu'ils soient détenus dans des centres séparés, veiller à leur scolarisation et à une alimentation adaptée dans tout le pays.
- Prévoir des activités professionnelles et des mesures efficaces de réadaptation pour les hommes, qui semblent plus vulnérables à cet égard.
- Poursuivre la coopération entre l'administration pénitentiaire et la société civile.
- Améliorer les infrastructures médicales du système pénitentiaire ; veiller à réaliser les tests de dépistage de la tuberculose et du SIDA, et fournir des soins médicaux adaptés à tous les détenus ; améliorer les conditions sanitaires ; veiller à l'isolement des détenus souffrant de maladies contagieuses.

Minorités

- Introduire des garanties spécifiques dans la loi sur les minorités et supprimer les restrictions relatives au champ d'application (citoyens ukrainiens seulement).
- Mettre en oeuvre le programme pour les Roms existant et développer d'autres programmes similaires de façon à garantir l'intégration sociale de ces derniers, notamment par le soutien aux petites entreprises, à l'éducation et aux infrastructures.
- Adopter une législation permettant l'intégration sociale des Tatars de Crimée; veiller à leur participation à la vie publique, faciliter la participation de la population des Tatars de Crimée à la privatisation des terres.
- Renforcer les efforts de lutte acharnée contre les comportements racistes, xénophobes et antisémites.
- Prendre des mesures d'application efficace de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires ; mettre en place des critères clairs et durables concernant l'emploi de langues minoritaires dans l'éducation et les procédures juridiques.

Réfugiés et demandeurs d'asile

- Adopter des lois spécifiques sur les demandeurs d'asile.
- Fournir des garanties légales empêchant la discrimination à l'encontre des réfugiés en raison de leur race, de leur religion ou de leur pays d'origine ; veiller à la représentation légale des réfugiés par le personnel des ONG ; prévoir un calendrier pour le traitement des dossiers des migrants en situation irrégulière.
- Utiliser la détention comme solution de dernier recours uniquement ; mettre un terme à l'inacceptable situation des demandeurs d'asile qui, après un certain temps, se trouvent dans un *no man's land* juridique et sont gardés en détention sur une durée indéterminée.

Liberté d'expression

- Supprimer les obstacles s'opposant au droit des médias de rechercher et de publier des informations portant sur certains secteurs de l'administration et renoncer à toute tentative, de la part des autorités régionales de « guider » la presse.
- Veiller à l'indépendance totale du Conseil national de la diffusion radiophonique et télévisée.
- Diligenter toutes les enquêtes sur le meurtre de Georgui Gongadze et présenter les auteurs à la justice ; donner la priorité aux enquêtes sur le meurtre d'autres journalistes.

Liberté de religion

- Veiller à ce que les différentes confessions possèdent le statut d'entités juridiques à part entière.
- Exécuter des décisions de justice ordonnant la restitution de biens aux différentes confessions religieuses.

- Renforcer le dialogue en cours entre les différentes confessions et l'Etat afin de lutter énergiquement contre l'intolérance, la discrimination et l'islamophobie.

Sphère sociale et groupes vulnérables

1. Femmes et enfants

- Promouvoir activement l'égalité entre les hommes et les femmes, interdire les pratiques discriminatoires dans l'emploi.
- Renforcer les mesures adoptées pour lutter contre la violence domestique, encourager la mise en place de centres d'hébergement pour femmes battues, dispenser une formation sur la problématique hommes-femmes aux fonctionnaires de la police et du système judiciaire.
- Adopter une loi pénalisant le viol conjugal.
- Mettre en application la loi interdisant la violence à l'encontre des enfants, l'exploitation des enfants et la pornographie impliquant des enfants.
- Adopter des mesures de lutte contre la dissémination du phénomène des enfants des rues ; mettre en place un système de soins de proximité pour ces derniers, par le biais de centres de réinsertion.
- Favoriser l'hébergement en famille d'accueil pour les enfants sans famille.
- Prévoir des orphelinats de plus petite taille et ouverts à la société afin de doter les enfants des compétences nécessaires à leur intégration future à la société.
- Financer de façon adéquate les établissements accueillant des enfants handicapés.

2 La Traite d'êtres humains

- Ratifier la Convention du Conseil de l'Europe contre la traite d'êtres humains et la mettre en œuvre le rapidement possible.
- Continuer de favoriser des politiques de lutte contre La traite d'être humains, mettre en place des campagnes de sensibilisation.
- Veiller à la protection des victimes et à la mise en examen des trafiquants.
- Combattre le problème de la corruption dans les organismes chargés de l'application de la loi.

3. Personnes âgées

- Veiller à ce que tous les retraités perçoivent une pension leur permettant de vivre décemment.

4. LGBT

- Veiller à ce que les lois anti-discrimination s'appliquent clairement aussi à la communauté LGBT.
- Promouvoir la tolérance et sensibiliser aux droits individuels, mettre en place un programme national de soutien social à la communauté LGBT et renforcer la formation des fonctionnaires dans ce domaine.

5. Personnes sans abri

- Promouvoir et financer des abris pour les personnes sans domicile.
- Sensibiliser les sans-abri, par des campagnes d'information, afin de les inciter à se rendre dans ces établissements.

Situation sanitaire

- Aborder les problèmes financiers rencontrés par les hôpitaux ; rénover les bâtiments vétustes, fournir un financement adéquat pour la fourniture de médicaments et de nourriture, et augmenter les salaires dans le secteur public.
- mettre en application les dispositions juridiques réglementant l'internement d'office de personnes souffrant de troubles mentaux.
- mettre en place d'urgence un plan d'action national pour répondre à l'épidémie de SIDA. Sensibiliser à ce problème et favoriser la formation dans ce domaine.

ONG et société civile

- Poursuivre la collaboration et le dialogue entre les ONG et l'Etat.