



**LE COMMISSAIRE  
AUX DROITS DE L'HOMME**



CommDH(2003)7

---

**3<sup>e</sup> Rapport Annuel**  
**janvier - décembre 2002,**  
au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire

---

**Strasbourg, 19 juin 2003**

## TABLE DES MATIERES

Introduction.....	5
I. <b>ACTIVITES DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME : VUE D'ENSEMBLE</b> .....	9
Rapports et recommandations.....	11
Avis.....	12
Séminaires.....	13
Visites de contact .....	14
Ombudsmans nationaux & Institutions nationales de Droits de l'Homme	14
Organisations non gouvernementales.....	17
Coopération avec les organisations internationales.....	20
Coopération avec les organes du Conseil de l'Europe.....	20
- Assemblée parlementaire.....	20
- Comité des Ministres.....	22
- Le Commissaire et la Cour européenne des Droits de l'Homme.....	23
- Le Commissaire et les situations de crise.....	24
II. <b>LES PROBLEMES DE DROITS DE L'HOMME EN EUROPE</b> .....	25
La lutte contre le terrorisme, l'immigration et les droits des étrangers.....	28
Les droits de l'homme et les forces armées.....	32
Les droits de l'homme et les religions.....	35
Les personnes portées disparues : Tchétchénie et Kosovo.....	38
Les personnes déplacées dans leur propre pays, en Europe .....	41
Les droits des Roms.....	46
Les droits des enfants.....	49
Les violences domestiques.....	50
La traite des êtres humains .....	52
Les droits des personnes souffrant de troubles mentaux.....	54
III. <b>MISE EN OEUVRE DES RECOMMANDATIONS DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME</b> .....	57
MOLDOVA.....	59
GEORGIE.....	69
ANDORRE.....	85
TCHETCHENIE (FEDERATION DE RUSSIE).....	91
PAYS BASQUE ESPAGNOL.....	95
IV. <b>BUDGET ET PERSONNEL</b> .....	107
ANNEXES .....	111

ANNEXE I - RAPPORTS ET RECOMMANDATIONS .....	113
GRECE.....	115
HONGRIE.....	131
ROUMANIE.....	147
POLOGNE.....	171
Kosovo : Droits de l'Homme et situation des réfugiés et personnes déplacées.....	219
République tchétchène (Fédération de Russie) .....	279
Recommandation du Commissaire aux Droits de L'Homme relative à certains droits devant être garantis lors de l'arrestation et de la détention des personnes à la suite des opérations dites de « nettoyage »	
ANNEXE II - AVIS .....	287
AVIS 1/2002 sur certains aspects de la dérogation à l'Article 5, par. 1 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, adoptée par le Royaume-Uni en 2001 .....	289
AVIS 2/2002 sur certains aspects de la révision des pouvoirs de la Commission des Droits de l'Homme de l'Irlande du Nord .....	299
ANNEXE III - COMMUNICATIONS.....	311
AZERBAIDJAN.....	313
ARMENIE.....	319
ALBANIE.....	323
ANNEXE IV - CONCLUSIONS .....	327
Conférence des médiateurs européens (Vilnius, 5-6 avril 2002).....	329
Séminaire "Droits de l'Homme et les forces armées" (Moscou, 5-6 décembre 2002).....	333
Séminaire "Droits de l'Homme, culture et religion: convergence ou divergence ? Dogmes, normes et enseignements" (Louvain-la-Neuve, 9-10 décembre 2002).....	337



## **Introduction**

*La présentation de ce troisième rapport d'activité marque le milieu de mon mandat. Je saisisrai cette occasion pour aborder quelques réflexions sur le mandat du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, tournées vers l'avenir et basées sur l'expérience vécue, après une rapide synthèse des activités de mon Bureau en 2002.*

*Au cours de cette année passée, nous avons continué à travailler au développement des trois aspects essentiels du mandat du Commissaire : la promotion de l'éducation et la sensibilisation aux droits de l'homme dans la sphère du Conseil de l'Europe, l'encouragement au respect effectif de ces droits dans les lois et pratiques des Etats membres et le soutien des « structures droits de l'homme » nationales.*

*Les visites officielles des Etats membres servent les trois objectifs que l'on vient d'énumérer. Mais elles permettent surtout d'identifier – en examinant la situation sur le terrain et avec des interlocuteurs compétents - les problèmes les plus significatifs concernant le respect effectif des droits de l'homme. La plupart des visites donnent lieu à des « rapports de visite », assortis de « recommandations ». Dans certains cas, vu l'urgence, des recommandations visant des améliorations à très court terme ont été formulées ; dans d'autres, tenant compte de la complexité des questions soulevées et des réalités économiques, politiques et sociales sur place, mes recommandations ont préconisé des orientations juridiques ou politiques à moyen ou à long terme.*

*L'institution du Commissaire aux droits de l'homme a aussi dû faire face à des situations de crise. Elles ont exigé – et, pour certaines, exigent toujours - une présence active et répétée sur le terrain et un suivi continu.*

*Ainsi, le conflit armé dans la République de Tchétchénie de la Fédération de Russie a rendu nécessaires plusieurs déplacements dans la région et de très nombreux contacts. Des recommandations concrètes ont été faites pour tenter de mettre un terme aux actions criminelles aussi bien des combattants tchétchènes que des forces fédérales russes, ainsi qu'avec le climat d'impunité dans lequel ces atrocités sont commises. La situation des personnes déplacées en Ingouchie, des exilés hors de Russie, des soldats russes morts, des disparus et morts à l'occasion d'opérations d'identification menées par les forces fédérales, des fonctionnaires russes et de l'administration tchétchène assassinés, les attentats aveugles et enfin la situation de nombreuses familles russes et tchétchènes détruites par cette violence sauvage ont toujours été présents dans mon esprit et ont motivé mon action tout au long de cette année passée. Il est clair qu'il n'y aura pas de paix véritable sur ce territoire martyrisé, tant que l'on n'aura pas progressé dans les solutions politiques et tant que justice ne sera faite sans exception.*

CommDH(2003)7

*Nous avons également suivi la situation des personnes déplacées en raison de la guerre du Nagorno-Karabakh ou du conflit en Abkhazie qui vivent par centaines de milliers dans la précarité la plus absolue, victimes de l'incompréhension des uns et des autres. La situation de ces personnes, qui ne s'est guère améliorée avec le temps et s'est même parfois détériorée, mérite une attention particulière.*

*A la demande de l'Assemblée parlementaire, nous avons effectué deux visites au Kosovo et aux Etats adjacents, afin d'étudier la situation des personnes qui ont dû quitter le Kosovo, en raison des faits de guerre et de violence, et examiner le respect des droits de l'homme dans ce territoire sous administration internationale. Les conclusions ne sont pas encourageantes et je m'en remets au rapport inclus dans ces pages, qui n'a malheureusement pas pu être exposé à l'Assemblée plénière, qui l'avait pourtant demandé.*

*Au cours de toutes les visites et durant notre travail sur le terrain, nous avons porté une attention particulière aux franges de la société, dont la situation exige une plus grande vigilance en ce qui concerne le respect de leurs droits fondamentaux, comme les personnes âgées, les enfants, les handicapés ou tous ceux qui pour une raison ou une autre se trouvent privés de liberté et internés dans des centres spéciaux.*

*Par ailleurs, la situation des Roms a été une préoccupation constante, depuis longtemps et en particulier cette année, et j'espère que nous pourrions très prochainement formuler quelques conclusions et des suggestions concrètes dans un rapport à caractère général actuellement en cours d'élaboration. Par ailleurs, il apparaît toujours plus clairement, à la lumière de chaque visite sur le terrain, qu'un forum international où les Roms pourraient faire des analyses, des suggestions et des recommandations communes pour résoudre des problèmes communs serait d'une grande utilité.*

*Dans ce même ordre de choses, la situation des étrangers ainsi que celle des immigrés, même dans les cas où ceux-ci sont entrés de manière irrégulière dans un pays, a été un sujet de préoccupation majeure, étant donné que des mesures de plus en plus restrictives sont adoptées par différents gouvernements, pas toujours suffisamment respectueuses de la dignité et des droits fondamentaux de ces personnes.*

*Certaines mesures adoptées à l'égard des étrangers en situation de séjour irrégulier se confondent avec celles adoptées dans le cadre de la nécessaire lutte contre le terrorisme et créent un amalgame dangereux dans l'opinion publique entre immigrés irréguliers et présumés terroristes. J'ai souligné à maintes reprises que la lutte contre le terrorisme ne peut se faire sur la base de l'adoption de mesures qui réduisent ou affaiblissent les libertés fondamentales ou les garanties de l'Etat de droit, sous peine de montrer aux terroristes notre injustifiable manque de confiance dans la force de l'Etat démocratique et dans les valeurs qui constituent sa colonne vertébrale.*

*Cette problématique, puis d'autres questions, m'ont permis de commencer à émettre des avis juridiques, développant ainsi une facette du mandat du Commissaire qui n'était jusqu'alors pratiquement pas utilisée en raison du manque de personnel et en l'absence de demandes expresses.*

*Je voudrais aussi insister à cette occasion sur la nécessité de lutter de toutes nos forces contre l'action criminelle des bandes organisées qui font commerce avec des êtres humains en les réduisant à des esclaves des temps modernes - immigrés clandestins, mendiants ou prostitué(e)s - allant même jusqu'à la vente d'organes humains. Nous travaillons aujourd'hui avec d'autres institutions sur ce sujet et j'espère que notre effort pourra être renforcé à l'avenir.*

*Nous avons fait en sorte de poursuivre les séminaires thématiques des années passées - par exemple sur les relations entre religions et droits de l'homme - et de lancer de nouvelles séries de séminaires, comme celle qui a débuté par une rencontre avec les militaires de plusieurs pays, qui s'est tenue à Moscou sur les droits de l'homme et les forces armées et qui se poursuivra à Madrid en septembre 2003.*

*Suivant en cela le mandat qui m'a été donné, j'ai tenté de promouvoir au maximum la relation avec les ombudsmans et les commissions nationales des droits de l'homme des pays membres. Dans le cas des ombudsmans, nous avons encouragé la création de cette institution dans les pays où elle n'existait pas encore au niveau national ou régional. Notre intérêt s'est porté en particulier sur la mise en place d'ombudsmans dans toutes les régions de la Fédération de Russie, projet que nous mettrons en oeuvre sur deux ans, dans le cadre d'une étroite collaboration avec l'Union européenne. A la fin de l'année 2002, mon Bureau s'est vu confier la responsabilité d'organiser les futures tables rondes régulières avec les ombudsmans européens ainsi que celles avec les institutions nationales des droits de l'homme, activité qui était auparavant assurée par la Direction générale des droits de l'homme du Conseil de l'Europe.*

*Je me dois de signaler l'assistance précieuse que j'ai toujours reçue des organisations non gouvernementales, internationales et nationales. Elles m'ont apporté leur potentiel d'information lors des séminaires et se sont toujours avérées d'une grande aide pour la compréhension des problèmes locaux lorsque je les ai rencontrées sur place, avant chaque visite officielle.*

\* \* \*

*Mais l'objectif de ces quelques lignes d'introduction n'est pas de répéter sous forme condensée le contenu du rapport. Il me semble qu'il serait utile à cette étape de mi-mandat de rapporter quelques réflexions, fruit d'une expérience de ces trois années passées et qui pourraient servir à l'avenir, à l'heure de considérer la possibilité d'améliorer et de compléter le mandat qui a été donné en 1999 au Commissaire, comme cela a d'ailleurs été suggéré dernièrement par la Présidence maltaise du Comité des Ministres.*

*L'un de mes soucis est aujourd'hui la suite donnée à mes rapports, recommandations et avis. Dans le rapport de cette année, j'ai introduit pour la première fois un chapitre sur le suivi des rapports et recommandations émis au cours de l'année 2000. Mais j'observe que rien n'est prévu à ce sujet ni dans le cadre du Comité des Ministres, ni dans celui de l'Assemblée. Ainsi, l'usage qui est fait du travail du Commissaire est incertain et semble laissé à l'initiative personnelle de ce dernier, sous forme de relances régulières ou sporadiques.*

CommDH(2003)7

*Il en est de même pour les relations entre le Commissaire et la Cour européenne des droits de l'homme. Il me semble que le Commissaire pourrait jouer un rôle plus actif et décharger la Cour de certaines affaires répétitives, profitant de sa possibilité d'entamer un dialogue direct avec les autorités nationales à l'occasion de ses visites ou, éventuellement, en ayant la possibilité d'agir comme amicus curiae devant la Cour ou en se voyant attribuer le droit de saisir la Cour dans certains cas d'intérêt général, possibilité dont disposent les Ombudsmans de plusieurs pays européens devant leurs juridictions nationales.*

*En outre, même si nous avons eu de très bons contacts avec les Commissions de l'Assemblée parlementaire, l'établissement de liens de travail institutionnalisés entre le Commissaire et l'Assemblée parlementaire plénière constituerait à mon sens une avancée positive.*

*Enfin, des questions concernant le personnel et le budget mis à la disposition du Commissaire ne devraient pas être exclues des réflexions à entreprendre à la lumière de trois années d'expérience.*

\* \* \*

*Je voudrais conclure ces quelques lignes en exprimant ma grande reconnaissance envers les pays qui m'ont accordé leur généreux appui, par la mise à disposition de personnes qualifiées et engagées pour mon Bureau et par des contributions financières volontaires. Sans leur soutien concret, plusieurs initiatives exposées dans ce rapport n'auraient pu être prises, étant donné la précarité des moyens matériels et de personnel qui m'ont été assignés.*

*Mes remerciements vont aussi à l'équipe de mon Bureau qui a travaillé de manière très engagée et grâce à laquelle je peux aujourd'hui présenter ce rapport, fruit d'un travail en commun.*

Strasbourg, le 19 juin 2003

Alvaro GIL-ROBLES  
Commissaire aux Droits de l'Homme



# **I. ACTIVITES DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME : VUE D'ENSEMBLE**



Les trois principales tâches du Commissaire aux droits de l'homme sont clairement définies dans son mandat :

- 1) L'éducation et la sensibilisation en matière de droits de l'homme,
- 2) la promotion du respect effectif des droits de l'homme dans la pratique, et
- 3) l'identification des insuffisances dans le droit et la pratique des Etats membres (en ce qui concerne les instruments normatifs du Conseil de l'Europe).

Le Commissaire a continué à concentrer ses activités de promotion sur des séminaires organisés autour de grands thèmes ou en collaboration avec des partenaires de longue date tels que des responsables religieux et, depuis 2002, avec les forces armées des Etats membres du Conseil de l'Europe. L'activité du Commissaire dans le domaine de la pathologie ou de la protection effective des droits de l'homme reste dominée par les visites officielles aux Etats membres qui permettent de faire un tour d'horizon des problèmes et de faire part de certaines préoccupations aux autorités nationales. Ces visites débouchent sur des rapports généraux décrivant la situation des droits de l'homme dans chaque pays visité et contenant des recommandations spécifiques en vue de son amélioration. Le Commissaire continue également à accorder beaucoup d'attention à des problèmes d'une grande ampleur tels que, pour l'année 2002, la situation prévalant en Tchétchénie et au Kosovo.

### **Rapports et recommandations**

En 2002, le Commissaire a présenté cinq rapports sur les droits de l'homme à la suite de ses visites officielles en Bulgarie<sup>1</sup>, en Grèce, en Hongrie, en Roumanie et en Pologne. Ces documents visent à brosser un tableau plus complet de la situation des droits de l'homme dans les pays visités ou une analyse des problèmes les plus pressants aux yeux du Commissaire. Ils contiennent également des recommandations aux autorités nationales. Le texte complet de ces rapports figure en annexes de ce rapport et est disponible sur le site web du Commissaire, de sorte qu'il ne nous paraît pas utile de reprendre leur contenu ici. Il convient cependant de noter l'existence d'un certain nombre de problèmes communs à plusieurs pays (dont plusieurs ont été visités les années précédentes). La liste des problèmes identifiés - dont certains sont examinés plus en détail dans la section II du présent rapport - a permis au Commissaire d'élaborer un catalogue des préoccupations qui pourraient éventuellement justifier un complément d'action au niveau international (en sus, évidemment, des initiatives requises au niveau national). Ces questions incluent le respect des droits de certaines catégories de personnes souvent négligées ou vulnérables (telles que les malades mentaux, les Roms, les femmes, les enfants et toutes les victimes de la violence domestique), le trafic d'êtres humains sous toutes ses formes et certains problèmes propres aux pays en guerre ou sortant d'une guerre (tels que la situation des personnes déplacées et les disparitions). Dans tous ces domaines, le Commissaire a l'intention de lancer de nouvelles actions soit immédiatement en 2003, soit avant la fin de son mandat. Il convient de noter qu'il a aussi toujours l'intention de présenter un rapport sur chaque Etat membre du Conseil de l'Europe au cours de son mandat.

---

<sup>1</sup> La visite en Bulgarie a été effectuée en décembre 2001 mais le rapport a été présenté en avril 2002

CommDH(2003)7

Le Commissaire peut aussi envoyer des rapports et des recommandations à un Etat membre en dehors du cadre d'une visite officielle. De fait, la première recommandation de ce type portait sur certains droits qui doivent être garantis durant l'arrestation et la détention de personnes. Elle visait les opérations de «nettoyage» menées en République tchétchène de la Fédération de Russie<sup>2</sup>. Formulée en mai de l'année dernière, cette recommandation reflétait les craintes persistantes du Commissaire concernant la situation des droits de l'homme en Tchétchénie.

Le Commissaire présenta aussi, en septembre 2002, un rapport spécial sur la situation des droits de l'homme et le sort des personnes déplacées au Kosovo, rédigé à la demande de l'Assemblée parlementaire sur la base des constatations effectuées dans le cadre d'une mission d'information effectuée en juillet et août 2002 et d'une visite officielle en Serbie et au Monténégro (et au Kosovo) effectuée début septembre 2002.

Le présent rapport annuel est également le premier à comprendre une section importante consacrée à l'évolution des questions abordées dans les rapports précédents. Les pays examinés dans le cadre de ce suivi sont la Géorgie, la Moldova, l'Andorre et l'Espagne (Pays basque), à savoir les pays visités par le Commissaire au cours des dix-huit premiers mois de son mandat (en plus de la Fédération de Russie). Le présent rapport examine aussi les suites données à la Recommandation du Commissaire sur les droits qui doivent être garantis durant l'arrestation et la détention de personnes dans le cadre des opérations dites de «nettoyage» en République tchétchène de la Fédération de Russie.

## **Avis**

Si l'identification des insuffisances dans la pratique des Etats membres déborde évidemment parfois sur le second volet du mandat du Commissaire, le troisième volet dudit mandat porte sur l'identification des lacunes législatives. Jusqu'à l'année dernière, ce rôle était exclusivement rempli dans le cadre des visites et des rapports de visite. Avec la publication en 2002<sup>3</sup> de ses deux premiers avis consacrés respectivement à certains aspects de la dérogation à l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme adoptée par le Royaume-Uni en août et à la révision des pouvoirs de la Commission des Droits de l'Homme de l'Irlande du Nord, le Commissaire a tenté d'élargir ses activités dans ce domaine et de formuler une nouvelle approche concernant cet aspect de son mandat. Cette approche est d'ailleurs parfaitement conforme à l'article 8 dudit mandat qui prévoit la publication de recommandations, d'avis et de rapports.

Les deux avis en question avaient été demandés respectivement par la Commission mixte paritaire des Droits de l'Homme du Parlement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et par la Commission des Droits de l'Homme de l'Irlande du Nord. Là encore, répondre sous cette forme et en de pareilles circonstances à une telle demande entre pleinement dans le cadre du mandat du Commissaire. Ce dernier, en vertu de l'article 3.c., «utilise et coopère avec les structures 'droits de l'homme'» et peut, en vertu de l'article 5(1), «intervenir sur la

---

<sup>2</sup> CommDH/Rec(2002)1

<sup>3</sup> CommDH(2002)7 et CommDH(2002)16

base de toute information pertinente au regard de ses fonctions ... [qui peut notamment inclure] les informations que lui adressent des gouvernements, des parlements nationaux, des médiateurs nationaux ou autres institutions similaires, des particuliers ou des organisations.»

Si les avis en question furent demandés par des institutions ou des autorités auxquelles le mandat du Commissaire accorde une importance particulière, la formulation très générale de l'article 8(1) autorise aussi le Commissaire à émettre des avis de sa propre initiative. On ne saurait exclure qu'il fasse usage de cette faculté à l'avenir. Il est cependant clair que ces avis n'ayant aucune valeur contraignante, leur impact est renforcé dès lors qu'une autorité nationale est intéressée à en faire usage.

Les deux avis révèlent la nature différente des types d'avis que le Commissaire peut choisir d'émettre. Le premier, relatif aux mesures dérogatoires prévues par la loi britannique dite ATCSA [*Anti-Terrorism, Crime and Security Act*] a été émis à la suite d'une initiative législative. Il a d'ailleurs été cité dans un arrêt de la Cour d'appel en date du 25 octobre 2002 avec tout le respect dû à un avis dont les conclusions n'ont, en fin de compte, pas été suivies.

Le second avis, relatif aux compétences de la Commission des Droits de l'Homme de l'Irlande du Nord, a été émis dans un contexte totalement différent. Les compétences de la Commission avaient déjà été définies dans la Loi de 1998 sur l'Irlande du Nord [*Northern Ireland Act*] qui prévoyait cependant leur révision au bout de deux ans. L'avis du Commissaire intervint donc dans le cadre d'une procédure de révision déclenchée par le gouvernement britannique et basée sur les conclusions de cet organisme lui-même et d'autres commentateurs intéressés. Il est par conséquent plus orienté vers la médiation et reflète l'opinion d'un tiers désireux de ne s'aligner sur aucune partie tout en exposant des arguments susceptibles d'être repris par l'une ou l'autre. Ce type d'avis portant sur un projet d'amendement législatif laisse entendre qu'il est possible pour le Commissaire d'exprimer un avis non seulement sur des lois déjà en vigueur mais aussi sur les incidences, pour les droits de l'homme, de projets de loi.

## **Séminaires**

Comme nous l'avons vu plus haut, l'activité promotionnelle du Commissaire reste concentrée autour de la publication d'articles et de la participation à diverses conférences internationales par le Commissaire lui-même (ou bien, de plus en plus, par un représentant de son Bureau) et de l'organisation de séminaires (soit sur des thèmes majeurs, soit avec des partenaires ayant un rôle social primordial et dont l'activité et l'influence soulèvent inévitablement des questions associées aux droits de l'homme).

Dans cette catégorie, le Commissaire a déjà, dès la première année de son mandat, organisé des rencontres annuelles avec les responsables des principales communautés religieuses d'Europe. La dernière en date s'est tenue en décembre 2002, à Louvain-la-Neuve, et portait sur la relation entre les droits de l'homme et les doctrines religieuses ; elle essayait notamment d'évaluer les convergences ou les divergences entre droits de l'homme, culture et religion et d'établir les droits et responsabilités des communautés religieuses dans les sociétés européennes contemporaines.

CommDH(2003)7

Le Commissaire désirait également entamer un dialogue permanent analogue avec les forces armées des Etats membres du Conseil de l'Europe. Ces institutions contribuent, elles aussi, pleinement au bon fonctionnement de la société et exercent une influence considérable sur leurs propres membres et sur les civils avec lesquels elles entrent en contact. Il n'est donc guère surprenant que le Commissaire tienne à examiner plusieurs questions liées aux droits de l'homme avec les structures militaires. Le premier séminaire de ce type s'est tenu à Moscou en décembre 2002.

La vocation de ces réunions consiste, en somme, à susciter une collaboration. Le Commissaire a en outre été encouragé par la volonté des deux partenaires, malgré le caractère incongru des rencontres entre des groupes aussi différents, de reconnaître et d'aborder les implications de leurs activités sur les droits de l'homme.

### **Visites de contact**

Le Commissaire accorde beaucoup d'importance à la coopération avec les autorités nationales - en particulier avec les ombudsmans nationaux et les institutions nationales de droits de l'homme - ainsi qu'avec les organisations non gouvernementales. Dans ce contexte - et en plus des visites officielles susmentionnées qui débouchèrent sur la publication de rapports et de recommandations - le Commissaire a visité l'Arménie, l'Azerbaïdjan et l'Albanie en vue d'y contacter les autorités et les organisations non gouvernementales actives et d'obtenir des informations de première main sur les situations respectives de ces pays dans le domaine des droits de l'homme. Le mandat du Commissaire lui enjoint expressément d'éviter d'engager des actions identiques à celles des autres organes du Conseil de l'Europe : une règle qui vise notamment les procédures de suivi déjà engagées par le Comité des Ministres ou l'Assemblée parlementaire. Ce qui n'exclut pas cependant que le Commissaire puisse jouer un rôle dans le renforcement de l'intérêt de la classe politique à l'égard de problèmes particulièrement préoccupants liés aux droits de l'homme. Il dispose en effet d'une plus grande indépendance et entretient des contacts directs avec les autorités des Etats membres. Les communications du Commissaire relatives à ses visites de contact effectuées en 2002 figurent dans l'annexe au présent rapport.

### **Ombudsmans nationaux et institutions nationales de droits de l'homme**

En vertu de l'article 3.d. de son mandat, le Commissaire favorise l'action des médiateurs nationaux ou autres institutions similaires lorsqu'il en existe.

Les similitudes structurelles entre le Commissaire, les ombudsmans nationaux et les institutions nationales de protection ou de promotion des droits de l'homme confèrent à ces structures un rôle naturel de partenaires privilégiés au niveau national. Cette corrélation est d'ailleurs soulignée dans le mandat du Commissaire qui l'enjoint à favoriser l'action des médiateurs nationaux et «[des] autres institutions similaires lorsqu'il en existe» et à encourager leur mise en place là où de telles structures n'existent pas. Le Commissaire est en outre autorisé à «intervenir sur la base de toute information pertinente» que lui adressent ces sources.

Les liens du Commissaire avec les ombudsmans nationaux ont été renforcés ces dernières années, par ses visites officielles et des réunions annuelles. Le point de départ du Commissaire, tel qu'il a été approuvé par la Conférence des médiateurs européens organisée par le Commissaire à Vilnius en avril 2002<sup>4</sup>, est que tous les ombudsmans ont un rôle important à jouer dans la défense des droits de l'homme. Bien que le mandat de certains ombudsmans ne mentionne pas expressément la protection des droits de l'homme, il est clair que les violations de ces droits par les autorités de l'Etat constituent aussi de sérieux cas de mauvaise administration et, à ce titre, intéressent même les institutions dotées de compétences étroitement définies. De plus, tous les ombudsmans partagent une caractéristique commune : ils représentent une interface vitale entre les individus et les autorités publiques.

Le Commissaire déploie en outre des efforts pour encourager l'établissement de liens étroits entre les ombudsmans et la société civile organisée. Ceci, à la fois pour attirer l'attention des autorités sur les préoccupations de ladite société et pour permettre aux ombudsmans - par l'intermédiaire des ONG et d'autres groupes organisés - d'atteindre les secteurs les plus vulnérables de la société : ces mêmes secteurs qui, tout en ayant le plus besoin de l'aide des médiateurs, ignorent souvent les recours dont ils disposent.

Le principal instrument de cette coopération entre le Commissaire et les ombudsmans nationaux sera, à compter de 2003, les tables rondes organisées tous les deux ans entre le Conseil de l'Europe et les médiateurs européens. La responsabilité de l'organisation de ces rencontres a été transférée par le Comité des Ministres au Commissaire en 2002 et la première table ronde tenue sous les auspices de celui-ci aura lieu à Oslo en 2003. Le Commissaire a l'intention de se concentrer pendant ces débats sur l'élargissement du rôle des ombudsmans en matière de protection des droits de l'homme. Afin de renforcer l'efficacité de ces rencontres, il suggère de n'inviter que les ombudsmans nationaux. Conscient cependant de l'importance des ombudsmans régionaux, le Commissaire propose d'organiser des rencontres séparées avec ces précieuses institutions afin de se pencher sur leurs problèmes spécifiques.

Le Commissaire est particulièrement actif dans la promotion de la création d'ombudsmans là où cette institution n'existe pas encore. En 2002, il a coopéré avec la Commission de Venise à l'organisation de séminaires sur la fonction de l'ombudsman en Arménie et en Azerbaïdjan afin de faciliter la mise en place des institutions correspondantes, telles qu'elles venaient d'être créées par une loi.

Un autre projet plus ambitieux du Commissaire porte sur le lancement, en 2003, d'un programme sur deux ans partiellement financé par l'Union européenne et conçu pour promouvoir la fonction d'ombudsman régional dans la Fédération de Russie. A l'heure actuelle, seules 21 des 89 Républiques/Régions de la Fédération disposent d'un ombudsman. Le but du Commissaire est d'encourager l'établissement d'ombudsmans régionaux efficaces dans le cadre des réformes fédérales en cours.

---

<sup>4</sup> Cette conférence était co-organisée par le ministère des Affaires étrangères de Lituanie, dans le cadre de la présidence lituanienne du Conseil de l'Europe, et le médiateur lituanien.

CommDH(2003)7

Il convient de mentionner aussi la contribution considérable des ombudsmans nationaux aux visites officielles du Commissaire. L'empressement avec lequel ces médiateurs partagent leurs vues et leur expérience concrète des questions liées aux droits de l'homme est un atout précieux pour le Commissaire dans le cadre de son évaluation des problèmes associés à l'exercice de ces droits dans le pays visité en vue de leur discussion avec les autorités.

Les ombudsmans ne sont pas, cependant, les seules institutions nationales avec lesquelles le Commissaire est invité à coopérer dans son mandat. Les institutions nationales 'Droits de l'Homme' sont appelées à jouer un rôle croissant dans la promotion et la protection des droits de l'homme au niveau national. Le Commissaire n'avait jusqu'à l'année dernière tissé des liens qu'avec une poignée d'entre elles parmi les plus actives en Europe. Le transfert de la responsabilité des tables rondes tenues tous les deux ans avec ces institutions nationales (en plus des tables rondes avec les ombudsmans nationaux) marque donc une évolution importante. La participation du Commissaire à la deuxième Table ronde des Institutions nationales 'Droits de l'Homme' à Dublin en novembre 2002 a permis de combler provisoirement cette lacune et d'énoncer un certain nombre de propositions pour une collaboration future.

Ces dernières incluent notamment l'établissement, au sein du Bureau du Commissaire aux Droits de l'Homme, d'un Bureau de liaison des institutions nationales européennes de promotion et de protection des droits de l'homme chargé d'aider ces institutions à promouvoir leur rôle et à renforcer leurs liens avec les autres organes du Conseil de l'Europe. Ce Bureau assurera aussi la coordination des réponses des institutions nationales aux problèmes communs et encouragera leur participation à la création de nouvelles institutions dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

Il a été précisé également que le Commissaire doit systématiquement contacter les institutions nationales chargées de la défense des droits de l'homme avant ses visites de pays comme il le fait déjà pour les ombudsmans nationaux. Les conclusions de la table ronde de Dublin mentionnent en outre le double rôle que le Commissaire pourrait assumer : coordonner la réaction des institutions nationales en cas de menace pesant sur l'indépendance de l'une d'entre elles et faciliter la définition et l'interprétation des rôles et des pouvoirs de ces mêmes institutions en rendant des avis indépendants sur demande.

En fait, le Commissaire a déjà rendu un premier avis de ce type en novembre 2002 dans le contexte de la procédure de révision des pouvoirs de la Commission des droits de l'Homme de l'Irlande du Nord, telle qu'elle avait été déclenchée par le secrétaire d'Etat pour l'Irlande du Nord<sup>5</sup>. L'avis, émis à la demande de la commission elle-même, portait essentiellement sur les garanties d'indépendance octroyées à cet organe et sur la corrélation entre ses pouvoirs et ses fonctions légales. La clôture de la procédure de révision a été retardée par la suspension provisoire de l'Assemblée d'Irlande du Nord avec laquelle le secrétaire d'Etat désire examiner les diverses propositions.

---

<sup>5</sup> CommDH(2002)16, Avis 2/2002 du Commissaire aux droits de l'homme, M. Alvaro GIL-ROBLES sur certains aspects de la révision des pouvoirs de la Commission des Droits de l'Homme de l'Irlande du Nord.



La promotion de l'établissement d'institutions efficaces de défense des droits de l'homme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe demeurera une tâche importante et considérable pendant les années à venir. De nombreuses questions seront inévitablement soulevées concernant la nature des institutions requises dans chaque pays. En effet, si les Principes de Paris énoncent déjà certaines lignes directrices fondamentales, ils se gardent bien de trancher entre les différentes conceptions du rôle et des compétences des institutions nationales.

Il convient notamment de veiller à ce que les nouvelles institutions s'intègrent efficacement aux structures existantes (ombudsmans et autres), ainsi qu'aux organismes plus spécialisés tels que les commissions pour l'égalité ou bien les ombudsmans pour enfants ou pour handicapés. En tant qu'institution indépendante entretenant des liens étroits avec les différents types d'organismes compétents et connaissant parfaitement leur fonctionnement, le Commissaire est bien placé pour formuler, sur demande, des opinions sur leurs interrelations et, par conséquent, sur les institutions qui risquent de se révéler les plus efficaces dans tel ou tel pays.

En fait, la coopération entre les ombudsmans et les commissions nationales des droits de l'homme représente, dans les pays où ces deux types d'organismes coexistent, un champ de recherche que le Commissaire serait parfaitement en mesure d'explorer grâce à ses contacts avec toutes les parties concernées. Un autre domaine d'activités sur lequel le Commissaire devra se consacrer à l'avenir concerne précisément les institutions spécialisées mentionnées ci-dessus avec lesquelles il n'a jusqu'à présent eu que des contacts sporadiques à l'occasion de ses visites dans les pays. Le Commissaire commence, sur la base de l'expérience accumulée lors de ces visites, à explorer plus avant certains thèmes tels que les droits des handicapés, des personnes âgées, des femmes et des enfants. Il sera donc inévitablement amené à renforcer ses liens avec les institutions spécialisées dans ces domaines.

### **Organisations non gouvernementales**

Le mandat du Commissaire reconnaît le rôle important de la société civile dans la défense des droits de l'homme et met l'accent sur sa coopération avec les organisations non gouvernementales. Il est en effet invité à tirer parti de leur expérience dans le cadre de ses propres activités et, réciproquement, à les aider dans le cadre des leurs.

Le Commissaire essaie toujours, par conséquent, de rencontrer des représentants de la société civile organisée au cours de ses visites officielles, qu'il s'agisse d'organisations de défense des droits de l'homme, de groupes d'intérêt spécifiques, d'associations d'avocats ou de syndicats. Les informations et les analyses fournies par ces organisations sont essentielles pour l'identification des préoccupations dont le Commissaire fait ensuite part aux autorités qu'il rencontre. Les ONG jouent aussi un rôle crucial au niveau de la préparation et de la promotion de bon nombre de séminaires organisés par le Commissaire. Ce dernier s'efforce, à son tour, de promouvoir le rôle des ONG dans son dialogue avec les autorités nationales en encourageant la transparence et la coopération avec des partenaires aussi précieux dans la défense des droits de l'homme.

CommDH(2003)7

En fait, grâce aux liens étroits qu'il entretient à la fois avec les ONG et les autorités nationales, le Commissaire est en mesure de bien mesurer le rôle de la société civile en Europe, ainsi que les difficultés et les écueils auxquels celle-ci est parfois confrontée. Particulièrement préoccupé par les relations souvent tendues entre les ONG de défense des droits de l'homme et les autorités nationales durant sa première visite en Turquie en 2001, le Commissaire organisa - en 2002 à Ankara - une réunion entre certaines de ces organisations et des fonctionnaires, afin d'évoquer les moyens d'améliorer leurs relations et de reconnaître, voire d'encourager, le rôle des ONG. Les conclusions de ce séminaire figurent dans l'annexe au présent rapport et sont transposables à d'autres pays. C'est à ces considérations plus générales sur le respect des démocraties en transition que la présente section est consacrée.

L'ascension et le rôle actif de la société civile organisée représentent l'une des évolutions les plus importantes en matière des droits de l'homme enregistrées au cours des dernières décennies. La place des ONG en Europe de l'Ouest est généralement reconnue par les autorités nationales depuis un certain temps. Leur émergence, en nombre et en influence, dans les jeunes démocraties de l'Est témoigne de la consolidation de la démocratie participative en Europe. Cette émergence dans ces pays a parfois été le résultat de nombreux efforts en vue de vaincre divers obstacles et il reste encore beaucoup à faire pour que la société civile occupe la place qu'elle mérite. Aider à son renforcement demeurera donc l'un des principaux objectifs du Commissaire durant son mandat.

En raison de leur engagement actif et de leur connaissance directe du terrain les ONG occupent une place idéale pour soulever les questions relatives à certaines pratiques, proposer des solutions et participer à leur mise en œuvre. La critique positive qu'ils émettent est, en fait, indispensable au bon fonctionnement de la démocratie et, à ce titre, devrait non seulement être tolérée mais encouragée par les autorités de l'Etat. En outre, les ONG sont généralement bien plus que de simples opposants externes à la politique et à la pratique du gouvernement. Elles contribuent aussi dans de nombreux domaines à l'exercice des obligations de l'Etat : amélioration des conditions carcérales, aide ou représentation judiciaire des victimes de violation des droits de l'homme, formation des fonctionnaires dans les domaines les plus divers (des soins psychiatriques aux programmes anti-discriminatoires). Cet engagement social positif des ONG constitue une raison supplémentaire pour non seulement permettre mais encourager leur activité.

La promotion de l'activité des ONG requiert la réunion de plusieurs conditions dont le respect des droits de liberté d'association et d'expression est la plus évidente. Ce contexte indispensable ne résulte pas uniquement de l'absence de poursuites contre l'expression d'opinions contraires mais, de manière plus positive, de la mise en place d'un cadre légal prévoyant l'établissement d'ONG et interdisant l'ingérence de l'Etat dans leur organisation interne et leurs activités licites. Un tel cadre est censé leur accorder notamment la personnalité juridique et la possibilité de collecter des fonds. En fait, un cadre bien défini est celui qui encourage les organisations à se montrer plus responsables en adoptant les règles requises de transparence. L'absence d'un tel cadre, au contraire, pousse les organisations à la clandestinité et à la contestation et exacerbe par conséquent les antagonismes.

L'engagement positif et constructif des ONG est aussi facilité par l'attitude plus ouverte et plus transparente des autorités de l'Etat. Concrètement, cette approche doit inclure la possibilité pour les ONG compétentes de visiter les lieux de détention, les centres d'accueil pour réfugiés, les établissements psychiatriques et autres institutions où des personnes risquent d'être victimes de violations des droits de l'homme. La critique constructive des ONG exige aussi un accès aux informations visant les initiatives législatives et politiques. Les procédures de consultation entre les autorités publiques facilitent la coopération, encouragent l'adoption d'une attitude responsable et permettent aux personnes dotées d'une expérience pratique de faire part, à un stade précoce, de leurs craintes concernant l'impact probable de telle ou telle initiative ou les problèmes soulevés par certaines pratiques. Dans ce contexte, l'existence de liens étroits entre les institutions nationales indépendantes - telles que les ombudsmans, les institutions de défense des droits de l'homme ou les commissions pour l'égalité - peut favoriser l'expression et l'analyse des craintes de la société civile et un canal de communication avec les autorités exécutives et législatives.

Il serait cependant naïf, voire faux, de croire que l'essor des ONG dans les démocraties émergentes ne comporte que des aspects positifs. Cet essor a en général été encouragé par des organisations internationales, notamment en vue d'accroître la participation démocratique de la société civile et la sensibilité des autorités aux problèmes sociaux. Ce but a certes été atteint. Il n'empêche qu'il y a un risque réel de voir, surtout dans les démocraties les plus jeunes, les ONG utiliser leurs moyens de pression et leur influence pour court-circuiter la démocratie. Conscients de ce que la consultation de ces organisations confère une apparence de légitimité à leurs politiques, les gouvernements sont parfois tentés de se contenter de la bénédiction d'ONG peu représentatives et pas toujours indépendantes au lieu de soumettre leurs initiatives politiques à un vaste débat public. Même en dehors de ces manipulations cyniques, le risque existe de voir l'influence excessive des ONG et autres groupes de pression réduire l'attention portée à l'opinion de la majorité silencieuse et inorganisée. Parallèlement, mais à l'opposé, les voix de l'opposition réelle s'unissent fréquemment au sein d'organisations non gouvernementales plutôt que de vrais partis politiques. Cette évolution ne peut pas être positive à long terme, dans la mesure où la défense des droits de l'homme au sein de la société civile risque de devenir de plus en plus politisée et, par conséquent, conflictuelle. Il est donc de la plus haute importance que le développement de la société civile organisée ne soit pas encouragé, aux niveaux national et international, aux dépens de l'émergence de partis politiques autonomes, responsables et représentatifs.

Les problèmes décrits ci-dessus sont tous, plus ou moins, des effets secondaires ou des problèmes de rodage caractéristiques de la transition vers la démocratie. Le temps, plus que tout autre facteur, devrait résoudre la plupart d'entre eux. Bien qu'ayant tenu à lancer cet avertissement, le Commissaire est aussi vivement encouragé par le professionnalisme, l'indépendance et le sens des responsabilités de différentes ONG locales qu'il a rencontrées en Europe de l'Est. Leur engagement a contribué à sensibiliser le public aux problèmes associés aux droits de l'homme et aux réformes envisagées pour y remédier. Nombre d'entre elles continuent cependant à travailler dans des conditions difficiles.

CommDH(2003)7

Si l'on peut tirer une conclusion générale des difficultés rencontrées par les ONG d'une part et des risques d'exploitation abusive de leurs structures d'autre part, c'est bien que les autorités de l'Etat assument à la fois l'obligation de promouvoir la création d'ONG et d'établir des relations claires et transparentes avec elles. La volonté affichée des autorités publiques de travailler avec la société civile sera récompensée par la responsabilisation et la dépolitisation des ONG. L'acceptation officielle et la prise en compte des critiques encourageront, à long terme, la formulation de critiques constructives. Ce n'est que dans ces conditions que l'Etat et la société civile peuvent tous les deux assumer leurs rôles respectifs et distincts : gouverner dans le cadre d'un mandat démocratique en tenant compte des préoccupations des groupes d'intérêt représentatifs pour le premier et émettre des critiques respectueuses de la légitimité conférée par l'élection pour la seconde.

### **Coopération avec les organisations internationales**

L'importance de la coordination des activités du Commissaire avec celles d'autres organisations internationales est évidente, non seulement parce qu'ils partagent un certain nombre de préoccupations mais aussi parce que les ressources du Commissaire sont limitées. En résumé, le Commissaire se doit d'intéresser d'autres institutions à son action. N'ayant été créé que récemment, le Bureau a mis un certain temps à établir les relations de travail nécessaires.

Le Commissaire est cependant satisfait de constater que des progrès encourageants ont été enregistrés dans ce domaine, en 2002, avec l'Union européenne, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et l'OSCE.

Deux organisations, cependant, méritent une mention spéciale pour l'aide qu'elles ont généreusement et constamment offerte au Bureau du Commissaire. Tout d'abord, le Haut Commissariat Réfugiés des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a joué un rôle vital en informant le Commissaire sur la situation des réfugiés et des PDIP (personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays) dans les nombreuses zones de conflit (ou sortant d'un conflit) qu'il a visitées depuis son entrée en fonctions : la Tchétchénie, le Kosovo, la Géorgie, l'Azerbaïdjan, etc. L'aide du HCR dans l'organisation des visites de site s'est révélée indispensable pour obtenir une image précise de la situation sur le terrain.

Le Commissaire tient également à exprimer sa gratitude au Comité international de la Croix-Rouge pour son aide. Comme ce fut le cas avec le HCR, cette aide s'est révélée précieuse en Tchétchénie et surtout lors de la préparation du rapport sur la Yougoslavie et le Kosovo : organisation de visites dans des centres collectifs et rencontres avec les associations de familles de disparus.

### **Coopération avec les organes du Conseil de l'Europe**

#### **- Assemblée parlementaire**

Le mandat du Commissaire accorde une place considérable aux relations avec l'Assemblée parlementaire, à laquelle le Commissaire peut adresser des rapports et qui, à son tour, peut inviter le Commissaire à entreprendre certaines actions. Chaque

rapport du Commissaire est adressé à la fois au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire, et il est clair que la seconde constitue une enceinte importante pour l'expression des préoccupations du Commissaire.

Lors de la présentation de son précédent Rapport annuel devant l'Assemblée parlementaire à Lucerne, il avait été suggéré au Commissaire d'accorder plus d'attention aux recommandations et résolutions adoptées par cet organe et de les utiliser davantage. Tout en préservant son indépendance, le Commissaire a effectivement attiré de différentes manières l'attention des autorités nationales sur les textes adoptés par l'Assemblée parlementaire pendant ses visites et dans ses rapports. En 2002, il a mentionné ainsi la Recommandation de l'Assemblée parlementaire n° 1582 (2002) sur la violence domestique à l'encontre des femmes dans ses rapports sur la Pologne et la Roumanie, la Recommandation n° 1412 (1999) sur l'activité illégale des sectes dans son rapport sur la Grèce et la Recommandation n° 1443 (2000), intitulée «Pour un respect des droits de l'enfant dans l'adoption internationale», dans son rapport sur la Bulgarie. Il a également mentionné dans son rapport sur la Pologne les suggestions sur la désignation d'un tuteur légal pour les jeunes migrants non accompagnés ou séparés de leurs parents avancées dans la Recommandation de l'Assemblée n° 1596 (2003).

Pour sa part, l'Assemblée parlementaire a, conformément à l'article 3.g. du mandat du Commissaire, demandé à celui-ci d'examiner un certain nombre de questions. Bien que le Commissaire ne soit pas, matériellement, en mesure de souscrire à toutes ces demandes, il a notamment accepté l'invitation contenue dans la Recommandation n° 1569 (2002) sur la situation des réfugiés et des personnes déplacées dans la République fédérative de Yougoslavie à «se rend[r]e en République fédérative de Yougoslavie et au Kosovo avec une mission d'enquête, en vue d'examiner la situation globale des droits de l'homme et des réfugiés au Kosovo et d'élaborer les recommandations appropriées». Précisons, cependant, que le rapport consacré par le Commissaire à cette question n'a pas tout à fait reçu l'accueil escompté de la part de l'Assemblée. Le Commissaire espère que son rapport sur les enfants séparés de leurs parents en Europe (et notamment sur les procédures d'expulsion) - tel qu'il sera présenté au courant de l'année en réponse à une demande contenue dans la Recommandation n° 1596 (2003) sur la situation des jeunes migrants en Europe - suscitera une réaction plus vive. La coopération entre l'Assemblée et le Commissaire a été plus heureuse en ce qui concerne la Tchétchénie : un sujet d'inquiétude constant depuis la reprise des hostilités en 1999. Le Commissaire a aussi eu le plaisir de prononcer, sur demande, lors de réunions de commissions ad hoc, des exposés portant sur certains sujets de préoccupation.

On pourrait envisager le renforcement de la coopération pendant la phase de suivi des rapports du Commissaire. Dès lors qu'un Etat membre s'abstiendrait de répondre aux problèmes identifiés par le Commissaire dans un délai raisonnable, l'attention de l'Assemblée parlementaire, par le biais par exemple de sa Commission de suivi, ajouterait certainement du poids aux recommandations du Commissaire. Il appartiendrait bien entendu au Commissaire lui-même de faire part à l'Assemblée de ces préoccupations.

CommDH(2003)7

### - Comité des Ministres

Le Commissaire se félicite que le programme de la Présidence maltaise du Comité des Ministres (7 novembre 2002 – 15 mai 2003) ait énoncé clairement la question d'un suivi à donner aux travaux du Commissaire par le Comité des Ministres :

*« Le Commissaire aux droits de l'homme s'avère être un instrument de grande valeur pour le Conseil de l'Europe en ce qui concerne le renforcement de la protection des droits de l'homme en Europe. Afin de développer davantage la coopération avec ce partenaire institutionnel du Comité des Ministres, la présidence maltaise propose de travailler sur les moyens les plus appropriés par lesquels le Comité des Ministres pourrait donner un suivi aux rapports et recommandations du Commissaire »<sup>6</sup>.*

En effet, trois ans après la mise en place de l'institution du Commissaire aux droits de l'homme et alors que le premier Commissaire arrive à la moitié de son mandat, il semble opportun de se demander comment le Comité des Ministres – notamment par les Délégués des Ministres – peut tirer le maximum de profit de ses travaux dans l'intérêt de la réalisation des objectifs de l'Organisation.

Le Commissaire présente régulièrement devant les Délégués des rapports sur ses visites dans les pays membres. Dans ses rapports, il propose, souvent sous forme de recommandations, aux autorités de l'Etat concerné des actions concrètes, voire des solutions à des problèmes ou à des dysfonctionnements constatés. Ces recommandations sont en effet des suggestions constructives et elles sont perçues comme telles plutôt que comme des critiques ou accusations. Les visites du Commissaire créent un climat de confiance entre celui-ci et les autorités nationales et ce climat favorise la transmission des messages et la mise en œuvre des recommandations. Les actions entreprises par certains Gouvernements immédiatement après la visite du Commissaire pour remédier à des situations problématiques sont un exemple évident de ce phénomène (voir, par exemple, les réactions rapides des autorités aux visites en Grèce, en Hongrie ou en Pologne). Il est donc important que le Commissaire maintienne cette ligne de dialogue aussi longtemps que possible. Il est à espérer que, dans le plus grand nombre de cas, les Etats concernés sauront s'inspirer utilement des recommandations en question et que le Commissaire pourra, dans son rapport annuel ou, le cas échéant, dans des communications ciblées, informer les Délégués que ses recommandations ont été suivies d'effet ou sont en train de l'être.

Il y a cependant des recommandations du Commissaire qui exigent, dès le départ, une assistance active de la part du Conseil de l'Europe. Il n'est pas non plus à exclure que certaines recommandations du Commissaire restent sans effet et qu'il soit nécessaire de faciliter leur mise en œuvre par des actions ou programmes spécifiques. C'est sur ce point qu'une coopération plus étroite entre les Délégués et le Commissaire semble opportune.

---

<sup>6</sup> CM/Inf(2002)43

Le Commissaire envisage à l'avenir d'attirer lui-même, dans ses rapports et communications, l'attention des Délégués sur l'opportunité d'une implication du Comité des Ministres, afin de faciliter la mise en œuvre desdites recommandations. Il serait également prêt à participer à l'identification des actions spécifiques, voire des programmes d'assistance, visant les carences dans la législation ou dans la pratique des Etats membres, offrant ici sa coopération spécifique aux autorités nationales et aux départements compétents du Secrétariat.

#### **- Le Commissaire et la Cour européenne des Droits de l'Homme**

Le Commissaire est naturellement attentif au travail et à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Compétent pour agir d'office ou sur la base d'informations qui lui sont communiquées de la part d'autorités ou de la part de particuliers, il s'estime davantage légitimé d'agir sur la base des problèmes identifiés par la Cour dans ses arrêts.

Dans ses visites effectuées en Grèce, en Roumanie et en Pologne, le Commissaire a soulevé la question des mesures générales attendues dans le cadre de l'exécution de certains arrêts de la Cour (Manoussakis c. Grèce ; Brumarescu c. Roumanie et Kudla c. Pologne) et a fait des propositions et recommandations en la matière.

En fait, il y a lieu de constater que dans plusieurs cas, l'adoption tardive de mesures générales ou l'adoption de mesures insuffisantes génère des requêtes répétitives qui encombrant et surchargent inutilement la Cour. Ce phénomène pourrait à la longue avoir des conséquences préjudiciables à la protection des droits de l'homme et le Commissaire ne saurait ignorer cette situation.

Le Commissaire envisage dès lors de continuer à soulever, dans ses contacts avec les autorités des Etats membres, la question des mesures générales susceptibles de remédier à des dysfonctionnements structurels que la Cour a identifiés comme aboutissant à des violations de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Dans ce contexte, et en vue de rendre cette action plus efficace pour la Cour, il serait prêt à étudier des propositions visant à faire circuler plus rapidement et de manière plus ciblée les informations relatives à des affaires déjà décidées ou pendantes devant la Cour. Une coopération pourrait aussi être envisagée en la matière avec le Comité des Ministres, organe chargé de l'exécution des arrêts, et l'Assemblée Parlementaire qui manifeste depuis quelques années un vif intérêt pour cette question.

#### **- Le Commissaire et les situations de crise**

En novembre 2000, la Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'homme a relevé que les potentialités du Conseil de l'Europe « *sont insuffisamment exploitées pour mettre fin aux cas de violations graves et massives des droits de l'homme et de prévenir de telles violations* ». <sup>7</sup> Elle a donc considéré « *souhaitable que le Comité des Ministres entame un processus de réflexion sur la protection des droits de l'homme*

---

<sup>7</sup> Résolution II des 3-4 novembre 2000, § 7

CommDH(2003)7

*pendant les conflits armés, ainsi que dans les cas de troubles et tensions internes, y compris ceux résultant d'actes terroristes, en vue d'évaluer la situation juridique actuelle, d'identifier d'éventuelles lacunes d'ordre normatif dans la protection de l'individu et de faire des propositions pour les combler ».<sup>8</sup>*

Le Comité d'experts compétent, le Comité pour le développement des droits de l'homme (DH-DEV), a adopté les conclusions suivantes :

*« Après avoir examiné les différents mécanismes d'établissement des faits existant au sein du Conseil de l'Europe, il considère que le Commissaire aux droits de l'homme est l'organe le plus adapté pour effectuer l'établissement de faits dans des situations où existent une menace ou des allégations de violations sérieuses et massives des droits de l'homme. [...] [L]e mandat du Commissaire, en vertu de la Résolution (99) 50, est suffisamment large pour inclure de telles activités d'établissement des faits, tout en satisfaisant aux conditions minimales d'efficacité citées ci-dessus. Par ailleurs, il estime important, au niveau politique approprié, d'encourager le Commissaire à faire plein usage de ses fonctions d'établissement des faits chaque fois qu'une telle situation se présente. A cet égard, il serait important d'étudier de quelle manière pourraient être accrues les possibilités pour le Commissaire d'avoir recours à des experts externes (dans les domaines médical, médico-légal, juridique, militaire, de la police etc.) lorsqu'il entreprend l'établissement de faits. D'une manière plus générale, l'importance d'un soutien accru aux activités du Commissaire est notée, et ce dernier est encouragé, lorsque cela est utile et possible, de continuer à faire usage de l'expertise et des connaissances des autres organisations internationales (OSCE, HCR, etc.). Enfin, il considère essentiel pour l'efficacité de l'exercice d'établissement des faits qu'un suivi approprié soit donné par les organes compétents du Conseil de l'Europe à ce qui résulte de l'établissement des faits. »<sup>9</sup>*

Le DH-DEV a donc recommandé *« d'une part, d'encourager le Commissaire à entreprendre l'établissement des faits dans des situations dans lesquelles existent une menace ou des allégations de violations sérieuses et massives des droits de l'homme et, d'autre part, d'examiner les moyens pratiques pour faire en sorte que le Commissaire dispose d'un accès adéquat à des experts externes dans l'exercice de ce pan de son mandat. »<sup>10</sup>*

Il appartient maintenant au Comité des Ministres de poursuivre l'examen de cette question.

Le Commissaire rappelle qu'il a estimé, dès les premiers jours de son mandat, devoir se pencher sur les situations de crise, telles que le conflit en Tchétchénie ou la situation des personnes déplacées en Georgie ou, plus récemment, à la demande de l'Assemblée parlementaire sur la question des personnes déplacées au Kosovo, ou encore les effets du terrorisme au Pays Basque. Il serait prêt à participer à cet examen au moment et selon la forme que le Comité des Ministres jugera appropriée.

<sup>8</sup> Résolution II des 3-4 novembre 2000, § 11

<sup>9</sup> DH-DEV(2002)008, 20 janvier 2003, paragraphes 19-21

<sup>10</sup> DH-DEV(2002)008, 20 janvier 2003, paragraphe 22



## **II. LES PROBLEMES DE DROITS DE L'HOMME EN EUROPE**



Les trois années d'activités du Commissaire, les visites et les rapports dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe ainsi que les contacts presque quotidiens avec les autorités nationales et la société civile démontrent que les problèmes de droits de l'homme en Europe sont, d'une part, récurrents et, d'autre part, en grande partie communs à plusieurs pays membres.

Cette affirmation pourrait paraître tantôt banale tantôt surprenante. On peut en fait s'attendre à ce que les problèmes majeurs de sociétés démocratiques modernes soient du même ordre ou pour le moins qu'ils aient leur origine dans des phénomènes sociaux ou historiques comparables sinon communs. Mais il est en même temps surprenant de constater que la distinction entre anciennes et nouvelles démocraties n'a plus raison d'être en matière de droits de l'homme. Une telle constatation ne peut tenir que grâce à la création d'un espace commun de droits de l'homme, réalisation dont le Conseil de l'Europe peut à juste titre se féliciter.

Ce constat prometteur ne doit pas cependant occulter une dure réalité :

La société européenne a traversé et continue à traverser une période de crise des droits de l'homme. Alors même que la construction européenne arrive à un moment décisif de son processus, le doute sur l'avenir conduit notre société à une radicalisation progressive et à un manque de solidarité frappant.

Ceci se manifeste, d'une part, par des tendances racistes et xénophobes, par un nationalisme exacerbé ou par une radicalisation du sentiment religieux pouvant même prendre la forme de véritables conflits armés, comme ce fut le cas dans l'ancienne Yougoslavie ou dans le Caucase sud et comme c'est malheureusement encore le cas en Tchétchénie. S'il demeure quelque espoir d'arriver à la fin des conflits armés qui ont secoué notre continent ces dernières années, il n'en reste pas moins que les drames humains qu'ils ont générés sont toujours présents, comme le sont les éléments qui ont été à l'origine de cette aventure sanglante. Si besoin était, les attaques terroristes du 11 septembre et leurs répercussions en Europe nous le rappellent de manière dramatique. C'est donc tout naturellement que le Commissaire se penche, dans le cadre de ce rapport sur des questions telles que la lutte contre le terrorisme et les droits des étrangers, le rôle des droits de l'homme dans les conflits armés, le drame des personnes déplacées et les disparitions et enfin, le rôle clé que peuvent avoir les religions dans ce contexte.

D'autre part, l'on ne peut s'empêcher de constater que notre société devient moins solidaire et que les couches sociales désavantagées sont de plus en plus fragilisées, voire menacées dans leur existence. Le phénomène d'exclusion sociale touche aussi bien les minorités - et la minorité Rom/Tsigane en constitue un exemple évident - que les personnes qui, pour quelque raison que ce soit, se trouvent affaiblies ou marginalisées. Le fléau de la traite des êtres humains, notamment des femmes et des enfants, est peut-être la conséquence la plus dramatique du désespoir que génère l'exclusion, mais d'autres phénomènes sont tout aussi inquiétants pour lesquels une action spécifique des autorités se fait attendre : la violence domestique, les enfants abandonnés, les conditions de vie des personnes âgées, des personnes handicapées, notamment des personnes souffrant de troubles mentaux, enfin, les conditions de vie dans les prisons. Certains de ces sujets ont été au centre des préoccupations du Commissaire et sont traités ci-après.

CommDH(2003)7

## **La lutte contre le terrorisme, l'immigration et les droits des étrangers**

Depuis un an et demi la protection des droits de l'homme en Europe est profondément marquée par la réaction des gouvernements aux terribles attentats du 11 septembre 2001. Face aux effets potentiellement dévastateurs du terrorisme international, la réaction des gouvernements européens a été immédiate. En Europe, des mesures strictes de sécurité ont rapidement succédé aux discours. Certes, il faut réagir à de nouvelles menaces, néanmoins des questions importantes se posent quant à la protection des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme. Malheureusement, loin de constituer l'axe de ce combat, la défense des droits de l'homme en est l'une des premières victimes.

Le Commissaire aux Droits de l'Homme a souvent eu l'occasion (en s'adressant aux militaires, en Tchétchénie, ou au Comité des ministres, à Vilnius) d'insister sur le fait que loin de nuire à l'efficacité de la lutte, le respect des droits de l'homme est, bien au contraire, un élément essentiel de sa réussite. Le terrorisme, en effet, vise non seulement des vies mais des modes de vie, il ne s'attaque pas à une société en particulier mais au fonctionnement même de la société. Le respect de la démocratie, la primauté du droit et les droits de l'homme sont les valeurs fondamentales des peuples que rassemble le Conseil de l'Europe. Or, les attentats terroristes frappent ces valeurs de plein fouet. Il convient donc de lutter contre le terrorisme avec force et détermination. Mais à présent, se pourrait-il que nous ayons si peu de confiance en ces valeurs que, petit à petit et de nos propres mains, nous mettions en pièces cette œuvre soigneusement élaborée qu'est la protection des droits de l'homme ? Le message à faire passer, au contraire, est que nous croyons en nos valeurs et que nous sommes convaincus de la justesse des droits de l'homme. A l'injustice, il faut opposer la justice et, à la menace du terrorisme, les armes légitimes de l'Etat de droit.

Alors que des mesures touchant sans discernement la protection des données et la vie privée ont été prises dans toute l'Europe, il n'est guère surprenant que les plus durement frappés par les nouvelles mesures sécuritaires introduites à la suite des attentats du 11 septembre soient les étrangers et les minorités ethniques, en particulier celles de confession musulmane. L'exemple le plus remarquable du recul des droits de l'homme depuis le 11 septembre est l'adoption au Royaume-Uni de l'*Anti-Terrorism, Crime and Security Act* de décembre 2001 [loi de décembre 2001 sur l'anti-terrorisme, le crime et la sécurité].

Cette loi prévoit la détention potentiellement illimitée de tout étranger que le *Home Secretary* (ministère de l'Intérieur) soupçonne d'être engagé dans une activité terroriste ou d'avoir des liens avec le terrorisme, sans disposer toutefois de preuves suffisantes permettant d'engager des poursuites judiciaires, mais sans pourtant l'expulser pour ne pas l'exposer à la torture à son retour dans son pays d'origine. Des dispositions importantes de la loi exigent une dérogation à l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme. A la demande du *Joint Committee for Human Rights* du parlement britannique, le Commissaire a émis un avis selon lequel il conteste à la fois l'existence d'une situation de crise publique nécessitant de telles dispositions et la nécessité de prendre des mesures autorisant la détention sans procès. Les dispositions discriminatoires de la loi préoccupent aussi le Commissaire dans la mesure où elles ne s'appliquent qu'aux étrangers. La loi permet aux personnes

détenues de faire appel de la décision du *Home Secretary*, pour vice de forme, auprès de la *Spécial Immigration Appeals Commission* (SIAC Commission extraordinaire d'appel en matière d'immigration) et, par ce biais, de saisir la *Court of Appeal* sur des points de droit. Alors que pour la SIAC les dispositions de la loi sont incompatibles avec l'article 14 de la CEDH, qui interdit la discrimination, la *Court of Appeal* a annulé sa décision, en se rangeant à l'avis du Commissaire, sans en accepter les conclusions.

A ce jour, 15 personnes ont été placées en détention au titre des dispositions de l'*Anti-terrorism, Crime and Security Act*. Onze personnes l'ont été dans les mois qui ont suivi immédiatement l'entrée en vigueur de la loi. Deux d'entre elles ont depuis lors quitté la Grande-Bretagne de leur plein gré, et quatre autres sont en détention depuis avril 2002. Neuf personnes au moins ont donc été détenues pendant plus d'une année dans des conditions laissant beaucoup à désirer, selon ce qu'a déclaré le CPT à la suite d'une visite faite en février 2002. Alors que les derniers appels doivent encore être entendus par la Chambre des Lords, le gouvernement du Royaume-Uni a obtenu l'approbation du parlement pour prolonger de 12 mois l'application des mesures, à compter de mars 2003.

Si aucun autre gouvernement n'a pris des mesures nécessitant des dérogations, l'assimilation, politiquement populaire, des étrangers et des minorités ethniques à des personnes susceptibles de présenter éventuellement des risques sécuritaires a suscité, partout en Europe, de nombreuses propositions et mesures porteuses de conséquences négatives pour les immigrés et les demandeurs d'asile. Bien avant le 11 septembre 2001, les tensions sociales causées par les taux élevés d'immigration et la mauvaise intégration des migrants, notamment en Europe occidentale, étaient déjà un sujet de préoccupation. Cependant, la tendance à resserrer les contrôles aux frontières et à restreindre sévèrement l'immigration a été renforcée par un sentiment sécuritaire devant les menaces que, pense-t-on, le terrorisme international fait planer. Il convient toutefois que tant au niveau du discours que dans les initiatives qu'ils prennent, les responsables politiques séparent nettement les deux choses. Il ne semble pas, malheureusement, que ce soit là la tendance actuelle, mais bien au contraire que le « tout sécuritaire » s'impose souvent, afin de soutenir des politiques d'immigration restrictives et de réduire substantiellement les garanties attachées aux procédures applicables aux demandeurs d'asile.

La nécessité de procéder à un nouvel examen des politiques d'immigration, surtout au niveau de l'Union européenne, est, en effet, évidente. Une harmonisation plus poussée et un contrôle plus strict des flux migratoires pourraient même être souhaitables. Cependant, il ne faudrait pas que ces mesures affaiblissent les garanties procédurales offertes aux demandeurs d'asile. Dans le climat qui prévaut à l'heure actuelle, ceux-ci sont particulièrement visés par l'amalgame entre préoccupations sociales et sécuritaires, conséquences, dit-on, des taux élevés d'immigration et de l'entrée de faux demandeurs d'asile.

Le plus grand risque aujourd'hui tient à la volonté présente partout en Europe d'accélérer le traitement des demandes d'asile. Des propositions ont déjà été avancées, au sein de l'Union européenne, de procéder au traitement immédiat des demandes à la frontière. Ces mesures sont encore à mettre en œuvre, mais des dispositions analogues ont déjà été introduites au niveau national. L'*Anti-terrorism*,

CommDH(2003)7

*Crime and Security Act* du Royaume-Uni, par exemple, prévoit l'expulsion immédiate du demandeur d'asile dont la demande est « manifestement mal fondée » vers un pays sûr, sur le territoire duquel il pourra faire appel de la décision originale. Les difficultés pratiques d'un recours depuis l'étranger sont évidentes. On peut se demander aussi si les demandeurs ne seront pas expulsés dans des pays « sûrs », qui ne seront pas les leurs. Une série de nouvelles mesures portant sur l'immigration et la demande d'asile, introduites au Danemark, en mai 2002, prévoient également des procédures accélérées (ne demandant qu'un seul jour, par exemple) applicables à des demandes considérées comme étant manifestement mal fondées ou, même plus inquiétant encore, à des demandes reposant sur des informations « variables, contradictoires ou improbables ». Il est évident, cependant, que des étrangers arrivés depuis peu, ont de fortes chances, surtout s'ils ont été persécutés, d'être peu ou prou en état de choc, d'où la nécessité d'une procédure impossible à expédier en un seul jour mais beaucoup plus longue, avant d'en arriver à une évaluation finale et objective de la véracité de leur déclaration.

Les accords de réadmission pourraient aussi être une source de préoccupation. L'Union européenne a déjà entrepris de les examiner avec la Russie, l'Ukraine, la Chine, l'Algérie, la Turquie et le Pakistan. On peut craindre que de tels accords n'aient d'autre résultat que d'entraîner le retour immédiat de personnes susceptibles de courir le risque d'être torturées ou persécutées dans leur pays d'origine, sans qu'il n'ait été procédé à un traitement individuel approprié de la demande d'asile. Un accord mutuel de retour entre la Turquie et la Grèce, entré en vigueur en novembre 2001, et prévoyant le retour de ressortissants sans papiers originaires de pays du Tiers monde, entrés dans l'un ou l'autre pays via l'un des deux, fait déjà craindre que les autorités grecques aient renvoyé plusieurs personnes à risque (dans leur propre pays) en Turquie, sans même examiner leur demande d'asile. Les accords de réadmission entre l'Espagne, le Nigeria et le Maroc ont suscité les mêmes préoccupations au sujet de demandeurs d'asile arrivés en Espagne, en provenance des ces deux derniers pays.

Le retrait des avantages sociaux consentis aux demandeurs d'asile, mesure qui ne peut que les fragiliser, est le troisième fait nouveau. Un décret de septembre 2002, par exemple, pris par le Ministre de l'intérieur autrichien par intérim, prévoit le retrait des avantages sociaux (et de l'accès au logement de tous les demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée en première instance). Il n'est vraiment pas facile de comprendre comment un demandeur peut préparer un dossier d'appel effectif sans avoir une adresse officielle qui lui permette de contacter les autorités et de chercher l'assistance nécessaire. Toute l'Europe bruit de propositions analogues.

Enfin, est à l'ordre du jour l'examen de l'interdiction d'expulsion et de l'extradition des étrangers soupçonnés d'activités terroristes, mais qui courent le risque d'être soumis à la torture ou de subir de mauvais traitements dans leur pays d'origine ou dans des pays désireux de les traduire en justice. Un document de travail de la Commission de l'Union européenne<sup>11</sup> remet en cause cette interdiction prévue par la

---

<sup>11</sup> *Commission Working Document, the Relationship between safeguarding internal security and complying with international protection obligations, 5 December 2001 (COM 743/201)*

[La relation entre la sauvegarde de la sécurité intérieure et la conformité avec les obligations internationales de protection]

jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme. En décembre 2001 déjà, les autorités suédoises avaient expulsé de force en Egypte deux Egyptiens, après avoir reconnu le risque qu'ils encourent de mauvais traitements dans leur pays, au motif qu'ils étaient accusés d'activités terroristes.

Un autre fait inquiétant de l'après-11 septembre est la montée de la violence xénophobe au sein de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe. Que cette violence vise les musulmans ou les juifs, il doit être clair que des actes racistes ne sauraient être tolérés tant dans le domaine politique que dans celui de l'action policière. La réaction de la plupart des autorités européennes devant ce phénomène a été largement positive. Cependant, la lutte contre le racisme et l'intolérance doit être un souci constant et requérir une attention beaucoup plus soutenue dans le domaine éducatif.

De plus en plus, on entend dire qu'un niveau élevé de protection des droits de l'homme impose des contraintes excessives sur les mesures de sécurité nécessaires pour lutter contre la menace du terrorisme. Mais il n'y a là rien d'inéluctable. Certes, une réaction forte s'impose, mais l'Etat de droit doit être respecté. La rétention demande une condamnation, la condamnation un procès et le procès une présentation de preuves. Rien ici n'empêche de poursuivre avec détermination la lutte contre le crime et, à plus forte raison, contre le terrorisme, pour les besoins de laquelle la législation des droits de l'homme prévoit de nombreuses exceptions. En outre, les droits de l'homme ne sont pas un assemblage disparate de droits de luxe. Il s'agit d'un ensemble, d'un tout structuré : si nous ignorons l'un d'eux aux dépens de tous les autres et excluons quelqu'un de l'exercice de ses droits nous courons le risque de nous en exclure aussi. Loin de révéler une société satisfaite d'elle-même, ne pas reconnaître l'importance des droits de l'homme et les avantages dont nous bénéficions tous du fait que nous respectons ces droits est en soi un signe d'autosatisfaction.

L'attaque terroriste du 11 septembre 2001 nous a fait prendre conscience d'une nouvelle menace. Comme il en est de toute activité terroriste, elle n'a pas pris que des êtres humains pour cible mais un système de valeurs – les valeurs mêmes sur lesquelles reposent les sociétés occidentales et au sein desquelles le respect des droits de l'homme joue un rôle prépondérant.

Limiter l'exercice des droits de l'homme à certaines catégories de personnes au nom de la lutte contre le terrorisme ne contrarierait donc aucunement ce dernier, mais ferait au contraire le jeu des terroristes. Ce qui est demandé à chacun de nous en particulier et à la classe politique dans son ensemble, c'est d'avoir suffisamment foi en nous-mêmes pour réaffirmer notre attachement aux principes démocratiques fondamentaux que le Conseil de l'Europe a pour mission de défendre.

Le Conseil de l'Europe a, en effet, élaboré d'excellentes lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, qui ont été adoptées par le Comité des Ministres en juillet 2002. Il sera de la plus haute importance d'assurer un strict suivi des mesures et pratiques subséquentes à la lumière de ces lignes directrices, ce qui sera une priorité du Commissaire.

CommDH(2003)7

## **Les droits de l'homme et les forces armées**

Depuis le début de son mandat, le Commissaire aux Droits de l'Homme tente d'identifier les problèmes de droits de l'homme que les projecteurs de ceux qui scrutent la scène internationale éclairent le moins. Au nombre des préoccupations qui ne reçoivent pas toute l'attention qu'elles mériteraient en la matière, sont celles portant sur l'activité et l'organisation interne des forces armées des Etats membres du Conseil de l'Europe. Il y a deux aspects à ce problème: premièrement le respect des droits de l'homme des militaires eux-mêmes et, deuxièmement, le respect par les forces armées de ceux des civils, dans l'exercice de leurs fonctions. Les changements importants dans les structures et les rôles des armées européennes qui ont pris place lors de la décennie écoulée ont eu, de surcroît, des effets considérables sur l'un et l'autre de ces aspects. Au vu de cette situation, il est urgent d'examiner plus en détail la manière dont les forces armées respectent les droits de l'homme, en interne et en externe, au niveau national, et peut-être même serait-il utile de le faire au niveau international.

Désireux de stimuler cette réflexion et de faire progresser la prise de conscience de ces défis, le Commissaire a organisé un séminaire sur ces thèmes, à Moscou, en décembre 2002, en collaboration avec l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, auquel des officiers de haut rang des forces armées de plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe étaient invités. Les conclusions de ce séminaire figurent en annexe du présent rapport.

La reconnaissance accrue des droits du simple soldat a été, du moins parmi les membres les plus anciens du Conseil de l'Europe, progressive mais continue. La Cour européenne des Droits de l'Homme a joué un rôle important dans ce domaine, en déclarant, de façon mémorable, que l'exercice des droits garantis par la Convention ne s'arrêtait pas aux portes des baraquements. Alors que nul n'ignore que l'efficacité opérationnelle des forces armées dépend de la discipline et du sacrifice, autorisant à l'occasion la restriction de certains droits, les simples soldats, qu'il s'agisse d'appelés ou de professionnels, doivent néanmoins être perçus comme des citoyens en uniforme, auxquels on ne peut entièrement refuser l'exercice de leurs droits. La Cour européenne s'est donc penchée sur-le-champ couvert par le droit à la liberté de conscience, le droit d'association, le droit à la libre expression, le droit à un procès équitable et le droit au respect de la vie privée et familiale, pour ne citer que quelques-uns des droits au sujet desquels il faut, parfois, procéder à des pondérations face aux nécessités de la vie militaire. En revanche, le respect de la dignité du soldat n'autorise aucune restriction; quant au droit à ne pas être torturé ou à ne pas subir un traitement dégradant ou inhumain, inscrit dans l'article 3 de la Convention, il s'applique sans partage à tous les soldats.

Si le respect des droits des appelés dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe est susceptible d'amélioration, ce point est l'un de ceux qui posent problème chez certains nouveaux venus. La réforme des structures et pratiques des forces armées de l'ex-Union soviétique, en particulier, s'est heurtée à de graves difficultés qui se sont souvent traduites par des violations des droits de l'homme sur une vaste



échelle. Le bizutage, ou *dedovchina*, comme on l'appelle, demeure une réalité institutionnelle dans presque toute l'armée. Les travaux forcés infligés par les supérieurs hiérarchiques est une pratique courante. L'exercice limité des droits civils et politiques évoqués ci-dessus est une préoccupation quasiment mineure par rapport à l'absence générale de respect de la dignité des appelés.

Les réformes nécessaires demanderont du temps car il s'agit avant tout de faire évoluer la mentalité des militaires, raison pour laquelle les initiatives visant à améliorer, en Europe orientale, le respect des droits de l'homme des jeunes appelés doivent venir d'en haut. La conscience des droits des soldats est extrêmement réduite tant chez les officiers que chez les soldats eux-mêmes et pourrait être améliorée par une formation spéciale pour les premiers et des informations élémentaires pour les seconds. Les procédures judiciaires de la plainte sont également sous-développées et même lorsqu'elles existent, il est bien rare que l'on y ait recours par crainte de représailles. Les procédures de conscription et les mécanismes disciplinaires nécessitent aussi des réformes.

Le défi à relever est de proportion gigantesque et il est indéniable que les difficultés économiques rendent le processus encore plus ardu. Les plans de professionnalisation à long terme de plusieurs de ces forces armées amélioreraient la situation mais leur mise en œuvre n'est pas pour demain. Pour l'instant, il importe que le respect des droits de l'homme des appelés bénéficie de toute l'attention politique nécessaire. Le non-respect des droits de milliers de jeunes appelés lors de leur passage dans l'armée ne peut qu'exercer une influence corrosive et impartir un caractère brutal à la société en général. Loin de desservir la discipline, le respect des droits les plus fondamentaux des appelés ne peut que l'encourager. Il est évident que des soldats dont les droits sont respectés seront plus disposés à tenir compte de ceux des personnes avec lesquelles ils viennent en contact à l'occasion de leur service actif.

Le respect des droits de l'homme des civils par les forces armées est un problème de plus en plus pressant du fait de l'évolution des rôles et de la nouvelle nature des interventions militaires et des conflits armés. Le respect des droits de l'homme au cours d'opérations militaires préoccupe, en effet, toutes les forces armées. Au lieu de se borner à défendre la souveraineté nationale contre l'ennemi, l'activité de ces dernières s'est diversifiée, par exemple, dans le cadre de missions de maintien de la paix et d'opérations anti terroristes et sécuritaires ; la diversité croissante des engagements civils amène les militaires à être toujours plus étroitement en contact avec les populations civiles. Un grand nombre de ces activités échappent au droit humanitaire international ; il faudra donc examiner de très près leurs implications pour les droits de l'homme, d'autant plus que nombre d'opérations se drapent dans la rhétorique des droits de l'homme, de la restauration de l'Etat de droit et de la démocratie.

L'expérience propre du Commissaire sur ces questions se focalise sur la situation au Kosovo et en Tchétchénie; il s'est entretenu avec des autorités militaires sur le terrain, en Tchétchénie, et avec le commandement de la KFOR, au Kosovo. Même si la situation dans ces deux régions n'est en aucune façon comparable, elles sont toutes deux révélatrices des difficultés et des défis auxquels se heurtent les structures

CommDH(2003)7

militaires quand elles en viennent au respect des droits de l'homme, alors qu'elles sont activement engagées dans des situations qui les mettent quotidiennement en contact avec des populations civiles. Une ambiguïté considérable règne, dans l'une et l'autre situation, au sujet de l'étendue du pouvoir que les militaires exercent sur les populations civiles.

Le pouvoir de la KFOR d'arrêter et de détenir des personnes, conformément au mandat qui lui a été confié de maintenir l'ordre au Kosovo, n'est fondé que sur une très large interprétation de la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, interprétation qui autorise encore, après trois ans d'administration internationale, que des personnes soient indéfiniment détenues sans condamnation, sans procédure d'appel ou autorisation judiciaire. Encore que la situation de la sécurité au Kosovo puisse fort bien justifier le pouvoir de la KFOR d'arrêter des personnes (malgré des améliorations en matière de sécurité et l'existence d'une police civile et de mécanismes judiciaires créés il y a quelques années), mais l'absence complète de contrôle indépendant et de procédures d'appel sont difficiles à admettre au vu d'une situation en pleine évolution. Une problématique plus large est en cause; elle implique toutes les situations de maintien de la paix et concerne aussi les autorités civiles, qui ne définissent pas clairement l'étendue des pouvoirs concédés aux forces militaires auxquelles elles ont demandé d'intervenir. Ce constat s'applique non seulement aux opérations de maintien de la paix au lendemain d'un conflit, mais aussi, et de façon encore plus pressante, aux actions militaires entre belligérants encore en cours. Omettre de spécifier très précisément les circonstances dans lesquelles les forces de maintien de la paix peuvent intervenir contraint les armées sur le terrain à prendre des décisions extrêmement difficiles. Le manque de clarté entourant ces questions est de plus en plus préoccupant du fait de l'éventualité croissante que des soldats et leurs officiers aient un jour à répondre de leurs actes soit devant des juridictions nationales soit, dans l'avenir, devant la Cour pénale internationale. Tels sont les problèmes que les autorités civiles et militaires ont le plus grand intérêt à résoudre.

En Tchétchénie, une situation sécuritaire inquiétante montre combien il est difficile de respecter les droits de l'homme au cours des opérations de sécurité engagées par les militaires, mais qui touchent directement les civils. L'importance de lignes directrices, indiquant aux soldats ce qu'il est permis de faire dans l'action et définissant des chaînes de commandement strictement contrôlées, n'est plus à démontrer. Il est clair que ces éléments manquent trop souvent en Tchétchénie. L'importance et la difficulté du rôle des autorités civiles en matière de contrôle des actions des forces armées en de telles circonstances sont également mises en évidence en République tchétchène. L'action publique rencontre des difficultés considérables à enquêter sur les accusations portées contre les militaires et à protéger, comme c'est son devoir constitutionnel, les droits des individus détenus par les forces de sécurité. Il est parfaitement clair que beaucoup de progrès restent à faire dans ces domaines. Mais si l'on ne s'y emploie pas sérieusement, le risque est grand de faire échouer toute action politique visant à résoudre le conflit.

Notons que, en fin de compte, les interventions armées, qu'il s'agisse de conflits étrangers, de campagnes de libération ou d'opérations anti-terroristes invoquent de plus en plus les droits de l'homme, la suprématie du droit et la démocratie pour se justifier. Que cette attitude soit ou non constructive, elle rend plus crucial que jamais le respect de ces principes par les forces armées elles-mêmes au cours de leurs opérations. Une réflexion plus poussée de la part des autorités militaires, mais aussi des autorités civiles sur la manière de procéder à cet égard s'impose de plus en plus.

### **Les droits de l'homme et les religions**

Dès le tout début de son mandat, le Commissaire a particulièrement mis l'accent sur les droits et les responsabilités des communautés religieuses en Europe. Il a donc souvent rencontré des représentants des religions durant ses visites officielles et examiné leurs relations avec les autorités de l'Etat<sup>12</sup>. Outre l'intérêt qu'il porte aux préoccupations particulières des pays visités, il a cherché à engager les grands cultes monothéistes dans un dialogue plus général, et collectif, sur les implications plus larges en matière de droits de l'homme de leur rôle social prépondérant. Les préoccupations essentielles du Commissaire étaient doubles : d'une part, promouvoir le respect par les autorités de l'Etat du droit de la personne à pratiquer librement sa religion, individuellement et collectivement et, d'autre part, encourager, au sein des communautés religieuses elles-mêmes, la tolérance et le respect des pratiques religieuses des autres confessions.

Il ne s'agit certes pas de remettre en cause l'influence positive qu'exercent les principales religions, en Europe. Leur rôle a été fondamental dans la construction des identités culturelles et des systèmes de valeurs des sociétés européennes et continue à influencer le comportement moral et social de millions de croyants et de bien d'autres encore. Les avantages considérables de l'engagement social des communautés religieuses par le biais d'activités caritatives ou éducatives sont ressentis sur tout le continent. Cette influence significative, qui dépasse les engagements privés et spirituels de chaque croyant, ne saurait exister sans s'accompagner d'une forte responsabilité sociale.

La nécessité pressante que les autorités religieuses assument cette responsabilité a acquis une grande visibilité depuis quelques années. Les flots migratoires ont, dans certains pays, modifié de manière significative des démographies religieuses remontant à des époques très anciennes; l'effondrement, dans ces pays, des sociétés mono-religieuses a souvent suscité de nouvelles tensions. Dans d'autres pays, où divers groupes religieux avaient toujours vécu côte à côte, la rupture des structures du pouvoir politique a provoqué de nouvelles flambées d'intolérance et d'hostilité quand ce n'est pas des conflits dans lesquels les différences religieuses ont tenu un rôle important. Tandis que les événements du 11 septembre attiraient l'attention du monde entier sur les antagonismes existant entre les fidèles de l'Islam et le monde judéo-chrétien et d'autres croyances, la diversité des religions et de la composition sociale des sociétés européennes ont fait monter la tension et l'intolérance de plusieurs crans et, à des degrés divers selon les lieux, toutes les religions présentes en Europe ont été impliquées.

---

<sup>12</sup> Notamment, en Grèce, en 2002, voir CommDH (2002)5, et en Bulgarie, voir CommDH(2002)1.

CommDH(2003)7

S'il est essentiel de lutter contre la stigmatisation des croyants quelle que soit leur religion, c'est à bon droit que les actions ou les enseignements irresponsables de certains d'entre eux préoccupent la société. Les devoirs qu'impose le respect des droits de l'homme fournissent un cadre au contrôle public et à l'activité publique des croyants. Ces devoirs offrent, en effet, à l'activité religieuse comme à toute autre activité, des garanties permettant le libre exercice des cultes et des engagements religieux, et imposent des limitations quand l'une ou l'autre de ces religions empêtent sur la liberté des autres de pratiquer la leur.

En 2001, le Commissaire a cherché à perfectionner ce cadre juridique à l'occasion d'une réunion de représentants des religions et d'autorités étatiques sur le thème des relations Eglise-Etat. Cependant, il est clair que la relation entre les droits de l'homme et les convictions religieuses ne se limite pas à des garanties formelles de la liberté de croyance et à des restrictions de cette liberté. Il existe par ailleurs des questions plus fondamentales sur la compatibilité des assises sur lesquelles repose les droits de l'homme et des doctrines et enseignements religieux: ce point est au cœur du rôle social des communautés religieuses.

C'est avec l'intention d'adopter une approche plus conceptuelle que le Commissaire a invité les autorités religieuses au séminaire de décembre 2002, à Louvain-la-Neuve. Le principal objet de la réunion était d'examiner dans quelle mesure les valeurs de respect et de tolérance, qui sont au centre du discours des droits de l'homme, rencontraient des valeurs analogues dans la doctrine et la pratique des religions monothéistes.

Après deux jours de discussion, le Commissaire a été frappé de la franchise et de l'enthousiasme avec lesquels les participants se penchaient sur les préceptes de leur religion et examinaient la question souvent sensible de leur relation avec le caractère laïque du respect des droits de l'homme.

Il est ressorti des discussions que la relation entre les droits de l'homme et les religions est beaucoup plus subtile que l'appartenance des premiers à la sphère publique et des seconds à la sphère privée. En effet, les devoirs qu'imposent l'engagement religieux d'un côté et l'Etat de l'autre, ne sont pas toujours aussi faciles à séparer qu'ils semblent l'être au premier abord, tout au moins en ce qui concerne le paiement des impôts.

La séduisante, mais simpliste, réduction de l'explication de l'un dans les termes de l'autre a également été rejetée. Considérer les droits de l'homme comme s'ils n'étaient ni plus ni moins qu'une distillation rationnelle et laïque d'enseignements moraux inhérents aux religions serait simplifier l'un et l'autre sans aucun avantage ni pour l'un ni pour l'autre.

Leurs exigences respectives sont plutôt, chacune à leur façon, l'expression de normes d'engagement social différentes qui du reste se recoupent souvent. Plus que de simples préceptes moraux, l'engagement religieux fait appel à la transcendance, dont

la nature est assez différente des exigences rationnelles des droits de l'homme. En effet, cet engagement produit à l'occasion, à propos d'une grande variété de sujets, des points de vue autres que ceux auxquels la dialectique des droits de l'homme pourrait mener. Des différences sur ces points peuvent aussi s'élever entre religions.

On a cependant insisté sur le fait que même si les textes religieux sont susceptibles d'avoir des interprétations à la fois compatibles avec et hostiles au respect des droits de l'homme, toutes les religions souscrivaient, à travers l'amour de Dieu et de l'humanité, aux valeurs de tolérance et de respect des autres. Les autorités religieuses présentes ont été unanimes à rejeter et à condamner les interprétations de leur foi qui encouragent l'intolérance et la violence.

Une société fondée sur la tolérance et le respect ne peut se construire sans l'action concertée et l'exemple de personnes jouissant d'une position les menant à exercer une influence. Pour leur part, les représentants religieux réunis reconnurent que leur responsabilité était importante en ce qui concerne la promotion de ces valeurs au sein de leur communauté, telles que les expriment leurs religions. On a cependant insisté sur le point que la promotion de ces valeurs n'était pas un sujet qui pouvait être traité exclusivement au sein de structures religieuses, mais que cela exigeait aussi de tous les membres de la société une meilleure connaissance des enseignements et de l'histoire des différents cultes.

Il s'agit là d'une affaire dans laquelle l'Etat a un intérêt et une responsabilité considérables. Un enseignement sensible et neutre dispensé dans le système scolaire, portant sur les grandes religions présentes en Europe et sur leur histoire, contribuerait sans aucun doute à une meilleure compréhension et à plus de tolérance des différences en matière de foi.

Une question se pose d'emblée, celle du contenu et de la méthodologie à suivre en matière d'enseignement. Il a été suggéré lors de ce séminaire de mettre sur pied un centre européen qui réunirait des spécialistes des religions et des spécialistes de l'éducation pour examiner la chose de manière approfondie en vue d'assister les autorités nationales dans l'élaboration de programmes relatifs à un enseignement sensible sur le plan tant culturel que doctrinal. Il s'agit là d'une suggestion méritant d'être examinée à fond par le Conseil de l'Europe qui pourrait peut-être faire une importante contribution à ce projet.

Il a été convenu à cette fin que la prochaine rencontre des représentants des religions, organisée par le Commissaire, devrait se focaliser sur la double nécessité de promouvoir, d'une part, le respect et la tolérance au sein des groupes religieux et, d'autre part, sur le rôle de l'enseignement religieux dans les écoles ordinaires. On espère que cette réunion sera l'occasion d'examiner plus avant la proposition d'un centre européen d'enseignement religieux.

CommDH(2003)7

### **Les personnes portées disparues : Tchétchénie et Kosovo**

La question des personnes disparues est toujours très préoccupante dans certaines zones de conflit et de post-conflit en Europe. C'est de la situation en Tchétchénie et au Kosovo qu'il sera question à présent. Alors que la préoccupation première du Commissaire était la prévention des disparitions en masse en Tchétchénie, la situation au Kosovo soulève aussi de vives inquiétudes en ce qui concerne la volonté et la capacité de l'administration internationale de résoudre les cas enregistrés.

S'il n'est pas niable qu'il y ait eu des problèmes de disparition des forces de sécurité russes en Tchétchénie, le Commissaire s'est avant tout occupé de la disparition de civils pris sous les feux croisés de conflits internes déplorables. Le problème des disparus, civils et militaires, relève du droit international humanitaire. Il aurait pris beaucoup moins d'ampleur si toutes les parties aux conflits internes avaient respecté davantage cette législation. Par ailleurs, la prévention et la résolution des cas de disparition appartiennent également à la sphère des droits de l'homme, surtout lorsqu'il s'agit de civils.

En effet, la Convention européenne des Droits de l'Homme impose, dans le domaine de la disparition, de nombreuses obligations à ses 44 signataires. Ses obligations concernent les personnes disparues et leur famille. Bien qu'assez récente, la jurisprudence de la Cour de Strasbourg à ce sujet, a commencé à en spécifier le contenu et l'étendue. Peuvent être considérées, par exemple, comme une forme de torture à l'encontre de certains membres de la famille ou amis de la personne disparue (Article 3) des enquêtes trop superficiellement menées sur le sort de la personne portée disparue, ainsi que la rétention d'informations de la part des autorités. De même, toute détention non officiellement reconnue par les autorités, suivie de la disparition du détenu constitue une violation du droit à la liberté et à la sécurité (Article 5) et aussi du droit à la vie (Article 2). Enfin, le droit au recours (Article 13) requiert des autorités non seulement de verser des indemnités, mais aussi d'engager des investigations approfondies et effectives en vue d'identifier et de punir les responsables, si un parent affirme, sur la base de motifs raisonnables, qu'un membre de sa famille mis en détention a disparu.

Bien qu'il soit possible de déroger à un certain nombre de dispositions de la Convention européenne en temps de guerre ou dans d'autres situations de crise, certains droits ne souffrent pas la dérogation: le droit à la vie et la prohibition de la torture, quelle que soit la nature du conflit. Notons toutefois que la Fédération de Russie n'a pas dérogé aux droits de la Convention en ce qui concerne la situation en République tchétchène, et que la mesure dans laquelle l'administration internationale par intérim est liée par le droit international des droits de l'homme est pour le moins ambiguë; cependant, la présence internationale n'a de cesse de souligner l'importance de restaurer le respect des droits de l'homme et la primauté du droit, car c'est un aspect essentiel de sa mission au Kosovo.

Les niveaux élevés des disparitions en Tchétchénie, au cours des trois ans écoulés depuis le début du conflit, soulèvent de très grandes inquiétudes dans la région pour ce qui est des droits de l'homme, tandis que ce facteur, parmi tant d'autres dans cette République déchirée par la guerre, contribue lourdement à une insécurité qui dissuade

les personnes déplacées de retourner chez elles. Même si le nombre inquiétant de disparitions ne peut en aucun cas être attribué uniquement aux actions incontrôlées des forces fédérales ou locales de sécurité, c'est du fait de leur activité que la responsabilité de l'Etat est engagée au premier chef. Il est vital de réussir à contrôler ces actions et de réduire radicalement le nombre des disparitions imputables aux forces fédérales pour restaurer la confiance dans les autorités fédérales et locales et faire naître la possibilité de construire un avenir politique viable pour cette république.

La préoccupation du Commissaire eu égard aux disparitions en Tchétchénie remonte à ses premières visites à la République, en 1999, et au début de 2000. Il proposa à cette époque de créer une autorité civile chargée d'enregistrer des allégations de violations des droits de l'homme pour permettre aux autorités concernées d'enquêter. La proposition a débouché sur la création d'un Office du Représentant spécial du Président de la Fédération de Russie pour les Droits de l'Homme en République tchétchène. L'Office n'a pu jouer qu'un rôle limité en retrouvant les traces de certaines personnes portées disparues et en obtenant la libération de quelques-unes d'entre elles. Mais il est clair que c'est à d'autres autorités, essentiellement les *Prokuraturas* (Procureurs), qu'il incombe essentiellement de prévenir les disparitions et d'en poursuivre les auteurs.

La majorité des disparitions ont eu lieu durant des opérations militaires spéciales communément dénommées «*zachistki*» ou opérations de «nettoyage». A la demande répétée du Commissaire aux Droits de l'Homme et d'autres organes, le Procureur général de la Fédération de Russie prit le Décret N° 46 du 25 juillet 2001, qui prévoit la présence obligatoire d'un procureur durant ces opérations. Cette disposition a été renforcée par un autre décret (N° 80) pris par le Commandant des forces fédérales, le 27 mai 2002. Il semblerait que ces décrets aient beaucoup fait diminuer le nombre des disparitions au cours de telles opérations lorsqu'ils sont respectés, mais que leur application demeure, au mieux, sporadiques.

Préoccupé par la persistance de l'insécurité et l'étendue des disparitions, le Commissaire a émis une Recommandation<sup>13</sup>, en mai 2002, dans laquelle il insistait avec force sur l'obligation de respecter ces décrets. Il a également identifié un autre point troublant, à savoir que la *Prokuratura* n'a pas accès aux bases militaires où des personnes sont détenues à la suite d'opérations militaires. Cependant, la *Prokuratura* civile est, en droit russe, le seul organe compétent pour poursuivre des civils et a un rôle important à jouer en matière de garantie des droits fondamentaux de ces personnes sur leur lieu de détention. Le Commissaire a donc recommandé que le procureur général crée des équipes d'inspection mixtes, composées de procureurs civils et militaires qui soient autorisées à se rendre sur les bases militaires «dans le but de rencontrer les détenus et, s'il y a lieu, exercer leurs prérogatives respectives en vue d'instituer des procédures légales à l'intention des détenus civils et, si nécessaire, poursuivre les militaires présumés coupables de violations lors d'arrestations de

---

<sup>13</sup> CommDH/Rec(2002)1, relative à certains droits devant être garantis lors de l'arrestation et de la détention des personnes à la suite des opérations dites de «nettoyage» en République tchétchène de la Fédération de Russie. 30 mai 2002.

CommDH(2003)7

civils ». Le Commissaire a été informé depuis par M. Birukov, Premier vice-Procureur en chef de la Fédération de Russie, de la création de ces unités d'inspection par le Décret N° 15 du 30 novembre 2002. Il convient également que les familles et, s'il y a lieu, des organisations non gouvernementales spécialisées dans les droits de l'homme soient notifiées sur-le-champ de la situation dans laquelle se trouvent les personnes détenues. Le Commissaire a également formulé des recommandations à cet effet.

La *Prokuratura* tient aussi un rôle important dans les enquêtes et les poursuites intentées aux membres des forces de sécurité soupçonnées d'avoir commis des exactions. Les poursuites engagées pour atteinte aux droits de l'homme sont fort peu nombreuses par rapport au nombre de plaintes transmises à la *Prokuratura*. Mettre un terme au climat d'impunité qui prévaut actuellement en Tchétchénie contribuera à réduire le nombre des disparitions et permettra de restaurer la primauté du droit et la justice sans lesquelles une paix durable ne saurait être obtenue.

La situation en matière de disparition au Kosovo est tout à fait différente de celle qui règne en Tchétchénie car, au Kosovo, la principale préoccupation n'est plus de prévenir les disparitions mais de résoudre des cas de disparition en souffrance. Au moment de la visite du Commissaire au Kosovo, en août 2002, le sort de quelque

3.700 personnes (2.750 Albanais et 850 Serbes) était encore inconnu<sup>14</sup>. Malgré de nombreux discours officiels invitant la Mission des Nations Unies au Kosovo à résoudre ces cas et la création d'un nouvel Office des Nations Unies pour les personnes portées disparues et la médecine légale, peu de progrès ont été faits. Le Commissaire a obtenu un entretien avec le chef de l'Office des personnes portées disparues et a visité la morgue où des tests de médecine légale étaient pratiqués sur les corps retrouvés. La pénurie de fonds entrave fortement les efforts déployés pour identifier quelque 2.500 corps déjà découverts et localiser 1.200 corps non encore retrouvés. L'Office lui-même estime à 300.000 euros le montant de la somme nécessaire pour pouvoir effectuer une percée substantielle dans le volume de travail que ces dossiers représentent. Le Commissaire s'est alors tourné, du reste sans succès, vers les Etats membres du Conseil de l'Europe pour qu'ils versent une contribution en vue de réunir cette somme fort nécessaire.

Il saute aux yeux, pourtant, qu'il est indispensable de progresser sur ce point. Outre le droit des familles victimes de connaître le sort de leurs membres et de mettre un terme à de longues années d'angoisse, la résolution des cas en souffrance serait un facteur important de réconciliation des communautés impliquées. Car tant que ces affaires ne seront pas résolues, ressentiments et récriminations continueront à proliférer de tous côtés, et des rumeurs de camps secrets d'esclaves et d'exactions continueront à circuler. Le problème est également porteur de conséquences lourdes sur la confiance de toutes les communautés dans l'administration internationale. A présent, les Serbes et les Albanais la soupçonnent en effet de partialité et de discrimination et, de tous côtés, on met en doute son engagement de résoudre en toute impartialité les problèmes pour la solution desquels elle est intervenue.

---

<sup>14</sup> La liste mise à jour des personnes disparues estime leur nombre à 4.233



Depuis le rapport du Commissaire, l'Office des personnes portées disparues a accompli quelques progrès, dus presque entièrement à ses infatigables efforts plutôt qu'à une augmentation des moyens mis à sa disposition. Dès février 2003, il avait procédé à 399 autopsies et identifié 141 corps. Il a l'intention de d'exhumer de 500 à 700 corps, selon les estimations, enterrés dans des cimetières de fortune inconnus jusque là et de procéder à des tests d'ADN sur quelque 1.000 corps exhumés puis ré-enterrés par les soins du TPY, tout cela dès la fin de 2003. Une fois achevé, ce programme aura permis d'accomplir des progrès considérables et mérite le soutien total, à la fois politique et logistique, des autorités de la MINUK.

### **Les personnes déplacées dans leur propre pays, en Europe**

A la fin de 2001, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a estimé le nombre total des personnes déplacées, en Europe, à 5,98 millions. De par leur nature, les conflits armés qui ont ravagé l'Europe au cours de la décennie écoulée ont fait que presque le tiers de ces personnes ont été déplacées dans leur propre pays. Ces personnes, victimes pour la plupart d'entre elles, de sanglants conflits internes, continuent à mener une vie très précaire, souvent à la marge extrême de la société à laquelle elles appartiennent. Victimes de bras de fer politiques ou des conflits en cours, ces personnes ont souvent très peu de chances de retourner chez elles et finissent trop souvent par n'être que des pions sur l'échiquier politique; cette situation pèse très lourd sur leur vie quotidienne et nuit à l'exercice de leurs droits fondamentaux. Loin des préoccupations de tous, à l'exception des institutions les plus spécialisées, la crise permanente de quelque deux millions de ces «réfugiés invisibles» constituent l'une des préoccupations les plus graves et les plus difficiles d'Europe en matière de droits humanitaires et de droits de l'homme.

Le tableau ci-après illustre la répartition de ces personnes en Europe, à l'exclusion de la Fédération de Russie pour laquelle il n'existe aucune statistique :

Géorgie	264.000
Serbie et Monténégro	257.000
Bosnie-Herzégovine	367.500
Croatie	17.100
«L'ex République yougoslave de Macédoine»	8.500
Azerbaïdjan	572.000
Arménie	50.000
Moldova <sup>15</sup>	1.000

Il est possible d'identifier quatre catégories différentes de conflits à l'origine de déplacements considérables de population. Il s'agit des phénomènes suivants :

<sup>15</sup> Les chiffres proposés pour la Géorgie, la Serbie et Monténégro, la Bosnie, la Croatie, la Macédoine, l'Azerbaïdjan, l'Arménie et la Moldova sont ceux qui ont été fournis par les autorités de chaque pays au HCR fin 2002. Bien que le nombre total de personnes déplacées en Moldova s'élève à 8.000, on estime que seules 1000 personnes doivent encore trouver une solution durable à leur situation.

CommDH(2003)7

1. le séparatisme de certaines républiques (Abkhazie et Ossétie du Sud en Géorgie, et Transnistrie en Moldova),
2. les conflits territoriaux entre Etats nouvellement indépendants (Arménie et Azerbaïdjan),
3. les conflits résultant de l'éclatement d'anciennes entités territoriales (ex-Yougoslavie),
4. les conflits internes (toujours en cours en Tchétchénie, interrompus dans l'ex-République yougoslave de Macédoine).

Au cours des trois années qui se sont écoulées depuis qu'il est entré en fonctions, le Commissaire aux droits de l'homme a eu l'occasion de rencontrer des personnes déplacées et de discuter de leur sort avec les autorités nationales des pays entrant dans ces catégories. Le Commissaire s'est rendu en Géorgie, en Moldova, en Serbie et Monténégro (et au Kosovo), en Arménie, en Azerbaïdjan et, à quatre reprises, en Ingouchie et en Tchétchénie. Il a, lors de ces visites, été en mesure d'observer la situation précaire dans laquelle se trouvent de nombreuses personnes déplacées, ainsi que les obstacles qu'elles rencontrent, que ce soit pour la réintégration de leur lieu de résidence d'origine ou pour leur intégration dans la société où elles résident désormais.

La solution la plus satisfaisante pour la plupart des personnes déplacées, à savoir la concrétisation de leur droit de retour sur le lieu de leur résidence antérieure, dépend en grande partie de la nature du conflit en question. S'il est vrai que la fin des hostilités en ex-Yougoslavie a permis le retour d'un nombre important de personnes déplacées (et de réfugiés) en Croatie et en Bosnie-Herzégovine<sup>16</sup> au cours des dernières années, la situation des Serbes, des Roms, des Egyptiens et des Ashkalis qui ont dû quitter le Kosovo n'a guère évolué depuis leur exode il y a trois ans. En effet, les problèmes de sécurité qui y subsistent et l'incertitude qui persiste quant à son avenir risquent de suspendre, voire de compromettre totalement, les retours massifs dans un futur proche. L'impuissance à résoudre les conflits latents entre la Géorgie et l'Abkhazie et entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan<sup>17</sup> risque également d'empêcher un grand nombre de retours dans ces régions pendant encore quelque temps. La situation en l'ex-République yougoslave de Macédoine, bien que loin d'être stabilisée, a du moins permis le retour de la grande majorité des personnes déplacées au cours des 18 derniers mois<sup>18</sup>. Cependant, les problèmes de sécurité qui perdurent en Tchétchénie ont toujours pour effet de décourager sérieusement les retours, malgré la volonté évidente des autorités fédérales de hâter ce processus.

---

<sup>16</sup> 500.000 personnes déplacées et 420.000 ont regagné leur résidence d'origine en Bosnie-Herzégovine depuis l'entrée en vigueur des Accords de Dayton en décembre 1995. Les retours de minorités n'ont commencé à augmenter qu'en 2000, date à partir de laquelle environ 250.000 personnes déplacées ont regagné leur résidence d'origine. En Croatie, environ 202.000 Croates sur 220.000 sont rentrés chez eux entre la fin des hostilités en 1995 et avril 2002. Seuls 22.500 des 60 à 70.000 Serbes déplacés à la fin du conflit y sont retournés depuis.

<sup>17</sup> Entre 40 et 60.000 Géorgiens sont retournés dans le district de Gali en Abkhazie, pour tout au moins une partie de l'année, depuis 1998. Depuis 1994, quelque 50.000 Azéris sont retournés dans les régions limitrophes du Haut-Karabakh contrôlé par les Arméniens.

<sup>18</sup> Le nombre de personnes déplacées a atteint 70.000 en août-septembre 2001.

Alors que la recherche des solutions politiques et économiques nécessaires à leur retour doit, en tout état de cause, demeurer une priorité, le Commissaire a eu plusieurs fois l'occasion de constater les difficultés considérables que rencontrent les personnes déplacées et le refus fréquent des autorités nationales du lieu où elles résident désormais de respecter leurs droits. C'est là tout le paradoxe de la situation dans laquelle se trouvent bien des personnes déplacées : alors qu'en théorie ce sont des citoyens à part entière de leur pays, jouissant, par conséquent, des mêmes droits et prérogatives que tout autre citoyen, les personnes déplacées sont souvent victimes de pressions politiques telles que leur intégration et leur accès aux droits économiques et sociaux deviennent, encore plus que pour les réfugiés, difficiles à réaliser. En un mot, les autorités nationales répugnent souvent à favoriser une plus grande intégration des populations déplacées au sein des communautés locales, de peur de relâcher la pression politique sur les autorités dissidentes (et la communauté internationale) pour résoudre les conflits en question.

Toujours est-il que les conditions de vie des personnes déplacées rencontrées en Géorgie, en Serbie, au Monténégro et en Azerbaïdjan demeurent extrêmement précaires. Si la majorité des personnes déplacées vivent dans des logements privés, qu'ils les louent ou qu'ils les partagent avec des proches, il n'en reste pas moins qu'un nombre considérable d'entre eux (40% en Géorgie, jusqu'à 75% en Azerbaïdjan, 7% en Serbie et Monténégro) vivent dans des camps de fortune ou des hôtels « reconvertis », des usines abandonnées, ou d'autres lieux collectifs, dans des conditions de surpeuplement et, souvent, dans des conditions sanitaires déplorable. Loin de s'améliorer avec le temps, la situation de bien des personnes déplacées s'est au contraire détériorée au cours de ces dernières années du fait d'une diminution substantielle de l'aide internationale. En Azerbaïdjan, par exemple, le Programme alimentaire mondial a réduit le nombre de ses bénéficiaires de 300.000 en 1999 à 160.000 en 2002. Parallèlement, il enregistre une augmentation de 74% en 1999 à 90%<sup>19</sup> en octobre 2001 de la proportion de foyers incapables de subvenir à leurs besoins alimentaires de base. En Serbie et Monténégro, on s'attend à ce que la plupart des programmes humanitaires internationaux en faveur des personnes déplacées prennent fin d'ici à 2003. Le CICR a pourtant identifié quelque 59.000 personnes pour lesquelles l'aide humanitaire reste indispensable. En Géorgie, la situation est telle qu'en septembre 2002, presque dix ans après le conflit qui l'a secouée, le CICR et le PAM ont relancé des programmes d'aide.

La réduction de l'aide internationale survient à un moment où les autorités nationales, notamment en Serbie et en Géorgie, sont largement incapables d'assumer la charge financière laissée par la désertion de l'aide internationale, à l'exception de l'Azerbaïdjan, où 72 millions de dollars issus des revenus du pétrole ont été consacrés en 2002 aux besoins des personnes déplacées. Certes, encourager une plus grande intégration des personnes déplacées permettrait sans doute de réduire la charge qui pèse sur les autorités étatiques à long terme, et le retrait de l'aide internationale est un moyen de stimuler ce phénomène. Mais il est nécessaire que les donateurs internationaux restent sensibles aux besoins les plus pressants des personnes les plus vulnérables pendant encore quelque temps.

---

<sup>19</sup> Programme alimentaire mondial (PAM), 30 novembre 2001, *Household Food Economy Survey Among the Internally Displaced Persons in Azerbaijan (Baku, Azerbaijan)*.

CommDH(2003)7

Parmi les points les plus positifs relevés dans les pays visités figure le niveau généralement élevé d'accès des personnes déplacées aux soins de santé et à l'éducation. Bien que la Géorgie et la Serbie doivent supporter des charges financières supplémentaires importantes affectant considérablement leur système scolaire, les taux de fréquentation des écoles par les personnes déplacées y sont équivalents à ceux de la population ordinaire. Une étude<sup>20</sup> du PAM menée en avril 2002 en Azerbaïdjan signale une diminution inquiétante de la fréquentation des écoles ; celle-ci est passée de près de 100% au début des années 1990 à environ 80% en 2002, et des efforts plus importants semblent nécessaires pour permettre notamment aux filles d'aller à l'école et les encourager à le faire. Bien que dans l'ensemble le niveau de santé des personnes déplacées dans les trois pays visités soit moins bon que celui du reste de la population, du fait de conditions de vie médiocres, il semble n'y avoir guère d'obstacles à ce que les personnes déplacées accèdent aux soins de santé dans les mêmes conditions que les autres citoyens. Néanmoins, le coût des médicaments reste prohibitif pour bon nombre d'entre elles.

Le principal motif d'inquiétude du Commissaire dans les pays visités concerne davantage l'accès à l'emploi des personnes déplacées. Le taux de chômage est déjà élevé dans tous ces pays et celui des populations déplacées (jusqu'à 80% en Azerbaïdjan<sup>21</sup>, 50% en Serbie et Monténégro<sup>22</sup> et 40% en Géorgie) est à chaque fois bien supérieur aux moyennes nationales. L'accès limité au crédit, nécessaire à la création de petites entreprises, et à l'emploi dans le secteur public, ainsi que la réticence des entreprises locales à employer des personnes déplacées, comptent au nombre des principaux obstacles que celles-ci rencontrent. En même temps, il est clair que le désir impérieux de nombre de personnes déplacées de rentrer chez elles, notamment en Serbie et Monténégro, représente un obstacle psychologique important à la volonté de rechercher un emploi à long terme dans leur région d'accueil.

Les personnes déplacées rencontrent fréquemment des obstacles dans la jouissance, sur un pied d'égalité avec les autres citoyens de leur pays, de leurs droits civils et politiques. La pleine jouissance, par les personnes déplacées, de leurs droits électoraux constitue indéniablement un facteur important pour garantir que leurs intérêts réels soient entendus et représentés aux niveaux local et national. Si les personnes déplacées en Géorgie ont pu voter aux élections nationales et municipales suite aux amendements apportés au code électoral en 2001, et si les Azéris déplacés jouissent des mêmes droits, de nombreux problèmes ont été relevés relativement à l'existence de listes supplémentaires sur lesquelles ils doivent s'inscrire afin de pouvoir voter. Les personnes déplacées au Monténégro, autrefois citoyens de la République fédérative de Yougoslavie et aujourd'hui citoyens de Serbie et Monténégro, jouissent pleinement de leurs droits électoraux au niveau fédéral. Cependant, bien que citoyens de Serbie et Monténégro comme tous les autres citoyens, la condition de résidence permettant d'obtenir la nationalité monténégrine a

<sup>20</sup> Programme alimentaire mondial (PAM), 3 avril 2002, *Protracted Relief and Operation - Azerbaijan 10168.0, Targeted Food Assistance for Relief and Recovery of Displaced Persons and Vulnerable Groups in Azerbaijan*, PAM/EB.2/2002/6/3.

<sup>21</sup> Programme alimentaire mondial (PAM), 30 novembre 2001, *Household Food Economy Survey Among the Internally Displaced Persons in Azerbaijan (Baku, Azerbaijan)*.

<sup>22</sup> Conseil norvégien pour les réfugiés (novembre-décembre 2001).

été étendue, pour les personnes déplacées originaires du Kosovo, à dix ans, au-delà donc des trois ans imposés aux citoyens ordinaires de Serbie. Une telle condition ne porte pas seulement atteinte aux droits des personnes déplacées de participer aux élections de la République et aux élections locales mais leur interdit également de jouir d'un certain nombre d'avantages en matière fiscale et d'emploi. La participation des personnes déplacées aux élections locales en Serbie est souvent entravée par des obstacles bureaucratiques liés au fait que les personnes déplacées doivent d'abord se faire rayer des listes de leur lieu de résidence d'origine avant de pouvoir se faire enregistrer dans leur nouvelle localité. Or, les papiers nécessaires ayant été soit perdus soit emportés ailleurs en Serbie, cette condition s'avère particulièrement difficile (et coûteuse) à remplir pour nombre de personnes déplacées, qui continuent donc à être exclues également du bénéfice d'autres prestations sociales disponibles au niveau local.

De tels obstacles bureaucratiques à la jouissance des droits civils et sociaux ne sont pas les seuls moyens par lesquels les autorités cherchent souvent à décourager une plus grande intégration et l'autosuffisance des populations déplacées. L'instrumentalisation des personnes déplacées s'exprime fréquemment à travers une rhétorique politique tapageuse qui insiste sur l'idée que le retour de ces populations est, à terme, la seule véritable solution à leur situation dramatique. Les personnes déplacées sont bien trop souvent mal renseignées sur l'étendue de leurs droits et incitées à croire qu'un enregistrement local et une intégration plus grande les priverait de leur droit au retour. Si la création des conditions permettant un choix éclairé entre le retour et l'intégration doit rester la tâche principale en vue de résoudre la situation des personnes déplacées, il est important que celles-ci, notamment celles dont le retour est peu probable à court terme, ne soient pas incitées à croire que c'est là leur seule option. Que les personnes déplacées souhaitent rester de manière permanente ou temporaire dans leur lieu de résidence actuel ou même ailleurs dans leur pays d'origine, les pouvoirs publics doivent leur fournir une aide similaire et leur garantir les mêmes droits qu'à tous les autres citoyens. Bien qu'il existe un droit de retour, il n'y a évidemment aucune obligation d'en faire usage et il est donc nécessaire que tous les obstacles à une intégration locale soient supprimés.

La situation en Tchétchénie diffère sensiblement de celles qui ont été évoquées jusqu'à présent, dans la mesure où la violence qui est à l'origine des déplacements de grands nombres de Tchétchènes empêche toujours un retour garantissant leur sécurité, malgré la volonté évidente des autorités russes d'encourager ce processus. Tandis que les Tchétchènes dispersés à travers la Fédération de Russie rencontrent de nombreux obstacles à la jouissance de leurs droits fondamentaux, et déclarent souvent avoir subi des discriminations imputables tant à la population civile qu'aux autorités, l'attention s'est concentrée d'abord sur la situation d'environ 90.000 personnes déplacées résidant actuellement en Ingouchie, et notamment sur les 20.000 d'entre elles qui se trouvaient toujours dans des camps fin 2002.

Au cours de ses visites, et dans les rapports qu'il a produits par la suite, le Commissaire a eu plusieurs fois l'occasion de remarquer que des problèmes de sécurité persistants constituaient un obstacle considérable au retour des personnes déplacées et qu'il faudra fournir des efforts plus importants afin de réduire le nombre des disparitions qui se produisent toujours aux postes de contrôle et lors des

CommDH(2003)7

opérations spéciales. En outre, le climat de confiance instauré avec les autorités fédérales et locales ne sera maintenu que si le nombre de procès jugeant de violations des droits de l'homme augmente de manière significative, dans une région où l'impunité reste la règle plutôt que l'exception.

Les problèmes de sécurité, qu'ils découlent des actions des forces de sécurité, de combattants ou d'autres éléments incontrôlés, ne constituent cependant pas le seul obstacle au retour des personnes déplacées. Grozny, notamment, reste une ville en ruines et la reconstruction matérielle de la Tchétchénie demeure bien en deçà des besoins de la population qui y réside à l'heure actuelle, malgré certains progrès enregistrés l'année dernière. La situation du logement est, qui plus est, inadaptée à un retour massif des personnes déplacées ; les résidences construites récemment à Grozny pour loger les personnes déplacées qui rentrent chez elles sont déjà surpeuplées, même si leur qualité à court terme est satisfaisante. Par conséquent, un investissement considérable dans les infrastructures de la Tchétchénie sera nécessaire dans les années à venir et la communauté internationale pourrait, dans des conditions acceptables, être en mesure de contribuer considérablement à ce processus.

Dans ces conditions, et tant que la situation en matière de sécurité ne se sera pas améliorée, il est capital que les personnes déplacées résidant actuellement en Ingouchie soient autorisées à y rester. Cela étant, des inquiétudes sérieuses se sont fait jour au sujet de la fermeture du camp de tentes d'Aki-Yurt en décembre 2002. Au même moment, les rapports faisant état de pressions exercées sur les occupants des six camps de tentes restants (menaces et interruptions effectives de l'approvisionnement en gaz, en électricité et en nourriture) afin qu'ils rentrent en Tchétchénie se multipliaient. Ces pressions semblent avoir diminué ces derniers mois et le Président de l'Ingouchie, M. Zyazikov, a personnellement garanti qu'aucune autre fermeture de camp ne sera décidée contre la volonté des occupants.

En Tchétchénie, comme ailleurs du reste, les deux principales préoccupations concernent la création des conditions nécessaires au retour des personnes déplacées et, dans l'intervalle, leur instrumentalisation là où elles se trouvent désormais. Non seulement il est impératif et, souvent, urgent de répondre aux besoins matériels de base des populations déplacées, mais il est également essentiel que celles qui sont incapables ou qui ne souhaitent pas rentrer ne soient pas forcées à le faire ou découragées de s'intégrer localement. Le problème des populations déplacées en Europe est encore loin d'être complètement résolu. Le retour de la majorité des personnes déplacées dépend de solutions politiques qui n'interviendront vraisemblablement pas dans un avenir proche. Réalisme et sensibilité aux besoins immédiats des personnes déplacées devraient, en attendant, contribuer largement à apaiser les souffrances et à atténuer la démoralisation des nombreuses victimes oubliées des conflits en Europe.

### **Les droits des Roms**

La jouissance par les citoyens et les communautés roms de leurs droits individuels et collectifs constitue l'une des priorités du Commissaire et figurait en bonne place dans chacun de ses rapports par pays en 2002. Sur la base de ces visites, il n'a pas été difficile de conclure que les Roms rencontrent toujours des obstacles considérables

dans la jouissance de leurs droits fondamentaux, particulièrement en termes d'accès aux soins de santé, au logement, à l'éducation et à l'emploi. S'il est vrai que les facteurs économiques jouent un rôle important dans ces questions, les discriminations, qui se traduisent même parfois en harcèlement et en violences, demeurent un problème fréquent. Dans bien des localités, les Roms souffrent toujours d'exclusion et de marginalisation et sont traités comme des étrangers dans leur propre pays. Lors de toutes ses visites, le Commissaire s'est rendu dans des régions et des communautés roms et s'est entretenu avec des représentants roms locaux. On trouvera ci-dessous un bref exposé des principales questions relevées par le Commissaire lors des visites entreprises en 2002 dans les pays concernés.

En Grèce, le Commissaire a noté que la population rom/tsigane était particulièrement vulnérable et désavantagée dans de nombreux domaines tels que l'accès aux soins de santé, au logement, à l'emploi ou à la scolarisation. La mise en œuvre d'un plan d'action destiné à aider les Tsiganes se heurte souvent à des résistances au niveau local, les collectivités locales se montrant parfois réticentes à accueillir les membres de ce groupe minoritaire dans leur commune, allant même jusqu'à refuser l'aide financière accordée par l'Etat à cet effet. Après s'être rendu dans une zone où des Roms/Tsiganes se sont installés dans la périphérie d'Athènes, à Aspropyrgos, le Commissaire a exhorté les autorités à prendre d'urgence des mesures afin d'améliorer les conditions de vie déplorables des familles qui y ont élu domicile. La crainte récurrente des familles roms/tsiganes d'être expulsées des zones censées accueillir les prochains jeux olympiques de 2004 est une source supplémentaire d'inquiétude.

Dans son rapport sur le Kosovo, le Commissaire a noté que la grande majorité des Roms déplacés dans la région n'avaient pas encore pu y retourner, en partie à cause de la situation toujours difficile des Serbes, des Roms et des autres minorités en ce qui concerne leur sécurité. Les conditions de vie et le respect accordé aux droits de l'homme des Roms déplacés sont généralement inférieurs à ceux des autres personnes déplacées au Monténégro et en Serbie. Le Commissaire a exhorté les autorités à mettre tout en œuvre afin d'améliorer d'urgence les conditions de vie de toutes les personnes déplacées, y compris les Roms, et de faciliter l'intégration des personnes déplacées qui ont abandonné l'espoir de rentrer au Kosovo ou ne souhaitent plus y retourner. Le Commissaire a fait observer que les Roms sont également défavorisés en ce qui concerne leur retour éventuel au Kosovo, étant donné qu'ils bénéficient d'une aide financière moins importante que les personnes déplacées d'origine serbe, alors que leurs perspectives d'intégration locale à long terme paraissent meilleures. En outre, l'accès des populations minoritaires, et notamment des Roms, des Egyptiens et des Ashkalis, aux services publics est rarement assuré de manière adéquate.

Dans plusieurs pays de l'ex-Yougoslavie, les Roms rencontrent des difficultés importantes pour obtenir des documents officiels essentiels. Il s'agit là d'un problème endémique dans nombre de pays de l'ex-Yougoslavie, problème qui affecte plus particulièrement les personnes déplacées originaires du Kosovo.

En Hongrie, en Pologne et en Roumanie, comme ailleurs en Europe centrale et orientale, la communauté rom fait partie des populations les plus touchées par les effets négatifs de la transition à l'économie de marché. L'aide sociale reste souvent bien en deçà des besoins essentiels des Roms, tandis que le taux de chômage, déjà très élevé au niveau national, l'est encore plus au sein de la communauté rom. Nombre de

CommDH(2003)7

Roms vivent dans des conditions matérielles totalement inappropriées, en l'absence même des équipements sanitaires élémentaires. Le taux de chômage élevé et les tensions sociales qui en découlent ont engendré en beaucoup d'endroits une recrudescence des sentiments anti-Roms et des discriminations notables dans plusieurs domaines. Ainsi, l'accès à l'éducation est source de préoccupations ; de nombreux enfants roms sont en effet systématiquement placés dans des classes spéciales où le niveau d'enseignement est sensiblement inférieur à celui du système éducatif traditionnel. Cette pratique tend clairement à perpétuer l'exclusion sociale des Roms et appelle des correctifs urgents. De même, les Roms sont souvent désavantagés en termes d'accès aux soins de santé et au logement. L'indifférence fréquente de la police à l'égard des crimes perpétrés contre les Roms constitue également un problème d'envergure. Le blocage, au niveau local, de plans d'action élaborés par les autorités centrales continue de freiner les progrès sur plusieurs de ces thèmes.

Parallèlement, le Commissaire attire l'attention sur un certain nombre de projets couronnés de succès, d'initiatives et de mesures pratiques et législatives positives. L'enjeu consiste toujours à tirer les leçons de ces expériences et à les multiplier. Pour ce faire, une volonté et un dynamisme politiques plus grands que ceux déployés jusqu'à présent seront nécessaires à tous les niveaux, y compris au sein de la communauté rom elle-même. Le Commissaire a déjà formulé de nombreuses recommandations générales et spécifiques dans ses rapports par pays. La similitude de bien des problèmes affectant les communautés roms dans les différents pays qu'il a visités fait apparaître un schéma récurrent de discrimination contre les Roms en Europe et laisse entrevoir la possibilité de transposer tels quels des succès isolés d'une région à l'autre et d'un pays à l'autre. C'est ceci présent à l'esprit que le Commissaire a décidé d'élaborer un rapport détaillé sur les préoccupations actuelles en matière de droits des Roms/Sintis/gens du voyage en Europe, en mettant en évidence les lacunes et en présentant les moyens possibles d'améliorer le respect des droits fondamentaux des Roms aux niveaux local, national et international.

L'un des moyens possibles de promouvoir le respect des droits des Roms au niveau international est la création envisagée d'un Forum européen pour les Roms et les gens du voyage, sur l'initiative de la Présidente de la Finlande, Mme Tarja Halonen. Le Commissaire suit de près les discussions portant sur cette proposition et son Bureau participe en qualité d'observateur au travail d'un groupe exploratoire informel chargé d'étudier la question.

La langue, la culture et les traditions ne sont pas les seules caractéristiques communes aux populations roms en Europe – comme indiqué précédemment, les problèmes qu'elles rencontrent dans leurs pays respectifs se recoupent fréquemment. En outre, les Roms sont souvent sous-représentés dans les enceintes politiques, tant au niveau national que, a fortiori, au niveau international. Bien que l'objectif majeur doive rester celui d'une augmentation de la participation à la politique nationale, le Commissaire croit fermement à la nécessité de fournir une plate-forme aux représentants des Roms, afin qu'ils expriment eux-mêmes les problèmes de leurs



communautés au niveau international. A travers les opinions des Roms eux-mêmes, une telle plate-forme permettrait d'apporter les réponses les plus appropriées aux situations qu'ils rencontrent dans leurs pays d'accueil respectifs en matière de jouissance équitable et sans réserve de tous leurs droits et libertés fondamentaux. Au cours de l'année 2003, le Commissaire continuera à suivre et à soutenir l'action menée en vue de la création d'une telle structure.

### **Les droits des enfants**

Malgré l'accent mis sur la promotion des droits de l'enfant au cours de la décennie écoulée, beaucoup d'enfants en Europe continuent d'être les victimes de violences, de mauvais traitements, d'exploitation et de discriminations. Lors de ses visites officielles dans les pays membres du Conseil de l'Europe, le Commissaire a pu faire des observations et formuler des recommandations sur un large éventail de préoccupations liées au respect des droits des enfants. Les types de problèmes mis en évidence sont aisément catégorisés. Ils méritent tous d'être traités avec la plus grande attention.

Il s'agit tout d'abord de préoccupations relatives à la jouissance, par les enfants appartenant à des minorités, en particulier ceux issus de communautés roms, de leurs droits sociaux fondamentaux. Deuxièmement, les violences domestiques sont toujours une source majeure de préoccupation en Europe. Troisièmement, il existe plusieurs catégories d'enfants vulnérables ou ayant des besoins particuliers réclamant une attention tout aussi particulière ; il s'agit des enfants souffrant de troubles mentaux, des enfants migrants accompagnés et, plus encore, non accompagnés, des victimes de trafics et des jeunes détenus. Enfin, une autre question que le Commissaire a eu l'occasion d'examiner concerne les enfants abandonnés, ainsi que les politiques d'adoption et la jouissance des droits fondamentaux dans les orphelinats.

#### *La jouissance par les enfants roms/tsiganes de leurs droits fondamentaux*

Les enfants appartenant à des minorités, notamment les enfants roms, sont désavantagés dans bon nombre de pays européens en matière d'accès à l'école, aux soins de santé et à un niveau de vie décent. La mortalité infantile chez les Roms est souvent excessivement élevée du fait d'un accès difficile aux soins et à des conditions de vie déplorables qui compromettent la capacité des enfants à se développer normalement. En matière d'éducation, la marginalisation que subissent les enfants roms dans un grand nombre de pays est également source de préoccupations sérieuses. L'enseignement dispensé dans les écoles ou les classes spéciales est généralement d'une qualité bien inférieure à celle des autres écoles et ne fait qu'isoler davantage les enfants roms des autres enfants, empêchant les uns et les autres d'apprendre à se connaître mutuellement. Une telle marginalisation génère un cycle d'exclusion sociale qui se perpétue indéfiniment. L'avenir de nos sociétés sera modelé en grande partie par les valeurs et idéaux dont les enfants d'aujourd'hui s'imprègnent et qu'ils font leurs. Il est donc capital de promouvoir la tolérance et le respect des autres chez

CommDH(2003)7

les enfants, d'abord à travers les programmes scolaires. Les problèmes énumérés plus haut sont, dans une mesure plus ou moins large, communs à tous les pays visités par le Commissaire en 2002 et il est clair que les pays européens ont encore un long chemin à parcourir dans la reconnaissance et le respect des droits de tous les enfants roms.

### **Les violences domestiques**

Alors que la maison devrait être un environnement où les enfants se sentent aimés et protégés, les violences qui s'y produisent et les affectent tant physiquement que psychologiquement demeurent répandues en Europe. Au cours de l'année écoulée, le Commissaire s'est intéressé à la question lors de ses visites en Hongrie, en Roumanie et en Pologne. Bien qu'elles soient commises à l'abri des murs des maisons, les violences domestiques ne peuvent être considérées comme un problème purement privé. C'est une affaire de droits de l'homme dont le respect engage la responsabilité de l'Etat. Afin de s'acquitter de leurs obligations en la matière, les Etats doivent légiférer pour empêcher les violences domestiques et y mettre un terme, et faire en sorte que les lois adoptées soient effectivement mises en œuvre de manière à protéger au mieux les intérêts des enfants. Si la plupart des gouvernements avec lesquels le Commissaire s'est entretenu de la question tentent de se montrer à la hauteur du défi, des difficultés persistent au niveau des comportements sociaux, ce qui se traduit fréquemment par la réticence des victimes à se faire connaître d'une part et par celle de la police à intervenir d'autre part. Outre la nécessité de mettre fin à l'impunité des responsables de ces actes, d'autres efforts importants doivent être entrepris afin d'empêcher de telles violences, au travers de programmes d'assistance socio-psychologique et de sensibilisation à ces questions.

### *Les enfants se trouvant dans des situations particulièrement vulnérables*

Les violations les plus graves des droits de l'enfant se produisent notamment à l'encontre d'enfants souffrant de troubles mentaux, en particulier ceux internés dans des établissements psychiatriques. En 2002, le Commissaire s'est rendu dans de telles institutions en Hongrie et en Roumanie, où le manque de ressources adaptées en matériel et en personnel, conjugué à des pratiques dépassées, compromettent gravement la capacité de ces institutions à accorder à leurs pensionnaires un niveau de soin approprié. En effet, dans ces deux pays, et dans beaucoup d'autres du reste, une réforme profonde des politiques publiques à destination des enfants souffrant de maladies mentales est nécessaire, l'accent devant être mis davantage sur les structures communautaires d'aide et de soutien aux familles.

Les délinquants juvéniles représentent une autre catégorie d'enfants réclamant une attention spéciale. Si des progrès ont été réalisés dans bon nombre de pays en matière de conditions de détention des enfants, il faut continuer à privilégier en priorité les peines de substitution à l'emprisonnement, et une place plus grande doit être accordée en Europe à la réintégration des délinquants juvéniles dans la société.

Les enfants demandeurs d'asile et migrants méritent également une attention particulière, notamment lorsqu'ils ne sont pas accompagnés. Comme le Commissaire a pu l'observer en Pologne, les dispositifs de désignation de tuteurs légaux pour les enfants séparés de leur famille sont souvent insuffisamment développés, tandis que l'accès des enfants nouvellement arrivés aux soins de santé et à l'éducation varie considérablement à travers le continent.

Le Commissaire examinera de plus près ces questions relatives aux enfants isolés courant 2003, suite à une demande qui lui a été adressée par l'Assemblée parlementaire de réaliser une enquête sur la situation des enfants non accompagnés en Europe, en s'intéressant plus particulièrement aux procédures d'expulsion.<sup>23</sup> Sur la base de cette requête, le Commissaire préparera une étude dans laquelle il passera en revue les conditions juridiques et matérielles dans lesquelles les enfants non accompagnés sont actuellement accueillis dans les pays membres du Conseil de l'Europe et en sont expulsés, qu'ils soient réfugiés, demandeurs d'asile, migrants ou victimes de la traite des êtres humains.

#### *Les enfants abandonnés*

Les questions de droits de l'homme relatives aux enfants abandonnés et aux politiques d'adoption sont souvent très complexes. S'il est évident et facile d'insister sur le fait que l'intérêt de l'enfant doit toujours prévaloir, cet intérêt est souvent extrêmement difficile à apprécier et, au vu de ces difficultés, le Commissaire estime qu'il faut ouvrir autant que possible la voie à des décisions au cas par cas, sans écarter complètement une solution qui s'avérerait éventuellement plus appropriée au cas particulier d'un enfant. Le Commissaire a prêté une attention toute particulière aux politiques d'adoption lors de sa visite en Roumanie. Suite à la chute du régime communiste, les autorités roumaines se sont retrouvées confrontées à un défi de taille, à savoir la réforme de leur système d'aide sociale à l'enfance. Du fait de l'épineux problème posé par le délabrement et le surpeuplement des orphelinats, l'adoption, et notamment l'adoption internationale, est d'abord apparue comme l'option à privilégier, ce qui a fini par conduire à un véritable marché de l'adoption internationale, avec l'émergence de certaines pratiques commerciales répréhensibles. Ce à quoi les autorités roumaines ont répondu en imposant un moratoire sur les adoptions internationales en juin 2001. A la date de la visite du Commissaire en Roumanie en octobre 2002, on débattait beaucoup de la question de savoir s'il fallait lever le moratoire étant donné que sa mise en place avait engendré une situation regrettable où nombre d'enfants, du fait de la suspension de leur procédure d'adoption, se retrouvaient dans une situation précaire et où leur sort redevenait incertain. Les autorités roumaines ont demandé au Commissaire d'émettre un avis sur la question, tâche dont il s'est acquitté dans son rapport de visite, où il insiste sur la nécessité de prendre en considération l'intérêt de l'enfant, l'importance de l'environnement familial et l'idée de subsidiarité de l'adoption internationale. Il a également fait valoir que l'intérêt de l'enfant implique que soit abandonnée l'idée d'une subsidiarité totale de l'adoption internationale.

---

<sup>23</sup> Le projet de recommandation sur cette question a été adopté par la Commission des migrations, des réfugiés et de la démographie le 18 décembre 2002, et le texte final de la recommandation a été adopté par l'Assemblée parlementaire en janvier 2003, Rec. 1596 (2003).

CommDH(2003)7

Le Commissaire a observé que la fermeture des orphelinats vétustes, l'humanisation des conditions de vie dans les orphelinats existants, l'introduction de solutions de substitution à l'internement et une réforme substantielle de la législation sur l'adoption internationale constituaient sans aucun doute des avancées importantes en termes de respect des droits des enfants en Roumanie. Cependant, le Commissaire a souligné que d'autres progrès devaient être réalisés afin de créer une véritable politique pour la prévention des abandons d'enfants. A cet égard, il a invité le gouvernement à mettre en place des campagnes de sensibilisation et d'éducation contre les abandons et à créer des centres d'accueil pour aider les mères et les conseiller sur leurs nouveau-nés.

#### *Les médiateurs pour les enfants*

Conformément à son mandat, le Commissaire doit coopérer avec les médiateurs nationaux (ou les institutions analogues) et faciliter leurs activités dans le domaine des droits de l'homme. Il souhaite intensifier en 2003 sa coopération avec les médiateurs européens pour les enfants afin qu'ils joignent leurs forces pour promouvoir et protéger les droits de l'enfant dans leurs pays respectifs.

#### **La traite des êtres humains**

L'explosion de la traite des êtres humains au cours de la dernière décennie constitue l'un des plus grands défis qui se posent actuellement à l'Europe en matière de droits de l'homme. C'est une préoccupation qui concerne presque tous les pays membres du Conseil de l'Europe, qu'ils soient pays d'origine, de transit ou de destination, ou une combinaison des trois, et il est évident que des efforts bien plus importants sont nécessaires au niveau national et, bien plus encore, au niveau transnational, pour résoudre ce problème.

La traite des êtres humains se produit à des fins diverses, notamment la prostitution forcée et d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail domestique, agricole ou dans le bâtiment, l'adoption illégale, les mariages d'enfants, le vol, la mendicité et le trafic d'organes. Bien que la plupart des victimes soient des femmes et des enfants, les hommes ne sont pas à l'abri des trafics. Les enfants sont souvent les victimes des pratiques les plus odieuses telles que la pédophilie, le trafic d'organes ou les mutilations de membres destinées à les rendre plus « implorants » lorsqu'ils mendient. Bref, la traite des êtres humains s'est transformée en une industrie qui brasse plusieurs milliards de dollars, engloutissant dans ses rouages et recrachant à la chaîne des centaines de milliers de personnes chaque année. Lorsqu'il s'est attaché à cette question à Bucarest, le Commissaire a par exemple été informé que, en Roumanie seulement, environ 20.000 personnes deviennent les victimes d'une forme de trafic ou d'une autre chaque année. Le Commissaire s'est également penché sur le problème des trafics lors de ses visites en Pologne et en Albanie et il ne manquera pas, étant donné l'étendue du problème, de se consacrer activement à ces questions dans l'avenir.

Si de réels efforts sont fournis pour lutter contre les trafics dans tous les pays qu'ils a visités, le Commissaire a identifié certains domaines où des progrès doivent encore être faits :

- **La nécessité de renforcer la protection des témoins.** Etant donné que beaucoup de réseaux reposent fortement sur la violence dans leurs activités de trafic, les victimes et leurs familles courent un risque majeur d'être la cible de représailles si elles venaient à fournir des preuves contre les trafiquants. En l'absence de programmes efficaces de protection des témoins, les victimes sont, et c'est bien compréhensible, peu disposées à fournir de telles preuves. La situation est aggravée par le fait que les agents de la force publique qui enquêtent sur les trafics risquent eux-mêmes de devenir la cible des représailles des auteurs des infractions.
- **La nécessité de fournir une aide étendue aux victimes.** Dans certains pays, les gouvernements semblent s'en remettre largement aux efforts des organisations non gouvernementales pour la fourniture d'une aide aux victimes (conseils juridiques, accès à des centres d'hébergement, assistance psychologique et aide à la réintégration). Il est de la plus haute importance que les gouvernements assument leurs responsabilités à cet égard en accordant les ressources adéquates aux ONG qui travaillent dans ce domaine et en garantissant l'existence de vastes réseaux d'aide.
- **La nécessité de former davantage la police, les garde-frontières et les magistrats du parquet et du siège.** Les victimes de trafics continuent parfois d'être traitées comme les auteurs des infractions plutôt que comme les victimes. S'il est vrai que les victimes de trafics résident et travaillent souvent illégalement dans leur pays de destination, il faut que les institutions judiciaires et répressives fassent preuve d'une plus grande empathie lorsqu'ils traitent des problèmes de trafic et des drames intimes qui en découlent. Plutôt que de punir les victimes, le défi consiste à enquêter et à traduire en justice les têtes pensantes des réseaux de trafic international.
- **La nécessité de mettre en place des mécanismes appropriés de rapatriement.** En raison de leur situation vulnérable, il est extrêmement important que des mesures soient prises afin de garantir la sécurité des victimes et leur réintégration dans leur pays d'origine. Les victimes sont souvent expulsées vers leur pays après une procédure sommaire, sans aucune garantie pour leur sécurité à leur arrivée et dans un cadre de coopération minimale avec les autorités de leur pays d'origine, de sorte qu'elles sont souvent renvoyées immédiatement vers le pays de destination par les trafiquants.
- **La nécessité de renforcer la législation.** Certains pays ne considèrent toujours pas explicitement les trafics comme des crimes ou ne définissent pas assez clairement ce crime dans leur législation, ce qui rend les poursuites difficiles. En outre, la législation relative à la protection des victimes et à l'aide aux victimes est insuffisante dans bon nombre de pays. Il est important

CommDH(2003)7

que tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ratifient et mettent effectivement en œuvre le Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, adopté en 2001. De plus, la préparation d'une Convention européenne pour renforcer la protection des victimes et mettre en place un mécanisme européen de suivi doit être envisagée.

- **La nécessité de remédier aux discriminations et à l'absence d'égalité des chances.** S'il est évident que la pauvreté des pays d'origine et l'attrait économique relatif qu'exerce l'Europe de l'ouest sur les populations de ces pays sont à la base de tous les trafics, l'absence d'égalité des chances et l'existence de discriminations fondées sur le sexe accroissent la vulnérabilité des femmes face aux réseaux de trafics. Les discriminations fondées sur l'origine ethnique accentuent également le risque de tomber entre les mains des trafiquants. C'est ainsi qu'un grand nombre de Roms sont victimes de trafics dans des pays où leur accès aux soins de santé, à l'emploi, à un logement décent et à l'éducation est limité.
- **Campagnes de sensibilisation dans les pays d'origine.** Tant que les conditions économiques en Europe resteront aussi déséquilibrées qu'elles le sont à l'heure actuelle, les trafiquants seront toujours en mesure de tirer avantage de la pauvreté des gens et de tromper les victimes en leur promettant monts et merveilles à l'étranger. Or, une plus grande sensibilisation au danger que représentent les trafiquants et à leurs méthodes dans les pays d'origine pourrait contribuer à contrebalancer la propension des personnes vulnérables à se laisser amadouer par des trafiquants sans scrupules.

Nous l'avons montré, les trafics sont un problème qui affecte quasiment tous les pays du Conseil de l'Europe. S'il est évident que les mesures à prendre dépendent de la qualité de pays d'origine, de transit ou de destination, il est tout aussi clair que les moyens disponibles pour mettre en œuvre les politiques nécessaires varient considérablement à travers le continent. Pour combattre efficacement ce problème paneuropéen, il faudra donc incontestablement parvenir à une répartition plus uniforme des ressources nécessaires. En effet, si l'Europe de l'ouest veut résoudre vraiment ce problème, l'un des plus importants qu'elle rencontre en matière de droits de l'homme, elle devra investir massivement dans des mesures de lutte contre les trafics dans les pays d'origine et de transit de l'est.

### **Les droits des personnes souffrant de troubles mentaux**

La promotion des droits des personnes handicapées doit demeurer une préoccupation constante et faire partie des orientations à long terme de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Si le niveau de protection et d'intégration sociales des handicapés varie considérablement en Europe (les différences n'existant pas seulement entre l'est et l'ouest qui plus est), l'intérêt international grandissant pour une Convention des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées et la

déclaration de 2003 comme Année européenne des personnes handicapées sont le signe d'une prise de conscience croissante de l'importance que revêt la promotion des droits des handicapés et, de fait, plus positivement, de la contribution précieuse que ceux-ci pourraient apporter à la société. Ceci étant dit, il est temps que ces déclarations d'intention se traduisent en politiques concrètes et en résultats effectifs sur le terrain. En attendant, l'objectif d'une intégration et d'un respect véritables des droits fondamentaux de tous les handicapés reste hors d'atteinte.

Une catégorie de personnes handicapées réclame toujours une attention spéciale et pressante. Lors de ses visites officielles et de ses discussions avec les ONG et les autorités nationales, le Commissaire a été particulièrement frappé par la situation dramatique dans laquelle se trouvent souvent les personnes atteintes de troubles mentaux. En Europe centrale et orientale, notamment, les pouvoirs publics s'évertuent à transformer les infrastructures, les mentalités et les pratiques héritées de l'ère communiste en mesures et en équipements modernes acceptables. C'est dans les établissements psychiatriques que le drame de la situation est le plus patent. Depuis un an et demi, le Commissaire a pu visiter un certain nombre d'entre eux en Hongrie, en Roumanie et en Bulgarie. Des installations vétustes, un isolement géographique, des pratiques surannées et un personnel peu qualifié, bien que souvent dévoué, donnent souvent lieu à des violations graves des droits des patients, qui bénéficient d'une protection faible ou nulle de l'extérieur et qui sont presque totalement incapables de défendre eux-mêmes leurs intérêts.

L'ensemble des autorités rencontrées ont affirmé être conscientes de ces difficultés et ont toutes lancé des programmes de réformes importants. L'étendue de la tâche est cependant énorme et les autorités ont toutes attiré l'attention sur les obstacles financiers de taille auxquels elles doivent faire face pour remédier aux conditions matérielles dégradées de ces établissements. Il faut espérer que des projets bien présentés permettront d'attirer l'aide financière internationale ; la Banque de développement du Conseil de l'Europe pourrait éventuellement apporter une contribution importante à cet égard. Cela étant, il faut reconnaître qu'il suffirait souvent de quelques deniers supplémentaires et de la volonté politique adéquate de faire passer et de contrôler sérieusement l'exécution des réformes nécessaires pour obtenir des améliorations considérables des conditions de vie et de la qualité des soins dans ces établissements.

En effet, des réformes plus étendues visant à renforcer les services de soutien aux familles et de soins communautaires auraient pour effet à la fois de réduire la pression sur les établissements psychiatriques et de favoriser une plus grande intégration sociale des personnes handicapées mentales.

Si elles constituent le problème le plus épineux, les conditions de vie dans les établissements psychiatriques sont loin d'être le seul problème de droits de l'homme touchant les personnes souffrant de troubles mentaux. Celles-ci rencontrent souvent les plus grandes difficultés pour faire respecter leurs droits, leur accès aux mécanismes d'assistance juridique et de protection judiciaire et extra-judiciaire étant limité. Par ailleurs, les méthodes de constatation judiciaire de l'incapacité légale et de placement sous tutelle sont souvent préoccupantes et les procédures permettant un internement et un traitement forcés mériteraient d'être revues dans un certain nombre de pays.

CommDH(2003)7

Cette énumération de préoccupations n'est en rien exhaustive. Elle se fonde sur les conclusions tirées des visites déjà effectuées par le Commissaire dans certains pays, qui, bien qu'elles ne permettent pas encore de dresser un panorama complet des problèmes liés au respect des droits des personnes souffrant de troubles mentaux, suffisent en tout cas à se faire une idée de l'étendue des obstacles qui subsistent. La promotion des droits de ces personnes en Europe constituera donc l'un des objectifs clés du Commissaire dans les années à venir.

Car ces défis ne sont pas circonscrits aux pays de l'Europe centrale et orientale. Partout en Europe, il reste encore beaucoup à faire pour atteindre l'objectif de la pleine réalisation du potentiel de toutes les personnes souffrant de troubles mentaux. De plus, il s'agit là d'une tâche plus large, qui concerne non seulement les services spécialisés et le personnel médical mais la société tout entière. Elle nécessitera un changement considérable des mentalités pour passer de l'exclusion à l'inclusion, de la marginalisation à l'intégration. La reconnaissance des droits des ces personnes et le respect de ces droits seront sans nul doute au cœur de ce changement. Parallèlement, les actions de sensibilisation et d'éducation de la population demeurent essentielles à la construction d'une société disposée à reconnaître, accepter et respecter la différence et la dignité de toutes les personnes atteintes de troubles mentaux.



### **III. MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME**



**RAPPORT SUR LES SUITES DONNEES AUX RECOMMANDATIONS DU  
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME APRES SA VISITE EN  
MOLDOVA DU 16 AU 20 OCTOBRE 2000**

Le Commissaire aux droits de l'homme s'est rendu en Moldova (et en Transnistrie) en octobre 2000 à l'invitation du gouvernement de ce pays auquel il réitère ses remerciements pour sa coopération lors de cette visite ainsi qu'à l'occasion de la visite de suivi effectuée par les membres de son Bureau du 5 au 8 mars 2003. Dans son premier rapport (CommDH (2000)4), le Commissaire a relevé plusieurs motifs d'inquiétude concernant la législation et les pratiques de ce pays au regard du respect des droits de l'homme. Le présent rapport se propose d'évaluer ce qui a été accompli à la suite des conclusions et recommandations du Commissaire. Il se fonde sur les déclarations écrites des autorités moldaves et les conclusions de la deuxième visite au cours de laquelle la délégation a pu entrer en contact avec le Parlement, l'administration présidentielle, les ministères des affaires étrangères, de la justice et de l'intérieur et a été reçue par le procureur général, les avocats parlementaires (Ombudsmans), l'association des magistrats, et le barreau moldave. Elle a également rencontré les ONG et visité la prison de Cricova et le Centre de détention provisoire de Chisinau. Les membres<sup>24</sup> du Bureau du Commissaire expriment leurs remerciements à tous ceux qu'ils ont rencontrés au cours de leur visite pour leur aide et leur ouverture.

Le premier rapport du Commissaire était axé sur les points suivants : détérioration des droits économiques et sociaux, problèmes concernant les droits linguistiques, situation en Transnistrie, comportement de la police, administration de la justice et conditions de détention. Le présent rapport étudie les progrès accomplis dans ces domaines et la réponse des autorités moldaves aux points soulevés par le Commissaire.

S'agissant des droits linguistiques, la situation a évolué depuis les dernières élections de septembre 2001. Le Commissaire considère que ces problèmes sont débattus actuellement dans le contexte du rapport adressé par la Moldova au Comité consultatif de la Convention cadre pour la protection des minorités nationales et au Comité des ministres et qu'il n'est pas nécessaire d'aborder cette question dans le présent rapport.

La question de la Transnistrie et les problèmes relatifs aux droits de l'homme liés à la pauvreté ainsi que l'action entreprise par le gouvernement dans ce domaine sont examinés dans la partie générale de ce rapport.

L'administration de la justice, le comportement de la police et les conditions de vie dans les prisons ont attiré tout particulièrement l'attention du Commissaire et sont traités séparément ci-dessous.

---

<sup>24</sup> M. Christos Giakoumopoulos, directeur, et M. John Dalhuisen, secrétaire particulier du Commissaire aux droits de l'homme.

CommDH(2003)7

## **I. Situation d'ensemble**

Un sérieux problème de pauvreté et l'absence de contrôle sur une partie du territoire (la rive gauche du Dniestr) sont les deux éléments majeurs de la vie politique et sociale du pays et ont inévitablement une incidence sur la situation qu'on y rencontre en matière de droits de l'homme.

S'agissant de la Transnistrie, les problèmes relatifs aux droits de l'homme soulignés dans le premier rapport du Commissaire subsistent. Les rencontres avec M. Andrei Neguta, Président de la Commission parlementaire pour la politique étrangère, ainsi qu'avec M. Vitalie Slonovschi, Vice-ministre des affaires étrangères, ont confirmé que des actions importantes et positives ont été entreprises afin de créer un comité constitutionnel chargé de rédiger une nouvelle constitution incluant la Transnistrie. Les autorités moldaves ont exprimé l'espoir que les pays voisins intéressés (Russie, Ukraine) et les organisations internationales (Conseil de l'Europe et OSCE) participeront à cette entreprise et useront de leur influence pour persuader les politiciens de Transnistrie d'y prendre part.

S'agissant de la pauvreté, le Commissaire a largement souligné dans son premier rapport la détérioration de la situation socio-économique et les violations des droits économiques et sociaux fondamentaux qui en ont résulté tels le droit à un niveau de vie décent, au logement, aux soins de santé et aux services sociaux de base. A son avis, la plupart des salaires et des pensions ne couvrent pas plus de 50% des dépenses de consommation de base, quand ils sont payés. La corruption des fonctionnaires est devenue l'un des problèmes les plus graves, l'immigration clandestine, le trafic d'êtres humains – et d'organes humains – sont devenus un commerce florissant, l'alcoolisme et la toxicomanie avec toutes leurs conséquences ont augmenté pour atteindre des proportions inquiétantes.

Dans un tel contexte, un nouveau gouvernement a été élu en 2001 et un ensemble de mesures ont été adoptées parmi lesquelles l'augmentation des salaires et des pensions. Par ailleurs, un plan d'action national à long terme a été défini afin que soient respectés les droits de l'homme. Ce plan fait intervenir les organismes publics et les ONG et est en partie financé par le PNUD. Il vise essentiellement les droits économiques et sociaux, prévoit une série de mesures progressives pour lutter contre le chômage, faire face aux migrations croissantes et améliorer la situation des personnes les plus vulnérables (orphelins, femmes, sans-abri et handicapés).

Il ne fait pas de doute que le nouveau gouvernement a fait de l'amélioration des conditions sociales et de la lutte contre la corruption son cheval de bataille et qu'il est déterminé à faire participer l'ensemble de la société à ce projet.

Si l'on se réfère aux conclusions et recommandations qui ont suivi la première visite du Commissaire, une telle action ne peut être que bienvenue. Bien que l'opposition ait critiqué certaines mesures du gouvernement en les taxant de « populistes », le Commissaire considère que des dispositions telles que le paiement des salaires et des pensions dans un pays si gravement touché par la pauvreté sont indispensables, tout

comme celles qui visent à les augmenter – si peu que ce soit. Comme nous l'avons souligné à maintes reprises, l'impossibilité de jouir de certains droits économiques et sociaux empêche une grande partie de la population de bénéficier de plusieurs droits civils et politiques, entre autres, du droit à l'éducation et du droit à la justice.

Le Commissaire s'inquiète cependant du fait que malgré la détermination du gouvernement d'inclure toutes les composantes de la société dans le plan d'action pour le respect des droits de l'homme et la cohésion sociale, les éléments de base d'un dialogue démocratique semblent pâtir d'entraves inutiles.

Ainsi, la liberté des médias semble perturbée par l'absence de garanties nécessaires à l'indépendance de la société nationale de radio-télédiffusion publique (Teleradio Moldova). Par ailleurs, la liberté d'association politique est menacée par des restrictions importantes concernant les activités des partis politiques et par des garanties insuffisantes en matière d'immunité parlementaire. Tous ces points ont été soulignés dans plusieurs rapports et avis d'experts de diverses instances du Conseil de l'Europe et il n'est pas nécessaire que le Commissaire les reprenne.

Des mesures contre la corruption s'avèrent également nécessaires et le fait que le pays ait fait appel à l'aide et au savoir-faire du Conseil de l'Europe et qu'il l'ait effectivement obtenue est un élément encourageant. Que les organismes financiers internationaux aient rétabli leur aide à la Moldova est également un signe positif. Mais ici également, il est regrettable que la lutte contre la corruption s'accompagne d'une réduction des garanties d'indépendance de la justice.

D'une manière générale, le Commissaire estime que le Gouvernement actuel a pris ou va prendre une série de mesures qui sont à la fois nécessaires et appropriées pour sortir le pays de l'impasse créée par la détérioration économique et sociale et ses conséquences préjudiciables pour le respect des droits de l'homme. Ces mesures s'accompagnent cependant d'une diminution des garanties légales et d'actions qui risquent de nuire à la liberté des partis politiques, à l'indépendance du judiciaire et à la liberté des médias électroniques. De l'avis du Commissaire, on assistera sous peu à un retournement de tendances et les déficiences dans ces domaines seront rapidement résolues avec l'aide du Conseil de l'Europe. Il y va vraiment de l'intérêt du Gouvernement qui aura besoin du soutien d'une société avertie pour mener à bien son programme ambitieux.

## **II. Problèmes spécifiques**

### **1. Justice**

L'administration de la justice est un domaine qui a fortement sollicité l'intervention du législateur depuis l'adoption des nouvelles constitutions. Plusieurs amendements ainsi que des lois totalement nouvelles sont en voie d'adoption. Le Commissaire a souligné trois points qui s'avèrent importants pour le respect des droits de l'homme, à savoir le droit à un jugement équitable, dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial (Article 6 du CEDH).

CommDH(2003)7

- la durée des procédures
- l'application des jugements du tribunal
- l'indépendance de la magistrature

L'une des questions soulevées dans le premier rapport du Commissaire est celle de la **durée des procédures**, en particulier dans les tribunaux correctionnels.

Les lenteurs du système judiciaire sont dues essentiellement aux mauvaises conditions de travail et à la surcharge de travail des juges. En 2000, 49 732 affaires ont été portées devant les tribunaux de première instance et ce chiffre est passé à 53 172 cas en 2002. Les juges sont également confrontés à une surcharge de travail croissante car ils doivent maîtriser un grand nombre de nouveaux règlements et leurs attributions augmentent en raison du droit des citoyens à être jugés par un tribunal. Mais les conditions matérielles ne suivent pas : les tribunaux doivent composer avec un sérieux manque de personnel administratif et de matériel informatique. L'évaluation provisoire des besoins financiers faite par l'association des magistrats a indiqué que 34 millions de lei seraient nécessaires chaque année pour le bon fonctionnement de la justice, alors que jusqu'en 2003 le budget alloué ne dépassait pas 16 millions de lei.

Le Gouvernement a pris certaines mesures pour résoudre ce problème :

- le budget alloué à la magistrature est passé de 15, 3611 millions de lei en 2000 à 22, 0663 millions de lei en 2003 ;
- le nombre de juges est passé de 247 en 2000 à 316 en 2003. Il faut noter cependant que 68 postes de juges étaient encore vacants en mars 2003.

Par ailleurs, conformément aux nouvelles dispositions constitutionnelles, le système précédent qui comportait quatre instances sera simplifié et limité à trois niveaux de juridiction (tribunaux de première instance, tribunaux de grande instance et Cour suprême). L'examen des lois qui permettront d'appliquer cette réforme se poursuit avec le concours des experts du Conseil de l'Europe et touche à sa fin. Certes, la suppression des cours d'appel va priver les parties d'un palier de juridiction supplémentaire qui pourrait être compensé par l'accélération des procédures.

Quant à **l'application des jugements prononcés par les tribunaux**, M. Dolgheru, le nouveau Ministre de la Justice, a informé le Bureau du Commissaire qu'un service spécial chargé de l'exécution des jugements des tribunaux allait être créé et que le projet de Code de procédure civile révisé comportait plusieurs clauses à ce sujet permettant, entre autres, au créancier de saisir par l'intermédiaire d'un huissier les biens d'un débiteur, de retenir son salaire, de mettre son compte en banque sous séquestre. Par ce biais, le nombre de jugements des tribunaux suivis d'exécution devrait augmenter considérablement. On observe déjà une certaine amélioration de ce nombre bien que le pourcentage de condamnations non suivies d'exécution soit resté le même :

- en 1991, sur 189 091 condamnations, 35 031 n'ont pas été suivies d'exécution (19%) ;
- en 2002, sur 267 476 condamnations, 51 230 n'ont pas été suivies d'exécution (19%).

Ces résultats encourageants devraient se poursuivre. Si une grande partie des condamnations qui n'ont pas été suivies d'exécution concernent logiquement des débiteurs insolvables, certaines s'appliquent à l'Etat et il est extrêmement important pour la crédibilité du système judiciaire que l'Etat respecte les jugements des tribunaux et exécute, *bona fide*, les condamnations dont il est l'objet.

**L'indépendance de la magistrature** en Moldova est un sujet de préoccupation grave.

La Constitution de la Moldova garantit l'indépendance de la magistrature. Les nominations sont faites par le Président sur proposition du Conseil suprême de la magistrature. Les juges sont nommés pour une période d'essai initiale avant d'être nommés à vie. Le fait que le Président ne suive pas les propositions du Conseil suprême de la magistrature mais qu'il se soit opposé à plusieurs reprises à la nomination définitive des juges après la période d'essai initiale cause des inquiétudes. La situation est même plus complexe car, à certaines occasions, le Conseil de la magistrature a proposé plusieurs candidats pour un même poste, laissant la décision finale de la nomination à l'entière discrétion du Président. Le fait que le Président ait un tel pouvoir discrétionnaire et puisse même destituer un juge sans tenir compte de l'avis du Conseil constitue bien évidemment une sérieuse atteinte à l'indépendance du système judiciaire.

L'administration présidentielle a confirmé que le Président avait effectivement refusé la nomination définitive de juges soupçonnés de corruption. Ceci également pose problème : bien que l'on comprenne parfaitement que des juges corrompus soient destitués et même poursuivis en justice, cela doit se faire dans le respect de la légalité. La délégation du Bureau du Commissaire a cherché en vain à déceler les critères qui s'appliquent à la procédure conduisant au refus de nomination définitive des juges. Ainsi, bien que le Ministère de la justice ait affirmé que le Président prend sa décision en se fondant sur les éléments contenus dans le rapport que lui soumet le Conseil suprême de la magistrature, les entretiens avec les membres de l'administration présidentielle ont révélé que le Président peut tenir compte « d'autres informations pertinentes » relatives au juge en question, ce qu'il fait. La délégation n'a pu savoir si le Président donne des raisons de son refus de ne pas renommer un juge et si une telle décision peut être mise en cause devant les tribunaux. Selon le représentant de l'association des magistrats le Président ne donne aucune raison. Des recours ont été introduits devant les tribunaux de droit commun mais, tout naturellement, ils ont été déclarés irrecevables car ces tribunaux n'ont pas compétence pour statuer sur des questions concernant la nomination des juges. Le Président ne peut entamer la procédure de destitution de sa propre initiative mais doit attendre qu'une proposition en ce sens soit faite par le Conseil suprême de la magistrature, ceci étant la seule restriction à son pouvoir discrétionnaire.

Il s'ensuit que la pratique présidentielle actuelle relative à la nomination provisoire et définitive des juges ne présente pas suffisamment de garanties légales et semble donc arbitraire. Elle l'est d'autant plus que les procédures nécessaires à la destitution de juges corrompus existent dans la législation du pays et ont été appliquées avec succès

CommDH(2003)7

en certaines occasions par le Conseil suprême de la magistrature. Il est donc urgent de réviser cette pratique présidentielle afin de sauvegarder l'indépendance de la magistrature et l'Etat de droit, et de respecter la Charte européenne sur le statut des juges et les obligations résultant de l'Article 6 du CEDH. A cet égard, la coopération avec les experts du Conseil de l'Europe doit être poursuivie scrupuleusement.

## 2. Police

Lors de la visite du Commissaire en Moldova en 2000, les ONG ont dénoncé des « violations flagrantes des droits de l'homme perpétrées par les fonctionnaires de police » y compris les amendes arbitraires, le recours à la violence, la détention arbitraire, les mauvais traitements et même la torture. La police était confrontée à un grave problème de corruption, les salaires des représentants de l'ordre représentant moins de 60% du niveau de vie officiel par personne et par mois.

Depuis cette date, la lutte contre la **corruption** a été l'une des priorités du Gouvernement. Selon les informations données par ce Gouvernement, le salaire moyen d'un policier a été multiplié par 2,5 et les représentants de l'ordre ont droit au logement.

Le fonctionnement du « Département de la Sécurité intérieure » du Ministère de l'Intérieur (une instance ayant compétence pour enquêter sur les activités délictueuses de la police) s'est amélioré. Le personnel du Département est passé de 14 à 20 personnes et le budget a augmenté de 337 344 lei à 481 920 lei en 2001 et 451 788 lei en 2002. L'activité de ce Département, qui a atteint son point culminant en 2001, couvre les délits à caractère économique et la corruption ainsi que les abus de pouvoir, les violences physiques, le protectionnisme, la détention arbitraire et la corruption. En 2000, le département a enquêté sur 387 affaires qui ont conduit à 74 sanctions disciplinaires ; en 2001 ces chiffres étaient respectivement de 445 et 109. 198 dossiers traités concernaient des plaintes pour mauvais traitement, 58 des plaintes dénonçant la corruption de fonctionnaires de police. En 2002, le département a enquêté sur 238 affaires, dont 79 concernaient des mauvais traitements et 18 des soupçons de corruption ; 29 sanctions disciplinaires ont été imposées.

Au cours de la même période (2000 – 2002) le Procureur général a introduit 314 procédures criminelles contre des représentants de l'ordre, dont 48 pour motifs de corruption. Les tribunaux ont émis 103 décisions déclarant les policiers coupables des délits qui leur étaient reprochés.

Le Gouvernement estime que, même si les cas de corruption ont diminué depuis 2001, il demeure nécessaire d'améliorer le cadre institutionnel et juridique de lutte contre la corruption. Des mesures normatives ont également été prises pour assurer une protection contre la détention arbitraire et les mauvais traitements pendant la garde à vue.

Ainsi, dans le cadre de la nouvelle législation, la **garde à vue** ne peut excéder 72 heures. En outre, toute personne arrêtée a le droit d'être assistée d'un avocat de son choix ou par un avocat commis d'office à partir du moment de son arrestation. Les personnes en état d'arrestation ont le droit de téléphoner à leur avocat ou à leur



famille. Lorsqu'il s'agit de mineurs, les parents sont informés. Le procureur général reçoit ex officio un exemplaire du «procès verbal» de l'arrestation et peut ordonner la libération du détenu à tout moment et, en particulier, lorsque le temps de détention maximum par la police est écoulé.

A l'expiration des 72 heures de détention maximale, celle-ci ne peut être prolongée que par un mandat d'arrêt délivré par un magistrat. La **détention provisoire** ne peut excéder 30 jours mais peut être prolongée à plusieurs reprises jusqu'à douze mois. Les décisions de placer l'accusé en détention provisoire sont susceptibles d'être contestées devant le tribunal.

L'on espère que cette réglementation, permettra au moins de diminuer les cas de détention arbitraire et les mauvais traitements pendant la garde à vue.

Des inquiétudes subsistent néanmoins quant à la mise en application de cette réglementation. L'Ombudsman de Moldova a fait état de cas où les personnes ont été interrogées sans la présence de leur avocat et l'on signale encore des cas de mauvais traitements. En fait, même après la décision judiciaire prévoyant la détention provisoire, les accusés restent plusieurs mois dans des centres de détention de la police (des «prisons» de la police). Ils ne sont bien souvent transférés dans des centres de détention provisoire du ministère de la justice («prisons» du ministère de la justice) qu'après avoir été condamnés par un tribunal de première instance. De toute évidence, pour les détenus qui restent longtemps dans les prisons surpeuplées de la police, le fait que le fondement légal de leur détention soit un mandat d'arrêt délivré par un magistrat n'est qu'une garantie purement théorique contre les abus. Le risque de subir de mauvais traitements subsistera tant que l'enquête restera aux mains de la police. Les instances (CPT) et les experts (DG 1) du Conseil de l'Europe ont confirmé à plusieurs reprises que les conditions de détention sont très mauvaises dans les «prisons» de la police et que la surpopulation ajoutée à une durée de détention excessive constitue un traitement inhumain ou dégradant. De nombreux détenus qui venaient d'être transférés de ces «prisons» à des centres de détention relevant du Ministère de la justice ont dit à la délégation du Bureau du Commissaire que les mauvais traitements dans les «prisons» de la police n'avaient rien d'exceptionnel.

A cet égard, des efforts sont encore nécessaires pour :

- réduire la surpopulation dans les «prisons» de la police,
- réduire le temps que les détenus passent dans ces «prisons»,
- garantir la présence effective d'avocats lors des interrogatoires,
- améliorer les moyens d'enquête de la police (afin que les aveux ne soient plus utilisés comme principale pièce à conviction contre l'accusé).

Le Ministère de l'Intérieur mesure parfaitement la nécessité d'améliorer rapidement la situation mais il a souligné l'absence de moyens financiers suffisants.

Depuis l'entrée en vigueur, en juillet 2001, de la législation interdisant le **trafic d'êtres humains** et l'instauration de peines sévères (10 à 15 ans d'emprisonnement et jusqu'à 25 ans en cas de trafic de mineurs, de femmes enceintes, ou en cas de trafic précédé d'enlèvement, de sévices ou de recours à la violence), la police – ainsi que le

CommDH(2003)7

procureur général – sont particulièrement actifs dans ce domaine et le tribunal a été saisi de plus de 60 affaires de trafic. Les organismes publics ont également commencé à coopérer avec les ONG pour élaborer des programmes d'aide aux victimes. Il convient d'encourager de telles initiatives car elles luttent contre l'un des problèmes les plus graves de la société moldave et elles doivent se poursuivre afin de définir un cadre général de protection des victimes et des témoins d'un tel trafic. Il est évident que le trafic d'êtres humains ne peut être combattu au seul plan national et qu'une coopération accrue entre les pays d'origine et entre ces pays et les pays de destination est indispensable. La Moldova a conclu des accords dans ce domaine avec certains Etats membres du Conseil de l'Europe et le Commissaire ne peut qu'encourager ces pratiques. Il est certain qu'à long terme il faudra combattre les causes à l'origine de ce trafic (insécurité, chômage, pauvreté), mais les souffrances qu'il engendre réclament des mesures immédiates pour le prévenir.

### **3. Conditions de détention**

Au moment de la visite du Commissaire en 2000, la population carcérale de Moldova était très importante (270 pour 100 000) et les finances du Ministère de la justice très insuffisantes. Les conditions de détention étaient donc très mauvaises.

La justice moldave semble recourir très fréquemment à la privation de liberté pour des périodes relativement longues. Ainsi, la détention prolongée dans ce que l'on nomme les « prisons » de la police apparaît comme un moyen d'obtenir des informations lors de l'enquête judiciaire ; la détention provisoire est une mesure courante qui garantit la présence de l'accusé au procès et peut être utilisée même si ce dernier n'est guère susceptible de s'enfuir ; enfin les peines de prison sont anormalement longues. Les autorités moldaves sont conscientes de cette situation et ont fait de gros efforts pour réduire le nombre de détenus qui est passé de 11 830 en 2000 à 10 690 au début de 2003 (3 850 en détention préventive dans des « prisons » relevant du ministère de la justice, 2 385 en régime renforcé, 1 790 en régime spécial, 1 207 en colonies pénitentiaires et quelque 1 480 dans d'autres institutions pénitentiaires). Même si la surpopulation dans les prisons n'atteint pas celle des « prisons » de la police, il n'en reste pas moins que la Moldova compte plus de prisonniers que de lits dans ses prisons (10 376 lits pour 10 690 prisonniers).

Mais cette surpopulation n'est qu'un aspect de la situation dans les prisons, une situation que même les autorités qualifient de « lamentable ».

En dépit de l'augmentation des crédits budgétaires alloués au système carcéral (de 46,4 millions de lei en 2000 à 71,75 millions en 2003), les conditions matérielles dans les prisons restent très dures. Ainsi, les bâtiments du complexe pénitentiaire de Cricova sont dans un état de délabrement extrême et l'on n'a constaté aucune amélioration des installations et des bâtiments depuis la visite du Commissaire en 2000. Les prisonniers en régime ordinaire (la plupart purgeant une peine de huit ans au plus) vivent dans de grandes salles de plus de 60 lits et ont le droit d'aller et de venir dans une petite cour, tandis que ceux qui sont en régime renforcé (purgeant des

peines de plus de quinze ans) sont enfermés dans des cellules plus petites et littéralement sans lumière contenant 5 à 7 lits et n'ont droit qu'à une courte promenade d'une heure par jour. Après avoir purgé les deux tiers de leur peine, les prisonniers en régime renforcé peuvent espérer être transférés dans des cellules plus grandes et pouvoir se promener dans la cour pendant la journée.

L'augmentation récente du budget a permis d'assurer l'électricité une heure par jour, une amélioration par rapport à l'absence totale d'électricité en 2000 mais qui reste néanmoins insuffisante. Il subsiste par ailleurs une pénurie de vêtements, de nourriture et d'eau potable. Les prisonniers reçoivent le pain, le sucre et la bouillie de céréales en quantité limitée mais apparemment, ils n'ont pas eu de viande ces cinq ou six dernières années et la plupart d'entre eux comptent sur leur famille et leurs proches ou sur les ONG pour obtenir un complément de nourriture ou de vêtements. Le chauffage est également un gros problème. Non seulement il est insuffisant en hiver mais les détenus l'installent souvent eux-mêmes dans leur cellule ce qui est à la fois malsain et dangereux.

Il n'est guère surprenant que, dans de telles conditions, de nombreux détenus contractent des maladies. Nombre d'entre eux souffrent de tuberculose (950, c'est-à-dire 9% de la population carcérale, selon les renseignements donnés par l'Avocat du peuple, Mme Ianucenko) et 211 prisonniers ont le SIDA. Les fournitures médicales font cruellement défaut et seuls 10% en moyenne des besoins en médicaments sont couverts par le budget des établissements pénitentiaires. En dépit des efforts considérables du personnel de santé à Cricova, la situation ne semble pas s'être améliorée mais elle a plutôt empiré car les installations et le matériel médical sont obsolètes et n'ont pas été remplacés depuis 1989. Par manque de place, de nombreux malades sont soignés dans leur cellule et non dans le centre médical de la prison; ces centres médicaux sont surpeuplés, occupés principalement par les plus vieux prisonniers, incapables de se soigner dans leur cellule.

La « prison » de Chisinau est également vieux et surpeuplé. Les détenus, y compris les femmes et les mineurs, sont cinq ou six par cellule de 2,5 x 5,5 mètres. Il n'est pas rare que les prisonniers passent plusieurs mois ou même des années dans les prisons. Malgré l'état de délabrement avancé, le manque d'électricité et l'absence de toutes activités récréatives, les détenus se sont déclarés satisfaits d'avoir quitté la « prison » de la police où les conditions étaient encore plus dures. Devant une telle situation, l'on est en droit de s'inquiéter du fait que le gouvernement ait envisagé de confier à nouveau la gestion des prisons au Ministère de l'Intérieur et non plus au Ministère de la Justice afin d'y améliorer les conditions de vie. Si elle était mise en pratique, une telle mesure aurait certainement des conséquences préjudiciables car les détenus dépendront entièrement et pour de longues périodes de la police et pourraient être exposés à de plus grands risques de mauvais traitement.

La meilleure manière de résoudre les problèmes de surpopulation réside dans une meilleure politique en matière de sanctions et une utilisation plus rationnelle des mesures de détention provisoire. Il faut espérer que le nouveau Code pénal permettra aux juges de recourir moins systématiquement aux peines de prison et plus judicieusement aux autres sanctions. Dorénavant, la détention provisoire ne devrait plus être la règle mais devenir une mesure exceptionnelle.

CommDH(2003)7

Le plus préoccupant reste la surpopulation associée au manque inquiétant de nourriture, de vêtements, de chauffage et de médicaments qui rendent les conditions d'incarcération dégradantes et intolérables. Il n'est guère surprenant que ces sinistres conditions et l'absence de sécurité créent des tensions qui peuvent facilement dégénérer en violence. Au lendemain de la visite de la délégation du Commissaire à Cricova, une émeute a eu lieu dans la prison au cours de laquelle une personne a été tuée et plusieurs autres ont été blessées. Deux ans après la visite du Commissaire en Moldova et malgré les rapports alarmants publiés par l'Assemblée parlementaire, le Comité pour la prévention de la torture (CPT) et la Direction générale des affaires juridiques du Conseil de l'Europe (cf. GD-Mold (2001)1), la situation s'est dégradée.

Alors que l'existence de pratiques administratives tolérant des conditions de détention inhumaines et dégradantes de cette ampleur nuit à la crédibilité de la Moldova et en fin de compte du Conseil de l'Europe, les efforts entrepris par le gouvernement semblent insuffisants pour redresser la situation.

**En conséquence, il est urgent qu'au cours des prochains mois, les autorités moldaves aidées des instances compétentes du Conseil de l'Europe étudient expressément et en détail la situation dans les prisons et évaluent les besoins matériels réels afin d'élaborer pour le court terme un programme d'amélioration des conditions de détention, en particulier en ce qui concerne les soins médicaux.**

**Le Commissaire estime que cette démarche est la première des priorités.**

## **RAPPORT SUR LES SUITES DONNEES AUX RECOMMANDATIONS DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME APRES SA VISITE EN GEORGIE DU 1<sup>ER</sup> AU 10 JUIN 2000<sup>25</sup>**

Le Commissaire aux Droits de l'Homme a effectué une visite en Géorgie en juillet 2000. C'était sa première visite dans un Etat Membre du Conseil de l'Europe et le Commissaire souhaite adresser encore une fois ses remerciements aux autorités géorgiennes pour leur collaboration, à cette occasion et lors de la visite de suivi, effectuée par les membres de son bureau du 10 au 13 mars de cette année. Le présent rapport est basé sur les documents écrits sur l'évolution de la situation depuis le premier rapport, remis par les autorités géorgiennes, et les conclusions de la deuxième visite qui comprenait deux jours sur le terrain, auprès de personnes déplacées à l'intérieur de la Géorgie, à la suite du conflit en Abkhazie.

Le premier rapport<sup>26</sup> du Commissaire portait sur quatre problèmes principaux :

1. Le système pénitentiaire
2. La police
3. La justice et
4. La situation des personnes déplacées en Géorgie

Le présent rapport rend compte des évolutions dans ce domaine et des réponses des autorités géorgiennes aux recommandations émises par le Commissaire. Aborder de nouveaux problèmes ne constitue certes pas l'objectif premier d'un rapport de suivi, cependant l'apparition de manifestations violentes d'intolérance religieuse en Géorgie semble mériter l'attention et est évoquée à la fin du rapport.

### **Le système pénitentiaire**

A l'occasion de sa visite de juillet 2000, le Commissaire a visité trois établissements pénitentiaires (l'hôpital et le centre de détention préventive de la prison n°5 de Tbilissi ainsi que la « colonie » pénitentiaire d'Ortchala) et a été frappé par l'état d'extrême délabrement des prisons et le fort surpeuplement de beaucoup de centres de détention.

En ce qui concerne le dernier point, on peut constater une certaine amélioration : en effet, la population carcérale, y compris celle des centres de détention préventive, est passée de 9.100 en 2000 à 6.700 en mars 2003. La surpopulation reste cependant un problème dans les centres de détention préventive. A l'occasion d'une nouvelle visite au centre de détention préventive n°5 de Tbilissi, les membres du bureau du Commissaire ont constaté, qu'en mars 2003, il hébergeait 1.666 détenus pour une capacité maximum de l'ordre de 1.000 places. L'appel du Commissaire à restreindre

---

<sup>25</sup> Ce rapport de suivi n'a été rendu public qu'en 2003, dans le rapport annuel du Commissaire aux droits de l'Homme

<sup>26</sup> CommDH(2000)3 du 13 juillet 2000

CommDH(2003)7

l'application de la détention préventive, semble donc avoir été largement ignoré ; la pratique de la libération sous caution reste très peu développée. Si les procureurs et les juges se montraient plus ouverts à cette pratique, pour les délits mineurs, cela réduirait considérablement la surcharge des établissements de détention préventive, actuellement pleins à craquer. La durée de ces détentions (les membres du bureau du Commissaire citent plusieurs cas de détenus emprisonnés au centre n°5 de Tbilissi depuis plus d'un an) reste un problème aussi sérieux qu'auparavant.

Lors de sa première visite, le Commissaire a également été frappé par l'effectif élevé du personnel pénitentiaire. En effet, il était de 4.000 personnes, au total, en 2000, soit 1 pour 2,5 détenus, ce qui représente de toute façon un ratio extrêmement élevé et, si l'on prend en considération les contraintes budgétaires du Ministère de la Justice, une charge financière particulièrement lourde pour la Géorgie. Ici aussi, des progrès ont été accomplis, l'effectif du personnel pénitentiaire est passé à 3.200 en 2003 (même si le ratio personnel pénitentiaire/prisonniers a plutôt augmenté, au moins la charge financière a été beaucoup réduite). D'un autre côté, le Ministère se plaint des difficultés à recruter suffisamment de gardiens (en particuliers des gardiens de rondes) en raison du faible niveau des salaires offerts (entre 35 et 50 euros par mois en moyenne). La suggestion de faire appel à des conscrits est certes compréhensible, à court terme, mais elle ne favoriserait pas, sur le long terme, le professionnalisme du service pénitentiaire civil que le Ministère s'est engagé à promouvoir.

Les considérations financières sont, en effet, d'après le Ministère de la Justice, la cause principale de beaucoup des difficultés rencontrées dans l'amélioration des prisons. Son budget total pour l'année 2000 était de l'ordre de 4.500.000 dollars. 4.200.000 euros lui ont été alloués pour 2003, alors que le Ministère estime ses besoins à 15 millions d'euros. Etant donnée l'augmentation des prix dans les deux dernières années, il faut bien conclure que la situation financière du Ministère s'est dégradée.

De telles contraintes financières ont obligé le Ministère à tirer sur les « fonds spéciaux » à sa disposition pour la reconstruction du centre de détention pour mineurs d'Avchala, que les membres du bureau du Commissaire ont visité, et l'établissement voisin de détention pour femmes, qui ne nécessite plus que quelques mois de travaux. En ce qui concerne le centre de détention pour mineurs, il convient de reconnaître les efforts considérables du Ministère de la Justice pour offrir des conditions de détention décentes. Le nombre total de détenus mineurs est actuellement de 21 en Géorgie (plus 50 en détention préventive) et ils sont tous détenus à Avchala, compte tenu de la situation du système pénitentiaire et de l'économie géorgienne en général, on ne peut qualifier que d'excellentes, leurs conditions de détention et les possibilités qui leurs sont offertes en matière de formation. Il faut espérer que la reconstruction du centre pénitentiaire pour femmes permettra d'obtenir les mêmes résultats, le Ministère de la Justice est certain que ce sera le cas.

Par contre, on ne peut pas dire que des progrès semblables aient été réalisés à Tbilissi n°5. Les prisonniers sont toujours détenus dans des cellules profondément délabrées. Les conditions d'hygiène restent lamentables et le budget pour l'alimentation et les soins médicaux ne permet que le strict minimum nécessaire pour assurer la survie des

détenus ; et encore : 280 prisonniers sont actuellement atteints de tuberculose et, si la majorité est détenue séparément dans l'hôpital de la prison, 20 malades sont toujours détenus, séparément, à Tbilissi n°5. Le Ministère de l'Intérieur a remercié le CICR de son aide dans ce domaine, car ses ressources ne lui permettent pas de régler seul ce problème.

Lors de sa première visite, le Commissaire avait accordé une attention particulière aux difficultés d'accès aux établissements pénitentiaires pour les représentants de la société civile et de l'église, que ce soit dans un but de suivi ou pour des projets d'assistance matérielle ou de formation. Depuis sa première visite, le recours plus fréquent à la Commission de contrôle public, prévue par la loi sur l'emprisonnement dans tous les établissements pénitentiaires, a permis d'améliorer considérablement la situation. L'ouverture dont a fait preuve le Ministère de la Justice a été attestée par les ONG rencontrées qui travaillent dans ce secteur. En fait, le Ministère de la Justice a même franchi un pas supplémentaire dans cette direction et établi un Conseil de contrôle public indépendant, au niveau central, au Ministère, composé de 17 représentants de la société civile, pour lesquels il constitue un forum de transmission directe de leurs préoccupations au Ministre de la Justice. D'après les ONG, ce mécanisme ne bénéficierait plus, au sein du Ministère de la Justice, du même soutien qu'au moment de sa mise en place, en raison de pressions du Ministère de l'intérieur. Il convient de saluer cette initiative du Ministère de la Justice, qui démontre son souci des préoccupations de la société civile, et d'en encourager la poursuite.

D'ailleurs, de manière plus générale, le Ministère de la Justice a montré qu'il était extrêmement conscient du besoin urgent de réforme du système pénitentiaire hérité du Ministère de l'intérieur. Dans ce but, il a dévoilé en 2002 un «projet de réforme du système pénitentiaire ». Les trois axes principaux de ce projet sont 1) le passage de l'hébergement en « colonies », de type dortoirs, à un système plus classique, en cellules, 2) la décentralisation de la gestion des prisons et 3) l'amélioration de la formation et des compétences du personnel pénitentiaire. Les deuxième et troisième axes de ce programme pourraient être mis en œuvre à moindre coût et il faut absolument encourager les autorités géorgiennes à le faire rapidement. En ce qui concerne la formation du personnel pénitentiaire, le Ministère de la Justice a exprimé son immense gratitude pour l'assistance dont il a déjà bénéficié de la part de la communauté internationale et, en particulier, du Conseil de l'Europe, et a espéré que cette assistance continuera.

Le souci de remédier aux mauvaises conditions matérielles constitue la première priorité de ces réformes. Le projet propose en fait de construire des prisons neuves. Cependant, force est de conclure, qu'en raison du coût d'un projet aussi ambitieux, il n'y a, à l'heure actuelle, aucune chance qu'il puisse être réalisé. En effet, le Ministère de la Justice a déjà énormément de difficultés à trouver le million d'euros qui lui manque pour terminer une prison déjà en cours de construction lors de la première visite du Commissaire il y a trois ans (cette somme manquait déjà à l'époque). Le Ministre de la Justice a, encore une fois, demandé le soutien du Commissaire pour l'obtention des aides financières internationales qui permettraient d'achever la construction de cette prison (à Rustava). Ce projet mérite certainement d'être soutenu, mais il faut absolument que le Ministère puisse présenter une analyse claire des coûts, et, très probablement, un engagement financier, pour prouver son intention de terminer la construction, dans un délai raisonnable et en se soumettant à un contrôle

CommDH(2003)7

financier. Ces conditions paraissent nécessaires pour pouvoir bénéficier d'une aide internationale, et il convient d'inciter le Ministère à fournir de telles garanties si sa volonté de terminer la construction de ce centre est réelle. Sous réserve du respect de cette condition, le Commissaire appelle les Etats Membres du Conseil de l'Europe à soutenir la Géorgie dans son effort de construction de nouvelles prisons conformes aux normes du Conseil de l'Europe.

En outre, on pourrait ajouter que des projets plus modestes, comme la reconstruction des centres de détention pour mineurs et pour femmes, réalisée avec succès, montrent qu'il est possible d'obtenir des résultats plus importants et plus rapides quand les objectifs fixés sont plus réalistes. Le fait de ne pas réussir, jusqu'à présent, à obtenir des fonds pour achever la construction de nouvelles prisons ne devrait donc pas être considéré comme une excuse pour ne pas réaliser les améliorations nécessaires dans les prisons existantes.

Pour terminer, un cas particulièrement triste, il n'y a aucun progrès en ce qui concerne M. Tengiz Asanidze, officiellement gracié par le Président géorgien le 1<sup>er</sup> octobre 1999, mais encore en captivité dans la province, de fait autonome, d'Adjaria. Depuis que l'attention du Commissaire a été attirée sur cette affaire, lors de sa première visite, la Cour européenne des Droits de l'Homme a fixé un délai jusqu'au 5 février 2003, pour trouver un règlement amiable, avant que l'affaire ne soit examinée par la Grande Chambre. Il ne s'agit pas ici d'aborder les difficultés politiques qui font obstacle à la libération de M. Asanidze, mais il est clair qu'aucun effort ne doit être épargné, tant de la part des autorités géorgiennes qu'au plan international, pour assurer la libération d'une personne graciée par le président géorgien, déclarée innocente par la Cour suprême de Géorgie, et dont le cas est actuellement en instance à la Cour européenne des Droits de l'Homme.

Une autre affaire particulièrement préoccupante, est la condamnation à mort, pour trahison, de M. Djologoua, en Abkhazie, au début de cette année. Il ne s'agit pas ici d'aborder les motifs de cette condamnation, mais la réintroduction de la peine de mort en Abkhazie constituerait un signal préoccupant quant à la politique du régime Abkhaze en matière de protection des Droits de l'Homme.

### **La Police**

Dans son rapport de juillet 2000, le Commissaire exprimait sa grande préoccupation au sujet des mauvais traitements, fréquents, infligés par la police aux personnes gardées à vue, et appelait à prendre des mesures plus strictes pour réprimer de tels actes et combattre l'atmosphère d'impunité qui les entoure.

Depuis la publication du rapport, l'évolution la plus importante en matière d'administration répressive a été la création, par décret présidentiel, en décembre 2001, d'une commission sur la «réforme des services de répression et de sécurité», dirigée par le président de la Cour suprême, M. Lado Chanturia, elle a depuis rendu public un «projet de réforme des services de sécurité et de répression géorgiens».



Le « projet de réforme » propose une refonte complète du système répressif géorgien. Les principales réformes font l'objet de trois projets de loi concernant la police, un projet de loi concernant le ministère public et un projet de Code de procédure pénale. Il semble que les quatre premières lois aient déjà été rédigées et tiennent compte des recommandations du Conseil de l'Europe, par contre, une grande incertitude entoure la rédaction du Code de procédure pénale. Il est censé être présenté officiellement à la fin mars de cette année, mais comme cela fait déjà plusieurs fois qu'un délai est fixé sans être respecté, il y a peu d'espoir qu'il en soit autrement cette fois-ci, ou qu'un projet de Code de procédure pénale soit adopté avant la fin de l'année. Toutes les autres réformes envisagées dépendent de la réforme du code de procédure pénale, si bien qu'inévitablement, les réformes de la police et du ministère public ont pris du retard elles aussi, or, on ne peut assez insister sur la nécessité de réaliser des progrès dans ce domaine si l'on veut que les aspects positifs du « projet de réforme » soient un jour mis en pratique.

Certaines évolutions récentes sont venues compliquer encore un peu plus la question du Code de procédure pénale. Le 21 novembre 2002, le Ministère de l'Intérieur a présenté un certain nombre d'amendements au Code de procédure pénale actuel. L'un de ces amendements propose d'allonger la durée de la garde à vue, avant qu'il soit nécessaire d'amener le détenu devant un juge, de 72 à 240 heures. Le Ministère de l'intérieur a aussi manifesté le désir que l'administration des centres de détention préventive soit enlevée au Ministère de la Justice et qu'elle lui revienne, une proposition à laquelle le Ministère de la justice et le Ministère public sont catégoriquement opposés. Parallèlement, une décision de la Cour constitutionnelle du 29 janvier 2003 a déclaré certaines dispositions de l'actuel code de procédure pénale contraires à la constitution. Cette décision vise, notamment, la possibilité de priver les suspects de tout contact avec l'extérieur pendant les 12 premières heures de la détention préventive, ainsi que la limitation, à une heure par jour, du droit des prévenus de s'entretenir avec leur avocat. La Cour constitutionnelle a donné jusqu'au 1<sup>er</sup> mars 2003 pour procéder aux modifications nécessaires du Code de procédure pénale, cependant, une fois encore, il paraît très improbable que ce délai soit respecté.

Il est nécessaire de trouver une solution à ces problèmes pour faire cesser les mauvais traitements infligés par la police. Il s'est avéré que la plupart des cas de sévices se produisent quand un suspect est détenu par la police pendant plus de 72 heures. Le Ministère de la Justice fait procéder à un examen médical de tous les détenus transférés dans ses centres de détention préventive après une garde à vue, ses statistiques peuvent donner une idée de l'étendue du problème. Entre 2.000 et 2.500 personnes sont transférées tous les ans en centre de détention préventive après une garde à vue, et seulement pour l'année dernière, le Ministère a constaté plus de 500 cas de mauvais traitements qu'il a signalés au Médiateur (Ombudsman) et au Ministère public. Il semble que la grande majorité de ces cas (80% d'après les ONG) concerne des suspects maintenus en garde à vue pendant plus de 72 heures. Cependant, il semblerait aussi que le nombre de cas de mauvais traitements et de gardes à vue d'une durée excessive ait diminué ces dernières années. Le bureau régional du Médiateur à Kutaisi a par exemple affirmé que les cas de durée excessive de la garde à vue, au nombre de 57 entre janvier 2000 et avril 2001, était passé à 8 pour le reste de l'année 2001, après l'intervention du Médiateur, et seulement 3 en 2002. Parallèlement, le nombre de cas supposés de mauvais traitements est passé de 38 en 2001 à 8 en 2002. Si les chiffres cités sont représentatifs de la situation

CommDH(2003)7

générale, il convient, certes, de se féliciter de cette évolution, de même, la transparence des examens médicaux réalisés par le Ministère de la Justice mérite d'être saluée, cependant, le nombre de cas constatés officiellement est extrêmement préoccupant (et les 8 cas de détenus soumis à des électrochocs en 2002 ne sont pas les moindres).

C'est pourquoi, les propositions du Ministère de l'Intérieur sur l'extension de la durée de la garde à vue et le transfert sous son autorité des centres de détention préventive sont inacceptables. A l'occasion d'une rencontre avec le Vice-Ministre de l'Intérieur, celui-ci a invoqué les énormes difficultés de la police à enquêter dans des conditions satisfaisantes pendant le court délai qui lui est imparti, étant donnée la faiblesse des moyens matériels à sa disposition. En ce qui concerne les dépassements de l'actuelle durée légale de la garde à vue, il a, lui aussi, affirmé que le nombre d'incidents de ce type avait considérablement diminué ces dernières années, et que, quand cela se produisait, la cause en était le manque de moyens à la disposition du Ministère (en particulier en ce qui concerne le coût du transport vers les centres de détention préventive) et la surpopulation des centres de détention préventive, qui, inévitablement conduisait parfois à des retards. Il est difficile de rejeter ces arguments, surtout au vu de la surpopulation chronique, déjà mentionnée plus haut, constatée à Tbilissi n°5, et des difficultés de que rencontre aussi le Ministère de la Justice pour transporter ses propres détenus au tribunal.

Cependant, aucune des raisons invoquées ne peut excuser les mauvais traitements et l'accroissement de pouvoirs demandés par le Ministère de l'Intérieur ne peut, dans le contexte actuel, que contribuer à augmenter les risques d'abus. La solution réside dans la réalisation des réformes nécessaires, actuellement en suspens, et dans l'augmentation des moyens matériels mis à la disposition des autorités chargées des enquêtes. En outre, augmenter, par une extension de la durée de la garde à vue, la facilité avec laquelle des aveux peuvent être obtenus, irait à l'encontre des intentions sincères du Ministère de l'intérieur d'encourager une culture de respect des Droits de l'Homme au sein de son personnel et de la police ainsi que des objectifs premiers des réformes qu'il propose.

L'objectif central des réformes est en effet de séparer les fonctions d'investigation et de prévention de la police et, selon l'expression du Vice-Ministre de l'intérieur, de faire du Ministère, perçu à l'heure actuelle comme un vaste poste de police, une véritable administration. Il convient en effet de saluer ces réformes et leur mise en œuvre rapide doit constituer une priorité. Il convient également de saluer le souci du Ministère de sensibiliser son personnel aux problèmes de Droits de l'Homme. Par exemple, il a promulgué par décret un Code d'éthique de la police au lieu d'attendre qu'il soit inclus dans les réformes bloquées par le parlement. Parallèlement, le Ministère de l'intérieur a accordé une grande importance à la formation des policiers et enquêteurs et le Vice-Ministre a exprimé le désir de coopérer avec des experts internationaux dans ce domaine. En effet, le ministère était profondément conscient de ce que les réformes envisagées échoueraient si les mêmes personnes étaient amenées à exercer de nouvelles fonctions en respectant de nouvelles normes sans changer les mentalités. Ce souci de former le personnel et l'appel à l'assistance internationale méritent d'être appuyés.

Cependant, la formation ne saurait à elle seule suffire à faire cesser les abus commis par des policiers. Il est indispensable également d'introduire plus de transparence dans les méthodes de travail et d'investigation pour changer la mentalité et les pratiques de la police. On peut constater une évolution en ce qui concerne le premier de ces deux points. Par exemple, le Ministère a cherché à améliorer ses relations avec les ONG et avec le Médiateur géorgien. La mise en place de projets pilotes, sous forme de conseils de contrôle public, du type de ceux mis en place par le ministère de la Justice pour ses établissements pénitentiaires, qui permettent le contrôle par la société civile des postes de police des districts de Kutaissi et de Gori, a été saluée par les ONG et il convient d'encourager leur extension à d'autres régions. De fait, les ONG rencontrées ont reconnu la plus grande sensibilité du Ministère de l'intérieur à leurs préoccupations, bien que certaines d'entre elles pensent que les changements sont plus dans le discours que dans la pratique. Quoiqu'il en soit, cette évolution est positive et le Ministère est encouragé à développer cette collaboration.

La situation est moins claire en ce qui concerne les sanctions et les poursuites pénales contre les policiers qui ont commis des violations des Droits de l'Homme. La position de l'Inspection générale, l'instance disciplinaire au sein du ministère, a été renforcée et ses effectifs ont été augmentés, notamment ceux du personnel juridique. Les statistiques de l'Inspection générale donnent les résultats suivants pour 2002 : sur la base de 1.200 inspections réalisées dans les postes de police, 287 affaires ont été transmises au bureau du Procureur (dont 57 ont donné lieu à des poursuites), 92 policiers ont été relevés de leurs fonctions (dont 12 de haut rang), 72 ont été rétrogradés (33 de haut rang) et 382 ont fait l'objet de mesures disciplinaires. La nature des abus commis n'a pas fait l'objet d'indications précises. Si l'on compare ces chiffres à ceux fournis à l'occasion du premier rapport du Commissaire, il est difficile de déceler une amélioration notable : à l'époque, les chiffres avancés pour la période allant de 1996 à 2000 étaient de 5.200 mesures disciplinaires et presque 2.000 renvois (soit, en moyenne, respectivement 1.000 et 400 par an, environ, et donc plus qu'en 2002). Par contre, des statistiques du Procureur général adjoint montrent une augmentation du nombre de procédures pénales entamées contre des policiers pour violation des Droits de l'Homme : 171 procédures pénales engagées (contre 203 policiers) en 2002 pour 468 pendant la période allant de 1996 à 2000. Le Procureur adjoint a affirmé catégoriquement, que toutes les requêtes pour mauvais traitement ou autres violations des Droits de l'Homme sans exception, reçues soit par le Ministère de la Justice, les ONG, les médias ou le Médiateur étaient traitées par ses services. D'après lui, la difficulté réside dans le fait, qu'auparavant, les policiers qui avaient commis des abus pouvaient s'arranger avec le parquet, maintenant que cette possibilité n'existe plus, les policiers cherchent à «s'arranger» directement avec les victimes, de plus en plus réticentes à témoigner. En tous cas, la Médiatrice a elle-même reconnu, que l'action du bureau du Procureur contre les abus commis par la police s'était intensifiée.

L'étendue du problème, révélée par les rapports du Ministère de la Justice, et comme le reconnaît même le Ministère de l'intérieur, est telle que des progrès considérables doivent être réalisés dans ce domaine. Une grande partie de la difficulté réside dans le fait qu'un simple policier touche seulement 80 lari (ou 40 euros) par mois. Comme le minimum de subsistance est estimé à 300 lari (pour une famille de 4 personnes), et comme on considère que la plupart des policiers ont un train de vie supérieur à ce

CommDH(2003)7

minimum, il n'est pas difficile d'imaginer d'où provient le complément. Il convient cependant d'insister sur le fait que les difficultés économiques ne sauraient en rien justifier les mauvais traitements et que des efforts supplémentaires sont nécessaires si l'on veut régler ce problème de manière satisfaisante.

Pour conclure, il est difficile de constater une réelle amélioration du comportement de la police malgré un certain nombre de signes encourageants. Alors que le Ministère de l'intérieur a montré qu'il était conscient du problème et manifeste sa volonté de le résoudre dans la transparence, les amendements au code de procédure pénale qu'il propose risquent de contrecarrer les changements auxquels il aspire officiellement. Dans un pays régi par l'état de droit, les droits individuels ne peuvent être sacrifiés à l'efficacité des forces de police. Il est indispensable de mettre en œuvre rapidement et complètement le « projet de réforme », tout comme il est nécessaire de fournir les moyens financiers nécessaires pour que ces réformes puissent être appliquées de manière efficace.

### **L'administration de la Justice**

Dans son rapport précédent, le Commissaire avait exprimé deux préoccupations particulières concernant l'administration de la Justice. Il s'agissait de l'exécution des décisions de justice et de l'inexistence d'une association du barreau indépendante.

#### **1. L'exécution des décisions de justice**

Une modification, en décembre 2002 de la loi du 7 mai 2002, qui renforce les pouvoirs du département compétent du Ministère de la Justice, semble avoir remédié pour partie au premier problème. Il semble, en tout état de cause, que le taux d'exécution des décisions en matière civile, se soit amélioré de 80% par rapport au niveau d'il y a trois ans, et, ce qui est assez surprenant, ne soit plus considéré comme un problème sérieux par les avocats, les ONG et fonctionnaires de la Justice rencontrés.

#### **2. La mise en place d'un barreau indépendant**

La mise en place d'une association du barreau et la définition du rôle des avocats de la défense, en particulier en matière pénale, s'avèrent plus compliquées. Alors que, de l'avis général, le niveau de la représentation légale, est dans le meilleur des cas, inégale, les tentatives de réglementer l'activité des avocats se sont heurtées à une forte résistance de la part de la profession. De fait, une loi sur la profession d'avocat a été adoptée par le parlement en juin 2001, mais son application s'est ensuite avérée impossible, à tel point que des amendements récents, qui ont déjà passé la deuxième lecture au parlement, menacent de vider la loi de sa substance. Le problème semble provenir de ce que la profession d'avocat n'est pratiquement pas réglementée, ou en tous cas, n'est soumise à aucune intervention de l'état. Jusqu'à présent, le Collège des avocats, fonctionne comme un syndicat, sans semble t'il, que l'affiliation constitue une condition nécessaire pour exercer la profession ou défendre des clients en Justice. En fait, à l'époque du rapport du Commissaire et aujourd'hui encore, il n'existe aucune condition formelle à l'exercice de la profession d'avocat. C'est pourquoi, la

loi sur la profession d'avocat avait pour but de mettre un peu d'ordre et d'augmenter le niveau de compétence des avocats, notamment en introduisant des examens obligatoires. L'idée centrale de la loi est de mettre en place une association du barreau qui serait créée dès que cent personnes auraient passé un tel examen, organisé, au départ, par le haut Conseil de la Justice, et ensuite par le barreau. La première tentative d'organisation de cet examen a eu lieu en 2002, mais il s'est avéré impossible d'obtenir la collaboration des avocats en exercice. La deuxième tentative est prévue pour juin 2003, mais, comme il a déjà été mentionné plus haut, les résistances restent fortes.

Il semble que les résistances proviennent surtout de conceptions antagonistes du rôle des avocats, entre, d'une part, ceux, représentés surtout par le Collège des avocats, qui considèrent que l'état ne doit pas intervenir dans l'exercice de la profession et, d'autre part, le Ministère de la Justice, soucieux de remédier au faible niveau de qualification de nombreux avocats géorgiens. Alors que, manifestement, certains avocats redoutent de ne pas réussir le passage d'une telle procédure d'admission, d'autres craignent que la procédure elle-même n'offre pas toutes les garanties d'impartialité et d'indépendance nécessaires.

Etant donnée la nécessité d'améliorer le niveau de qualification de la profession d'avocat en Géorgie, il paraît indispensable que le Ministère de la Justice adopte une position plus ferme quant à l'application de la loi sur le barreau et que le Haut conseil de la Justice fasse tous les efforts nécessaires pour assurer la transparence et l'objectivité de l'examen d'admission.

### **La situation des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur et en dehors de la Géorgie**

Le premier rapport du Commissaire s'intéressait au sort de différentes catégories de personnes déplacées se trouvant en Géorgie ou souhaitant y revenir. Cela concerne les Tchétchènes réfugiés dans la vallée du Pankisi, les Turcs, déportés de Géorgie en 1944 vers d'autres régions de l'Union soviétique, et qui souhaitent revenir, et les personnes déplacées à l'intérieur de la Géorgie à la suite de l'indépendance de fait de l'Ossétie du Nord et de l'Abkhazie. La mission de suivi s'est surtout intéressée à la situation des 250.000 réfugiés d'Abkhazie, officiellement enregistrés, qui constituent le gros des personnes déplacées en Géorgie.

#### **1. Les réfugiés tchétchènes**

Depuis le premier rapport du Commissaire, la situation des réfugiés tchétchènes en Géorgie a connu des évolutions nombreuses et parfois préoccupantes. En février 2003, ils sont au nombre de 4.174, la grande majorité réside toujours dans la vallée du Pankisi et 181 d'entre eux sont actuellement enregistrés à Tbilissi.

Au moment de la première visite du Commissaire, la vallée échappait presque totalement au contrôle des autorités géorgiennes, ce qui favorisait le développement d'activités criminelles sur une grande échelle, les autorités russes, quant à elles, se plaignaient qu'elle serve de refuge aux combattants tchétchènes. Ce n'était pas l'impression du Commissaire après sa visite dans la vallée. Néanmoins, sous la pression croissante des autorités russes (dont notamment une lettre du Président

CommDH(2003)7

Poutine au Conseil de sécurité de l'ONU, au Secrétaire général de l'ONU et à l'OSCE, le 11 septembre 2002, dans laquelle il menaçait de bombarder cette zone), les autorités géorgiennes ont entrepris un certain nombre d'actions pour tenter de reprendre un semblant de contrôle sur la vallée. Depuis septembre 2002, les troupes du ministère de l'intérieur géorgien ont réalisé quelques opérations de contrôle dans la vallée. Des opérations semblables ont été menées à Tbilissi, notamment le 7 décembre 2002, quand 100 tchétchènes ont été arrêtés et interrogés. 5 Tchétchènes auraient été tués à l'occasion d'un autre incident, le même jour. L'extradition de 5 Tchétchènes vers la Russie le 4 octobre 2002, et de 8 autres après que la Russie ait donné des garanties en matière de procédure à la Cour Européenne des Droits de l'Homme, a augmenté le sentiment d'insécurité parmi les réfugiés tchétchènes en Géorgie.

Tant que la situation en République tchétchène ne permet pas aux réfugiés d'y retourner de leur plein gré, il appartient aux autorités géorgiennes de leur fournir la protection prévue par la Convention de Genève. Si la restauration de l'ordre doit rester une priorité pour les autorités géorgiennes et une préoccupation des autorités russes, les autorités géorgiennes doivent faire preuve de mesure dans leur action et respecter l'état de droit.

Le Commissaire n'est pas en mesure de juger de la présence de combattants tchétchènes dans la vallée du Pankisi, et son bureau ne s'y est pas rendu lors de sa dernière visite, la possibilité d'infiltrations sporadiques n'est pas exclue. Par contre, il faut absolument que la population civile réfugiée en Géorgie reçoive l'assistance et la protection dont elle a besoin. L'action du HCRNU et d'autres bailleurs de fonds internationaux est essentielle à cet égard, et il est important que leur action ne soit pas gênée ou sapée par les mesures de sécurité des autorités géorgiennes.

## **2. Le retour des Turcs de Meskhétie en Géorgie**

L'élaboration du cadre juridique permettant le retour des Turcs de Meskhétie en Géorgie, l'un des engagements pris par ce pays lors de son admission au conseil de l'Europe, a fait très peu de progrès depuis la visite du Commissaire en 2000. Un projet de loi préliminaire sur le rapatriement (officiellement «Loi sur le rapatriement des personnes déportées de Géorgie dans les années 40 sous le régime soviétique») a certes été soumis pour avis au Conseil de l'Europe en 2001, cependant, le projet n'a pu être accepté par ce dernier qui a demandé un certain nombre de modifications, qui à leur tour, n'ont pas été prises en compte correctement dans le deuxième projet, présenté en 2002. Une troisième tentative est actuellement en cours.

Il est évident que le retour en Géorgie des Turcs de Meskhétie pose un certain nombre de problèmes politiques et pratiques, cependant, des progrès dans ce domaine sont indispensables. A ce propos, le Vice-Ministre des affaires étrangères a évoqué les discriminations dont font l'objet les quelques 15.000 Turcs de Meskhétie qui vivent actuellement en Russie, dans la région de Krasnodar. Il convient cependant d'insister sur le fait, qu'indépendamment du traitement de ces personnes en Russie et de l'offre des Etats-Unis, dont les termes restent à définir, d'accueillir sur son territoire certaines ou la totalité de ces personnes, c'est en premier lieu au gouvernement géorgien qu'il revient d'assurer, au moins sur le plan légal, une possibilité de retour, à ceux qui le souhaitent.

### **3. Le conflit de l'Ossétie**

De toutes les personnes déplacées à la suite des conflits internes ou avec des pays voisins, les 60.000 personnes déplacées à la suite du conflit entre la Géorgie et l'Ossétie du Sud sont celles qui ont reçu le moins d'attention de la part de la communauté internationale. Pourtant, la situation sur le plan humanitaire demeure précaire, en particulier en Ossétie du Sud, alors que l'aide internationale est en constante diminution.

Après quelques difficultés au début de 2002, les négociations ont repris et une réunion de la Commission de contrôle mixte (compose de la Géorgie, de la Russie, de l'Ossétie du Nord et de l'Ossétie du Sud, ainsi que de l'OSCE) s'est tenue à Borjomi, en mai 2002, pour élaborer une version définitive du Programme pour le retour, l'intégration et la réintégration des personnes déplacées et des réfugiés. Cependant, il paraît peu probable que des progrès puissent être réalisés dans un avenir proche.

D'une manière générale, la liberté de circulation est assurée à toutes les frontières concernées. Les principaux obstacles au retour, semblent être d'ordre plus économique que politique. L'extrême pauvreté et la criminalité qui règnent en Ossétie du Sud empêchent le retour de 10.000 Ossètes du Sud réfugiés en Ossétie du Nord et de 10.000 Géorgiens d'Ossétie du Sud réfugiés en Géorgie. Se sont également des facteurs économiques qui semblent empêcher le retour d'environ 30.000 Ossètes qui ont quitté la Géorgie pour l'Ossétie du Nord où les opportunités sont plus nombreuses. En effet, les retours couronnés de succès sur le long terme, ne sont, semble-t-il, réalisables qu'avec le soutien du HCRNU, qui jusqu'en décembre 2002 avait aidé le retour de 1.320 familles (4.442 personnes), dans toutes les directions, entre l'Ossétie du Nord, l'Ossétie du Sud et la Géorgie même.

### **4. Le conflit abkhaze**

Une solution politique du conflit entre l'Abkhazie et la Géorgie ne paraît guère plus accessible maintenant qu'au moment de la première visite du Commissaire. Alors que les autorités géorgiennes se disent prêtes à continuer les négociations et à progresser vers un règlement politique du conflit et le retour des réfugiés, elles regrettent l'absence d'une telle volonté de la part des autorités abkhazes et déplorent l'influence russe qui empêche d'avancer vers la restauration de l'intégrité territoriale de la Géorgie demandée par le Conseil de sécurité des Nations unies.

Pendant sa visite en Géorgie et avec la collaboration de M. Boden, alors Représentant spécial pour la Géorgie du Secrétaire général des Nations unies, le Commissaire avait évoqué la possibilité d'organiser une rencontre entre les autorités géorgiennes et abkhazes pour discuter des aspects constitutionnels d'une possible solution du conflit. Une première rencontre a effectivement eu lieu à Pitsunda en Abkhazie en février 2001, organisée par l'ambassadeur, M. Boden, et avec la participation de la

CommDH(2003)7

Commission de Venise. La deuxième rencontre, qui devait avoir lieu à Tbilissi en juin 2001, a malheureusement été annulée en raison des violents incidents qui ont eu lieu en Abkhazie, et depuis, il s'est avéré impossible de relancer cette initiative. Si toutes les parties exprimaient le souhait de renouer le dialogue dans ce cadre, le Commissaire serait heureux d'y contribuer autant qu'il le peut.

Depuis, les efforts du Représentant spécial des Nations unies en Géorgie (actuellement Mme Tagliavini) pour promouvoir une solution pacifique du conflit ont porté sur l'acceptation par les deux parties de "principes de base pour une répartition des compétences entre Tbilissi et Sukhumi". Ces tentatives se sont, jusqu'à présent, heurtées à une forte résistance des autorités abkhazes. De fait, le dernier rapport du secrétaire général des Nations Unies se montrait très pessimiste quant aux chances d'une solution pacifique du conflit.

Alors que la situation n'évolue pas sur ce plan, les autorités géorgiennes et la grande majorité des personnes déplacées elles-mêmes continuent à insister sur la possibilité d'exercer leur droit au retour, mais là aussi, très peu de progrès ont été réalisés depuis la première visite du Commissaire. Déjà, à l'époque, on estimait que de 40.000 à 50.000 personnes déplacées étaient retournées dans la région de Gali de façon plus ou moins définitive. Ces estimations n'ont pas varié depuis, pas plus que les conditions de précarité, tant du point de vue économique que de sécurité, dans les quelles ces personnes vivent. Le nombre total de personnes déplacées d'Abkhazie actuellement enregistrées en Géorgie est de 249.173 au 31 décembre 2002, 90.000 d'entre elles sont censés résider à Tbilissi et 130.000 dans les régions voisines de l'Abkhazie. On estime que le nombre réel de personnes déplacées vivant en Géorgie est nettement inférieur dans la mesure où on pense que beaucoup d'entre elles ont émigré et ont vendu ou conservé leur carte de personnes déplacées. Les conditions de vie des personnes déplacées continuent souvent à être désastreuses. Au bout de dix ans, 117.000 d'entre eux sont encore logés dans des centres d'hébergement collectifs et ceux qui ont un hébergement privé ne sont, souvent, pas mieux lotis.

Le fait d'être enregistré comme personne déplacée donne droit à un certain nombre d'avantages. Le plus important est une allocation de 14 lari (7 euros) par mois. Il semble que les retards dans le paiement de cette allocation, constatés par le Commissaire il y a deux ans, aient cessé. Cependant, son montant n'a pas été relevé depuis 7 ans, bien que le coût de la vie ait augmenté durant cette période et que cette somme soit nettement insuffisante pour couvrir les besoins les plus élémentaires des plus défavorisés. L'approvisionnement en eau et en électricité des personnes déplacées, logées en centres d'hébergement collectif, est tout aussi irrégulier que celui du reste de la population. Si elles bénéficient des mêmes conditions d'accès aux soins et à l'éducation, la dixième et la onzième année de la scolarité, normalement payantes, sont gratuites pour les personnes déplacées. Celles-ci se plaignent de la mauvaise qualité des soins médicaux dont elles bénéficient et de ce qu'elles doivent payer des sommes exorbitantes pour les médicaments. En l'occurrence, il s'agit d'une discrimination liée à leur pauvreté relative et non du refus de droits dont bénéficient d'autres parties de la population. Officiellement, les personnes appartenant aux catégories les plus défavorisées ont même droit à des avantages supplémentaires en matière de soins médicaux.



L'aide internationale aux personnes déplacées a considérablement diminué ces dernières années et l'état a cessé de distribuer des aides en nature et de la nourriture, comme c'était le cas il y a encore deux ans. Dans un tel contexte, les conditions de vie de ceux qui ne peuvent trouver un emploi n'ont pu qu'empirer depuis lors. En ce qui concerne l'emploi, il convient de noter que la situation est difficile pour pratiquement tout le monde en Géorgie. Cependant, les personnes déplacées continuent à déplorer un ostracisme général à leur égard qui gêne leur accès à des emplois stables. Le HCR a mis en œuvre de nombreux projets informels en matière d'éducation et de micro-finance, dont la portée a été assez grande et dont les résultats ont été très positifs, si les impressions du bureau du Commissaire permettent de se faire une idée représentative de la situation d'ensemble (15.000 personnes auraient bénéficié de ces projets dans la seule région d'Imereti).

Les autorités géorgiennes craignent qu'une amélioration des conditions de vie et une meilleure intégration des personnes déplacées ne diminuent la pression, tant au plan international qu'au plan interne, pour trouver une solution politique au conflit abkhaze et il est difficile de ne pas penser que ces craintes ne soient encouragées à l'intérieur même de la communauté. Les personnes déplacées rencontrées insistent toutes sur le fait que l'exercice de leur droit au retour constituait la seule possibilité d'amélioration leurs conditions de vie actuelles. L'impression générale était qu'un abandon de leur statut actuel, et des maigres avantages auxquels il donne droit, impliquerait un abandon de leur droit au retour en Abkhazie et à la restitution de leurs biens.

Cependant, depuis la première visite du Commissaire, les autorités géorgiennes ont supprimé un certain nombre de dispositions discriminatoires qui faisaient obstacle à l'intégration des personnes déplacées, notamment en matière de droit électoral. Alors qu'auparavant les personnes déplacées n'avaient pas le droit de voter dans les élections locales et les élections législatives au scrutin majoritaire (à un tour), elles le peuvent désormais en vertu du nouveau Code électoral unifié de 2001. Mais, en pratique, leur capacité à exercer ce droit est entravée par le manque d'information (beaucoup des personnes rencontrées ne sont pas au courant de leurs droits) et la façon aléatoire dont sont dressées les listes supplémentaires sur lesquelles les personnes déplacées sont enregistrées. Il est important que la situation soit clarifiée avant les élections parlementaires de novembre.

En ce qui concerne le droit des personnes déplacées de se présenter aux élections, la situation est un peu plus compliquée. Ni les personnes déplacées, ni les responsables rencontrés, ne semblent être courant de ce qu'il en est exactement, les premiers se plaignent souvent de l'impossibilité de se présenter et les seconds cherchent à justifier ces limitations. En réalité, les personnes déplacées ont le droit de se présenter à toutes les élections. Cependant, pour ce faire, elles doivent renoncer à leur statut et se réenregistrer comme résident de la région où elles se trouvent. Dans ces conditions, elles pourraient se présenter, comme n'importe quel citoyen géorgien. Cependant nombre d'entre elles ne souhaitent pas faire cette démarche, de peur de perdre leur droit au retour, bien que l'on puisse dire, qu'en réalité toute personne déplacée intéressée et à même de se présenter dans le contexte actuel, n'aurait sans doute pas beaucoup de craintes à ce sujet. La confusion en la matière est malgré tout symptomatique de l'attitude générale vis-à-vis de l'intégration des personnes déplacées.

CommDH(2003)7

L'extension du mandat des 10 parlementaires abkhazes, élus au parlement de Tbilissi avant le conflit, est venue encore plus compliquer les choses. Pour le moment, il est prévu que ces membres du parlement continuent à siéger après les prochaines élections. La présence de ces députés était invoquée auparavant pour ne pas autoriser les personnes déplacées à voter, sous prétexte qu'elles étaient déjà représentées. Ce ne n'est maintenant plus le cas. Cependant, bien que la nécessité politique de la prolongation du mandat de ces parlementaires ainsi que du soutien au gouvernement abkhaze en exil soit évidente, la situation est quand même un peu délicate. On peut se demander qui représentent ces parlementaires qui ne sont plus élus. Au moins, leur présence au parlement n'est plus assurée aux dépens de la représentation directe des personnes déplacées dans les circonscriptions où elles résident, en effet, les modifications des lois électorales permettent aux personnes déplacées d'être représentées en tant que résident d'une région donnée. Comme elles continuent à être représentées par les parlementaires "abkhazes" on pourrait considérer qu'il y a double représentation, mais en même temps, cela permet, dans une certaine mesure, une représentation spécifique des personnes déplacées d'Abkhazie. Il a été proposé de tenir des élections dans la communauté des personnes déplacées pour renouveler les députés abkhazes, ce qui leurs assurerait une plus grande représentativité. Cela aboutirait encore plus clairement à une double représentation. Quelle que soit la solution adoptée, il faut maintenir le droit de vote des personnes dans les circonscriptions où elles résident, comme pour tous les autres citoyens.

Si le libre exercice du droit au retour doit rester la première priorité de tous ceux qui sont concernés par la situation des personnes déplacées d'Abkhazie, il faut expliquer à ces personnes qu'une plus grande intégration n'implique pas nécessairement le renoncement à leurs droits légitimes. Il est évident que les autorités géorgiennes ont de grandes difficultés à améliorer les conditions de vie des populations déplacées. Cependant, elles devraient montrer plus de compréhension pour les besoins et les droits de ces personnes et les traiter comme des citoyens géorgiens à par entière. Les changements dans les lois électorales ont permis d'introduire un début de distinction entre les avantages liés au statut de personne déplacée et les droits au retour et à l'intégration, il faut continuer dans cette voie, pas seulement en donnant le droit de se présenter à des élections, mais surtout en changeant l'attitude des autorités et des personnes déplacées elles-mêmes.

\* \* \*

En conclusion, on peut constater des améliorations dans certains domaines depuis la première visite du Commissaire. Cependant, la situation économique actuelle, l'instabilité politique et divers conflits internes, continuent à empêcher un certain nombre de changements indispensables au plan législatif, et ce qui est encore plus important, dans la pratique. Malgré les projets de réformes ambitieux dans beaucoup de domaines, jusqu'à présent les améliorations restent marginales. La poursuite de ces réformes, dont beaucoup concernent uniquement les aspects organisationnels et n'entraînent aucun coût supplémentaire, est essentiellement une question de volonté

politique. Le Conseil de l'Europe, qui met à disposition des experts en matière de législation et propose des programmes de formations variés et approfondis, soutient activement la consolidation et la mise en œuvre de ces réformes. Cependant, l'importance que les autorités géorgiennes disent accorder à cette coopération doit encore aboutir à des résultats tangibles dans beaucoup de domaines.

Les recommandations formulées ci-dessous, correspondent aux principaux problèmes qui n'ont pas encore été réglés ou qui sont apparus depuis la première visite du Commissaire :

#### *Le système pénitentiaire*

1. Réduire la surcharge des centres de détention préventive en faisant un usage plus large de la libération sous caution pour les délits mineurs ;
2. Faire en sorte que les centres de détention préventive restent sous la responsabilité du Ministère de la Justice ;

#### *La Police*

3. Mettre en œuvre rapidement les réformes de la police proposées dans le « Projet de réforme des services de sécurité et de répression géorgiens » ;
4. Adopter un nouveau Code de procédure pénale conforme aux normes du Conseil de l'Europe et à la décision récente de la Cour constitutionnelle géorgienne ;
5. Etendre, avec l'assistance du Conseil de l'Europe, les programmes de formation en matière de Droits de l'Homme au sein de la police ;
6. Etendre à d'autres districts les projets de suivi des postes de police de Kutaissi et de Gori, par des ONG, sous forme de conseils de contrôle public ;

#### *L'administration de la Justice*

7. Mettre en œuvre la loi sur le Barreau, adoptée en juin 2001, en organisant des procédures d'admission transparentes et objectives ;

#### *Les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de la Géorgie*

8. Faire en sorte que tous les réfugiés tchéchènes bénéficient de la protection prévue par la Convention de Genève et la constitution géorgienne ;
9. Assurer le libre accès à la vallée du Pankisi des organisations humanitaires qui assistent les réfugiés tchéchènes ;

CommDH(2003)7

10. Etablir un cadre juridique permettant le retour en Géorgie des turcs de Meskhétie, en adoptant un projet de loi conforme aux recommandations des experts du Conseil de l'Europe ;
11. Assurer l'établissement dans la transparence de listes électorales complètes pour les personnes déplacées ;
12. Encourager et aider l'intégration des personnes déplacées, sur un pied d'égalité avec les autres citoyens géorgiens.

**Enfin, le Commissaire estime que les conditions de vie dans beaucoup de prisons géorgiennes demeurent particulièrement mauvaises et peuvent parfois constituer des traitements inhumains et dégradants contrairement aux exigences des instruments du Conseil de l'Europe.**

**Par conséquent, le Commissaire recommande aux autorités géorgiennes d'élaborer, dans les prochains mois et avec l'assistance des organes du Conseil de l'Europe compétents en la matière, un projet réaliste de réforme des infrastructures pénitentiaires ; ce projet devrait inclure une estimation du coût, capable de susciter un soutien international pour la construction de nouveaux centres de détention.**

**RAPPORT SUR LES SUITES DONNEES AUX RECOMMANDATIONS DU  
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME APRES SA VISITE EN  
PRINCIPAUTE D'ANDORRE DU 10 AU 12 JANVIER 2001**

Le Commissaire aux droits de l'homme s'est rendu en Principauté d'Andorre du 10 au 12 janvier 2001 à l'invitation du gouvernement andorran. Dans son rapport sur cette visite, publié le 21 mars 2001<sup>27</sup>, le Commissaire a identifié un certain nombre de problèmes spécifiques concernant la législation en matière de droits de l'homme et son application en Andorre. Le présent rapport a pour objectif d'évaluer les changements intervenus à la suite des conclusions et des commentaires du Commissaire. Le Commissaire tient à réaffirmer sa reconnaissance aux autorités andorranes pour leur pleine coopération lors de sa visite initiale ainsi que pendant la préparation du présent rapport, qui repose sur les observations formulées par le ministère andorran des Affaires étrangères, en coopération avec les ministères de la Justice, de l'Intérieur et de la Santé ainsi que sur les informations fournies par la société civile andorrane.

1. Les droits des étrangers

En Andorre, la population (qui s'élève approximativement à 70 000 habitants) est toujours composée d'environ deux tiers d'étrangers.

a. Droits électoraux

Le droit de vote est subordonné à la possession de la nationalité andorrane qui peut être acquise par les étrangers après une période de résidence de 25 ans sans interruption dans la Principauté et après le passage réussi d'un examen devant une commission de la nationalité. Du reste, la nationalité andorrane est acquise par naissance dans la Principauté ou par mariage avec un ressortissant andorran; même si les résidents étrangers enregistrés ont le droit de voter aux élections municipales dans de nombreux pays européens, ce n'est pas encore le cas en Andorre.

b. Droits économiques

Les restrictions strictes appliquées à l'activité commerciale des étrangers en Andorre restent en vigueur. Pour qu'une entreprise privée puisse être créée, les deux tiers de son capital doivent être andorrans, c'est-à-dire appartenir à des personnes physiques ou morales de nationalité andorrane ou à des personnes physiques étrangères ayant résidé en Andorre pendant 20 ans au moins. Les personnes assurant des fonctions représentatives dans les entreprises, telles que le président ou les directeurs généraux, doivent également avoir la nationalité andorrane ou résider en Andorre depuis 20 ans.

---

<sup>27</sup> CommDH(2001)1

CommDH(2003)7

En vertu d'une Convention tripartite signée par l'Andorre, la France et l'Espagne le 4 décembre 2000, la période de résidence requise pour que les ressortissants espagnols et français puissent exercer ces droits devrait être ramenée à 10 au moment de l'entrée en vigueur de la Convention, à savoir le 1<sup>er</sup> juillet 2003. Rien n'indique toutefois que cette longue période sera réduite plus généralement pour tous les étrangers.

c. La situation des immigrés clandestins en attente d'un permis de travail.

Cette situation avait particulièrement préoccupé le Commissaire durant sa visite initiale. Au moment de sa visite, la demande de main d'œuvre étrangère en Andorre était supérieure aux quotas officiels de permis de travail octroyés aux étrangers si bien que 4 000 étrangers environ étaient en possession d'un document connu sous le nom de "carte rose", délivré aux étrangers qui ont déposé une demande de permis de travail mais qui ne l'ont pas encore obtenu. La situation de ces étrangers devait être régularisée par une nouvelle loi sur l'immigration adoptée par le Parlement en décembre 2000. Cette loi est finalement entrée en vigueur en septembre 2002 et les autorités andorranes ont, au cours des six derniers mois, régularisé la situation de tous les titulaires de "cartes roses".

## 2. Droit d'être assisté par un avocat dès le début de la garde à vue

Durant sa visite, le Commissaire a soulevé des problèmes qui avaient déjà été soulignés par le CPT<sup>28</sup> en ce qui concerne le droit d'être assisté par un avocat dès le début de la garde à vue. Les dispositions pertinentes du Code de procédure pénale qui prévoient le droit d'être assisté par un avocat après une période préliminaire de 24 heures restent en vigueur.

## 3. Conditions de détention

L'Andorre compte actuellement deux établissements pénitentiaires : Casa de la Vall et la Comella. Le Commissaire s'était montré particulièrement préoccupé par les conditions de détention dans le premier établissement pénitentiaire et avait demandé sa fermeture dans les plus brefs délais. Au moment de la visite du Commissaire, des plans avaient déjà été établis et le terrain avait été acheté pour agrandir la prison de la Comella, aménagements qui allaient permettre la fermeture du centre de Casa de la Vall.

Le début des travaux de construction nécessaires à la prison de la Comella a cependant été retardé par la révision des plans initiaux par le nouveau ministre de la Justice à la suite des élections générales de 2001. Il a été décidé d'étendre le projet initial (d'une superficie de 3 310 m<sup>2</sup> à 4 598 m<sup>2</sup>), ce qui a impliqué l'achat de terrains limitrophes supplémentaires. Les négociations pour les acquisitions nécessaires ont pratiquement duré deux ans, mais elles sont maintenant achevées et les travaux de construction ont finalement débuté en février de cette année. Ils devraient durer un an et le centre de Casa de la Vall devrait donc être définitivement fermé vers le début de l'année 2004.

---

<sup>28</sup> (CPT/Inf(2000) 11), à la suite d'une visite effectuée du 27 au 29 mai 1998.

#### 4. La restructuration du système judiciaire

Au moment de la visite du Commissaire, des craintes ont été émises sur le fait que l'efficacité et la qualité des procédures judiciaires pourraient être réduites en raison du faible nombre de juges ou "Batlles" (seulement 9), leur spécialisation étant rarement possible compte tenu du nombre d'affaires à traiter par un si petit nombre de juges. Le personnel des services administratifs et juridiques ne suit pas de spécialisation particulière et n'est pas directement affecté à tel ou tel juge.

Depuis la visite du Commissaire, les autorités andorranes se sont employées à résoudre ce problème. Dès janvier 2002, la "Batllia" a fait l'objet de réformes structurelles qui se sont traduites par l'augmentation du nombre de "Batlles" – ils sont désormais 10 – et par la spécialisation de chacun dans un ou plusieurs domaine(s) juridique(s) et par l'attribution à chaque juge de son propre personnel. Bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer précisément l'impact des changements, il semble d'ores et déjà que la qualité et la rapidité des procédures judiciaires aient été améliorées.

Dans son rapport initial, le Commissaire avait fait part de son inquiétude concernant l'exclusion du système d'assurance maladie de la Caisse andorrane de sécurité sociale (Caixa Andorrana Seguretat Social, CASS) dont sont victimes les assurés et les personnes à leur charge après 25 jours de chômage. Certes, le chômage continue d'être quasiment inexistant en Andorre, mais cette condition extrêmement stricte doit inévitablement donner lieu à des situations difficiles. Bien que ce système n'ait pas changé depuis la visite du Commissaire, une nouvelle loi sur le système de sécurité sociale est en cours d'élaboration, loi dans laquelle il est envisagé d'apporter des modifications à l'acquisition et à la suppression des droits à la protection sociale. Il est certain que la mise en œuvre rapide d'un système plus souple répondant aux besoins des personnes les plus vulnérables doit être encouragée.

#### 5. Droit du travail

Le Commissaire a soulevé un certain nombre de problèmes dans son rapport initial concernant le droit de fonder des syndicats et le droit de grève. Ces deux droits sont consacrés dans la Constitution, le premier à l'article 18 et le second à l'article 19 qui garantit le droit aux travailleurs et aux chefs d'entreprise de défendre leurs intérêts économiques et sociaux. Des craintes ont été exprimées au moment de la visite du Commissaire en ce qui concerne les difficultés rencontrées pour constituer et faire fonctionner des syndicats en l'absence d'une législation spécifique sur cette question. En effet, la législation spécifiant les droits énoncés à l'article 18 de la Constitution était déjà en cours d'élaboration au moment de la visite du Commissaire et aucun progrès n'a été enregistré sur cette question depuis. Entre-temps, la loi sur les associations et la loi sur le registre des associations, comme l'exige l'article 17 de la Constitution (garantissant le droit d'association), ont toutefois été adoptées respectivement le 24 juillet et le 1<sup>er</sup> août 2001. La loi sur les associations contient une disposition étendant son application aux associations patronales et syndicales jusqu'à ce qu'une loi spécifique régissant leur création et leur fonctionnement soit adoptée.

CommDH(2003)7

Bien que cet élément nouveau ait quelque peu dissipé l'ambiguïté entourant la personnalité juridique des associations syndicales et patronales, il ne devrait pas être permis que cette solution provisoire continue de retarder l'adoption d'une législation plus spécifique.

Depuis la visite du Commissaire, il n'a pas été remédié à l'absence de législation spécifique relative au droit de grève, expressément garanti par l'article 19 de la Constitution, bien que cette législation spécifique soit requise par ledit article. Il semblerait que, selon les autorités andorranes, dans la mesure où la disposition de la Constitution est directement applicable en tant que droit fondamental, il n'est pas urgent d'élaborer une législation plus détaillée. Toutefois, il est clair que l'absence de législation spécifique engendre une incertitude considérable quant à l'étendue et aux conditions d'exercice du droit de grève et que par conséquent elle n'incite pas à utiliser ce droit dans la pratique. Les autorités andorranes doivent donc être encouragées à adopter la législation prévue dans la Constitution.

#### 6. Violence domestique

Enfin, le Commissaire avait exprimé son inquiétude quant au phénomène de la violence domestique en Andorre, qui était au moment de sa visite et qui reste à ce jour, un sujet de préoccupation dans les médias et l'opinion publique andorrans. Les autorités andorranes ont pris plusieurs mesures en vue de lutter contre ce phénomène, notamment la mise en place d'un Plan d'action pour les cas de violence domestique (APDV), adopté en juin 2001 par le ministère de la Santé et de la Protection sociale en coopération avec les ministères de la Justice et de l'Intérieur. Ce Plan d'action repose largement sur les recommandations pertinentes du Conseil de l'Europe.

Ce plan s'attache à lutter contre le phénomène de la violence domestique par le biais de la coordination des services publics dans quatre domaines principaux : soins de santé, assistance psychologique, police et système judiciaire. Dans chaque domaine, des groupes de travail ont été mis sur pied et sont chargés de présenter leurs conclusions et recommandations à une Commission de suivi, présidée par le Secrétaire d'Etat aux Affaires familiales récemment créé et composée d'un membre de chaque groupe de travail. Un cinquième groupe de travail, constitué d'ONG travaillant sur les questions relatives aux femmes, va être établi dans le courant de l'année 2003. L'APDV accorde une importance considérable à la formation de toutes les personnes des différents services amenées à traiter le problème de la violence domestique. Les efforts déployés par les autorités andorranes pour lutter contre ce phénomène ont également été axés sur de nombreuses campagnes publicitaires. Une assistance téléphonique assurée 24 h sur 24 par des professionnels liés aux services regroupés dans le cadre du Plan d'action a également été mise en place.

Au moment de la visite du Commissaire, de nombreuses voix se faisaient entendre pour demander la création d'un centre ou d'un foyer spécialisé à l'intention des victimes de violence domestique. Les autorités andorranes n'ont pas donné suite à ces demandes. Elles avancent que les mesures actuellement en vigueur, à savoir un système de familles d'accueil et des accords avec divers foyers, offrent un hébergement provisoire suffisant. Il est également prévu d'instaurer des liens avec des



foyers à l'étranger pour les personnes souhaitant quitter leur environnement social immédiat. Il n'en reste pas moins cependant qu'un centre d'accueil spécialisé permettrait aux victimes de violence domestique d'avoir plus facilement et plus largement accès aux différents services d'assistance et de protection.

Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer le plein impact du Plan d'action, les ONG confirment la prise de conscience accrue du problème de la violence domestique par les autorités andorranes et leurs commentaires concernant les mesures nécessaires. Par ailleurs, le nombre de cas de violence domestique signalés a diminué, l'Association des femmes andorranes ayant reçu 30 plaintes pour violence domestique en 2001, soit deux fois moins qu'en 2000.



**RAPPORT SUR LES SUITES DONNEES**  
**AUX RECOMMANDATIONS DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME**  
**APRES SES VISITES EN TCHETCHENIE**  
**ET A LA RECOMMANDATION 1/2002**

Depuis son entrée en fonction, le Commissaire n'a eu de cesse, à travers un dialogue permanent avec les plus hautes autorités russes, les autorités locales tchétchènes, des représentants de la société civile, à commencer par les organisations non gouvernementales impliquées dans la défense des droits de l'homme en Tchétchénie, de se préoccuper de la situation des droits de l'homme en Tchétchénie où il s'est déjà rendu à plusieurs reprises pour effectivement constater que des violations y étaient et y sont hélas encore commises à l'encontre des populations civiles, qu'elles soient le fait des troupes fédérales russes ou des combattants tchétchènes.

Suite aux recommandations faites lors de ses deux premiers voyages en novembre 1999 et en février 2000, le poste du Représentant spécial pour la défense des droits et libertés de l'homme en République tchétchène a été créé. Le Conseil de l'Europe a bien voulu renforcer cette institution en y détachant trois de ses agents en qualité d'experts.

Lors du troisième voyage du Commissaire en Tchétchénie, en février – mars 2001, un certain nombre de recommandations a été émis pour améliorer la situation des droits de l'homme en Tchétchénie, en mettant en accent particulier sur la lutte contre l'impunité et sur l'action devant être menée à ces fins par les autorités russes, à commencer la *Procuratura Générale*<sup>29</sup>.

En novembre 2001, un séminaire relatif au respect et à la protection des droits de l'homme comme base de la reconstruction démocratique de la République Tchétchène a été organisé à Strasbourg pour promouvoir un début de dialogue sur le respect des droits de l'homme entre les autorités fédérales, locales et la société civile<sup>30</sup>.

Etant informé, dès le mois de janvier 2002, par diverses sources de la continuation des violations et même de leur amplification, le Commissaire a personnellement écrit, courant février de l'année dernière, une lettre au Procureur général de la Fédération de Russie, M. Oustinov, pour lui faire part de ses vives inquiétudes concernant une telle situation. En effet, selon des informations reçues régulièrement à Strasbourg en provenance de la Tchétchénie et envoyées par des ONG travaillant sur place, les recommandations du Commissaire concernant la lutte contre l'impunité et l'insécurité n'ont pas été accomplies en leur totalité et la population civile continuait à être victime des violations des droits de l'homme de la part des combattants séparatistes, aussi bien que des forces fédérales.

---

<sup>29</sup> Voir le 1<sup>er</sup> Rapport annuel du Commissaire aux Droits de l'Homme pour l'année 2000

<sup>30</sup> Voir le Rapport annuel du Commissaire aux Droits de l'Homme pour l'année 2001

CommDH(2003)7

L'un des problèmes les plus graves rapportés au Commissaire était sans nul doute celui des violations commises par certains représentants des forces fédérales lors des opérations dites de « nettoyage » et des disparitions des personnes lors de telles opérations. Selon les propos des ONG, un grand nombre de telles opérations militaires se terminaient par la rétention d'un certain nombre de personnes par des militaires. Ces personnes avaient été par la suite amenées par des militaires dans des endroits non précisés, inconnus des autorités locales et des familles des personnes en cause. Le plus souvent il s'agissait des bases militaires ou d'autres lieux de dislocation des troupes.

Conformément à la législation russe en vigueur, toute personne retenue doit être libérée si les autorités n'ont rien à lui reprocher ou être remise aux organes de la procuratura pour qu'une enquête puisse être menée à son encontre. Or, il s'est avéré que selon la pratique habituelle, les procureurs civils responsables d'enquêtes contre des civils ne menaient jamais d'enquêtes dans les bases militaires, alors que les procureurs militaires n'étaient pas compétents pour ce genre de dossiers, leur responsabilité étant strictement limitée aux militaires. De fait, une telle situation aboutissait à un déni de justice affaiblissant de manière inadmissible la protection des droits des citoyens russes en les privant du droit d'accès à la justice.

Tenant compte de cette situation, le Commissaire a fait parvenir aux autorités russes une Recommandation 1/2002 relative à certains droits devant être garantis lors de l'arrestation et de la détention des personnes à la suite des opérations dites de « nettoyage » en République Tchétchène de la Fédération de Russie. L'une des mesures préconisée par cette Recommandation était la création des groupes mixtes réunissant des procureurs civils et militaires leur permettant d'avoir un accès plus aisé à tous les objets militaires.

Toutefois, n'ayant pas reçu de réponse adéquate à la Recommandation et continuant à recevoir des informations très alarmantes de la République tchétchène, le Commissaire a décidé de s'y rendre de nouveau, afin de pouvoir constater la situation sur place et de procéder aux évaluations des changements depuis sa dernière visite.

Même s'il ne rentre pas dans les objectifs du présent rapport annuel de traiter la récente visite du Commissaire en Tchétchénie, il serait nécessaire de remarquer que lors de ses contacts avec les autorités fédérales et locales, le Commissaire a insisté sur la nécessité de mettre fin au climat d'impunité en République tchétchène. Cette question a été particulièrement soulevée lors de l'entretien à Moscou avec le Premier adjoint au Procureur Général de la Fédération de Russie M. Birukov et l'adjoint au Procureur Général de la Fédération de Russie en charge de la région de Caucase, M. Fridinski. Lors de cet entretien les interlocuteurs du Commissaire l'ont assuré de l'importance qu'ils attachaient à la protection des droits de l'homme et au respect de la légalité. Ils ont informé le Commissaire qui suite à sa Recommandation, il a été

décidé de créer des «groupes d'enquête mixtes ». Dans une lettre envoyée par M. Birukov au Commissaire en date du 25.02.2003, le Premier adjoint au Procureur Général de la Fédération de Russie a précisé que cette décision avait été prise par le décret N 15 du 30.11.2002 de la Procuratura de la République tchéchène.

Le Commissaire, tout en se réjouissant de cette initiative des autorités russes, estime que seule l'arrêt total des disparitions peut réellement améliorer la situation. Il appelle les autorités russes à faire lumière sur tous les cas de disparitions en amenant les coupables devant la justice. Le Commissaire continuera à suivre la situation liée au respect des droits de l'homme en Tchétchénie avec une attention toute particulière.



**RAPPORT SUR LES SUITES DONNEES AUX RECOMMANDATIONS  
DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME  
APRES SA VISITE AU PAYS BASQUE ESPAGNOL (5 - 8 FÉVRIER 2001)**

Du 5 au 8 février 2001, le Commissaire aux droits de l'homme s'était rendu à Madrid et dans la Communauté autonome basque (Bilbao, San Sebastian et Vitoria) en réaction aux violations continues des droits de l'homme dues à l'activité terroriste. Le rapport de cette visite, présenté au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 9 mars 2001, reflète les inquiétudes portées à l'attention du Commissaire par différents représentants de la société basque, notamment les organisations non gouvernementales, les syndicats, des dirigeants des partis politiques basques, différentes autorités, des membres du gouvernement et du parlement basque et l'Ararteko (médiateur), ainsi que par des membres du gouvernement, des porte-parole du Congrès des députés et par le Président du Conseil général du pouvoir judiciaire, rencontrés à Madrid.

Le présent rapport porte sur les suites données aux recommandations formulées dans le rapport du 9 mars 2001, sur la base d'informations demandées à cette fin et reçues par le Gouvernement espagnol et par le Département de l'Intérieur du Gouvernement basque.

D'après les informations fournies par le gouvernement espagnol, ce dernier a poursuivi et renforcé sa politique visant à éliminer tout terrain d'impunité non seulement pour ceux qui commettent des actes directs de terrorisme mais aussi pour ceux qui collaborent ou encouragent leur réalisation, ceux qui leur procurent un financement (provenant même de fonds ou de subventions publiques) ou toute sorte d'appui et, en général, ceux qui propagent la terreur par la menace, l'exclusion ou la peur. Cette politique a donné lieu à une série d'initiatives législatives énumérées dans la réponse du Gouvernement figurant en annexe A. Le gouvernement rappelle également les initiatives internationales prises pour lutter contre l'impunité de l'action criminelle terroriste et les lignes fondamentales de son action dans l'exercice de la présidence du Comité contre le terrorisme du Conseil de Sécurité des Nations Unies.

Le gouvernement espagnol précise ce qui suit :

« En ce qui concerne le problème concret cité par le Commissaire Gil-Robles concernant l'évolution de la violence urbaine «kale borroka » ou «terrorisme urbain », les mesures législatives citées précédemment, en particulier la réforme du Code Pénal – en vertu de laquelle sont considérées comme délit de terrorisme les actions résultant de la violence urbaine -, ainsi que la modification de la Loi de régulation de la responsabilité pénale des mineurs concernant les délits de terrorisme, ont permis la diminution radicale des actions de terrorisme urbain, comme le mettent en évidence les données exposées ci-dessous. La sévérité des peines et l'exigence effective d'indemnisations que requièrent les nouvelles lois ont eu dans ce sens un effet dissuasif remarquable :

CommDH(2003)7

En 2001	370
En 2002	180
En 2003	55

Même si l'inquiétude et la crainte produite par les actions terroristes de la « kale borroka » a baissé, le Gouvernement insiste sur le fait qu'il existe toujours un niveau intolérable de menace et qu'il faut poursuivre la lutte contre ce type de criminalité, en augmentant le nombre des escortes et des protections rapprochées auprès des personnes menacées. Le Gouvernement considère également très important que la Ertzaintza (police autonome basque) renforce son action qui est décisive sur ce terrain.

De son côté, le Département de l'Intérieur du gouvernement basque a fourni une réponse détaillée et des statistiques précises, figurant en annexe B. Les chiffres donnés indiquent une baisse significative du nombre des incidents violents et une augmentation importante des arrestations y relatives. Alors que la « kale borroka » avait donné lieu à 536 incidents violents de rue de nature terroriste en 2001, ce nombre est passé à 353 en 2002 et à seulement 22 au 17 mars 2003. La police autonome basque a arrêté 56 personnes en 2001, 105 en 2002 et 10 de janvier à mars 2003. Il faut aussi noter les informations sur l'arrestation et la mise en accusation des auteurs présumés de plusieurs de ces crimes, et en particulier la dissolution de groupes organisés particulièrement dangereux, comme les groupes « Y », souvent mentionnés pendant la visite du Commissaire. Le démantèlement de cette branche du terrorisme au Pays basque et la réduction significative de ses activités doivent être salués.

Le Département de l'intérieur indique également qu'au Pays basque espagnol 903 personnes ont besoin d'une escorte policière et 310 domiciles sont protégés par la police.

Enfin, aussi bien le Gouvernement espagnol que le Département de l'Intérieur du gouvernement basque se réfèrent aux décisions judiciaires mettant en question l'existence légale des partis liés aux actions de l'ETA :

D'une part, la Cour suprême a décrété l'annulation de 241 plates-formes électorales (groupements électoraux) et le Tribunal constitutionnel a confirmé cette décision pour 225 d'entre elles.

D'autre part, la Cour suprême a déclaré illégaux les partis Batasuna, Herri Batasuna et Euskal Herritarrok (les deux derniers avaient dernièrement fusionné avec le premier) et a prononcé leur dissolution par un arrêt du 27 mars 2003, conformément aux dispositions de l'article 9 de la Loi organique 6/2002 du 27 juin sur les partis politiques. Cet article stipule qu'un parti peut être considéré comme illégal s'il « promeut, encourage ou justifie la violence », s'il « considère que les actes terroristes sont de nature politique » et s'il « promeut, diffuse ou prend part à des hommages » à ceux qui commettent des actes de violence. Le Commissaire s'abstient de commenter cette question dans la mesure où un recours contre cet arrêt du Tribunal suprême a été présenté devant le Tribunal constitutionnel et que cette affaire est toujours pendante.



De manière générale, les informations fournies montrent à quel point les activités terroristes ont exercé une pression intolérable sur la population basque en général et sur les personnes directement menacées par l'ETA en particulier. Elles mettent aussi en évidence l'envergure de l'activité terroriste de l'ETA et le nombre considérable de crimes commis ces deux dernières années, auxquels il convient d'ajouter aujourd'hui les deux assassinats récemment commis dans la communauté autonome de Navarre. En de telles circonstances, on ne peut qu'exprimer encore une fois son respect et sa solidarité envers les victimes des attaques terroristes et leurs familles ; rappeler sans cesse leur sacrifice, et répéter qu'il faut combattre efficacement, tout en respectant entièrement les valeurs démocratiques et la primauté du droit, les actes criminels des terroristes et des organisations qui les protègent et leur donnent raison.

## ANNEXE A

### RAPPORT

(Traduction non officielle fournie par le Gouvernement espagnol)

#### I. Actions menées après le Rapport

Suite au Rapport du 9 mars 2001 du Commissaire Gil-Robles, le Gouvernement espagnol a maintenu et renforcé une politique tendant à fermer tout champ d'impunité non seulement à ceux qui commettent des actes de terrorisme mais aussi à ceux qui collaborent ou qui favorisent la réalisation des objectifs, leur procurent les moyens financiers (provenant même de fonds et de subventions publiques) ou toute sorte d'appui, et en général, à ceux qui étendent les effets de la terreur par la menace, l'exclusion et la peur.

Le résultat de cette politique s'est vu matérialisé en une série d'initiatives législatives, la majorité desquelles ont déjà été approuvées par le Parlement et sont entrées en vigueur:

- **La Loi Orgánica <sup>31</sup> 7/2000, du 22 décembre, de modification de la Loi Orgánica 10/1995, du 23 novembre, du Code Pénal, et de la Loi Orgánica 5/2000, du 12 janvier, régulatrice de la Responsabilité Pénale des Mineurs, en relation avec les délits du terrorisme.** Son objectif est de faciliter à l'Etat de nouveaux instruments pour combattre avec efficacité les manifestations de violence et autres conduites d'exaltation, appuis, complicité, etc... du terrorisme, qui jusqu'alors, par le fait de complexité d'interprétations ou de défaillance de cette norme, n'avaient pas le traitement pénal adéquat, comme par exemple donner une meilleure protection juridique aux membres des Corporations Locales dans l'exercice légitime de leurs fonctions représentatives.
- **La Loi Orgánica 1/2003, du 10 mars garantissant la démocratie dans les Mairies et la sécurité des Conseillers municipaux,** par laquelle se modifie le Code Pénal; la Loi Orgánica 2/1986, du 13 mars, des Forces et Corps de Sécurité, la Loi de Procédure Criminelle, la Loi Orgánica 3/1987, du 2 juillet, de Financement des Partis Politiques; la Loi Orgánica 5/1985, du 19 juin, du Régime Electoral Général, et la Loi 7/1985, du 2 avril, régulatrice des Bases du Régime Local.
- **La Loi 11/2003, du 21 mai, régulatrice des équipes conjointes d'investigation pénale dans le cadre de l'Union Européenne, ainsi que la Loi Orgánica 3/2003, de la même date,** complémentaire à la précédente, par lesquelles se transpose au système juridique espagnol la Décision-Cadre de l'Union Européenne datée du 13 juin 2002.

---

<sup>31</sup> Loi Constitutionnelle qui requiert une majorité renforcée.

- **La Loi 12/2003, du 21 mai, de prévention et blocage du financement du terrorisme, ainsi que la Loi Orgánica 4/2003, de la même date, complémentaire de la précédente.**
- Renforcement des démarches administratives afin que les condamnés de délits du terrorisme payent aux victimes les indemnités fixées par les Tribunaux. Le Projet de **Loi Orgánica de mesures de réforme pour l'exécution totale et effective des condamnations**, une fois conclue la procédure au Congrès des Députés, a été récemment remis au Sénat. Ce projet appuie, en plus de la modification des articles 36, 76, 78, 90, 91 et 93 du Code Pénal et de l'article 989 de la Loi de Procédure Criminelle, celle de l'article 72 de la Loi Générale Pénitentiaire, en vue de lier le patrimoine présent ou futur des terroristes condamnés à la réparation et à l'indemnisation des victimes.
- Projet de **Loi Orgánica de modification de la Loi Orgánica 1/1979, du 26 septembre, Générale Pénitentiaire**, mis en cours récemment au Sénat. Son objectif est d'améliorer les conditions et les garanties des prisonniers à l'accès de l'enseignement supérieur, établissant des standards de qualité sur la base de circonstances spéciales dans le domaine pénitentiaire. Rendant compatible tout cela avec le fait que les prisonniers terroristes ne disposent d'aucun avantage ou privilège.
- **La Loi Orgánica 5/2003, du 27 mai, par laquelle l'on modifie la Loi Orgánica 6/1985, du 1er juillet, du Pouvoir Judiciaire; la Loi Orgánica 1/1979 du 26 septembre, Générale Pénitentiaire, et la Loi 38/1988 du 28 décembre, de Démarcation et de Distribution Judiciaire (Ley de Demarcación y Planta Judicial), qui créent les Tribunaux Centraux de Surveillance Pénitentiaire** afin de réaliser l'unification des critères dans le cadre du contrôle des peines concernant les délits instruits et jugés par l'Audiencia Nacional, et d'éviter les dysfonctionnements susceptibles de se produire entre la centralisation de l'instruction et la procédure qui correspond aux organes juridictionnels de cette dernière, de même que le contrôle de l'exécution pénitentiaire dans un cadre et une juridiction différents.
- **La réforme introduite par la Loi des Partis Politiques a une importance prépondérante, son objectif étant de garantir et d'exiger que les activités de ceux-ci s'ajustent aux principes démocratiques élémentaires, respectent les droits et les libertés individuelles et ne soient pas l'instrument de la violence et de la terreur. Après l'accomplissement des formalités parlementaires, la Loi Orgánica 6/2002, du 27 juin, des Partis Politiques, déclarée constitutionnelle par l'unanimité de la Cour Constitutionnelle dans son arrêt 48/2003, du 12 mars, a donné lieu à l'arrêt dicté par la Chambre du Tribunal Suprême, en date du 27 mars 2003, par lequel on déclare, à l'unanimité, l'illégalité des partis politiques Herri Batasuna, Euskal Herritarrok et Batasuna ainsi que leur dissolution. En outre, ledit arrêt ordonne l'annulation des inscriptions respectives effectuées dans le Registre des Partis Politiques tout comme la fin de toute activité et l'ouverture du processus de liquidation patrimoniale correspondant.**

CommDH(2003)7

Le 3 mai, la Chambre Spéciale du Tribunal Suprême a annulé la proclamation de 241 plates-formes électorales, dont 225 ont fait l'objet d'une confirmation par la Cour Constitutionnelle. Ces mesures ont eu pour conséquence le démantèlement du "front politique" de l'ETA, excluant cette dernière des institutions et permettant à l'immense majorité des citoyens du Pays Basque et de Navarre leur participation dans le processus électoral du 25 mai dans des conditions de plus grande liberté et dignité.

Dans le même esprit de mettre fin à toute impunité, on doit également distinguer l'impulsion dirigée à encourager la plus grande collaboration politique et judiciaire dans la lutte contre le terrorisme dans le domaine international. C'est dans ce but qu'ont été promues, durant la présidence espagnole de l'Union Européenne, une série d'initiatives conçues pour consolider un espace de sécurité, de liberté et de justice qui ont donné lieu à des décisions aussi importantes que l'approbation de la Décision-cadre sur le Mandat d'Arrêt Européen (euroorden), par laquelle l'on dépasse les processus d'extradition entre les Etats membres et la Décision-cadre d'harmonisation du délit de terrorisme.

Il convient, en outre, de mettre en relief le renforcement des relations bilatérales franco-espagnoles, reflété par la situation actuelle de la coopération opérationnelle entre la France et l'Espagne qui atteint des niveaux positifs dont le fruit a été la détention de plusieurs dirigeants de l'ETA ainsi que des responsables des différents appareils; on a découvert des appartements ("pisos francos") et des voitures et saisi divers matériel opérationnel. Rien que depuis le début de l'année en cours on compte déjà 20 détentions liées à l'ETA, parmi lesquelles on distingue par leur importance la détention de responsables de l'appareil militaire tel que Juan Antonio OLARRA GURIDI, Ainhoa MÚGICA GOÑI, Ibon FERNÁNDEZ IRADI (évadé a posteriori) ou Ainhoa GARCÍA MONTERO.

Le Gouvernement espagnol considère le terrorisme et toutes ses manifestations comme des actes criminels et injustifiables, quelle que soit sa motivation. Le terrorisme représente une grave menace pour la civilisation, la démocratie et la paix, en général, et il est nécessaire que tous les États réunissent leurs efforts pour le contrecarrer. Et c'est cette idée qui inspire toute la politique que le Gouvernement espagnol favorise et développe dans le domaine interne et dans tous les forums internationaux auxquels l'Etat espagnol participe d'une manière ou d'une autre.

Actuellement, l'Espagne détient la Présidence du Comité contre le Terrorisme (CTC), -créé au sein du Conseil de Sécurité des Nations Unies-, où des lignes d'action de caractère prioritaire sont développées et que l'on peut énoncer de la manière suivante:

- Renforcer le propre Comité,
- élargir les moyens pour superviser et offrir une assistance aux pays les moins préparés,
- coopérer avec les agences de désarmement, et en particulier avec celles d'armes de destruction massive,
- considérer la possibilité d'autoriser le Comité à élaborer une liste générale des organisations terroristes,
- encourager la coordination vis-à-vis d'organismes internationaux et régionaux.

## II. Questions spécifiques sur lesquelles un rapport est demandé

En relation avec le schéma spécifique présenté par le Commissaire Gil-Robles sur l'évolution concrète de la violence dans les rues, "kale borroka" ou "terrorisme urbain", les mesures législatives préalablement citées, en particulier la réforme du Code Pénal, où les actions dérivées de la violence dans les rues sont considérées comme un délit de terrorisme, et la modification de la Loi régulatrice de la responsabilité pénale des mineurs en relation avec les délits de terrorisme, ont permis une diminution considérable des actions terroristes dans les rues, comme nous pouvons le constater à la lecture des données ci-dessous. La durée des peines et l'exigence effective des indemnisations que les nouvelles lois établissent ont, dans ce sens, un effet dissuasif très significatif:

Année 2001	370
Année 2002	180
Année 2003	55

Tant le Corps National de Police que la Guardia Civil ont effectué dans ce laps de temps de nombreuses arrestations liées aux commandos qui se sont introduits en Espagne (Donosti en septembre 2002, ou Madrid en décembre) ainsi qu'aux activités de collaboration avec le groupe armé ou le terrorisme urbain lui-même. La Ertzaintza a également réalisé quelques arrestations en rapport avec ce dernier chapitre.

Le fruit de tout ce qui vient d'être énuméré est la diminution des attentats (deux cette année) et celle de l'activisme dans les rues déjà commenté.

En dépit de ce qui précède, la menace terroriste demeure intacte pour chaque personne des collectifs que l'ETA a désignée comme cible dans plusieurs de ses communiqués (policiers, journalistes et intellectuels, juges et membres du Ministère Public, fonctionnaires pénitentiaires et politiques des partis non nationalistes, principalement). Et, bien que de façon sélective, c'est envers des membres de ces collectifs que la grande majorité des actions de terrorisme urbain enregistrées a été dirigée.

Ce qui veut dire que, bien que la lutte anti-terroriste avance avec décision et que l'inquiétude et la peur dans la vie quotidienne a diminué quantitativement, des niveaux intolérables de contrainte et de menace persistent et il faut continuer à les combattre avec la plus grande énergie. Il convient de ne pas oublier, en ce sens, que durant la période concernée il a fallu multiplier le nombre de gardes du corps pour la protection individuelle, étant donné l'intensification des risques s'agissant d'une année électorale durant laquelle l'ETA, dans ses communiqués, a visé expressément comme cible les conseillers municipaux et les cadres du Parti Populaire, du Parti Socialiste, de l'UPN et de l'UA, ainsi que les sièges desdits partis, tout comme leurs manifestations politiques et électorales.

C'est pourquoi les Forces et les Corps de Sécurité de l'État maintiennent intacte leur intense activité. Et c'est pour cela que nous considérons souhaitable que la Ertzaintza renforce aussi son action, tout spécialement si nous tenons compte du fait que, de par ses compétences et son étendue territoriale, elle est celle qui connaît le mieux la

CommDH(2003)7

situation dans chaque village, celle qui examine en priorité les indices de chaque attentat ou de chaque acte de violence dans la rue au Pays basque et celle qui est la plus à même d'éviter ou réprimer l'utilisation illégale de lieux publics pour soutenir la violence terroriste et accentuer la peur des citoyens.

Pour finir, il serait intéressant de dire que ce besoin de restaurer l'ordre public dans la rue, à tous les niveaux, apparaît particulièrement décisif dans cette phase de lutte anti-terroriste, étant donné que les mouvements citoyens et des droits de l'homme engagés dans la défense active de la liberté et de la démocratie sont déjà nombreux et d'une croissante signification sociale. Les membres de ces mouvements n'ont fait que s'ajouter à la liste noire des personnes menacées, comme nous pouvons le constater, malheureusement, avec l'assassinat, au mois de février de cette année, du militant socialiste et dirigeant de "Basta Ya", M. Joseba Pagazaurtundua.

**ANNEXE B****INFORMATIONS POUR LE SUIVI DU RAPPORT DU 9 MARS 2001  
DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME**

*Informations fournies par le Département de l'Intérieur du gouvernement basque,  
traduites de l'espagnol par le Bureau du commissaire aux droits de l'homme*

Dans une lettre reçue par ce département le 7 février 2003, le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe demandait des informations pour assurer le suivi du rapport du 9 mars 2001, relatives au «[...] respect des droits de l'homme compte tenu des activités terroristes de l'ETA et de la violence urbaine appelée "kale borroka"».

Les renseignements suivants ont été fournis à cet effet.

**Nombre annuel d'attentats perpétrés par l'organisation terroriste ETA**

	Communauté autonome basque	Reste du pays
2000	36	29
2001	24	23
2002	12	15
2003	2	-

**Nombre annuel de personnes assassinées par l'organisation terroriste ETA**

	Communauté autonome basque	Reste du pays
2000	8	15
2001	10	5
2002	1	4
2003	1	-

**Nombre d'attentats perpétrés par l'organisation terroriste ETA, par catégorie touchée****Communauté autonome basque**

CATÉGORIE	2000	2001	2002	2003
<b>Ertzaintza (police autonome basque)</b>	1	4	2	1
Police autre que l'Ertzaintza	3	2	-	1
Armée	1	1	-	-
Hommes politiques	7	4	3	-
Hommes d'affaires	2	-	-	-
Intérêts économiques	16	4	3	-
Juges et procureurs	-	1	-	-
Journalistes / médias	2	2	3	-

CommDH(2003)7

Fonctionnaires	1	-	-	-
Bâtiments publics	2	5	1	-
Autres	1	1	-	-

### Reste du pays

CATÉGORIE	2000	2001	2002	2003
Ertzaintza	-	-	-	-
Police	5	1	3	-
Armée	7	3	-	-
Hommes politiques	7	2	-	-
Hommes d'affaires	-	-	-	-
Intérêts économiques	5	12	9	-
Juges et procureurs	2	-	-	-
Journalistes / médias	2	-	-	-
Fonctionnaires	-	-	-	-
Bâtiments publics	1	3	3	-
Autres	-	-	-	-

### Nombre de personnes escortées par la police dans la Communauté autonome basque

- Nombre de personnes escortées : 903
- Conformément à un accord entre le gouvernement basque et la Junta de Seguridad du gouvernement national, les escortes de police sont composées en nombre égal de policiers de ces deux administrations
- Outre les services d'escorte, l'Ertzaintza garantit à 310 autres personnes par des mesures préventives exceptionnelles (surveillance du domicile etc.)

### Actes terroristes de violence urbaine (« kale borroka »)

	Nombre d'actes terroristes
2001	536
2002	353
2003	22

### Arrestations par les services de police

\*Ne sont prises en compte que les arrestations pour des actes de violence urbaine classées dans le Code pénal parmi les infractions terroristes. Les arrestations pour [...] atteinte à l'ordre public [etc.], qui augmenteraient considérablement les statistiques, ne sont pas incluses.

	2001	2002	2003	Total
Ertzaintza	56	105	10	171
Police nationale	5	13	-	18
Guardia civil	3	27	-	30



### **Cibles de la violence urbaine, par catégorie**

<b>CATÉGORIE</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Ertzaintza	57	36	2
Police nationale / Guardia civil	14	3	-
Police municipale	2	-	-
Personnel militaire	6	2	-
Sécurité privée	-	1	-
Parti populaire	10	4	1
Parti socialiste	16	5	-
Unidid Alavesa	3	1	-
Eusko Alkartasuna	1	2	-
Parti nationaliste basque	7	8	4
Syndicats / associations	2	2	-
Banques, distributeurs automatiques de billets, intérêts économiques	198	98	5
Réseaux de communication	7	3	-
Bâtiments et entreprises publics	66	28	1
Moyens de transport	71	65	3
Autres / infrastructures urbaines	76	95	6
<b>TOTAL</b>	<b>536</b>	<b>353</b>	<b>22</b>

### **Conclusions sur l'action de l'Ertzaintza contre la violence urbaine**

1. On observe une diminution significative des actes de violence urbaine depuis la publication du rapport du 9 mars 2002.
2. Cette diminution du nombre d'actes s'accompagne d'une baisse de la menace représentée par les activités terroristes. La grande majorité des attentats visaient des bâtiments publics, des réseaux de transport, des distributeurs automatiques de billets, des banques et des infrastructures urbaines (286 sur 353). Même si cela ne diminue en rien le caractère pénal des infractions, puisque la loi les définit toujours comme des actions terroristes, nul doute que les pressions qu'elles entraînent sont très différentes de celles exercées lorsque des domiciles privés ou des véhicules particuliers sont visés. Le vaste déploiement d'escortes policières et les mesures de sécurité préventives de l'Ertzaintza dans des zones spécifiques ont directement contribué à cette amélioration.
3. Les attentats contre des propriétés privées (domicile ou véhicule) visent presque exclusivement des membres de l'Ertzaintza. Il s'agit d'une réaction violente et imbécile aux mesures permanentes et efficaces prises par la police contre ceux qui commettent des actes terroristes de nature pénale.

CommDH(2003)7

4. Les résultats de l'action de l'Ertzaintza sont clairement positifs. On le voit bien en comparant les résultats obtenus par d'autres forces de police chargées de lutter contre le terrorisme en Euskadi, les statistiques les plus parlantes étant le nombre d'arrestations en 2002 (calculées le plus précisément possible sur la base d'informations publiques). De plus, il faut garder à l'esprit que la Guardia civil et la police nationale peuvent concentrer presque tous leurs efforts sur les activités antiterroristes, puisqu'elles ne sont pas chargées d'assurer par ailleurs la sûreté urbaine, tâche qui relève de la compétence exclusive du gouvernement basque.

5. Outre ces mesures préventives, qui ont entraîné comme signalé plus haut une réduction de la violence urbaine, il faut souligner l'efficacité des enquêtes. Elles ont permis d'arrêter et de traduire devant la Cour de justice (Audiencia nacional) les auteurs d'un grand nombre d'actes de violence urbaine et, notamment, les auteurs des actes considérés comme les pires perpétrés en 2002 à cause de leurs répercussions publiques, de leur degré d'organisation et de l'étendue des dommages causés.

En plus des arrestations individuelles, ce travail d'investigation a permis de démanteler des structures responsables de l'organisation d'opérations de violence urbaine (les groupes « Y »).

Parmi les nombreuses interventions policières, celles de l'Ertzaintza d'Ezkerraldea sont à souligner en raison de leur importance pour le démantèlement de structures organisées et les poursuites judiciaires engagées. Ce sont les interventions « Rive gauche » et « Rive droite » (Biscaye, octobre 2002), dans les vallées du Duranguesado et de l'Ibaizabal (Biscaye, novembre 2002) et dans la région de Donostialdea (février 2003).

6. L'efficacité de la réaction de l'Ertzaintza est reconnue et appréciée par la grande majorité de la société basque. Pour donner un exemple, une enquête sociologique de mars 2002 a montré que, parmi toutes les institutions, l'Ertzaintza est la plus appréciée et a la meilleure image (78%), ce qui représente une augmentation de 12 points par rapport à une étude similaire organisée en 1999 ; l'Ertzaintza arrive avant le Parlement, la justice, les syndicats et les partis politiques.

Les médias ont largement couvert les opérations de l'Ertzaintza ; on trouvera en annexe une brève revue de presse.

Vitoria-Gasteiz, 17 mars 2003.

Fdo. Javier Balza Aguilera

Consejero de Interior

## **IV. BUDGET ET PERSONNEL**



**BUDGET**

<b>CCM</b>	<b>Article</b>		<b>Budget</b>
70100	0000001	Rémunération du personnel permanent	393 200,00
70100	0000003	Rémunération du personnel temporaire	52 400,00
70100	0000013	Fonctionnaires MAD	1 316,00
70100	0000036	Emoluments Commissaire aux DH	173 600,00
70100	0000080	Frais de Mission	120 500,00
70100	0000115	Interprétation	28 100,00
70100	0000116	Traduction	34 000,00
70100	0000124	Distribution et production des documents	5 605,23
70100	0000129	Experts Consultants	7 000,00
70100	0000167	Frais de représentation	3 600,00
70100	0000170	Frais de réunion	61 500,00
70100	0000392	Dépenses diverses	394,77
<b>Total :</b>			<b>881 216,00</b>

Une partie des activités du Bureau du Commissaire a été financée grâce à des contributions volontaires de la part des gouvernements de Belgique, Finlande, Luxembourg, Pologne, Royaume-Uni et Suisse.



**ANNEXES**





## **A N N E X E I**

### **RAPPORTS ET RECOMMANDATIONS**



**RAPPORT  
DE M. ALVARO GIL-ROBLES,  
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME,  
SUR SA VISITE EN REPUBLIQUE HELLENIQUE  
du 2 au 5 JUIN 2002**

**à l'attention du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire**

*[CommDH(2002)5]*

CommDH(2003)7

## Introduction

*Conformément à l'article 3 e) de la Résolution (99) 50 du Comité des Ministres sur le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, j'ai accepté l'invitation que m'a adressée le Ministre des Affaires étrangères de la République hellénique pour une visite officielle du 2 au 5 juin 2002 et je me suis déplacé à Athènes accompagné du Directeur de mon Bureau, M. Ch. Giakoumopoulos et de M. G. Mathieu, membre du Bureau. Il convient avant toute chose de remercier le Ministre des Affaires étrangères, M. Georges Papandreou et son collègue, le Ministre adjoint des Affaires étrangères, M. Tassos Giannitsis, ainsi que le Secrétaire Général aux Affaires européennes, M. Ilias Plaskovitis, pour leur accueil, leur esprit d'ouverture et de coopération et pour les moyens déployés pour la réussite de ma visite.*

*Pendant ma visite, il m'a été donné l'occasion de rencontrer le Président du Parlement, le Ministre adjoint des Affaires étrangères, le Ministre de la Justice, le Ministre de l'Ordre public, le Secrétaire général du Ministère de l'Education nationale responsable des cultes, le Secrétaire général du Ministère de l'Intérieur, le Président du Conseil d'Etat, le Président de la Cour de Cassation, le Médiateur, la Présidente de la Commission nationale pour les droits de l'homme, la représentante du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés, des représentants de la société civile et de nombreux dignitaires et représentants religieux. Outre ces contacts, je me suis déplacé à mon initiative dans le quartier Roms/Tsiganes d'Aspropyrgos, en banlieue d'Athènes et j'ai tenu à visiter les locaux de la Direction générale de la Police d'Attique, avenue Alexandras, où sont retenus, au septième étage, des étrangers en attente d'expulsion.*

## Observations générales

1. La Grèce a rejoint le Conseil de l'Europe très peu après la création de l'Organisation, soit le 9 août 1949. Le 28 novembre 1950, elle signait la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales qu'elle ratifiait peu après. Elle a signé et ratifié les Protocoles n° 1 et 7 ainsi que le Protocole n° 6, concernant l'abolition de la peine de mort, et signé les Protocoles n° 12, garantissant la non-discrimination et n° 13 abolissant la peine de mort en toutes circonstances. Pays membre de l'Union européenne depuis 1981, dont elle assumera pour la troisième fois la Présidence dès le 1<sup>er</sup> janvier 2003, la Grèce a entamé ces dernières années d'importantes réformes économiques et institutionnelles, notamment en révisant sa Constitution en 2001.
2. Après ma visite, j'ai considéré que les domaines suivants méritaient une approche approfondie dans le cadre du présent rapport : la justice et le système pénitentiaire (I), la liberté religieuse (II), la situation des groupes minoritaires ou vulnérables (III) et l'immigration (IV).

3. En effet, depuis quelques années, notamment en raison d'un important flux migratoire, la composition de la population résidant en Grèce a été modifiée de manière à ébranler la vision traditionnelle d'une Grèce particulièrement homogène. Tous les acteurs de la vie politique et sociale ont progressivement pris conscience du phénomène de la diversité dans tous ses aspects, des défis qui en découlent et de ses éventuelles répercussions sur la situation des droits de l'homme en Grèce.
4. A ce titre, le diagnostic et les propositions de solutions avancées par l'institution du Médiateur et par la Commission nationale des droits de l'homme sont, d'une part, importants en raison de leur objectivité et de leur exactitude et, d'autre part, de nature à jouer un rôle moteur face à l'inertie liée à une perception traditionaliste de la société. On ne peut que s'en féliciter et souhaiter que les autorités sauront les utiliser au bénéfice de tous.

## **I. La justice et le système pénitentiaire**

5. Je me suis entretenu de ces sujets avec le Président du Conseil d'Etat, M. Christos Yeraris, le Président de la Cour de Cassation, M. Stephanos Matthias, ainsi qu'avec M. Philippos Petsalnikos, Ministre de la Justice. La récente réforme constitutionnelle a introduit deux nouvelles dispositions (articles 94 et 95 de la Constitution) qui prévoient la possibilité d'exécution forcée contre les institutions publiques et le recours à une astreinte en cas de retards dans l'exécution des décisions de justice. Les projets des lois d'application des nouvelles dispositions constitutionnelles sont en préparation et il est prévu qu'ils seront présentés au Parlement très prochainement, en tous cas avant la fin de l'année. La réforme parallèle du système du contentieux administratif, prévoyant l'élargissement des compétences des tribunaux administratifs de première instance et d'appel, devrait désengorger le rôle particulièrement chargé du Conseil d'Etat. De manière générale, ces réformes s'ajoutent à la liste des réglementations nouvelles parmi lesquelles l'article 525 par. 5 du Code de procédure pénale prévoyant la révision des procédures et la radiation des condamnations du casier judiciaire de l'intéressé en cas de violation de la Convention européenne des droits de l'homme constatée par la Cour. Elles devraient à court et à moyen terme améliorer l'efficacité du système judiciaire.
6. Quant au problème de la surpopulation carcérale, le Ministre de la Justice m'a expliqué que le nombre des personnes incarcérées avait doublé en 10 ans. Par ailleurs, 44% d'étrangers composent actuellement la population carcérale. Ces deux éléments posent de nouveaux problèmes. Le Ministre m'a annoncé un projet de construction de 17 nouvelles prisons mais a fait état de certaines résistances locales. C'est une situation que plusieurs gouvernements européens ont rencontrée. J'en appelle à un dialogue entre le Gouvernement et les élus locaux pour que la nécessaire construction de nouveaux centres pénitentiaires soit aussi rapide que possible. Je suis persuadé de la volonté du Ministre de la Justice de remédier à la situation de surpopulation dans les prisons de Grèce et de mettre en œuvre complètement le programme susmentionné.

CommDH(2003)7

## II. La liberté de pensée, de conscience et de religion

7. Les autorités – mais aussi certains représentants des minorités religieuses – reconnaissent que, depuis quelques années des progrès importants ont été effectués dans le domaine de la liberté de religion en Grèce. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a influé sur cette évolution dans le sens des standards européens en la matière. Le traitement de la délicate question de la mention de la religion sur la carte d'identité en est un témoignage.
8. L'Eglise orthodoxe grecque, avec à sa tête Sa Béatitude Christodoulos, que j'ai longuement rencontré, est la confession de plus de 97% de la population. La Constitution grecque lui reconnaît le statut de « religion dominante », ce qui n'est pas incompatible en soi avec les standards du Conseil de l'Europe, cette phrase étant interprétée par les hautes juridictions helléniques comme indiquant que la religion grecque orthodoxe est la religion de la majorité de la population. Selon la Constitution, ceci ne doit en aucun cas entraîner de restrictions quant au respect effectif et à la pleine jouissance des droits et des libertés fondamentales pour d'autres citoyens non orthodoxes.
9. Outre S.B. Christodoulos, j'ai rencontré Monseigneur Nicolas Foscolos, Archevêque catholique d'Athènes, Son Eminence Mehmet Emin Sinikoglu, mufti de Xanthi, des représentants de la Communauté juive de Grèce et des représentants des Témoins de Jéhovah. Je n'ai pas eu l'occasion de rencontrer des représentants d'autres communautés. L'Eglise de Scientologie m'a remis un dossier sur sa situation, notamment sur la question d'une législation sur les sectes.
10. De ma rencontre avec M. Constantinis, Président du Comité Central des Communautés juives de Grèce, je retiendrais une satisfaction globale quant à leur état. L'espoir fut exprimé que la communauté juive puisse prochainement bénéficier des fonds accordés par l'Union européenne et d'autres pour la protection du patrimoine que constituent les vieilles synagogues et les vieux cimetières juifs. Enfin, Monseigneur Nicolas Foscolos m'a exposé le problème de l'absence de personnalité juridique de certaines institutions de l'Eglise catholique, problème examiné par la Cour européenne des droits de l'homme dans le cas de l'église de la Canée (arrêt Eglise de la Canée c. Grèce). Le Comité des Ministres a estimé que la loi n° 2731, entrée en vigueur le 5 juillet 1999, devrait permettre de régler cette question (Résolution DH (2000) 44 du 10 avril 2000).
11. J'ai évoqué plusieurs questions concernant la liberté de religion avec le Secrétaire général aux cultes, lequel affichait une attitude particulièrement réceptive et compréhensive. Selon lui, toute solution aux problèmes devra nécessairement se faire dans le respect de l'esprit de la Convention européenne des droits de l'homme. A ce titre, la poursuite ou l'initiation de contacts entre les représentants des confessions établies en Grèce entre elles et avec les autorités contribuera au règlement des éventuels différends et à la perpétuation d'un climat de tolérance.

### **A. Prosélytisme**

12. La première question en matière de liberté de pensée, de conscience et de religion a trait au prosélytisme. Bien que la législation en la matière s'applique à tous, orthodoxes y compris, la pratique ancienne révélait une disproportion au niveau des poursuites et condamnations pour prosélytisme en défaveur de groupes minoritaires. Depuis certains arrêts de la Cour (*Kokkinakis c. Grèce* et *Larissis c. Grèce*), les poursuites pour prosélytisme ont nettement diminué, voire disparu du paysage judiciaire grec. Il n'en demeure pas moins que le prosélytisme est toujours pénalement punissable en vertu des lois 1363/1938 et 1672/1939 promulguées avant la seconde guerre mondiale. Ceci met, à mon avis, une pression inutile sur les groupes religieux ou spirituels désireux de partager leurs convictions dans le respect des lois, sans recourir à des méthodes subversives, coercitives, déloyales ou de mauvais aloi.
13. A mon avis, la manifestation par une personne de sa religion est inhérente à la pratique de la foi, chacun ayant le droit d'exposer ses convictions et de tenter de les faire partager à d'autres. Le maintien d'une législation pénale en la matière me paraît désuet et dangereux pour le respect de la liberté de pensée, de conscience et de religion. A cet égard, je soutiens la proposition de la Commission nationale pour les droits de l'homme tendant à abroger ces dispositions. Je précise qu'abroger ces lois sur le prosélytisme ne signifie pas qu'il faille tout autoriser et tout tolérer au titre de la liberté de pensée, de conscience et de religion, ce qui m'amène à évoquer la question des sectes.
14. Lors de la discussion avec le Secrétaire général aux cultes, M. Ioannis Konidaris, la question d'un éventuel projet de loi sur les sectes a été évoquée. J'ai indiqué au Secrétaire général aux cultes qu'en principe, il faut mener une réflexion en profondeur avant de promouvoir une telle législation. A mon avis, un code pénal avec des infractions bien définies devrait suffire à contrer toutes initiatives criminelles pratiquées sous couvert d'activités religieuses, ésotériques ou spirituelles. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dans sa Recommandation 1412 (1999) a exprimé ses réticences en matière de législation « fondées sur un jugement de valeur relatif aux croyances ».

### **B. Lieux de culte**

15. Une deuxième question, révélée entre autres par l'affaire Manoussakis devant la Cour européenne des droits de l'homme, affaire dont l'exécution est actuellement considérée par le Comité des Ministres, concerne la législation sur les lieux de cultes. En vertu des mêmes lois de 1939, toute construction d'un lieu de culte non-orthodoxe est soumise à l'approbation du Ministre de l'Education nationale et des Cultes. D'après mes informations, un refus est très rare. Ce fut le cas dernièrement pour un lieu de culte de la communauté scientologue. Ce qui est plus dérangeant de prime abord, c'est que le Ministère demande systématiquement un avis, fût-il non contraignant, à l'évêque orthodoxe local, lequel doit répondre dans un délai de vingt jours. On ne distingue pas clairement les fondements présidant cette pratique consultative

CommDH(2003)7

dans un domaine relevant de la stricte compétence des autorités étatiques. Il serait souhaitable de modifier cette législation. Ainsi, il pourrait par exemple être envisagé à l'avenir de confier au seul Secrétaire général aux cultes l'application d'une procédure administrative prenant en compte des impératifs d'ordre public, de génie civil ou d'urbanisme lors du projet d'établissement de tout nouveau lieu de culte, procédure au cours de laquelle toutes les parties intéressées sans exception, au rang desquelles l'évêque local, pourraient être entendues, dans un délai imparti, dans le cadre d'une enquête publique préalable.

16. J'en viens à une question liée à celle des lieux de culte : l'absence de mosquée officielle à Athènes où vivent, en conséquence de l'important flux migratoire, outre des musulmans grecs, plusieurs milliers de musulmans étrangers. A l'heure actuelle, ces pratiquants se réunissent, tel qu'il m'a été rapporté par diverses ONG et confirmé par les autorités, dans des lieux visiblement inadéquats tels que des appartements, sous-sols, garages et autres locaux privés. Quand on évoquait cette question, le Secrétaire général aux cultes m'a assuré – tout comme l'Archevêque Christodoulos - n'avoir aucune objection à la construction d'une mosquée mais a argué de potentielles résistances locales. J'en appelle à la solidarité, à l'esprit de tolérance et à la bonne volonté de tous pour identifier un endroit d'accès aisé pour les pratiquants afin d'ériger une mosquée destinée aux musulmans résidant à la région d'Athènes. En outre, aucun cimetière n'est réservé aux musulmans d'Athènes désireux d'inhumer leurs défunts dans le respect de leur propre tradition religieuse. Il arrive ainsi que ceux d'entre eux qui tiennent à l'inhumation religieuse de leur proche soient amenés à transporter le corps du défunt en Thrace, région où se concentre la minorité musulmane reconnue par le Traité de Lausanne de 1923 ou dans leur pays d'origine. Pour ces musulmans, il serait bon que les autorités, y compris les autorités locales, se penchent sur la question et trouvent une solution adéquate pour mettre à leur disposition un cimetière pour l'inhumation des défunts dans le respect de leurs traditions religieuses.

### *C. Objecteurs de conscience*

17. Une autre question est celle des objecteurs de conscience. On doit certainement se féliciter des nombreuses améliorations survenues depuis quelques temps, notamment de la mise en œuvre de la loi 2510/1997 et de la reconnaissance dans la Constitution révisée du droit à l'objection de conscience (Résolution interprétative du 6 avril 2001 sur l'article 4.6 de la Constitution) ; cette évolution n'est certes pas étrangère aux arrêts Tsirlis et Kouloumpas c. Grèce de la Cour européenne des droits de l'homme. Il est cependant bon de rappeler la Recommandation (87) 8 du Comité des Ministres relative à l'objection de conscience au service militaire obligatoire. Je pars de l'idée que, depuis la reconnaissance constitutionnelle du droit à l'objection de conscience, la réserve formulée par la Grèce en ce qui concerne cette Recommandation est devenue sans objet et je rappelle que la Recommandation en question prévoit, entre autres, que le service alternatif ne doit pas être de nature punitive et que sa durée, en comparaison avec le service militaire, doit demeurer dans des limites raisonnables. Or, il me semble qu'une durée de 18



mois supplémentaire telle que prévue actuellement en Grèce constitue une mesure disproportionnée, d'autant que, d'après mes informations, ce service alternatif est souvent accompli dans une atmosphère adverse. Il serait indiqué de ramener la durée du service alternatif à une durée équitable par rapport à celle du service militaire et d'amender la législation actuelle dans le sens des recommandations faites par M. Nikiforos Diamantouros, le Médiateur grec.

18. J'ai été informé par leurs avocats du cas de sept Témoins de Jéhovah susceptibles d'encourir des peines d'emprisonnement pour des défaillances administratives survenues lors de l'élaboration de leur dossier d'objecteur, défaillances dont ils seraient responsables mais auxquelles il ne leur aurait pas été permis de remédier par la suite ; de même j'ai été informé d'une procédure pénale en cours concernant un objecteur philosophique, passible d'une peine de plusieurs années d'emprisonnement, pour insubordination. De manière générale, une peine privative de liberté pour des défaillances formelles me semble être disproportionnée. A ce propos, un transfert des compétences administratives pour la reconnaissance du statut d'objecteur de conscience du Ministère de la Défense vers un service publique civil indépendant serait sans doute une mesure allant dans le bon sens.

### **III. Les groupes minoritaires en Grèce**

#### **A. La minorité musulmane de Thrace**

19. La situation de la minorité musulmane de Thrace est définie essentiellement par le Traité de Lausanne de 1923. Cette minorité est composée de turcophones auxquels s'ajoutent les Pomaques d'expression slave et des Roms/Tsiganes. Tous ont comme élément commun la religion islamique, raison de leur définition comme minorité « musulmane », seule minorité officiellement reconnue en Grèce. Selon les sources officielles la minorité est composée de 50% de turcophones, 35% de Pomaques et 15% de Roms/Tsiganes.
20. Lors de ma visite au Parlement, le député de la minorité, M. G. Galip, m'a expliqué que depuis plusieurs années la condition de la minorité avait positivement évolué. Il a soulevé la question de la nomination des muftis par l'Etat, alors que certains membres de la minorité souhaiteraient que le mufti soit élu par la minorité sans intervention des autorités. Il y a lieu de relever que les muftis exercent des fonctions juridictionnelles en matière civile (mariages, divorces, héritages, tutelle et émancipation des mineurs, pensions alimentaires) et, en raison de l'exercice de ces fonctions juridictionnelles, l'Etat opère un droit de regard dans la nomination des muftis auxquels il délègue certaines compétences. La Cour européenne des droits de l'homme a constaté, dans l'affaire Serif c. Grèce, une violation de l'article 9 de la Convention, du fait de la condamnation pénale du requérant pour usurpation du pouvoir du mufti. Un arrêt récent de la Cour de cassation, acquittant une autre personne accusée de ce même chef d'accusation, met la jurisprudence de la haute juridiction grecque en ligne avec l'arrêt précité de la Cour de Strasbourg. S.E. Mehmet Emin Sinikoglou, mufti de Xanthi, a confirmé pour sa part l'existence d'un sentiment général de satisfaction.

**B. Le cas des Roms/Tsiganes**

21. Aucun chiffre précis n'a pu être recueilli sur le nombre de Roms/Tsiganes présents sur le territoire de la Grèce. Selon le Secrétariat général à l'éducation des adultes (GSAE), qui est un organisme public, la population rom/tsigane comptait entre 150 000 et 200 000 individus en 1998. Près de la moitié de la population rom/tsigane de Grèce serait sédentarisée, principalement dans la région d'Athènes. L'autre moitié est itinérante.
22. Les autorités grecques sont de plus en plus conscientes de la nécessité d'améliorer la situation des Roms/Tsiganes. Ainsi, j'ai été positivement impressionné par le plan de sept ans (2002-2008) d'un montant de 308,2 millions d'euros pour venir en aide aux Tsiganes, que m'a détaillé M. Vassilis Valassopoulos, Secrétaire général du Ministère de l'Intérieur et coordonnateur du Comité interministériel pour les Roms. Selon ce programme qui sera financé à hauteur de 208 millions d'euros par des fonds communautaires (Cadre de Support Communautaire) et le reste par des ressources nationales, l'hébergement et les services (éducation, santé, emploi, culture, sports) seront des domaines prioritaires. Plus de 61 millions seront notamment accordés pour promouvoir l'emploi de 17.000 Tsiganes. Une somme de quelque 60 millions d'euros a déjà été allouée à des travaux de construction dans le Nord de la Grèce à Serres, Didymoteihon, Thessalonique, et à l'Ouest à Patras et dans l'île de Corfou. Il est important que ce programme soit effectivement mis en oeuvre dans sa totalité.
23. Il n'en reste pas moins que la population Rom/Tsigane de Grèce est particulièrement vulnérable et désavantagée dans de nombreux domaines tels que l'accès aux soins de santé, l'habitat, l'emploi ou la scolarisation. Il est inquiétant de constater que la mise en oeuvre du plan d'action se heurte souvent à une résistance au niveau local tel que me l'a confirmé M. Valassopoulos. Les collectivités locales sont parfois réticentes à accueillir les membres de ce groupe minoritaire et l'argent de l'Etat pour améliorer leur condition. Il est indispensable, pour le succès de ce plan, que la société soit éduquée à la tolérance et soit sensibilisée aux avantages d'une société multiculturelle. Il semblerait que les élus locaux mettent souvent peu d'empressement à donner suite aux initiatives ciblées sur la population Rom/Tsigane. Tout en comprenant que le plan d'action ne peut être exécuté sans le soutien des institutions locales, on peut rappeler qu'en dernière analyse c'est à l'Etat grec qu'il incombe de mettre en oeuvre la politique officielle et donc de surmonter les obstacles éventuels.
24. Plus concrètement, j'ai souhaité visiter un endroit où est établie une vingtaine de familles Roms/Tsiganes dans la périphérie d'Athènes, à Aspropyrgos. Je remercie les familles pour leur accueil. C'est peu dire que ces personnes vivent dans des conditions très éloignées des exigences dues au respect de la dignité humaine, notamment sans approvisionnement en eau courante, entre autres services essentiels. J'ai saisi verbalement et par écrit le Secrétaire général du Ministère de l'Intérieur, M. Valassopoulos de cette situation et lui ai demandé

de prendre des mesures urgentes pour ces familles. Je suis content de pouvoir affirmer que le Secrétaire général a immédiatement réagi à mon appel. Par lettre du 28 juin 2002, il a rappelé au maire d'Aspropyrgos qu'une contribution financière importante, exclusivement affectée à l'amélioration des services et infrastructures à l'intention des Roms/tsiganes de la localité, était mise à sa disposition et qu'il fallait prendre d'urgence des mesures d'approvisionnement en eau courante de cette communauté. Je suis persuadé que l'attachement personnel du Secrétaire général au respect des droits de l'homme aura raison de toutes les réticences, d'où qu'elles viennent. Je n'ai bien sûr pu me rendre que dans un seul endroit mais des interventions urgentes pourraient être nécessaires ou souhaitables ailleurs qu'à Aspropyrgos.

25. A Aspropyrgos, il m'a été donné de rencontrer la sœur de M. Christopoulos, jeune Rom/Tsigane abattu par tir d'un policier alors qu'il refusait d'obtempérer à un contrôle routier. Le policier en question a été limogé et une procédure pénale est en cours ; lors de notre entretien, le Ministre de l'Ordre Public, M. Chrysochoïdis, a souligné la réaction irréfléchie du policier.
26. Enfin, une ONG, l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT), a dénoncé les expulsions de communautés roms de leurs habitations à Athènes, en prévision des jeux Olympiques de 2004, et reproché au Comité international olympique son silence. Tous mes interlocuteurs officiels m'ont assuré qu'il n'en était rien et que les quelques familles qui devraient éventuellement être déplacées en raison des Jeux seraient relocalisées sur des terrains appartenant à l'Etat. Il semble cependant que cet argument serait parfois employé par certaines autorités locales pour refuser d'accueillir des communautés Roms/Tsiganes ou pour en précipiter le départ. C'est ce qu'ont reporté les Roms/Tziganes que j'ai rencontré à Aspropyrgos. Or, on voit mal là-bas, si loin du centre et dans un endroit en bordure de décharge publique, le lieu où viendraient s'installer des infrastructures olympiques. Je demande au Comité Organisateur de publier la liste des sites prévus pour empêcher que soient mises sous pression des familles établies dans des lieux prétendument réservés à l'organisation des Jeux.

### ***C. Le droit à s'identifier comme on l'entend***

27. Il a déjà été indiqué ci-dessus que la seule minorité officiellement reconnue en Grèce est la minorité musulmane de Thrace, minorité définie sur base de la religion. Selon l'ECRI, des membres de la communauté turcophone de Thrace seraient empêchés de se qualifier comme ils l'entendent, ce qui serait une entrave à leur liberté d'expression. De manière générale, on a constaté par le passé que des citoyens grecs appartenant à des groupes définis selon des critères de langue ou de culture pouvaient rencontrer des difficultés dans l'exercice de leur droit à la liberté d'expression ou d'association et de s'identifier comme bon leur semble, droit garanti à l'article 3 de la Convention cadre pour la protection des minorités, signée par la Grèce le 22 septembre 1997, mais non encore ratifié. Lors de ma visite, j'ai rencontré une personne qui avait été condamnée en première instance à une peine d'emprisonnement

CommDH(2003)7

avec sursis pour avoir distribué un dépliant du Bureau européen des langues moins rependues, au motif qu'il aurait « diffusé des fausses informations » sur les langues minoritaires en Grèce. Cette condamnation vient d'être annulée par un arrêt rendu le 18 décembre 2001 par la cour d'appel d'Athènes. L'arrêt en question a été salué comme constituant une ouverture de la part des autorités grecques face aux phénomènes de la diversité dans la société. Je ne peux que souscrire à cette approche. Il serait positif qu'en poursuivant dans cette même voie, la Grèce ratifie la Convention cadre pour la protection des minorités nationales, et qu'elle signe et ratifie la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

#### **IV. La situation des étrangers (réfugiés, demandeurs d'asile et immigrants)**

28. Je me suis entretenu à ce sujet avec la plupart de mes interlocuteurs. De l'aveu des autorités, la Grèce est confrontée à un phénomène majeur d'immigration, ce qui a une incidence évidente sur l'équilibre démographique du pays avec une population désormais composée de 10% d'étrangers arrivés au cours de la dernière décennie. Les autorités, qui estiment actuellement à 900.000 le nombre d'immigrés en Grèce, semblent avoir été prises par surprise et le cadre législatif adéquat visant à maîtriser le phénomène est toujours en chantier. Il faut à cet égard louer les efforts des juridictions, notamment ceux du Conseil d'Etat, qui ont approché les problèmes délicats de respect des droits de l'homme posés par le phénomène d'immigration en développant une jurisprudence essentiellement fondée sur la Convention européenne des droits de l'homme et son interprétation de la Cour de Strasbourg. J'ai également senti une volonté manifeste de la part des autorités grecques de prendre le phénomène d'immigration à bras le corps. J'ai été informé que l'immigration sera un thème prioritaire de la prochaine Présidence grecque de l'Union européenne. Nous avons convenu avec le Ministre adjoint des Affaires étrangères, M. Giannitsis, qu'un séminaire sera organisé sur le thème de l'immigration en Grèce au moment de la Présidence.

29. J'ai expliqué que le phénomène en question devait être traité de manière concertée par les pays cibles et qu'une des priorités devrait être de pourvoir au développement économique des pays sources. A mon sens, personne ne s'expatrie de la sorte par plaisir et les immigrants, même illégaux, ne devraient pas être tenus pour des criminels.

##### **A. Régularisation des immigrants irréguliers**

30. Le Gouvernement fit adopter, en avril 2001, la loi n° 2910 relative à l'entrée et au séjour des étrangers dans le but de mettre en place une politique d'immigration à long terme, d'intégrer les immigrés à la société grecque et de promouvoir leurs droits personnels et sociaux, ainsi que de renforcer les garanties légales contre la discrimination. Les immigrés sans papiers bénéficieraient ainsi d'une « seconde chance » de régulariser leur situation et du droit d'inscrire leurs enfants à l'école publique. La réticence des immigrés à déposer une demande, par crainte de révéler leur situation de clandestin, n'est

pas étrangère au succès limité du processus de régularisation. Le Médiateur a recommandé certaines mesures visant à une meilleure gestion administrative de la procédure, dénoncée comme particulièrement laborieuse, faute notamment de personnel suffisant. Le 17 avril 2002, le Ministère de l'Intérieur annonçait une prolongation jusqu'au 31 décembre 2002 des permis de résidence valables six mois qui expiraient ces derniers temps. En outre la loi 3013 du 1<sup>er</sup> mai 2002 amende la procédure de régularisation dans le sens souhaité par le Médiateur. Le Secrétaire général du même Ministère m'a informé d'un programme gouvernemental sur quatre ans visant à améliorer les conditions d'accueil et d'intégration des immigrants, dont la mise en œuvre sans relâche me semble prioritaire.

### ***B. Mesures contre la violence à l'égard des étrangers***

31. A la lecture de plusieurs rapports de différentes ONG, les policiers sont régulièrement accusés de recourir à un usage disproportionné de la force, le plus souvent au détriment des populations étrangères ; un reportage télévisé, que j'ai suivi durant mon séjour, relatait l'embarquement de force dans le coffre d'un véhicule de police d'une personne décrite comme albanaise, qui aurait résisté à son interpellation. Le Ministre de l'Ordre public, M. Michalis Chrysochoïdis, m'a assuré qu'il s'agissait là de cas isolés. Il reste cependant nécessaire de continuer à développer des programmes éducatifs à tous les niveaux, notamment pour former les forces de l'ordre au respect des droits de l'homme ainsi que d'intégrer des représentants de ces groupes vulnérables au sein des forces de l'ordre ; à cet égard, je suis au courant d'un projet pour embaucher plusieurs centaines de Roms/Tsiganes dans les corps de pompiers, ce dont je me félicite. Par ailleurs, il me semble nécessaire que les actes racistes et xénophobes soient punis de manière exemplaire, notamment lorsqu'ils sont commis par des agents publics. A cet égard je souscris à la recommandation de l'ECRI (2<sup>e</sup> Rapport sur la Grèce, du 10.12.1999, rendu public le 27 juin 2000, point 6) selon laquelle il serait nécessaire de renforcer la réglementation pénale concernant les délits à caractère raciste ou xénophobe et de tenir compte des motivations racistes ou xénophobes de l'auteur du délit dans la répression pénale. Or, malgré l'arsenal de la législation grecque contre la discrimination (relaté dans la réponse du Gouvernement hellénique au rapport de l'ECRI), les infractions racistes ne sont pas définies comme délits spécifiques et il n'est pas dit expressément qu'une motivation raciste constitue une circonstance aggravante. Il me semble souhaitable que des dispositions légales soient instituées à cet effet.

### ***C. Demandeurs d'asile***

32. La Grèce se trouve sur le chemin de nombreux demandeurs d'asile, ce qui exige des efforts particuliers de la part des autorités pour garantir au maximum leurs droits, notamment à leur arrivée aux frontières. Je suis inquiet d'informations provenant notamment du Conseil grec pour les réfugiés relatives à des cas de refoulements immédiats, sans que la possibilité ait été offerte de demander l'asile pour les intéressés. Le Médiateur grec a signalé des

CommDH(2003)7

cas d'accès difficile aux procédures de détermination du statut de réfugié dans son rapport annuel 2001. La Commission nationale des droits de l'homme a, de son côté, rendu, en date du 6 juin 2002, un rapport approfondi et circonstancié contenant des propositions concrètes pour l'amélioration de l'accueil des demandeurs d'asile et pour la sauvegarde de leur droit d'accès aux procédures de détermination du statut des réfugiés. Je me rallie à cette initiative et je rappelle le contenu de ma Recommandation relative aux droits des étrangers souhaitant entrer sur le territoire des Etats membres du Conseil de l'Europe et à l'exécution des décisions d'expulsion ainsi que la Recommandation R(99)12 du Comité des Ministres sur le retour des demandeurs d'asile déboutés.

33. J'ai demandé à visiter – et ma demande a été immédiatement acceptée - les locaux de la Direction Générale de la Police d'Attique, à l'avenue Alexandras, où sont cantonnés plusieurs dizaines d'étrangers retenus en attente d'expulsion. Ces personnes sont retenues dans des locaux visiblement inadaptés à leur nombre et à la durée de leur détention qui s'étend souvent sur plusieurs semaines, voire plusieurs mois, trois au maximum selon la réglementation en vigueur. Or, il a été porté à ma connaissance le cas d'une personne retenue en cet endroit depuis mars 2001, ce qui visiblement constitue un délai démesuré pour une privation de liberté exclusivement motivée par des impératifs administratifs. J'ai pu constater de visu un manque de place manifeste, l'absence de toute possibilité d'activités physiques et de promenades à l'air libre ainsi que des conditions sanitaires très précaires qui font que les conditions de détention desdites personnes constituent, à mon sens, un manquement à l'obligation d'éviter tout traitement dégradant.
34. Dans l'attente de nouveaux centres modernes qui m'ont été annoncé par le Ministre de l'Ordre public, M. Chrysochoïdis, je lui ai demandé verbalement et par écrit de prendre des mesures pour donner le plus rapidement possible des conditions de vie plus en conformité avec les standards européens en la matière aux personnes détenues en attente d'expulsion dans ces locaux.
35. En réponse à ces demandes, le Ministre de l'Ordre public m'a informé, par lettre du 27 juin 2002, des mesures d'urgence en cours de réalisation telles que la construction de locaux en préfabriqué. En ce qui concerne les conditions dans le centre de détention d'Alexandras, j'ai également reçu l'assurance que le centre serait immédiatement désengorgé, que les conditions sanitaires seraient concrètement améliorées et qu'il ne sera plus utilisé pour retenir des étrangers en voie d'expulsion.
36. Je me félicite de cette action, étant profondément convaincu qu'il est nécessaire d'offrir aux demandeurs d'asile et aux migrants, qu'ils soient en attente d'une décision sur leur dossier ou en attente d'expulsion, des conditions respectueuses de la dignité humaine. Je fais confiance aux Ministres que j'ai rencontrés et qui m'ont semblé particulièrement sensibles à la question de l'immigration pour qu'il en soit ainsi dans un futur proche.

**OBSERVATIONS FINALES & RECOMMANDATIONS**

37. La Grèce peut à juste titre être considérée comme un pays qui adhère de longue date aux valeurs du respect des droits de l'homme et les autorités helléniques sont conscientes du rôle fondamental des droits de l'homme dans la construction de l'Europe d'aujourd'hui. L'échange de vues que j'ai pu tenir au cours de ma visite avec le Président du Parlement, Monsieur Apostolos Kaklamanis, et avec les autres dirigeants grecs, m'ont convaincu que les défis auxquels fait face aujourd'hui la société grecque sont relevés avec détermination. Afin de les aider dans leurs démarches et conformément à l'article 8 de la Résolution (99) 50, le Commissaire recommande de :

- 1) continuer les efforts pour la mise en œuvre de la totalité du programme des 17 nouveaux établissements pénitentiaires ;
- 2) accepter la proposition de la Commission nationale des droits de l'homme en vue d'abroger les dispositions en vigueur sur le prosélytisme (lois 1363/1938 et 1672/1939) ;
- 3) modifier la législation en vigueur sur l'établissement des lieux de culte et accélérer la procédure pour la construction d'une mosquée et pour la mise à disposition d'un cimetière réservé aux musulmans pratiquants résidant à Athènes ;
- 4) modifier la législation sur le service alternatif civil pour les objecteurs de conscience de manière à redresser le caractère disproportionné de celui-ci et considérer la possibilité de transférer la compétence pour la détermination du statut d'objecteur de conscience du Ministère de la défense à un service public civil;
- 5) continuer la mise en œuvre du programme du Comité interministériel pour les Roms/Tsiganes tout en veillant prioritairement, d'une part, à garantir des conditions respectueuses de la dignité humaine dans la localité d'Aspropyrgos, et, d'autre part, à satisfaire de manière adéquate les besoins en re-logement des familles roms/tsiganes éventuellement déplacées ;
- 6) ratifier la Convention cadre pour la protection des minorités et signer et ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ;
- 7) mettre en œuvre le programme gouvernemental 2002-2006 visant à améliorer les conditions d'accueil et d'intégration des immigrants, ainsi que prendre des mesures législatives destinées à ériger en circonstance aggravante le caractère raciste ou xénophobe d'une éventuelle infraction;
- 8) ne plus recourir aux installations de détention de la Direction générale de la Police d'Attique pour la rétention de longue durée d'étrangers en attente d'expulsion ; plus généralement, donner une suite favorable aux propositions

CommDH(2003)7

de la Commission nationale des droits de l'homme concernant l'accueil des demandeurs d'asile et plein effet à la Recommandation (2001) 1 du Commissaire aux Droits de l'Homme sur les droits des étrangers souhaitant entrer sur le territoire des Etats membres et à la Recommandation (99) 12 du Comité des Ministres sur le retour des demandeurs d'asile déboutés.

38. Conformément à l'article 3 f) de la Résolution (99) 50, le présent rapport est adressé au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire.

## COMMENTAIRES ADDITIONNELS

39. Le présent rapport a été présenté devant le Comité des délégués des Ministres du Conseil de l'Europe le 11 septembre 2002. Au terme de cette présentation et à la lumière des commentaires apportés par le Représentant permanent de la République hellénique, le Commissaire a décidé d'ajouter les précisions suivantes concernant les mesures prises par les autorités grecques à la suite de sa visite :

- Les autorités étatiques ont pris toutes les mesures nécessaires pour la construction d'une Mosquée à Athènes. La Mosquée sera construite à Paeania, près d'Athènes, le gouvernement ayant prévu une large parcelle à cet effet ;
- La proposition du Commissaire pour un cimetière islamique sera considérée par les autorités gouvernementales. Dans l'intervalle, il est clairement rappelé que les défunts musulmans comme ceux de toutes autres religions peuvent être inhumés dans les cimetières existants qui sont sous la juridiction des autorités municipales ;
- La question de la durée du service militaire alternatif est considérée par les autorités étatiques dans le cadre des réformes gouvernementales en cours de discussions sur la structure des forces armées ;
- Toutes les mesures appropriées ont été prises pour que les installations Roms/Tsiganes d'Aspropyrgos soient équipées de toutes les facilités publiques ;
- 20 familles Roms/Tsiganes résidant à proximité du Stade olympique sur un terrain appartenant à d'autres ont été priées par le Comité des Jeux Olympiques 2004 de quitter les lieux en prévision d'une extension des installations olympiques dans cette zone. Les autorités ont assuré les familles que des mesures spéciales avaient été prises pour leur relocalisation. En effet, un accord a été signé entre la Mairie de Maroussia et un représentant d'une association Roms/Tsiganes (Elpida) en vertu duquel la municipalité locale s'engage à :



1. reloger les familles provisoirement dans des appartements dont la municipalité est propriétaire,
2. construire des logements permanents,
3. fournir une assistance économique entre 440-1150 euros (adapté selon le nombre de membres dans la famille),
4. fournir une assistance spéciale en vêtements et nourritures,
5. mettre en œuvre un plan spécial pour l'intégration de ces familles dans la société.

40. Le Commissaire prend acte avec satisfaction des développements susmentionnés.

Alvaro GIL ROBLES  
Commissaire aux Droits de l'Homme



**RAPPORT  
DE M. ALVARO GIL-ROBLES,  
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME,  
SUR SA VISITE EN HONGRIE  
du 11 au 14 JUIN 2002**

**à l'attention du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire**

*[CommDH(2002)6]*

CommDH(2003)7

## **Introduction**

*Conformément à l'article 3 e) de la Résolution (99) 50 du Comité des Ministres sur le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, j'ai accepté l'invitation adressée par le Ministre des Affaires étrangères de la Hongrie, Monsieur Laszlo Kovacs, à effectuer une visite officielle en Hongrie. J'aimerais remercier le Ministre Kovacs pour son invitation et pour les moyens qu'il a mis à ma disposition tout au long de cette visite à Budapest et à Göd du 11 au 14 juin 2002, visite pendant laquelle j'ai été accompagné par Monsieur Zoltan Pecze de la Direction des Droits de l'Homme du Ministère de Affaires étrangères et par Madame Caroline Ravaud et Monsieur Fernando Mora, membres de mon Bureau. Je souhaite également remercier la Représentation Permanente de la Hongrie auprès du Conseil de l'Europe et les autorités sur place pour leur excellente coopération et leur disponibilité au cours de la préparation et de la réalisation de cette visite. Enfin, je salue les autorités hongroises pour l'ouverture et la transparence avec lesquelles elles m'ont reçu ainsi que pour toute la documentation qu'elles m'ont fait parvenir avant, durant et après cette visite officielle. La visite a débuté par un long entretien avec des représentants d'organisations non-gouvernementales (ONG) hongroises qui a eu lieu au siège du Centre européen de la Jeunesse de Budapest. J'ai eu aussi l'occasion de m'entretenir avec la Ministre de l'Intérieur, Madame Monika Lamperth, le Ministre de la Justice, Monsieur Péter Barandy, le Ministre des Affaires étrangères Monsieur Laszlo Kovacs, le Secrétaire d'Etat aux questions politiques du Ministère des Affaires étrangères M. Andras Barsony, la Vice-Présidente du Parlement, Dr Ibolya David, des membres de la Commission des Droits de l'Homme, des Minorités et des Affaires religieuses du Parlement, les Ombudsmans, la Secrétaire d'Etat à la Santé, aux Affaires Sociales et à la Famille, Madame Kinga Göncz, les Présidents de l'entité autonome de minorités nationales et des représentants de la minorité rom/tsigane. J'ai également visité le centre de détention pour étrangers de l'aéroport de Budapest, l'hôpital d'enfants souffrant de troubles mentaux TPhoPAZ à Göd, le VIIIe district de Budapest à pied, et un foyer de la Fondation Refuge dans ce même district.*

## **Observations générales**

La Hongrie a été l'un des premiers pays à bénéficier du statut d'invité spécial créé par l'Assemblée parlementaire en juin 1989 à l'intention des Parlements d'Europe centrale et orientale. Après son adhésion à la Convention culturelle européenne (novembre 1989) et la tenue des premières élections libres (mars 1990), la Hongrie est devenue le 6 novembre 1990, le premier pays de l'Europe centrale et orientale membre du Conseil de l'Europe. Pays candidat de l'Union européenne, la Hongrie poursuit les négociations d'adhésion avec le but avoué de les mener à terme cette année et de devenir pays membre de l'Union européenne dès le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Sur le plan national, cela se traduit par de profondes mutations institutionnelles et par une volonté de se conformer à l'acquis communautaire.

En ce qui concerne le respect des droits de l'homme, la Hongrie a signé et ratifié la Convention européenne des droits de l'homme et ses Protocoles n° 1, 4, 6 et 7 ; elle a signé les Protocoles n° 12 et 13 ; elle a également signé et ratifié la Convention pour la prévention de la torture, la Charte des langues régionales ou minoritaires, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et, en 1999, la Charte sociale européenne. De manière générale, la Hongrie a réalisé dans un laps de temps très court des progrès substantiels et cela mérite d'être souligné. Le présent rapport prend comme point de départ la volonté affirmée du Gouvernement hongrois d'améliorer davantage cette situation. C'est dans cet esprit qu'il m'a semblé primordial de revenir ici sur certaines questions abordées lors de mes entretiens avec les parlementaires, les membres du gouvernement, les autorités locales, et les organisations non-gouvernementales (ONG), ainsi que sur certaines constatations faites lors des visites effectuées sur le terrain. Il s'agit des droits des minorités et de la communauté rom/tsigane (I), de la protection de certains groupes vulnérables (II), des droits des personnes privées de liberté (III), des étrangers et des demandeurs d'asile (IV), et, enfin, de certaines questions ayant trait à la liberté syndicale (V).

Les importantes réformes entreprises depuis quelque temps sur le plan économique et institutionnel se sont traduites par de considérables avancées de la société hongroise. Or, la rapidité de ces réformes a laissé en retrait certaines couches défavorisées frappées de plein fouet par la crise économique. Les autorités sont conscientes des défis que ce développement à deux vitesses pose à la société hongroise aujourd'hui et elles ont la volonté de les relever avec détermination. Je suis persuadé que leurs efforts auront raison des obstacles et des difficultés, d'où qu'ils proviennent.

## **I. Droits des minorités et de la communauté Rom/Tsigane**

### *Droits des minorités*

Le cadre législatif et institutionnel de la protection des minorités en Hongrie est particulièrement bien développé. Pendant ma visite, j'ai eu l'occasion de rencontrer des représentants des 13 entités autonomes de minorités nationales officiellement reconnues en Hongrie. J'ai eu ainsi l'opportunité de m'entretenir spécialement avec les représentants des minorités allemande, slovaque, bulgare, ukrainienne, slovène, grecque et croate qui m'ont fait part de leurs points de vues et de leurs préoccupations. Tous reconnaissent que la loi de 1993 sur les minorités nationales a grandement contribué à résoudre les problèmes de discrimination et d'intégration des communautés minoritaires dans la société hongroise, tout en indiquant que certains problèmes persistent.

Un des problèmes unanimement soulevés est celui de la représentation adéquate des minorités au sein du Parlement. La représentation parlementaire des minorités, prévue par la Constitution, aurait dû être mise en place moyennant une loi d'application comme l'a constaté la Cour Constitutionnelle depuis 1992. Cependant, aujourd'hui encore, cette exigence constitutionnelle n'est pas suivie d'une action législative adéquate. Certes, une représentation politique des minorités existe au niveau local ; mais là encore, les représentants des minorités m'ont fait part de leurs inquiétudes du fait que leurs représentants ne sont pas élus exclusivement par les

CommDH(2003)7

membres de chaque minorité mais par l'ensemble du corps électoral. Ce point fut à nouveau soulevé par les représentants des organisations roms/tsiganes que j'ai eu l'occasion de rencontrer durant la visite du VIII<sup>e</sup> district de Budapest. La Vice-Présidente du Parlement et la Commission parlementaire des droits de l'homme, des minorités et des affaires religieuses, auxquels j'ai transmis les inquiétudes exprimées, ont reconnu qu'il était temps d'analyser les effets de la loi de 1993 et de l'amender si besoin était.

Il a été aussi question d'un projet de loi sur la lutte contre la discrimination. Mme Lamperth, Ministre de l'Intérieur, a exprimé son intérêt d'obtenir mon avis sur ce projet.<sup>5</sup> CommDH(2002)6 de loi, initié par le Commissaire parlementaire (l'Ombudsman) pour les droits des minorités. Bien entendu, je suis prêt à examiner le projet en question dès qu'il sera finalisé et au moment où le Ministre jugera opportun de me solliciter.

Enfin, les minorités nationales réclament également plus de moyens pour développer leurs programmes ainsi qu'une meilleure politique de coopération avec les autorités administratives locales.

#### *La communauté rom/tsigane*

Les autorités hongroises ont depuis longtemps fait des efforts considérables pour améliorer la situation de cette communauté. Il est en effet évident qu'en Hongrie la communauté rom/tsigane possède une élite intellectuelle et lutte pour ses droits avec des objectifs concrets. A travers l'inscription de candidats roms/tsiganes sur les listes électorales des partis nationaux, cette communauté est parvenue à obtenir des sièges au sein du Parlement. De plus, les différents représentants et leaders de la communauté rom/tsigane que j'ai rencontrés sont parfaitement conscients de la nature et de l'ampleur des problèmes qu'ils doivent affronter. Ils sont également prêts à agir de manière déterminée et organisée. Je dois, pour ma part, saluer leur lucidité, leur fermeté et leur volonté de lutter à tous les niveaux de la vie publique, en particulier à travers l'exercice de leur droits civiques dans les différents processus électoraux, afin que leur droits soient pleinement reconnus. D'une certaine manière, cela est dû aussi à la politique que mènent les autorités et j'espère que cela continuera. Le fait que, comme j'en ai été informé, le Premier Ministre désire nommer très prochainement au sein de son cabinet un Secrétaire d'Etat adjoint responsable de la question rom/tsigane est particulièrement positif. J'ai d'ailleurs pu rencontrer le parlementaire rom/tsigane pressenti pour cette fonction et j'ai eu l'occasion de m'entretenir avec lui, notamment lors de ma visite dans le VIII<sup>e</sup> district de Budapest.

En effet, la communauté rom/tsigane avait organisé, à ma demande, à l'issue de la visite du district en question, une rencontre avec des leaders provenant des différentes régions de la Hongrie aux bureaux de Radio « C », radio rom/tsigane dont le siège se trouve dans ledit district. Plusieurs ONG et organisations roms/tsiganes étaient présentes et nous avons eu une longue discussion très cordiale et fructueuse sur les problèmes rencontrés par la communauté.

La communauté rom/tsigane est sans doute celle qui subit de la manière la plus directe les effets négatifs de l'adaptation de la société à l'économie de marché.

Actuellement, ses membres doivent faire face à des situations difficiles engendrées, entre autres, par la précarité du travail, la discrimination dans l'accès à l'éducation et le manque de logements décentes.

En ce qui concerne l'accès à l'emploi, il ne fait aucun doute que les Roms/Tsiganes ont été les premiers à perdre leurs emplois quand l'économie de marché a été instaurée. Souvent moins qualifiés, ils ont été - et sont encore aujourd'hui - les premiers licenciés. De plus, en raison des préjugés dont ils font souvent l'objet, ils rencontrent des difficultés considérables pour maintenir ou retrouver un emploi. Selon les informations qui m'ont été données par les représentants de la communauté, plus de 60% d'entre eux seraient au chômage aujourd'hui. Je sais que des programmes gouvernementaux existent déjà au niveau des comtés afin d'assurer une formation et une assistance pour les personnes sans travail, d'une part. D'autre part, j'ai appris que le gouvernement a la forte intention d'améliorer sa politique en ce secteur. Ce que je salue.

Le chômage a des conséquences immédiates sur l'accès au logement et la situation n'est guère meilleure pour ceux qui disposent d'une habitation. Il arrive souvent que ces derniers ne puissent plus payer le loyer ou les frais d'entretien, ce dont profitent les propriétaires pour les expulser, démolir les immeubles insalubres pour après en reconstruire d'autres et proposer des appartements à des tarifs inabordables. De nombreuses familles roms/tsiganes se trouvent ainsi sans demeure ou dans des logements dégradés et insalubres, comme j'ai pu le vérifier personnellement lors de ma visite dans le VIII<sup>e</sup> district de Budapest qui, par ailleurs, à en croire divers témoignages, ne serait pas le plus délabré de la ville. Le même phénomène, voire des situations plus dures, se produisent dans d'autres régions hongroises, spécialement à l'est du pays où les conditions de vie de tous les citoyens hongrois et des Roms/Tsiganes en particulier sont particulièrement difficiles, le taux de chômage y étant le plus élevé.

Les représentants de la communauté ont réclamé l'adoption urgente d'un plan d'aide. L'objectif du plan serait la lutte contre la discrimination dans l'accès au travail par le biais de l'adoption d'un texte législatif, mais également – et surtout - l'adoption de mesures concrètes encourageant la création de petites entreprises. Plus particulièrement, il serait nécessaire de prévoir des mesures facilitant l'accès des Roms/Tsiganes à des prêts bancaires, par exemple en prévoyant des aides financières directes et/ou assurant une garantie gouvernementale partielle aux prêts contractés par des entreprises roms/tsiganes vis à vis des institutions bancaires. Des allègements fiscaux pourraient aussi être prévus pour les entreprises employant des Roms/Tsiganes.

Simultanément, il serait nécessaire de mettre en place des programmes de formation professionnelle destinés à la communauté afin que ceux d'entre eux qui n'ont pas d'emploi parce qu'ils ne sont pas suffisamment qualifiés puissent en trouver.

La troisième raison d'inquiétude de la communauté rom/tsigane est l'accès à l'éducation. L'absence d'un enseignement de qualité peut en effet constituer le fondement d'une discrimination aussi bien pour le présent que pour l'avenir de

CommDH(2003)7

la communauté. J'ai pris note que durant les 5 dernières années les autorités hongroises ont mis un important accent dans l'octroi de bourses pour les étudiants roms/tsiganes en les augmentant 16 fois. Ainsi, par exemple, pour l'année scolaire 2001-2002 le nombre de bourses annoncer est de 12.777.

Conformément aux informations qui m'ont été fournies par les représentants de la communauté et d'autres interlocuteurs, les enfants roms/tsiganes seraient systématiquement placés dans des classes dites spéciales ou classes « C », où seraient également envoyés les enfants de milieux défavorisés, souffrant d'un handicap social, et ayant en conséquence un niveau scolaire moins élevé. Environ 70% des élèves des classes « C » seraient des enfants roms/tsiganes et suivraient un programme scolaire allégé, sans enseignants expérimentés et dans des conditions matérielles précaires. Ainsi, la pauvreté et l'origine rom/tsigane seraient un facteur de discrimination dans l'accès à l'éducation, ce qui engendrerait inévitablement le risque d'une perpétuation des inégalités et d'une discrimination sociale. Il est clair que cette situation doit cesser au plus tôt. Les classes « C » doivent disparaître et, bien au contraire, l'Etat devrait offrir des moyens de soutien scolaire et d'aide aux enfants les plus défavorisés afin d'éradiquer cette discrimination flagrante.

## **II. La situation de certains groupes vulnérables**

La situation de certains groupes particulièrement vulnérables de la population a été soulevée lors de mes entretiens avec les ONG et les autorités hongroises. Ces dernières m'ont informé des mesures qu'elles avaient l'intention de prendre et des programmes qu'elles voulaient développer.

### *Violence domestique à l'égard des femmes et des enfants*

Conformément aux informations reçues, l'indice de la violence domestique est important et les femmes ne recevraient pas une protection adéquate de la part des de la police, souvent première autorité à être contactée par les victimes. L'inviolabilité du domicile conjugal ferait que la police se limite le plus souvent, en cas d'agression, à informer la femme victime de son droit à déposer une plainte formelle.

L'autre problème qui a été soulevé est celui du manque de centres d'accueil pour femmes battues. Actuellement, il en existe à peine et ils sont majoritairement dirigés par des organisations privées à caractère humanitaire. En effet, les subventions étatiques qui leur étaient accordées par le passé ont diminué voire disparu, au point que beaucoup de centres ont dû fermer leurs portes.

En ce qui concerne les enfants victimes de violences sexuelles, le problème principal tient au fait que les procès se prolongent parfois sur plus de deux ans et que, durant ce délai, il n'existe pas de centres d'accueil appropriés pour les enfants victimes, ces derniers restant dans l'entourage qui les a agressés. Cette carence serait particulièrement grave dans les cas où les auteurs de l'agression présumée seraient des membres de la famille.



Mme le Ministre de l'Intérieur, à qui j'ai transmis ces inquiétudes, s'est montrée sensible aux problèmes et à la nécessité d'analyser le phénomène de la violence au sein de la famille et de prendre des mesures concrètes pour lui faire face, en commençant, par exemple, par former les agents de police dans le domaine de la protection des femmes et des enfants. Au Ministère de la santé, des affaires sociales et de la famille, j'ai constaté l'existence d'une même sensibilité et le souhait de s'attaquer à ce fléau social avec des mesures adéquates qu'il faudrait mettre en oeuvre au plus vite et de manière prioritaire. *Les enfants atteints de troubles mentaux* 22. Je me suis rendu au foyer pour enfants souffrant de troubles mentaux TPhoPAZ à Göd (à une trentaine de kilomètres de Budapest). Dans cet établissement sont placés 220 enfants de 1 à 18 ans (cependant, j'ai cru distinguer plusieurs d'entre eux qui étaient plus âgés) dont certains très atteints. J'ai constaté des efforts pédagogiques considérables de la part du personnel, son dévouement, sa tendresse envers les patients dont certains d'entre eux alités depuis plusieurs années à cause de leur maladie. L'immeuble, inauguré en 1977, accuse son âge, les moyens sont précaires mais dignes et le besoin d'espace est évident, surtout pour pouvoir accueillir les patients entre trois et quatre ans qui resteraient sur des listes d'attente entre six mois et un an. Selon la directrice, le manque d'établissements de cette nature est grand et ceux qui existent ont besoin de moyens supplémentaires pour remplir leurs fonctions convenablement.

Il est urgent de doter ces établissements des moyens matériels et humains adéquats ainsi que d'un budget adapté à leurs besoins.

#### *Les personnes sans domicile fixe*

Il me semble indispensable de mentionner la situation d'une partie particulièrement vulnérable de la société : les personnes sans domicile fixe.

Dans la seule ville de Budapest qui compte deux millions d'habitants, il existerait selon les chiffres approximatifs fournis par la Fondation Refuge, environ 6.000 personnes dans cette situation, sans tenir compte de celles qui n'ont pu être recensées parce qu'elles n'ont sollicité aucune aide ou ne se sont pas présentées dans un refuge. Parmi les personnes sans domicile fixe, il faut compter désormais des retraités qui n'ayant pas les moyens de trouver un logement à loyer modéré se retrouveraient sans toit.

A Budapest, il existe 60 gîtes de nuit et trois foyers. J'ai eu l'occasion de visiter un foyer de la Fondation Refuge dans le VIII<sup>e</sup> district de Budapest où j'ai observé directement l'ampleur du problème et constaté que les personnes sans domicile fixe n'étaient pas seulement des personnes âgées mais aussi des individus entre 45 et 50 ans qui avaient perdu leur emploi. A la question de savoir si les membres de la communauté rom/tsigane étaient nombreux à venir dans ces foyers, la réponse fut que cela arrivait, mais peu fréquemment, en raison de la solidarité familiale qui existe au sein de cette communauté.

CommDH(2003)7

Cette expérience m'incite à insister sur la nécessité d'établir des programmes de protection pour les couches les plus défavorisées de la société frappées par la crise économique et qui, à cause de leur âge ou de leur état physique ou psychique, ne peuvent pas s'intégrer à nouveau sur le marché du travail. Pour cette raison, il est impératif de créer des établissements adaptés et de se doter de moyens suffisants pour les entretenir, ou bien envisager des partenariats avec des organismes privés à but non lucratif prêts à coopérer pour empêcher que la situation se dégrade davantage et en finir à moyen terme avec le problème des personnes sans domicile fixe.

### *La communauté homosexuelle*

En ce qui concerne la communauté homosexuelle, les deux questions principalement soulevées par les représentants des ONG sont, tout d'abord, la persistance d'une différence de traitement, à l'article 199 du Code Pénal, entre homosexuels et hétérosexuels quant à l'âge du consentement aux relations sexuelles. Cet article a récemment été aboli par la Cour Constitutionnelle. L'opinion du Ministre de la Justice en la matière est que cette question ne devrait pas être résolue par la voie juridictionnelle mais plutôt par la voie législative.

Le deuxième problème est celui de l'exclusion des homosexuels du service militaire au motif qu'ils souffriraient, du seul fait de leur orientation sexuelle, d'une maladie psychique ce qui est, évidemment, inacceptable.

### **III. Droits des personnes privées de liberté**

J'aborderai sous ce point certaines questions qui ont trait à l'arrestation des personnes, à leur garde à vue et leur détention, aux conditions dans les prisons, ainsi que certaines questions concernant l'internement psychiatrique.

#### *Arrestations, violences policières*

Pendant les dernières années, de nombreuses et fréquentes critiques ont été faites à l'encontre de la police hongroise, y compris par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) dans ses rapports concernant les visites des 1994 et 1999 (en particulier le rapport du 5 au 16 décembre 1999, par. 14 et ss). Ces critiques concernent tout particulièrement la dureté, voire la brutalité, dont les forces de l'ordre auraient fait preuve envers les citoyens hongrois et surtout envers les membres de la minorité rom/tsigane (question soulevée aussi par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), dans son 2<sup>e</sup> Rapport sur la Hongrie adopté le 18 juin 1999). Même si aujourd'hui la situation s'est améliorée, certaines doléances persistent. Selon les organisations travaillant pour la défense des Droits de l'Homme, 1.200 plaintes sont déposées chaque année contre la police pour mauvais traitement mais la quasi-totalité serait rejetée au motif qu'elles seraient fondées sur des témoignages non concluants.

D'autre part, des critiques visant également l'incapacité de la police à protéger efficacement les citoyens et en particuliers les groupes vulnérables de la société se font aussi entendre.

Durant ma visite au commissariat de police du III<sup>e</sup> district de Budapest, j'ai rencontré des responsables de la police municipale qui m'ont assuré être conscients du problème. Ils ont cependant affirmé que les forces de l'ordre ne peuvent pas répondre pleinement aux attentes des citoyens, d'une part, à cause du manque de formation adéquate des agents, et, d'autre part, en raison d'un manque de moyens matériels et de personnel. Concrètement, ils estiment qu'il y a aujourd'hui 10.000 policiers opérationnels à Budapest et qu'il serait nécessaire de créer 1000 postes supplémentaires, dont 600 rien que pour la sécurité sur la voie publique.

J'ai discuté de cette situation avec Mme Monika Lamperth, Ministre de l'Intérieur, qui m'a fait part de mesures qu'elle avait entreprises. Elle avait commencé par nommer un nouveau Directeur Général de la Police et elle attendait à ce que des nouvelles mesures soient rapidement adoptées afin d'éradiquer de tels comportements. Mme Lamperth m'a notamment fait part de son intention d'intégrer des membres de la communauté rom/tsigane dans la police, ce qui facilitera sans aucun doute une meilleure compréhension entre les forces de l'ordre et cette communauté.

#### *Conditions de détention dans les établissements pénitentiaires*

Selon les données fournies par le Directeur national de l'Administration pénitentiaire, M. Istvan Bökönyi, il existe 32 établissements pénitenciers en Hongrie, dont 14 accueillent exclusivement des condamnés adultes, le reste accueillant des détenus provisoires et des mineurs (562 entre 14 et 18 ans). En tout, il y aurait 11.011 places disponibles et, au jour de ma visite à une prison dans le VIII<sup>e</sup> district de Budapest (où la conversation eut lieu), la population carcérale serait de 17.823 personnes. Le nombre des détenus provisoires serait de 4.122 et celui des condamnés à des peines de prison fermes de 13.000 environ. Le nombre de femmes serait de 1.082 dont 288 en détention provisoire. Enfin, le nombre d'étrangers dans le système pénitentiaire hongrois serait de 853.

Ces chiffres dévoilent un grave problème de surpopulation carcérale (60% de détenus de plus que de places). Les autorités en sont conscientes et spécialement le Ministre de la Justice qui m'avança que de nouveaux établissements étaient en construction. Toutefois, ces mesures ne sont pas suffisantes pour remédier complètement au problème. Au mieux, le taux de surpopulation carcérale diminuerait jusqu'à 20 ou 30 %. Cette situation pousse à s'interroger sur les causes de l'ampleur de la population carcérale et sur l'éventuelle substitution de certaines peines privatives de liberté pour cause de délits mineurs par des formes alternatives d'exécution de la peine. Le Ministre lui-même avança la possibilité de se pencher sur cette solution.

J'ai observé le problème de la surpopulation carcérale en me rendant dans un établissement pénitencier situé dans le VIII<sup>e</sup> district de Budapest, affecté exclusivement à la réception et la répartition des détenus (en transit) en provenance d'autres régions ou villes. Au cours de mes différents entretiens et conversations individuelles avec les détenus, je n'ai reçu aucune plainte sur d'éventuels mauvais traitements à l'intérieur de la prison, mais des reproches quant au manque manifeste de place et d'activités proposées aux détenus, en dehors de la promenade quotidienne d'une heure.

CommDH(2003)7

*La détention provisoire dans les commissariats de police*

La question des personnes en détention provisoire dans les commissariats mérite une attention spéciale. Afin de mieux comprendre la situation que subissent ces détenus, j'ai sollicité d'effectuer, hors programme, une visite dans un commissariat où se trouvent des personnes en détention provisoire. La visite eut lieu dans le III<sup>e</sup> district de Budapest, et je dois remercier Mme le Ministre Monika Lamperth pour sa coopération à cet effet.

Ce commissariat avait onze cellules, dans lesquelles il y avait jusqu'à 3 personnes. Dans une des cellules étaient détenues trois femmes et dans une autre deux mineurs. Six des personnes étaient détenues depuis plus de 150 jours ; elles se trouvaient au quatrième étage et ne pouvaient sortir qu'une heure par jour dans une cour aux dimensions très réduites. Les détenus avec lesquels je me suis entretenu n'ont pas fait état de mauvais traitements mais se sont plaint en revanche du temps passé dans de telles conditions et de n'avoir aucun contact avec les avocats commis d'office.

Le problème a toutefois une portée générale car approximativement un tiers des personnes en détention provisoire le sont dans des commissariats, dans des conditions inacceptables et durant de nombreux mois, ce que le CPT avait déjà souligné dans son rapport de 1999 précité (par. 42 à 44).

Les autorités m'ont confirmé que, même si certains commissariats dans le pays ont été fermés à cause de leur état vétuste, actuellement, entre 400 et 500 personnes seraient encore détenues (placées en garde à vue ou en détention provisoire) dans treize commissariats d'arrondissement de la ville qui ne réuniraient pas les conditions appropriées pour une détention de ce genre.

Conscient de cette situation, le législateur a fixé dans le code de procédure pénale de 1998 un délai maximum de détention provisoire de deux mois. Néanmoins, l'entrée en vigueur de ces réformes essentielles pour la protection des droits de l'homme des détenus a été reportée à 2003.

Il est désormais urgent que ces réformes entrent en vigueur dans les plus brefs délais afin que la détention provisoire s'effectue dans des établissements pénitentiaires prévus à cet effet et réunissant les conditions requises, ce qui manifestement n'est pas le cas des commissariats de police.

*L'internement dans des établissements psychiatriques*

L'internement d'une personne est une question extrêmement délicate ; il appartient aux autorités étatiques d'entourer cette procédure d'un maximum de garanties pratiques et juridiques afin d'éviter toute sorte d'abus. Dans le cas de la Hongrie, l'internement de personnes souffrant d'un trouble mental dans des hôpitaux psychiatriques est régi par une législation récente et il suppose une expertise médicale dans les trois jours qui suivent l'admission du patient.

En ce qui concerne les conditions de vie dans les établissements en question, le CPT avait critiqué, dans son rapport sur la Hongrie, la pratique des lits-cages et des lits- filets. Lors de ma rencontre avec les ONG, ces dernières ont attiré mon attention sur l'existence de tels lits- filets dans huit des cinquante-deux établissements concernés par une étude récente. Suite à mes conversations avec les Ombudsmans à ce sujet, ils m'ont affirmé que ceci était encore une réalité il y a peu de temps mais qu'aujourd'hui ces lits avaient pratiquement disparu. La Secrétaire d'Etat à la santé, aux affaires sociales et à la famille ainsi que le Ministre de la Justice ont fait état d'une loi de 1991 qui interdirait clairement l'utilisation de lits-cages ; il existerait encore des lits- filets mais leur nombre est très réduit et ce procédé disparaît au fur et à mesure qu'un effort est réalisé pour doter les établissements psychiatriques de plus de personnel. Le Ministre et la Secrétaire d'Etat sont d'avis que le problème ne se situe pas au niveau du cadre légal mais dans le fait que, au quotidien, la loi n'est pas toujours respectée. J'en appelle aux autorités compétentes pour que ces procédés soient complètement abandonnés et pour que la législation et la pratique assurent un contrôle efficace et continu de toute décision d'internement psychiatrique.

La question du placement de certaines personnes souffrant de troubles mentaux dans « des foyers sociaux » me semble soulever d'autres problèmes. Ces foyers sociaux seraient destinés à accueillir des personnes âgées et ne disposent pas, de ce fait, des moyens appropriés pour suivre d'un point de vue médical des personnes souffrant de maladies mentales ; de même, n'étant pas considérés comme des centres d'internement, aucun contrôle médical ni judiciaire n'entourent les placements de ces personnes.

J'ai attiré l'attention des autorités sur le risque d'abus qu'engendre cette situation, notamment de la part de familles sans scrupules qui pourraient profiter de l'incapacité temporaire ou permanente d'un membre de la famille. La Secrétaire d'Etat à la santé, aux affaires sociales et à la famille m'a indiqué qu'elle est d'accord pour que les placements dans ces établissements soient supprimés et remplacés par des formes plus adéquates d'accueil des personnes souffrant de troubles mentaux.

#### **IV. Etrangers et demandeurs d'asile**

De par sa situation géographique, la Hongrie est un pays de transit pour l'émigration économique et, à ce titre, elle est soumise à la pression du trafic d'immigrants illégaux vers les pays de l'Union européenne. Les autorités sont pleinement conscientes de cette réalité et manifestent un véritable souci pour maîtriser ce phénomène tout en respectant les droits de l'homme. Des progrès considérables ont été réalisés dans le domaine du droit d'asile et la situation des demandeurs s'est considérablement améliorée. La loi de 1997 sur les réfugiés leur donne ainsi le droit d'obtenir une aide et une assistance légale. Elle permet aussi aux représentants du bureau du Haut Commissariat pour les Réfugiés des Nations Unies de prendre part dans la procédure que détermine le statut de réfugié.

Cependant, sur 9.000 demandeurs d'asile, seuls 174 ont obtenu le statut de réfugié en 2001 ; de plus, les décisions rejetant la demande d'asile seraient dans la plupart des cas des décisions insuffisamment motivées. Lors de mes entretiens avec le Ministre de l'Intérieur, j'ai insisté sur la nécessité de garantir à tous les demandeurs d'asile un

CommDH(2003)7

accès efficace aux procédures de détermination du statut de réfugié, y compris le droit de disposer d'un avocat et de faire appel en cas de refus. Madame Lamperth, tout en notant que la moyenne d'acceptation des demandes d'asile en Hongrie dépasse celle des pays de l'Union européenne, m'a fait part de son intention de convoquer prochainement une réunion avec les ONG spécialisées en la matière pour discuter avec elles des modalités d'une coopération. Je ne peux que souscrire à cette initiative.

En outre, il apparaît à l'heure actuelle, que très peu de mesures ont été prises pour faciliter l'intégration des réfugiés ayant obtenu le statut de réfugié ou des personnes reconnues comme ayant droit à une protection temporaire. Je sais que le gouvernement est en train de mettre en place un programme d'intégration pour ces personnes à Debrecen, région frappée par la crise économique et assez pauvre qui, selon les ONG locales, offre peu de chance pour assurer une intégration réussie. J'ai transmis cette inquiétude à Mme le Ministre de l'Intérieur en soulignant la nécessité d'une politique qui évite la création de ghettos.

Quant à la détention d'étrangers qui pénètrent sur le territoire de manière irrégulière et sur lesquels pèse une menace d'expulsion, la période de détention devrait se limiter en principe à 30 jours ; passé ce délai, les étrangers devraient être transférés dans un établissement ouvert dans l'attente de leur rapatriement.

Enfin, je tiens à féliciter le service d'immigration de l'aéroport de Budapest pour toutes les mesures prises afin d'avoir une zone de transit et un centre d'accueil optimal, respectueux des droits des personnes qui arrivent sur le territoire hongrois sans documents ou de manière irrégulière.

## **V. Droits syndicaux**

Le droit de créer et d'appartenir à une organisation syndicale, est non seulement reconnu à l'article 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et garanti par la Charte sociale européenne, mais aussi un des piliers essentiels de toute démocratie. En Hongrie, ce droit est d'ailleurs reconnu dans la Constitution. Il est exercé par le biais d'organisations syndicales légalement constituées, dont j'ai rencontré les représentants.

Les syndicats hongrois ont en effet stigmatisé la résistance ou encore l'obstruction de l'exercice de la liberté syndicale dont font preuve en particulier des entreprises à capital étranger – avant tout, les grandes surfaces et supermarchés – installées en Hongrie. Si la présence d'investisseurs étrangers est d'une importance capitale pour le développement économique, celle-ci va de pair, dans une société démocratique, avec l'exercice effectif de droits sociaux fondamentaux tels que la liberté syndicale, le droit au respect de la dignité des employés, le droit à avoir un salaire conforme à son expérience et capacités professionnelles, la non-discrimination dans l'accès à l'emploi. Il appartient en premier lieu aux autorités de garantir le respect de ces droits. Or, compte tenu du chômage, des difficultés d'accès à l'emploi rencontrées par les femmes (entre 45-50 ans) et par d'autres groupes défavorisés, tels les Roms/Tsiganes,

de l'imposition fiscale des salaires minimaux, la fracture sociale entre ceux qui possèdent les moyens pour survivre et ceux qui ne les possèdent pas risque de s'accroître. L'expérience montre que les syndicats perçoivent à temps le malaise social et proposent des solutions. Dans les ministères, j'ai rencontré de personnes prêtes à prendre de mesures concrètes. Pour cette raison, je crois qu'il est important que le dialogue social se poursuive ou s'installe là où il fait défaut. Les partenaires sociaux ne peuvent qu'en profiter.

## **OBSERVATIONS FINALES & RECOMMANDATIONS**

La Hongrie est un pays respectueux des droits de l'homme. Ayant relevé avec succès le défi de la consolidation des institutions démocratiques et du passage à l'économie de marché, elle est aujourd'hui confrontée à celui de l'adhésion à l'Union européenne. Les autorités sont conscientes des avantages mais aussi des problèmes qu'engendre le développement rapide de la société hongroise. Afin de les assister et les encourager dans leurs tâches et, conformément à l'article 8 de la Résolution (99) 50, le Commissaire recommande ce qui suit :

1. adopter une législation qui permettrait la représentation des minorités au sein du Parlement, prévue par la Constitution, ainsi qu'analyser les effets de la loi de 1993 en vue de l'amender, le cas échéant ;
2. poursuivre les programmes pour les personnes sans emploi et donner une assistance particulière au plan d'aide destinée à la communauté rom/tsigane en vue de combattre leur discrimination dans l'accès à l'emploi, par le biais de mesures législatives et par un financement ciblé ;
3. augmenter le nombre et la qualité des programmes de formation professionnelle destinés à la communauté rom/tsigane et offrir à ses enfants un enseignement de qualité et non discriminatoire ;
4. analyser le phénomène de la violence au sein de la famille et établir un plan de mesures concrètes pour lui faire face, en commençant par former les agents de police plus spécifiquement dans le domaine de la protection des femmes et des enfants ;
5. établir des programmes de protection pour les personnes âgées et personnes atteintes de troubles mentaux, comportant la création et/ou la réhabilitation d'établissements adaptés et dotés de moyens suffisants ;
6. développer plus de programmes de formation pour les agents de police notamment dans le but d'éradiquer l'éventuelle violence policière et assurer des poursuites en cas d'infraction ;
7. mettre en vigueur les dispositions révisées du Code de procédure pénale concernant la détention provisoire tout en prenant prioritairement des mesures pour que la détention provisoire se réalise dans des établissements pénitentiaires prévus à cet effet ;

CommDH(2003)7

8. veiller à ce que la législation et la pratique assurent un contrôle efficace et continu de toute décision d'internement psychiatrique ;
9. considérer la possibilité de coopérer avec les ONG spécialisées dans le processus d'accueil des étrangers et des demandeurs d'asile ;
10. veiller à ce que les libertés syndicales soient scrupuleusement respectées et qu'un dialogue social s'installe là où il fait défaut.

Conformément à l'article 3 f) de la Résolution (99) 50, le présent rapport est adressé au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire.

## COMMENTAIRES ADDITIONNELS

Le présent rapport a été présenté devant le Comité des délégués des Ministres du Conseil de l'Europe le 11 septembre 2002. Au terme de cette présentation et à la lumière des commentaires apportés par le Représentant permanent de la Hongrie, le Commissaire a décidé d'ajouter les précisions suivantes concernant les mesures prises par les autorités hongroises à la suite de sa visite :

### *I. Mesures concernant les Roms/Tsiganes*

- Au sein du Bureau du Premier Ministre et sous l'autorité de M. László Teleki, Secrétaire d'État, un Secrétariat d'État responsable des affaires concernant la communauté roms/tsiganes a été établi lors des récents changements administratifs. Afin d'améliorer la coordination au sein de l'administration, des Commissaires ministériels spéciaux responsables des affaires roms/tsiganes sont nommés au sein des ministères concernés.
- Au sein du Ministère du Travail et de l'Emploi, une Direction générale pour l'égalité des chances a été créée cet été. Une des tâches principales de cette direction est de faciliter l'intégration de la communauté roms/tsiganes sur le marché du travail. La Direction générale a également l'intention de réduire l'inégalité des chances frappant les personnes handicapées et les femmes. Simultanément, le Ministère du Travail et de l'Emploi a lancé un programme pour l'égalité des chances visant à surmonter les inconvénients sociaux et régionaux.
- En août 2002, au sein du Ministère de l'Éducation, un Commissaire ministériel responsable des droits des enfants défavorisés et des enfants Roms/Tziganes a été nommé. Sa tâche est d'assurer l'égalité d'accès à l'éducation et établir des programmes d'éducation intégrée.
- Un projet de loi sur le Fond national du logement est en cours de préparation. Il vise à améliorer les conditions de logement des familles défavorisées à faible revenu. Le gouvernement soutient le programme de logement social et, avec la participation des autorités locales, a lancé un programme visant à aider des familles vivant dans des conditions d'insalubrité.



- La nouvelle loi anti-discrimination, qui sera probablement adoptée au cours de la prochaine année, sera une étape importante dans la lutte contre la discrimination en général, et en particulier contre celle dont est victime la communauté roms/tsiganes dans l'accès à l'emploi et à l'éducation et concernant les mauvais traitements de la police. Le projet de loi est élaboré avec la participation de plusieurs organisations non gouvernementales.
- Les pourparlers professionnels concernant l'amendement du Code pénal ont commencé au début d'août 2002. Les propos incitant à la haine seront considérés comme un crime punissable d'un emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans.

## ***II. Mesures concernant les demandeurs d'asile et les réfugiés***

- Suivant les récents amendements (2002) apportés au Décret gouvernemental sur l'aide et l'assistance aux demandeurs d'asile et aux réfugiés, le Bureau de l'Immigration et de la Nationalité peut lancer des programmes visant à faciliter l'intégration sociale des réfugiés. Le premier projet pilote sera en effet lancé en septembre 2002.

## ***III. La réforme de la procédure criminelle***

La Loi numéro 19 de 1998 sur la procédure criminelle entrera en vigueur sur le 1er janvier 2003. Ses dispositions modifiant sensiblement les centres de détention préventive entreront en vigueur le 1er janvier 2005.

## ***IV. Mesures prises concernant la politique du revenu***

À partir du 1er septembre 2002, le salaire minimum sera exempt d'imposition.

Le Commissaire prend acte avec satisfaction des développements susmentionnés.

Alvaro Gil-Robles  
Commissaire aux Droits de l'Homme



**RAPPORT**

**DE M. ALVARO GIL-ROBLES,**  
**COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME,**

**SUR SA VISITE EN ROUMANIE**

**DU 5 AU 9 OCTOBRE 2002**

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

*[CommDH(2002)13]*

CommDH(2003)7

## Introduction

*Conformément à l'article 3 e) de la Résolution (99) 50 du Comité des Ministres sur le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, j'ai accepté l'invitation m'ayant été adressée par le Ministre des Affaires étrangères de la Roumanie, Monsieur Mircea Geona, à effectuer une visite officielle en Roumanie, et me suis déplacé à Bucarest du 5 au 9 octobre 2002. Le directeur de mon Bureau, M. Christos Giakoumopoulos, M. Fernando Mora et Mme Satu Suikkari, membres de mon Bureau, m'ont accompagné lors de cette visite; M. Nino Karamaoun s'est joint à nous dans la préparation de cette dernière. Avant toute chose, j'aimerais remercier le Ministre Geona pour son invitation et pour les moyens qu'il a mis à ma disposition tout au long de cette visite, ainsi que le Président de la République Monsieur Ion Iliescu et le Premier-Ministre Monsieur Adrian Nastase avec lesquels l'opportunité m'a été donnée de converser lors de mon séjour à Bucarest. Je souhaite également remercier la Représentation Permanente de la Roumanie auprès du Conseil de l'Europe et les autorités sur place pour leur précieuse coopération dans la préparation et la réalisation de cette visite. Enfin, je me dois de souligner l'ouverture, la disponibilité et l'accessibilité des différentes instances gouvernementales roumaines sans lesquelles un programme de visite aussi ambitieux n'aurait pu se concrétiser.*

*J'ai ainsi pu rencontrer le Ministre de la Justice, le Ministre du Travail et de la Solidarité Social, le Secrétaire d'État au Ministère de la Santé et de la Famille, le Procureur Général, le Président du Conseil National sur la discrimination, l'Avocat du Peuple, le Secrétaire d'État pour la protection des enfants et de l'adoption, le Secrétaire d'État au Ministère de l'intérieur, des sous-secrétaires d'État au département pour les relations interethniques au Ministère des Informations publiques, des membres de la Commission pour les droits de l'Homme, cultes et questions des minorités nationales de la Chambre des Députés, des membres du Groupe parlementaire des minorités nationales, des représentants des principaux syndicats roumains, ainsi que des représentants de la société civile. De même, j'ai conversé avec le Ministre de l'Éducation et de la Recherche lors de son passage à Strasbourg, le 16 octobre dernier. Outre ces rencontres, des visites ont été entreprises, à mon initiative, dans le quartier rom/tsigane de Ferentari, l'établissement pénitencier de Codlea, l'orphelinat de Codlea, l'institution pour enfants souffrant de troubles mentaux Giurcani, les centres de placement de l'enfance Ghimbav et Luminita, le Centre de récupération et réhabilitation neuropsychique Urlati, le « Community Safety and Mediation Center » de Iasi, un foyer à Bucarest pour victimes du trafic d'êtres humains et un centre d'accueil pour victimes de violence domestique.*

## Observations générales

1. Membre du Conseil de l'Europe depuis le 7 octobre 1993, la Roumanie a ratifié la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales (Convention européenne) et les premier, quatrième, sixième et septième protocoles additionnels à cette dernière, le 20 juin 1994 ; elle a signé les protocoles n° 12 garantissant la non-discrimination et n° 13 abolissant la peine de mort en toutes circonstances. La Roumanie a également signé et ratifié la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants en 1994, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales en 1995, et, en 1999, la Charte sociale européenne (révisée).
2. Le processus de transition vers la démocratie d'un État totalitaire ne s'opère pas en couches de la population ; d'aucuns se réfèrent à l'image de la traversée d'un tunnel pour le qualifier. Dans le cas de la Roumanie, cette dernière est d'autant plus marquante et appropriée, compte tenu du lourd héritage laissé par plus de 30 ans d'un régime fondé sur le rejet systématique et l'exclusion de la différence, sur la marginalisation des éléments jugés non conformes au système mis en place.
3. Depuis, de profondes réformes structurelles, tant économiques que législatives et institutionnelles ont été entamées, l'adhésion à l'Union européenne étant résolument au cœur de l'action politique et civique roumaine. Les efforts entrepris reflètent l'adhésion des autorités et du peuple roumain aux valeurs européennes d'aujourd'hui, soit celles de la démocratie et du respect des droits de l'homme.
4. Le présent rapport se veut donc un outil destiné à soutenir la ferme détermination des autorités roumaines de lutter contre l'exclusion sociale, de promouvoir le respect de la dignité humaine et de la tolérance. Seront successivement examinés, à travers ce rapport, (I) le système judiciaire et la police, (II) la situation de certains groupes vulnérables, (III) la problématique des minorités et de la communauté rom/tsigane, ainsi que certaines questions relatives (IV) à l'Ombudsman, (V) à la liberté d'expression, (VI) au travail et à la solidarité sociale et (VII) à la coopération avec la société civile.

### **I. LE SYSTEME JUDICIAIRE ET LA POLICE**

5. Le Gouvernement roumain a initié un programme ambitieux de réformes législatives du système judiciaire et de démilitarisation de la police. La réforme judiciaire comprend des révisions du Code pénal et du Code de procédure pénale, couvrant des matières telles que l'arrestation et la détention provisoire, l'exécution des peines et la protection des témoins . De plus, la démilitarisation du service pénitentiaire est entrée en sa phase finale, le projet de loi étant examiné par le Parlement. Tel qu'il ressort de mes rencontres, l'adoption de ces réformes et leur mise en œuvre effective apparaît comme une des principales priorités de Mme Rodica Stanoiu, Ministre de la Justice et du Secrétaire d'Etat aux affaires intérieures, M. Pavel Abraham. Cependant, certaines interrogations subsistent concernant les pouvoirs du Procureur général, la surpopulation carcérale et le comportement de la police.

***Le Procureur Général***

6. Une source de préoccupation réside dans le pouvoir étendu du Procureur Général de former un appel extraordinaire à l'encontre d'une décision judiciaire, notamment en matière civile. Le Procureur Général jouit du pouvoir de recourir en annulation à l'encontre d'un jugement final ou non-final. La loi prévoit plusieurs cas d'ouverture à ce pouvoir, tel le fait que le tribunal visé aurait excédé les limites de sa juridiction.
7. Dans un certain nombre d'affaires relevant du domaine civil, la Cour européenne des droits de l'Homme a considéré la manière avec laquelle ce pouvoir était exercé comme étant en contradiction avec l'article 6.1 de la Convention européenne. Dans l'ensemble de ces affaires, la Cour suprême roumaine avait écarté une décision passée en force de chose jugée, compromettant par là le principe de la sécurité juridique. Le premier jugement rendu sur le sujet par la Cour européenne des droits de l'homme est l'affaire *Brumarescu* de 1999, les derniers ayant été rendus durant l'été 2002.
8. Les modifications apportées à la section 330 du Code de procédure civile demeurent insuffisantes. En effet, par l'ordonnance d'urgence adoptée en 2001, le pouvoir du Procureur est devenu encore plus discrétionnaire qu'auparavant, l'ordonnance en question lui permettant de recourir en annulation d'une décision judiciaire passée en force de chose jugée lorsque cette décision est considérée « manifestement mal fondée ». Je note également que cette ordonnance prolonge le délai pour demander la réouverture de 6 mois à un an. Cette prolongation est regrettable.
9. J'ai soulevé cette question lors de ma rencontre avec le Procureur Général, M. Tanase Joita. Il serait en faveur de modifications plus profondes de la loi, et considère même que ce pouvoir pourrait être transféré à un autre organe. Il est toutefois d'avis que ce pouvoir ne peut être abrogé dans son ensemble puisque nombre de jugements finaux auraient été rendus en violation de la loi.
10. J'aimerais souligner la nécessité de limiter, par la voie législative, les cas d'ouverture du recours en annulation d'un jugement final en matière civile. Avant même que des modifications additionnelles soient introduites, des efforts doivent être entrepris dans le but de s'assurer que la présente loi soit interprétée et appliquée de la manière la plus restrictive par les procureurs et tribunaux afin d'éviter que d'autres violations de l'article 6.1 de la Convention Européenne ne se produisent. Compte tenu de ce qui précède, je considère que de nouveaux efforts devront être accomplis pour renforcer la prise en compte en droit roumain de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

### *Les établissements pénitentiaires*

11. Le service pénitentiaire roumain sera bientôt démilitarisé et des programmes de formation et de réinsertion de mineurs incarcérés sont en cours avec l'assistance du Conseil de l'Europe. Ces développements sont particulièrement encourageants et on a pu constater, lors de la visite de la prison de Codlea, les efforts des autorités pour améliorer les conditions de vie des détenus. Cependant, le service pénitentiaire est confronté à de sérieux problèmes, en particulier à la vétusté de nombreux établissements et surtout à un problème chronique de surpopulation carcérale. Selon les informations du Ministère de la Justice, il y aurait 37.143 places réglementaires dans les établissements pénitentiaires,<sup>32</sup> alors que le nombre de détenus s'élevait au moment de la visite à 50.886 ; le nombre de lits disponibles n'est que de 47.656. Ainsi, le taux d'occupation pour l'ensemble des établissements est de 137 % et l'insuffisance de lits est manifeste. La visite de la prison de Codlea qui présente un taux d'occupation de 197% et où 25 personnes sont régulièrement détenues dans des cellules prévues pour 15 illustre bien la situation. Certains établissements présentent des taux d'occupation encore plus importants, pouvant s'élever jusqu'à 353%.
12. Conscientes du problème, les autorités réservent le taux de surpopulation le plus élevé aux établissements ouverts, où les détenus travaillent pendant la journée et ne sont donc pas continuellement confrontés au manque dramatique de place. Cependant, cette solution ne peut être que très provisoire. Le fait que plusieurs détenus condamnés pour délits mineurs aient été graciés pendant ma visite démontre que des changements à la politique carcérale sont possibles et attendus. Étant donné que la construction de nouveaux établissements n'est pour le moment pas envisagée pour des raisons économiques, j'exhorterais les autorités à développer un régime de peines alternatives, une gestion efficace des libérations conditionnelles et une politique judiciaire faisant appel à la modération dans le recours à des peines privatives de liberté. Je salue les efforts en ce sens du Ministre de la Justice et l'encourage à mener à bien ces réformes dans les meilleurs délais. Dans ce contexte, j'estime qu'il serait utile que les autorités roumaines rendent publics les rapports des visites en Roumanie du Comité européen contre la Prévention de la Torture (CPT)<sup>33</sup>.

### *La police*

13. Les deux rapports de la Commission européenne de lutte contre le racisme et l'intolérance (ECRI) sur la Roumanie<sup>34</sup>, ainsi que les rapports 2001 et 2002 de la Commission européenne sur les progrès réalisés par la Roumanie sur la voie de l'adhésion<sup>35</sup>, déplorent expressément le comportement de la police roumaine. Néanmoins, le nombre de plaintes dénonçant des cas de violences policières, en particulier à l'encontre de la minorité rom/tsigane, est en augmentation croissante. Ces assertions m'ont été corroborées par les ONG

<sup>32</sup> Le nombre des places disponibles est calculé sur la base de 6 m2 par personne.

<sup>33</sup> Il est utile de noter que le CPT a effectué trois visites en Roumanie, soit en 1999, 2001 et 2002.

<sup>34</sup> CRI(99)9 et CRI(2002)5

<sup>35</sup> SEC(2001) 1753; SEC (2002) 1409

CommDH(2003)7

rencontrées sur place qui ont fait état de rafles policières injustifiées, d'emploi de la force physique lors d'interrogatoires et d'usage illégal et disproportionné d'armes à feu. Il est impératif que des enquêtes sérieuses soient engagées par les autorités de poursuite contre les agents publics auteurs de tels actes et que, le cas échéant, ces enquêtes aboutissent à des sanctions appropriées<sup>36</sup>.

14. Par ailleurs, les programmes de formation lancés par les autorités et visant à faire évoluer les mentalités des officiers de police envers les groupes vulnérables doivent être intensifiés. Une collaboration plus étroite avec les ONG dans l'élaboration de ces derniers serait souhaitable. De même, j'encourage le Gouvernement à poursuivre sa coopération avec le Conseil de l'Europe, notamment dans le cadre de l'élaboration de programmes de formation et de manuels relatifs à l'éthique policière.

## II. LA SITUATION DE CERTAINS GROUPES VULNERABLES

### *Les enfants*

15. Par le passé, le système roumain de protection de l'enfance était fondé sur la théorie de l'institutionnalisation. Il visait la marginalisation, la mise à l'écart des enfants (orphelins et autres) jugés non conformes au système. Suite à la chute du régime communiste en 1989, les autorités compétentes se sont retrouvées confrontées à un défi de taille : réformer un système vicié à la base. Parallèlement, un grand nombre d'agences spécialisées en adoption internationale se sont installées en Roumanie et ont, dans un laps de temps très court, réussi à engendrer une libéralisation du régime de l'adoption. De sérieux problèmes de surpeuplement et de vétusté des orphelinats ont fait que l'adoption, et en particulier l'adoption internationale, s'est imposée comme une solution de choix pour les autorités de l'époque. En juin 2001, sous la pression d'un rapport de l'Union européenne qui comparait cette pratique à la traite d'êtres humains, les autorités roumaines ont imposé un moratoire sur l'adoption internationale. Malgré les intentions louables qui animaient la mise en place de ce moratoire, sa mise en œuvre a eu comme effet que nombre d'enfants, dont les dossiers d'adoption ont été interrompus, se soient retrouvés dans une position précaire et leur sort incertain.

16. Je tenais à rappeler la situation complexe et difficile à laquelle étaient confrontées les autorités roumaines dans le domaine de la protection de l'enfance afin de souligner d'autant plus les efforts considérables entrepris ces derniers mois et qu'il m'a été donné de constater lors de mon séjour à Bucarest. Mes discussions avec le Secrétaire d'État à la protection de l'enfance, Mme Gabriela Coman, et avec le Premier-Ministre, M. Adrian Nastase, me permettent d'affirmer que la Roumanie est déterminée à améliorer, voire à résoudre la situation des enfants abandonnés.

---

<sup>36</sup> Il importe de noter qu'un processus de démilitarisation de la police a été entrepris en août 2002, transférant la responsabilité des enquêtes et des poursuites aux autorités civiles.



L'adoption internationale

17. L'adoption internationale d'enfants roumains a fait couler beaucoup d'encre ces dernières années. Préalablement à l'imposition du moratoire, certaines pratiques ont révélé qu'elle pouvait être un lieu de non-respect des droits de l'enfant et qu'elle ne correspondait pas dans tous les cas à l'intérêt supérieur de celui-ci. En effet, des rapports faisaient état du développement d'un véritable marché de l'adoption internationale, des pratiques mercantiles condamnables pouvant être observées. Je pense notamment à certaines agences d'adoption qui allaient jusqu'à publiciser des photos d'enfants adoptables sur leur site web. Or, la Roumanie fut l'un des premiers États à avoir ratifié la Convention relative au droits de l'enfant des Nations Unies et la Convention de La Haye sur la protection de l'enfant et la coopération en matière d'adoption internationale.
18. Ces deux textes fondamentaux prohibent que le placement de l'enfant, en cas d'adoption à l'étranger, ne se traduise par un profit matériel indu pour les personnes qui en sont responsables, les organismes agréés devant uniquement poursuivre des buts non lucratifs. Tel que le faisait remarquer le rapporteur de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe<sup>37</sup>, propos auxquels je souscris, « l'adoption est d'abord et toujours une solution pour l'enfant » ; elle vise à permettre à un enfant, dans le respect de ses droits, de trouver deux parents, et non le contraire. La croyance en un droit à l'adoption est erronée et dangereuse, en ce qu'elle mène à la transformation de l'adoption internationale en un marché régi par la loi de l'offre et de la demande.
19. En ce qui concerne les demandes d'adoption internationale ayant été interrompues par l'introduction du moratoire, les chiffres qui m'ont été avancés par le Secrétaire d'Etat à la protection de l'enfance et de l'adoption indiquent que la mise en œuvre du décret gouvernemental adopté en décembre 2001 suit son cours de manière satisfaisante. En date du 2 octobre 2002, 611 dossiers avaient abouti. Le traitement des demandes doit impérativement se poursuivre afin que cette regrettable situation trouve une solution définitive dans les meilleurs délais.
20. Lors de notre rencontre, Mme le Secrétaire d'Etat m'a signifié l'existence de quatre projets de loi créant un nouveau cadre juridique pour la protection de l'enfance. Ces derniers ont été présentés à la Commission européenne pour avis. Elle m'a de plus fait part des difficultés rencontrées par les autorités dans l'interprétation de l'alinéa 21b) de la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies et a sollicité mon avis sur cette question.

L'alinéa 21b) pose le principe de la subsidiarité de l'adoption internationale, en stipulant que ce mécanisme « peut être envisagé(e) comme un autre moyen d'assurer les soins nécessaires à l'enfant, si celui-ci ne peut, dans son pays d'origine être placé dans une famille nourricière ou adoptive ou être convenablement élevé ». La difficulté que présente cette disposition réside

---

<sup>37</sup> Pour un respect des droits de l'enfant dans l'adoption internationale, Recommandation 1443 (2000) de l'Assemblée parlementaire.

CommDH(2003)7

dans la détermination du degré de subsidiarité stipulé pour l'adoption internationale. D'aucuns prétendent qu'il s'agirait d'une subsidiarité absolue, selon laquelle une solution nationale doit en tout temps être privilégiée, même lorsqu'elle est synonyme d'institutionnalisation de l'enfant. Est souvent invoqué à l'appui de cette thèse le besoin de ne pas déraciner l'enfant, l'importance de préserver son héritage culturel. Cependant, la Convention de La Haye sur la protection de l'enfant et la coopération en matière d'adoption internationale, adoptée 4 ans après la Convention élaborée sous l'égide des Nations Unies et également ratifiée par la Roumanie, semble infirmer cette thèse. En effet, en son troisième préambule et en son alinéa 4b), elle confirme et précise le principe de subsidiarité du mécanisme de l'adoption internationale. Ces dispositions mettent en relief l'avantage qu'il y a à donner à l'enfant une famille permanente ou appropriée, sans nécessairement nier ou ignorer les autres possibilités de protection. Elles soulignent l'importance qui doit être accordée à une vie familiale permanente, sans pour autant qu'une règle tendant à ce qu'un enfant soit toujours placé dans une famille plutôt que dans une institution ou tout environnement non familial ne soit établie.

Qui plus est, deux autres facteurs semblent militer à l'encontre de la théorie absolutiste. D'une part, d'après les statistiques qui m'ont été communiquées, l'âge moyen des enfants faisant l'objet d'une adoption internationale est de 10 mois. Cela vient substantiellement atténuer l'hypothèse d'un déracinement culturel. D'autre part, une interprétation trop restrictive irait à l'encontre de la théorie moderne de la réinsertion sociale des enfants handicapés ou orphelins auquel le paragraphe 23(3) de la Convention relative aux droits de l'enfant fait expressément référence. Par conséquent, je suis d'avis que l'intérêt supérieur de l'enfant commande le rejet de la notion de subsidiarité absolue. Toutefois, il demeure que l'adoption au niveau national doit être privilégiée et encouragée, ainsi que, le cas échéant, le placement auprès de structures familiales spécialisées. Par ailleurs, compte tenu des importants progrès réalisés par la Roumanie dans la mise en place d'institutions décentralisées d'aide à l'enfance, la possibilité d'offrir à un enfant une protection autre que familiale au niveau local, pour autant que les soins appropriés lui soient prodigués et son épanouissement favorisé, ne doit pas être catégoriquement écartée au profit d'une adoption internationale. Inversement, l'intérêt de l'enfant pourrait requérir qu'une procédure d'adoption à l'étranger soit entamée, alors même qu'une famille existe au niveau national, lorsque par exemple il ne peut recevoir au niveau national les soins requis pour l'handicap spécial qui l'afflige. Chaque cas se voulant un cas d'espèce et présentant ses propres spécificités, il demeure que le principe de subsidiarité de l'adoption internationale doit en tout temps répondre à l'intérêt supérieur de l'enfant.

21. C'est avec satisfaction que je constate que le projet de loi roumain sur l'encadrement légal de l'adoption prévoit, en son article 3, des principes directeurs applicables à toute décision relative à l'adoption. Le meilleur intérêt de l'enfant, l'importance pour celui-ci d'un environnement familial et la subsidiarité de l'adoption internationale se voient par là conférer un caractère obligatoire et élever au rang de principes fondamentaux. Cela dit, compte tenu de la controverse ayant entouré l'adoption internationale, il aurait été

souhaitable que la prohibition des profits indus figure expressément dans cet énoncé. Je reste néanmoins convaincu que ce principe trouve généralement application auprès des autorités compétentes, compte tenu de la ratification roumaine de la Convention relative aux droits de l'enfant et de la Convention de La Haye sur la protection de l'enfant et la coopération en matière d'adoption internationale.

*Les institutions pour enfants abandonnés*

22. La stratégie gouvernementale de protection d'enfants dans le besoin 2001-2004 prévoit que des sommes importantes soient octroyées pour la remise à neuf, et surtout, pour la fermeture des établissements (orphelinats) vétustes et de grande taille issus de l'ère Ceaucescu et qualifiés par nombre d'ONG d'« orphelinat-mouroir ». Parallèlement, cette stratégie prévoit la mise en place de structures professionnelles d'accueil en milieu familial et de Centres de réhabilitation dispensant une éducation et des soins spécialisés. Ainsi, 31 établissements furent fermés durant l'année 2001, 34 autres étant en voie de l'être. Le nombre d'enfants institutionnalisés est passé de 50 000 en 2001 à 43 000 en 2002, tandis que 40 000 autres se trouvent placés dans des structures de type familial. La réforme visant à transférer la gestion des orphelinats aux collectivités locales a donné d'encourageants résultats. Les visites effectuées viennent confirmer cette réalité.
23. Des visites ont été organisées à l'orphelinat de Codlea et au Centre de placement Ghimbav, tous deux dans le département de Brasov, ainsi qu'au centre de placement de Luminita, à Bucarest. Dans ces trois établissements les conditions de vie sont adéquates. Les chambres sont propres et confortables et la nourriture servie de qualité. Une panoplie d'activités dont notamment des cours d'arts, de théâtre et de musique, ainsi que l'accès à une salle d'ordinateur, est mise à la disposition des enfants, incluant ceux souffrant de troubles mentaux. Pédiatres, infirmières, psychologues et autre personnel spécialisé sont présents et disponibles en nombre suffisant. De même, tous les enfants fréquentent des établissements scolaires. Autrement dit, ces trois établissements favorisent l'épanouissement harmonieux de l'enfant et le développement de ses aptitudes. Ils sont le fruit des sommes importantes investies ces dernières années et des efforts constants consentis par les autorités roumaines.
24. Une visite a été entreprise au Camin Spital de Giurcani, dans le département de Vaslui. Soixante-deux enfants, quarante garçons et vingt-deux filles, habitent dans cet établissement situé aux confins de la frontière moldave et s'y partagent huit dortoirs. La vétusté de cette institution est indéniable. La suffisance du chauffage en hiver, la taille des lits disponibles et le manque de personnel spécialisé sont préoccupants. Néanmoins, je considère que les conditions matérielles, bien que loin d'être idéales, demeurent dans l'ensemble dignes. Cela est en partie attribuable à l'atmosphère positive qui règne au sein de l'établissement depuis la nomination d'un nouveau directeur. De même, il est important de souligner que la fermeture de cet orphelinat a été évoquée par les autorités concernées ; les enfants seraient transférés vers des structures familiales d'accueil ainsi que vers deux nouveaux Centres de réhabilitation.

CommDH(2003)7

Ceci dit, il est important que le processus de fermeture des institutions vétustes se poursuive, tout en s'assurant que des programmes d'encadrement soient mis en place afin de promouvoir l'intégration sociale des jeunes quittant de tels établissements, notamment du fait d'avoir atteint l'âge de la majorité.

### La prévention de l'abandon

25. Certes, la fermeture des orphelinats obsolètes ainsi que l'humanisation des conditions de vie qui y règnent, la mise en place de solutions alternatives à l'institutionnalisation et une réforme importante de la législation sur les adoptions internationales se veulent des avancées considérables dans le domaine du respect des droits de l'enfant en Roumanie. Néanmoins, je considère que des progrès peuvent encore et doivent être réalisés dans l'élaboration d'une véritable politique de prévention de l'abandon.
26. La politique nataliste forcenée de l'ère Ceaucescu et le système communiste de prise en charge par l'État des enfants non désirés ont institutionnalisé l'abandon des enfants, pratique qui afflige encore aujourd'hui la Roumanie. Parallèlement aux assistances familiales matérielles et financières que prévoit le projet de loi sur la protection de l'enfance, j'incite le Gouvernement à développer une campagne de sensibilisation et d'éducation contre l'abandon. Les inquiétudes relatives au faible taux de natalité, dont m'a fait part M. Radu Deac, Secrétaire d'État au Ministère de la santé et de la famille, doivent être conciliées à l'impératif de combattre l'abandon d'enfants. De même, la possibilité de mettre en place des centres maternels d'accueil, ayant entre autres pour vocation de soutenir et conseiller les mères de nouveaux-nés, devra être soigneusement examinée.

### *Les victimes de la traite d'êtres humains*

27. La traite d'êtres humains est encore un sérieux problème en Roumanie, qui se veut à la fois un pays d'origine, de transit mais aussi, dans une certaine mesure, un pays de destination. La grande majorité des victimes sont des femmes et des jeunes filles faisant l'objet de la traite à des fins d'exploitation sexuelle, ainsi que des enfants, incluant des enfants handicapés, amenés à travailler dans les rues comme voleurs ou mendiants.
28. Bien qu'aucun chiffre officiel ne soit disponible sur le nombre total de victimes de la traite, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) estime que pas moins de 20000 roumaines en sont victimes chaque année<sup>38</sup>. D'après les statistiques du Ministère de l'intérieur, une forte demande émane de la région des Balkans<sup>39</sup>. Entre janvier 2000 et août 2002, l'OIM a porté son

---

<sup>38</sup> Voir 2002 *Rapport Régulier sur les Progrès réalisés par la Roumanie sur la voie de l'accession*, SEC (2002) 1409.

<sup>39</sup> Voir le rapport du Ministre de l'intérieur, *Brief presentation of the latest developments in fighting against trafficking in human beings and tackling illegal immigration*, 2002.

assistance dans le retour de 566 victimes de traite dont la grande majorité provenait de la Bosnie-Herzégovine, de « l'ex-République Yougoslave de Macédoine », d'Albanie et du Kosovo. En outre, nombre de personnes font l'objet de traite en direction de plusieurs pays Occidentaux à des fins de prostitution et de travail.

29. J'ai soulevé la question de la traite d'êtres humains notamment lors des mes rencontres avec le Premier Ministre, M. Adrian Nastase, et le Secrétaire d'État du Ministre de l'intérieur, M. Pavel Abraham. Le Gouvernement a fait de la lutte contre la traite d'êtres humains une priorité en adoptant entre autres en 2001 une loi à cette fin. Cette dernière criminalise la traite et souligne qu'une telle activité constitue une violation des droits de l'homme et une atteinte à la dignité et à l'intégrité de la personne. Des dispositions relatives à l'assistance et à la protection des victimes, ainsi qu'un certain nombre de mesures de prévention de la traite y sont énoncées. Toutefois, il m'a été rapporté que dans bien des cas des agents de police persisteraient à considérer les victimes de la traite comme des délinquants et non comme les victimes qu'elles sont. Il est indispensable d'intensifier les formations spécifiques destinées aux forces de l'ordre, procureurs et juges, sur la mise en oeuvre de la nouvelle loi. Le fait que la nouvelle loi prévoit très peu de cas où les victimes de la traite sont dispensées d'accusation criminelle pour prostitution se veut également une préoccupation.
30. Je salue l'adoption du plan d'action national de lutte contre la traite des femmes et des enfants et la participation active des autorités dans des efforts internationaux et régionaux de lutte contre la traite<sup>40</sup>. Une approche régionale et internationale est en effet de la plus haute importance afin de combattre, d'une part, les causes originelles de ce problème et, d'autre part, la demande dans les pays de destination.
31. Une visite a été effectuée dans un foyer pour victimes de la traite à Bucarest. Ce dernier est issu d'un partenariat entre le Ministère de l'intérieur roumain, l'OIM et la Fondation Estuar, une organisation non-gouvernementale ayant pour vocation de procurer une assistance spécialisée aux victimes de la traite. Dans ce foyer sont notamment mis à la disposition des victimes une assistance en matière de retour volontaire et de transport, un service de refuges, de soutien psychologique, d'assistance médicale et légale, ainsi que des programmes de formation professionnelle. Cela dit, le manque de foyers appropriés et de services de réhabilitation, plus particulièrement en matière d'assistance à long terme en vue d'une réintégration est encore une préoccupation. J'encourage les autorités locales, en collaboration avec les ONG, à mettre en place de tels foyers afin que les victimes présentes sur l'ensemble du territoire roumain bénéficient de l'assistance et de la protection appropriées promulguées par la nouvelle loi.

---

<sup>40</sup> Le rapport du Ministre de l'intérieur mentionné précédemment contient des informations détaillées sur ces mesures.

CommDH(2003)7

32. Il semblerait que les lois sur la migration, en particulier l'ordonnance n°112 de l'année 2001, sanctionnant les délits perpétrés en dehors du territoire roumain par des ressortissants roumains ou des apatrides domiciliés en Roumanie, ont des effets potentiellement négatifs sur les victimes de la traite. En effet, la victime de la traite qui aurait franchi illégalement les frontières d'un pays de transit ou de destination pourrait être poursuivie sur la base de cette loi pour ce fait. Cela est en contradiction avec l'approche fondée sur la victime énoncée dans la nouvelle loi contre la traite d'êtres humains.

### *Les personnes souffrant de troubles mentaux*

33. Il ressort de mes entretiens sur place et des rapports des ONG spécialisées que, en Roumanie, les institutions psychiatriques ne permettraient pas à leurs pensionnaires de se développer en raison des conditions de vie difficiles qui règnent dans bon nombre d'entre elles. La plupart de ces établissements seraient surpeuplés ; les notions d'intimité et de vie privée y seraient pratiquement inexistantes. De plus, des programmes éducatifs visant à favoriser l'indépendance des occupants seraient rares. Toutes ces difficultés seraient liées à des problèmes de financement. Sur ce sujet, il importe de souligner la différence majeure qui existe entre l'allocation des ressources attribuée pour la restructuration des institutions pour la protection de l'enfance et celle des institutions pour adultes souffrant de troubles mentaux. En effet, si la réforme des institutions de protection de l'enfance est subventionnée par le budget central, l'Union européenne, la Banque Mondiale et le Gouvernement américain<sup>41</sup>, des ressources bien moins importantes sont accordées aux institutions pour adultes souffrant de troubles mentaux. Cette situation semble préoccupante en ce qu'elle pourrait graduellement mener à une marginalisation de la condition de ces derniers.

34. Cela étant, les visites que j'ai effectuées dans des institutions pour personnes souffrant de troubles mentaux (soit les institutions de Giurcani, Judet et Uralati) m'ont permis de constater que, de manière générale, les autorités roumaines ont opéré un changement important « d'attitude » quant à la façon de traiter ces personnes, notamment par une meilleure prise en considération de leurs besoins en matière d'éducation, d'intégration et de vie privée. Le Secrétaire d'Etat aux personnes handicapées, M. Constantin Stoenescu, m'a fait part de l'adoption d'une stratégie nationale pour la protection et l'intégration sociale des personnes handicapées dont l'élaboration s'est faite en consultation avec des ONG. Cette stratégie prévoit notamment la mise en place de nouveaux programmes en coopération avec des ONG locales et/ou internationales.

35. Enfin, bien que la Constitution roumaine prévoit le droit pour les personnes souffrant de troubles mentaux de travailler, il n'existe que très peu de services de soutien, de recherche ou de formation à l'emploi qui leur sont consacrés (ce qui a été observé à Judet est un très bon exemple de ce qui peut être fait). L'allocation spéciale pour adultes et enfants souffrant de troubles mentaux

---

<sup>41</sup> Inclusion Europe, *Human Rights of Persons with Intellectual Disability*, Country report Romania, January 2002.

accordée par le Gouvernement roumain<sup>42</sup> reste insuffisante et ne permettrait pas à une personne de subvenir à ses besoins. Il serait souhaitable que les autorités fassent un effort pour que les personnes qui devraient bénéficier d'une telle allocation puissent mener une vie digne.

### *Les victimes de violence domestique*

36. La violence domestique touche principalement les femmes et les enfants, victimes d'actes violents perpétrés par des membres de leur famille, mais également les personnes âgées. En plus des séquelles physiques et psychologiques qu'elles subissent, les victimes de violence domestique sont plus vulnérables à d'autres abus<sup>43</sup>.
37. Le Ministre de la Justice m'a informé des démarches entreprises ces dernières années sur le plan législatif afin de combattre la violence domestique, démarches que je salue. Certaines des principales lacunes des législations antérieures ont été abordées par la loi n° 197/13 de novembre 2000 qui a modifié et complété des dispositions du Code pénal. Ainsi ont été introduites des sanctions plus sévères pour violence physique et viol d'un membre de la famille, des nouvelles sanctions concernant des actes sexuels sur des mineurs, ainsi qu'une interdiction pour une personne reconnue coupable de viol de réintégrer pour une période de temps déterminée le foyer familial. De même, la disposition vivement critiquée levant les sanctions à l'égard d'un violeur qui subséquemment épousait sa victime a été abrogée. Toujours selon le Ministre, durant le premier semestre de l'année 2002, 111 personnes (100 hommes, 11 femmes) ont été condamnées sur la base des dispositions relatives à la violence domestique.
38. Cela dit, des efforts sont encore nécessaires pour assurer une mise en oeuvre plus efficace de ces nouvelles dispositions du Code pénal. Il a été porté à mon attention le fait que les femmes ne recevraient pas toujours une protection adéquate par la police. La perception selon laquelle la violence domestique relève du domaine privé semble encore persister dans plusieurs régions, au point que certains agents de police confrontés à une telle violence demeureraient indifférents. Les programmes de formation et de sensibilisation aux nouvelles dispositions de la loi pénale, bien qu'étant de la plus haute importance, ne seraient pas en nombre suffisant pour couvrir toutes les régions du pays. J'encourage le Gouvernement à y remédier.
39. J'ai été informé que des propositions concernant une nouvelle loi sur la protection des victimes de violence domestique faisaient en ce moment l'objet de discussions au sein du Parlement. Une telle loi devra être plus détaillée et un renforcement des mesures de protection des victimes et de prévention de

---

<sup>42</sup> Il importe de souligner qu'en Roumanie le système de sécurité sociale dépend de trois ministères, à savoir le Ministère de la Santé, le Ministère du Travail et de la Solidarité sociale et le Secrétariat d'État pour personnes handicapées.

<sup>43</sup> Selon une étude menée par l'OIM, les victimes d'abus sont parmi les plus susceptibles à être victimes de la traite

CommDH(2003)7

futures violations devront y être prévues. J'incite les autorités à l'adopter dans les meilleurs délais et considère une participation plus active des ONG dans l'élaboration de cette dernière comme étant souhaitable. J'aimerais également référer le Gouvernement aux récentes recommandations adoptées par le Conseil de l'Europe, notamment la Recommandation (2002) 5 du Comité des Ministres sur la protection des femmes contre la violence et la Recommandation 1582 (2002)<sup>i</sup> de l'Assemblée parlementaire sur la violence domestique à l'encontre des femmes.

40. Enfin, lors de la visite du Centre communautaire de sécurité et de Médiation (*Community Safety and Mediation Centre*) de la région de Iasi, les difficultés rencontrées en pratique pour déposer une plainte pour violence domestique m'ont été soulignées. A titre d'illustration, il m'a été rapporté que les professionnels du milieu médical appliquent bien souvent des standards différents lors de la détermination de la période de convalescence requise pour la victime ; celle-ci varierait en fonction de son statut professionnel et non de la gravité de ses blessures. Un autre problème soulevé est l'insuffisance de foyers pour victimes de violence domestique et l'iniquité dans la répartition régionale de ces derniers. Il y a des centres pour victimes de violence domestique dans les six secteurs de Bucarest, dont certains comprennent aussi un foyer, alors que la situation dans d'autres régions du pays se veut bien plus désolante. Il serait souhaitable qu'un plus grand nombre de foyers soit mis en place dans d'autres régions du pays avec le support du Gouvernement.

### III. LES MINORITÉS ET LA SITUATION PARTICULIERE DE LA COMMUNAUTE ROM/TSIGANE

41. Un certain nombre d'institutions nationales roumaines s'occupe de la protection des droits des minorités dont notamment le Secrétariat aux relations interethniques au Ministère de l'information publique (avec trois directions : une pour les Roms/Tsiganes, une autre pour la minorité hongroise et celle de la minorité allemande), le Conseil pour les Minorités nationales composé de représentants de toutes les minorités ayant des sièges au Parlement ainsi que l'Ombudsman (l'Avocat du peuple). Le Sénat et la Chambre des Députés ont chacun une Commission pour les droits de l'homme, [cultes] et minorités. Enfin, le Conseil national pour la lutte contre la discrimination aura aussi un rôle important dans ce domaine. Au cours de ma visite, j'ai eu la possibilité de rencontrer des représentants de toutes ces institutions.
42. Se basant sur le résultat du recensement de 1992<sup>44</sup>, le gouvernement roumain considère que 17 minorités sont couvertes par la Convention-cadre pour le respect des minorités nationales alors que 20 langues minoritaires sont reconnues, certaines possédant des écoles. En outre, la loi sur l'administration publique locale autorise l'emploi officiel des langues minoritaires dans les localités où elles sont parlées par plus de 20% de la population. Le Ministre de l'éducation et de la recherche, Mme Ecaterina Andronescu, m'a assuré que des

---

<sup>44</sup>Les résultats du recensement de l'année 2002 sont encore provisoires.



efforts importants sont mis en œuvre afin d'assurer aux minorités l'enseignement de leur langue et, par conséquent, de leur culture et tradition. Par exemple, un projet pilote prévoit l'ouverture dans le nord du pays, dans un village de 300 personnes appartenant à la communauté Csango<sup>45</sup>, d'une école dispensant un enseignement de la langue hongroise.

43. Les représentants des minorités au Parlement m'ont signalé leur inquiétude pour l'amalgame qui est fait actuellement entre, d'une part, les minorités traditionnelles et les migrants et, d'autre part, les droits relatifs à la spécificité de chacun de ces deux statuts. Je suis toutefois persuadé que les autorités nationales seront à même de trouver une solution à ce problème et je les invite à maintenir le dialogue avec les minorités et les migrants à cette fin. Je les invite également à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et à examiner, en vue de sa ratification, le Protocole additionnel n° 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme interdisant toute forme de discrimination. Le Conseil de l'Europe, y compris le Bureau du Commissaire, pourraient, le cas échéant, leur accorder toute assistance à cet effet.

#### ***La situation particulière de la communauté rom/tsigane***

44. La Roumanie a adopté en 2001 une stratégie gouvernementale pour améliorer les conditions des Roms/Tsiganes<sup>46</sup> dans son plan d'action de lutte contre la discrimination. Cette stratégie a mis en place un Comité joint pour l'application et le suivi, des Commissions ministérielles, des bureaux de comté et des experts locaux, ces instances étant exclusivement dédiées à la question rom/tsigane. Enfin, un Secrétaire d'Etat a également été nommé ; ce poste est actuellement occupé par une personne issue de cette communauté.
45. Lors de la réunion avec les ONG et de ma visite à Ferentari, quartier rom/tsigane de Bucarest, j'ai eu l'occasion de m'entretenir avec des représentants roms/tsiganes et de constater les conditions de vie et d'hygiène inacceptables qui affligent une partie de cette communauté. En effet, les déchets sont abandonnés un peu partout, notamment près des habitations. Il s'agit d'un problème grave de santé publique. Les mesures à prendre me semblent simples et réalistes. *Une action commune* entre la mairie et les habitants du quartier est toutefois impérative sans quoi toute solution serait vouée à l'échec. De même, il m'a été rapporté que l'approvisionnement en chauffage et en eau chaude avait été interrompu dans plusieurs logements de ce quartier en raison de comptes en souffrance laissés par les locataires

---

<sup>45</sup> Un groupe de travail examine actuellement la situation de cette communauté afin d'établir son statut – communauté, minorité - à niveau national.

<sup>46</sup> The government of Romania, Ministry of Public Information, *Strategy of the government for improving the condition of the Roma*, Bucharest, 2001.

CommDH(2003)7

précédents. J'ai ainsi constaté que nombre d'occupants actuels de ces logements improvisaient des connexions électriques hasardeuses pour pallier à ces insuffisances. Les risques d'incendie ou d'électrocution étant indéniables et le coût qu'ils supposent importants, j'exhorterais les autorités à trouver une solution dans les meilleurs délais.

46. Je me suis aussi rendu dans une école du voisinage. Lors de mes entretiens avec des enseignants et des élèves, il m'a été dit que, au sein de cet établissement, il n'existait aucune distinction dans le traitement des élèves, ces derniers étant tous considérés comme des Roumains. Cette approche mise en avant se veut la plus adéquate, à savoir une seule et même école pour tous les enfants roumains indépendamment de leurs origines.
47. La communauté rom/tsigane est fortement secouée par la pauvreté, le chômage, le manque de scolarité et la difficulté d'accès aux soins de santé, à la justice. Les organisations roms/tsiganes m'ont fait part de leurs préoccupations grandissantes face à ce qu'ils appellent « le phénomène anti-rom/tsigane » qui se renforce tant en Roumanie qu'ailleurs en Europe.
48. En outre, il serait important que les leaders roms/tsiganes prennent véritablement conscience des problèmes auxquels la communauté est confrontée sur une base quotidienne et de ses besoins réels. En ce sens, une collaboration plus étroite et le maintien d'un dialogue avec les nouvelles générations de roms/tsiganes<sup>47</sup> doivent être favorisés afin d'assurer que des actions concrètes et des politiques appropriées soient mises en place.

#### Accès aux soins de santé

49. Plusieurs membres de la communauté rom/tsigane m'ont fait part de graves difficultés d'accès aux soins de santé. Ainsi, des centres hospitaliers auraient refusé des soins à des enfants malades ; ce n'est que lorsque leur état de santé s'est aggravé qu'ils les ont admis aux urgences. La plupart de ces anomalies seraient liées au fait que les Roms/Tsiganes ne possèderaient pas de papiers d'identité, condition nécessaire pour accéder aux soins. Il appartient, certes, aux intéressés d'entreprendre les démarches nécessaires à l'obtention de ces documents, mais il appartient également aux autorités de faciliter ces démarches, en réduisant, par exemple, les frais afférents à la délivrance du certificat de naissance, qui, selon plusieurs Roms/Tsiganes rencontrés, sont inabordables.

---

<sup>47</sup> Il importe de souligner que les nouvelles générations seraient mécontentes de certains leaders de la communauté, qui faute de connaissances appropriées, contribueraient à perpétuer certains stéréotypes sur les Roms/tsiganes. *Report on Human Rights Situation as regarding Roma in Romania*, Aven Amentza, Center for Public Policies.

### Emploi

50. Bien que toute la population roumaine en âge de travailler soit confrontée au chômage, la communauté rom/tsigane est celle la plus affectée. D'après les ONG, cette situation serait renforcée par le manque d'application concrète de la législation favorisant l'égalité des chances. Des poursuites devraient être entreprises contre les employeurs qui dans leur offre d'emploi indiquent expressément leur désir de ne pas engager de Roms/Tsiganes, et contre les éditeurs de journaux qui publient de telles offres. Il s'agit là, en effet, d'une pratique inadmissible.
51. Je reste convaincu qu'en développant la stratégie nationale pour les Roms/Tsiganes, des politiques de réinsertion permettront aux membres de cette communauté possédant des qualifications de trouver un emploi et à ceux qui n'en possèdent pas d'accéder à des activités de formation. Il serait aussi important de mettre sur pied des programmes avec le secteur privé afin de favoriser l'embauche de Roms/Tsiganes. J'encourage les autorités à poursuivre leur politique en faveur de cette communauté et d'y consacrer les moyens nécessaires.

### ***Le Conseil national pour la lutte contre la discrimination***

52. Cette institution a été mise en place récemment afin de concrétiser dans la vie de tous les jours le principe de l'égalité prévu dans la Constitution roumaine de 1991 selon lequel tous les citoyens sont égaux sans distinction de race, nationalité, origine ethnique, religion, genre, opinion, appartenance politique ou origine sociale. Il a aussi pour vocation de mettre sur pied des programmes d'information, de prévention et de sanctionner les comportements jugés discriminatoires par des amendes même lorsqu'ils sont l'œuvre d'une autorité publique. Le Conseil jouit d'une pleine autonomie financière jusqu'à 2006 et son président est nommé pour une période de sept ans afin d'assurer une continuité dans les politiques préconisées. Aussi, il appert que la procédure de nomination et de destitution de ce dernier est clairement encadrée par la loi et ainsi mise à l'abri de toute pression politique. En ce qui concerne l'absence actuelle de représentants issus de groupes vulnérables au sein de cette institution, les autorités m'ont fait part du fait que le Conseil examinait présentement la possibilité d'engager des membres de la communauté rom/tsigane.
53. De mon entretien avec M. Cristian Jura, Président du Conseil, j'ai retenu que depuis l'entrée en fonction de cette institution en août 2002, elle s'est saisie de 200 plaintes touchant des questions fort différentes dont notamment l'accès à l'éducation, la reconnaissance de diplômes ou la question de l'égalité entre femmes et hommes dans le monde du travail. Il est trop tôt pour faire un bilan de l'action de cette institution. Je l'encourage à rester indépendante et efficace dans l'exercice de ses compétences.

CommDH(2003)7

#### IV. L'OMBUDSMAN

54. Lors de notre rencontre, l'Avocat du Peuple - « Avocatul Poporului »- M. Ioan Muraru m'a informé qu'il continuait à traiter les plaintes introduites par les personnes dont les droits et libertés civiques ont été ignorés par l'administration publique. Il a souligné que la grande majorité des plaintes concernaient les abus policiers, la violence domestique, la restitution de propriété, le droit à un niveau de vie décent et à une assistance sociale. Il déplore néanmoins le fait que les recommandations qu'il formule ne soient pas prises en considération par les autorités.
55. De plus, il semble que, faute de ressources humaines et financières adéquates, l'Ombudsman ne soit pas encore en mesure d'ouvrir des bureaux supplémentaires. Quant à son bureau de Bucarest, celui-ci se trouve dans un édifice gouvernemental abritant également des infrastructures de la gendarmerie, notamment une caserne. Par conséquent, de mon point de vue, il est difficilement accessible aux citoyens<sup>48</sup>. Pour cette raison, j'invite les autorités roumaines à favoriser le travail de l'Avocat du peuple en lui donnant la possibilité d'emménager, dans les plus brefs délais, dans des locaux faciles d'accès à tous.

#### V. LA LIBERTE D'EXPRESSION

56. Lors de ma réunion avec les ONG, les dispositions du Code pénal roumain limitant les activités des journalistes m'ont été dénoncées. J'ai donc abordé ce sujet lors de mes rencontres avec le Ministre de la Justice, Mme Mihaela Rodica Stanoiu et avec la Commission pour les droits de l'homme, cultes et questions des minorités nationales de la Chambre des Députés.
57. Jusqu'à tout récemment, la législation roumaine relative à la calomnie et à la diffamation prévoyait de fortes amendes ainsi que des peines de prison avec ou sans sursis, ce qui était en contradiction avec les standards européens. Le 23 mai 2002 fut adoptée une ordonnance d'urgence supprimant le délit d'outrage aux autorités, et réduisant les peines maximales d'emprisonnement pour les délits de calomnie à l'égard de personnes privées et de calomnie à l'égard de fonctionnaires. Cette révision du Code pénal constitue un pas dans la bonne direction.
58. Néanmoins, certaines préoccupations subsistent. Ainsi, considérant que l'article 10 de la Convention européenne établit une présomption de liberté d'expression, il est regrettable que, dans les affaires de calomnie et de diffamation, la charge de la preuve repose dans un premier temps sur l'accusé qui se voit contraint de démontrer la véracité de ses propos. A l'occasion de son arrêt *Dalban* rendu contre la Roumanie<sup>49</sup>, la Cour européenne considère qu'on ne saurait admettre qu'un journaliste ne puisse formuler des jugements de valeur critiques qu'à la condition

<sup>48</sup> Par exemple, le contrôle d'identité à l'entrée peut se révéler dissuasif.

<sup>49</sup> Arrêt *Dalban c. Roumanie*, du 28 septembre 1999, requête n°28114/95.

de pouvoir en démontrer la vérité. En outre, alors que la Cour affirme que les limites de la critique acceptable sont plus étendues pour un politique que pour un particulier, la législation roumaine condamne encore le délit de calomnie à l'égard de fonctionnaires d'une peine plus sévère que celui à l'encontre d'une personne privée.

59. Compte tenu de ce qui précède et du nombre toujours croissant de plaintes en diffamation et en calomnie introduites devant les tribunaux roumains, une réforme législative s'impose: un inversement du fardeau de la preuve est essentiel; la défense de bonne foi du journaliste doit primer sur et être privilégiée à celle du propos véridique; la possibilité de sanctionner ces délits par une peine d'emprisonnement doit être abolie; le principe de proportionnalité doit guider toute sanction pécuniaire. Cela dit, je constate que le Ministre de la Justice examine sérieusement cette problématique, comme en témoigne le document m'ayant été remis qui établit des comparaisons entre la législation roumaine relative à la diffamation et à la calomnie et des dispositions similaires issues de certains États membres du Conseil de l'Europe. J'aimerais cependant rappeler que, en la matière, le libellé de l'article 10 de la Convention européenne et, surtout, l'interprétation qui en est faite par la Cour européenne se veulent les guides les plus appropriés; ils doivent impérativement être au cœur des réformes à entreprendre. Les exigences posées par la jurisprudence de la Cour en matière de liberté d'expression ne représentent que le standard minimum à atteindre, alors que une tendance vers la décriminalisation de la diffamation et de la calomnie commence à se profiler en Europe<sup>50</sup>.
60. Enfin, le dernier rapport de l'ECRI sur la Roumanie<sup>51</sup> dénonçait l'attitude des médias roumains, et plus particulièrement celle de la presse écrite, en ce qu'ils avaient tendance à verser dans le sensationnalisme. De même, il appert qu'un certain nombre de journalistes ne se donneraient pas la peine de s'assurer du sérieux de leurs affirmations avant de les rendre publiques. Or, dans un cas comme dans l'autre, la crédibilité et l'image de la profession de journaliste se trouvent ternies, et cette remise en cause de l'éthique journalistique fournit des arguments en faveur d'un encadrement plus restrictif de la libre expression. Afin de briser ce cercle vicieux, il est essentiel qu'un réel mécanisme d'autorégulation soit mis en place. L'élaboration d'un code de déontologie et la création d'un organe indépendant chargé de son application représenteraient des avancées considérables en ce sens. J'exhorte le Gouvernement à encourager et à appuyer une telle démarche.

---

<sup>50</sup> Voir notamment à ce sujet, *Conclusions of the Regional Conference on Defamation and Freedom of Expression*, Strasbourg, 17-18 October 2002.

<sup>51</sup> Second rapport de l'ECRI sur la Roumanie, CRI (2002)5.

## **VI. LE TRAVAIL ET LA SOLIDARITE SOCIALE**

61. La Constitution roumaine garantit la liberté syndicale, le droit au travail, le droit à la sécurité sociale et le droit de grève. Les questions liées aux droits sociaux et à la liberté syndicale ont été soulevées aussi bien avec M. Marian Sirbu, Ministre du travail et de la solidarité sociale, qu'avec les représentants des principaux syndicats. Le Ministre m'a fait part des nouvelles mesures prises par le gouvernement, telle la loi sur le revenu minimum qui a permis à environ 400 000 familles défavorisées de bénéficier d'une allocation financière. De même, il m'a signifié l'existence de projets législatifs en cours visant à garantir la mise en place de syndicats et de conventions collectives dans toutes les entreprises qui emploient plus de 21 salariés. C'est une perspective que je salue et encourage.
62. Pour leur part, les représentants syndicaux m'ont informé de cas de licenciements abusifs de syndicalistes et des difficultés qu'ils rencontrent pour exercer la liberté syndicale, y compris dans les fonctions consultatives qui leur sont confiées par la loi roumaine et le droit européen. Ces dysfonctionnements apparaîtraient en particulier dans les secteurs fortement privatisés comme le tourisme et le secteur bancaire.
63. Qui plus est, le développement rapide vers une économie de marché, la présence grandissante d'entreprises étrangères et le processus d'intégration de l'acquis communautaire dans l'ordre juridique roumain posent de nouveaux défis, exigent une adaptation des structures et des efforts ciblés. En effet, l'adoption de nouvelles normes dans le secteur social implique la consultation des partenaires sociaux ainsi qu'un appareil administratif et judiciaire capable de mettre en œuvre ces normes de manière efficace. Or, compte tenu de l'urgence et du volume des réformes en cours, le dialogue social ne semble pas avoir le rôle prépondérant souhaitable. De plus, les lenteurs actuelles de la justice civile rendraient inefficace la protection judiciaire accordée aux salariés et aux syndicats. Pour cette raison, une justice plus proche des partenaires sociaux et capable de réagir rapidement aux problèmes posés par un monde du travail en pleine évolution me semble nécessaire. J'encourage donc le Gouvernement à examiner la possibilité de créer des tribunaux du travail et de leur accorder le fondement constitutionnel nécessaire. Il serait également souhaitable que la Roumanie accepte dans les meilleurs délais d'être liée par la procédure de réclamation collective prévue par la Charte sociale européenne révisée.

## **VII. LA COOPERATION AVEC LA SOCIETE CIVILE**

64. La transition qui s'opère en Roumanie dans le domaine de la participation de la société civile dans la vie publique a aujourd'hui des effets à différents niveaux. Tout d'abord, pendant mon séjour, et lors de mes visites sur le terrain, j'ai cru comprendre qu'il existe un malaise du fait de la prolifération incessante d'ONG dont le professionnalisme laisserait à désirer. Ensuite, bien qu'un dialogue entre les ONG et le Gouvernement soit en principe entretenu, celui-ci reste encore très aléatoire dans certains domaines. Je me permets de rappeler ici les conclusions prises cette année à Ankara sur « le rôle de la

société civile dans la consolidation de la démocratie moderne »<sup>52</sup> où l'on souligne l'importance de maintenir un vrai dialogue et une réelle coopération entre l'État et les organisations non-gouvernementales. J'incite par conséquent les autorités roumaines à considérer les ONG comme de véritables partenaires dans le jeu démocratique et les ONG à s'organiser de telle sorte que leur rôle soit approprié, reconnu et respecté. Enfin, je suis d'avis que l'institution de l'Ombudsman serait un instrument important, de par son rôle de médiation, pour favoriser la coopération entre les autorités et les représentants de la société civile.

## **OBSERVATIONS FINALES ET RECOMMANDATIONS**

65. La Roumanie est une démocratie respectueuse des droits de l'Homme. Des progrès considérables ont été accomplis depuis son adhésion au Conseil de l'Europe en 1993 grâce à la grande détermination des autorités roumaines. Afin de les assister et les encourager dans la poursuite de leurs objectifs et, conformément à l'article 8 de la Résolution (99) 50, le Commissaire recommande ce qui suit :

1. En ce qui concerne les pouvoirs exceptionnels du Procureur général, limiter, par la voie législative, les cas d'ouverture du recours en annulation d'un jugement final en matière civile et s'assurer, en attendant, que la loi en vigueur soit interprétée et appliquée de la manière la plus restrictive par les procureurs et les tribunaux afin d'éviter que d'autres violations de l'article 6.1 de la Convention européenne ne se produisent ;
2. Afin de faire face au problème de surpopulation carcérale, développer un régime de peines alternatives, une gestion efficace des libérations conditionnelles et une politique judiciaire faisant appel à la modération dans le recours à des peines privatives de liberté ;
3. Assurer l'efficacité des enquêtes et des poursuites à l'égard d'agents publics ayant commis des abus ; intensifier, en collaboration plus étroite avec les ONG, les programmes de formation visant à sensibiliser davantage les autorités et en particulier la police envers certains groupes vulnérables, notamment la communauté rom/tsigane et les victimes de la traite d'êtres humains et de la violence domestique ;
4. En ce qui concerne les enfants abandonnés, s'assurer que, parallèlement au processus de fermeture des institutions vétustes pour l'enfance, soient mis en place des programmes d'encadrement afin de promouvoir l'intégration sociale des jeunes quittant ces institutions; élaborer une politique de prévention de l'abandon par le biais de campagnes de sensibilisation et d'éducation; examiner la possibilité de mettre en place des centres maternels d'accueil;

---

<sup>52</sup> Voir les conclusions de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux Droits de l'Homme sur le séminaire relatif au Rôle de la société civile dans la consolidation de la démocratie moderne, Ankara, 6-7 mai 2002.

CommDH(2003)7

5. Renforcer les programmes d'assistance et de protection des victimes de la traite d'êtres humains, en assurant une mise en œuvre effective de la nouvelle loi tout en poursuivant les efforts de coopération régionale et internationale ;
  6. Développer davantage les programmes destinés aux adultes souffrant de troubles mentaux ;
  7. Assurer une meilleure protection et assistance aux victimes de violence domestique par l'adoption d'une nouvelle loi, une application efficace des dispositions du Code pénal, ainsi que l'ouverture de foyers d'accueil ;
  8. Allouer les ressources nécessaires au développement de la stratégie nationale pour les Roms/Tsiganes afin d'améliorer leur condition ; réduire ou éliminer les frais afférents à la délivrance d'un certificat de naissance ; prendre les mesures nécessaires afin de remédier au grave problème d'hygiène publique qui afflige le quartier Ferentari ;
  9. Favoriser le travail de l'Avocat du peuple en lui donnant, entre autres, des locaux faciles d'accès à tous ;
  10. Poursuivre la réforme législative relative aux délits de calomnie et de diffamation, en éliminant notamment la possibilité de sanctionner ces délits par une peine d'emprisonnement et en faisant primer la défense de bonne foi du journaliste sur celle de la véracité du propos, et ce en conformité avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme ;
  11. Encourager la mise en place d'un mécanisme d'autorégulation pour les journalistes, par l'élaboration d'un code de déontologie et la création d'un organe indépendant chargé de son application ;
  12. Examiner la possibilité de créer des tribunaux du travail et de leur accorder le fondement constitutionnel nécessaire ;
  13. Ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, et examiner, en vue de sa ratification, le Protocole additionnel n° 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme interdisant toute forme de discrimination ;
  14. Accepter la procédure de réclamation collective prévue par la Charte sociale européenne révisée.
66. Conformément à l'article 3 f) de la Résolution (99) 50, le présent rapport est adressé au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire.



**Commentaires additionnels**

67. Le présent rapport a été présenté devant le Comité des délégués des Ministres du Conseil de l'Europe le 27 novembre 2002. Au terme de cette présentation et à la lumière des commentaires apportés par le Représentant permanent de la Roumanie, le Commissaire a décidé d'ajouter les précisions suivantes concernant les mesures prises par les autorités roumaines à la suite de sa visite :

- En ce qui a trait au système pénitentiaire, suite à la parution du présent rapport, le Ministre des Affaires étrangères proposera au Gouvernement de rendre public les rapports de visite du CPT.
- Concernant la liberté d'expression, le Président de la République a renvoyé devant le Parlement un projet de loi modifiant les articles 205 et 206 du Code pénal relatif aux délits de calomnie et de diffamation.
- Les autorités roumaines ont tenu à réaffirmer leur volonté d'assurer une mise en œuvre efficace des mesures promulguées en 2001 et tendant à l'amélioration de la situation des Roms/Tsiganes dans le domaine de la santé. Parmi celles-ci figurent principalement le Protocole de Partenariat réglementant la collaboration entre le Ministère de la Santé et de la famille et le Partie Sociale Démocrate des Roms/Tsiganes, la création de la Commission ministérielle pour les Roms/Tsiganes et l'Accord établissant l'institution du médiateur sanitaire (un représentant de la communauté nommé par celle-ci pour assurer le rôle d'intermédiaire avec les autorités locales). Concernant cette dernière mesure, le Gouvernement affirme être en mesure d'établir, dans le courant de l'année 2003, un médiateur sanitaire dans l'ensemble des départements du pays.

Alvaro Gil-Robles  
Commissaire aux Droits de l'Homme



**RAPPORT**  
**DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME,**  
**M. ALVARO GIL-ROBLES,**  
**SUR SA VISITE EN POLOGNE**  
**DU 18 AU 22 NOVEMBRE 2002**

**à l'attention du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire**

*[CommDH(2003)4]*

CommDH(2003)7

## INTRODUCTION

*Conformément à l'article 3(e) de la Résolution (99)50 du Comité des Ministres sur le Commissaire aux Droits de l'homme du Conseil de l'Europe, j'ai accepté l'invitation de M. Włodzimierz Cimoszewicz, Ministre polonais des Affaires étrangères, à me rendre en Pologne en visite officielle du 18 au 22 novembre 2002. Je tiens à remercier le Ministre pour son invitation et pour les ressources qu'il a mises à ma disposition tout au long du séjour, ainsi que M. Jakub Wolasiewicz et Mme Renata Kowalska pour l'organisation de cette visite. J'ai visité Varsovie, Katowice et Cracovie et j'étais accompagné de M. Christos Giakoumopoulos, Directeur de mon Bureau et de Mme Satu Suikkari, membre du Bureau. Mme Anja Snellman a participé à la préparation de la visite. Je voudrais également remercier le Représentant permanent de la Pologne auprès du Conseil de l'Europe et les membres de la Représentation, pour leur coopération et leur assistance. Je tiens à remercier Dr Hanna Machinska, Directrice du Centre d'Information et de Documentation du Conseil de l'Europe, pour son assistance précieuse dans l'organisation de la visite, en particulier en ce qui concerne la réunion avec les organisations non gouvernementales.*

*Pendant mon séjour, j'ai rencontré le Ministre des Affaires étrangères, le Ministre de la Justice, le vice-Ministre de la Justice, le vice-Ministre de la Défense, le vice-Ministre des Affaires intérieures et de l'Administration, le Plénipotentiaire du gouvernement pour l'Égalité entre les femmes et les hommes, des représentants du Bureau du Premier ministre, le Commissaire aux Droits civils, le Médiateur des enfants, le conseiller du Président en matière de Droits de l'homme, le Président du Tribunal constitutionnel, des membres de la Commission parlementaire sur les Droits de l'homme et la Justice, le Voïvode de Silésie, le Voïvode de Malopolska et le Plénipotentiaire de Nowy Targ pour les Minorités. Le sommet de l'OTAN à Prague coïncidant en partie avec ma visite, je n'ai malheureusement pas eu l'occasion d'aborder certains sujets de préoccupation directement avec les interlocuteurs pertinents, comme le Premier ministre et le Ministre des Affaires intérieures et de l'Administration. J'ai rencontré des représentants de l'Association du barreau polonais, d'ONG et de syndicats. J'ai visité la maison d'arrêt de Warszawa-Bialoleka, le Centre des droits de la femme de Varsovie, le centre d'accueil pour réfugiés de Debak-Podkowa Lesna, une maison de détention provisoire pour mineurs à Katowice et Auschwitz-Birkenau. Mon équipe s'est rendue dans une communauté rom/tsigane à Nowy Targ.*

## REMARQUES GÉNÉRALES

La Pologne est devenue membre du Conseil de l'Europe le 26 novembre 1991 et a ratifié la Convention européenne des droits de l'homme le 19 janvier 1993. La Pologne a également ratifié les Protocoles 1, 4, 6 et 7 à la Convention et signé le Protocole 13 relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances, mais n'a pas encore signé le Protocole 12, qui prévoit une interdiction générale de la discrimination. La Pologne a ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte sociale européenne, mais elle n'a pas encore signé la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Charte sociale européenne révisée.

Des réformes ont eu lieu dans le contexte de l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne, prévue pour 2004. La Pologne est passée avec succès d'un régime communiste à une société démocratique fondée sur l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme. Toutefois, un certain nombre de préoccupations subsistent, qui devront être traitées dans les meilleurs délais. La dernière décennie a vu l'émergence de nouveaux défis liés aux droits de la femme, à la xénophobie ou encore à la traite d'êtres humains.

Le présent rapport porte sur certaines questions soulevées au cours de mes entretiens avec des représentants d'autorités nationales et locales, d'organisations non gouvernementales, d'instances de protection des droits de l'homme et de syndicats, et des parlementaires. Ces questions concernent (I) le système judiciaire, la police et l'armée, (II) la non-discrimination et la situation des minorités, (III) les femmes et les enfants, (IV) la traite d'êtres humains, (V) les réfugiés et les demandeurs d'asile, (VI) l'emploi et les droits sociaux et (VII) la liberté d'expression et des médias.

## **I. SYSTÈME JUDICIAIRE, POLICE ET ARMÉE**

### **Lenteur de la procédure judiciaire**

La durée excessive des procédures judiciaires porte un grave préjudice à l'Etat de droit. Le déni de l'application rapide des droits risque en outre d'entraîner un enchaînement de conséquences négatives dans des situations très diverses, dont certaines sont abordées dans le présent rapport : dans les affaires de violence domestique, la lenteur de la procédure risque de contraindre la victime à continuer à vivre avec son agresseur dans l'attente d'un procès ; des mineurs restent dans des maisons de détention provisoire plus longtemps que prévu, dans l'attente d'une décision concernant leur placement<sup>53</sup> ; les retards sont également préjudiciables pour les litiges sociaux et professionnels (non-paiement de salaires, contestation de licenciements, suspension de prestations sociales, expulsions). Ainsi, en règle générale, les plus favorisés et les mieux placés passent devant les personnes plus vulnérables, qui se voient nier la protection judiciaire nécessaire. En somme, une justice lente équivaut à une absence de justice.

Le système judiciaire polonais est surchargé, avec de nombreuses affaires en attente, surtout dans la région de Varsovie. Selon des informations fournies par le gouvernement, la durée moyenne des procédures en première instance dans les affaires criminelles a atteint 28,6 mois à Varsovie, tandis que dans d'autres régions elle est d'environ 5,4 mois pour les tribunaux de district et 6 mois pour les tribunaux régionaux. Dans les affaires civiles, le délai moyen est de 5,4 mois pour les tribunaux de district et 6,8 mois pour les tribunaux régionaux. A Varsovie, de nombreuses procédures civiles ont duré plus de cinq ans.

---

<sup>53</sup> Voir plus loin le chapitre sur les femmes et enfants, et le rapport « Human Rights in the OSCE Region : the Balkans, the Caucasus, Europe, Central Asia and North America », de la *Fédération Internationale Helsinki pour les Droits de l'Homme*, 2002 (événements 2001), p.251.

CommDH(2003)7

Le gouvernement polonais a pleinement conscience de l'ampleur de ce problème, et j'en ai parlé longuement avec le vice-Ministre de la Justice, M. Sylweryusz Królak. Les retards de procédure sont le plus souvent imputés à une insuffisance de ressources, mais aussi à une mauvaise administration, à la structure lourde du système judiciaire et à la pénurie de juges et de procureurs.

Ce problème est également reflété par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la plupart des arrêts constatant une violation de la Convention de la part de la Pologne concernant le droit à un procès équitable dans un délai raisonnable (affaire de durée excessive, article 6). Un nombre important d'affaires a également trait au droit à la liberté et à la sûreté, et plus précisément à la prolongation de la détention provisoire (article 5). Face aux multiples violations constatées par la Cour européenne des droits de l'homme, le gouvernement a pris différentes mesures pour remédier à cette situation, en réorganisant le système judiciaire pour simplifier et accélérer la procédure :

simplification de la procédure judiciaire, projets de modifications de la législation pertinente (Code de procédure correctionnelle, Code de procédure pénale et Code de procédure civile) ;

modification de l'organisation des tribunaux de droit commun comme, par exemple, création de tribunaux municipaux examinant les affaires civiles et criminelles mineures, et ajustement du ressort territorial des juridictions ;

augmentation du personnel judiciaire ;

augmentation du budget ;

renforcement du contrôle administratif des tribunaux grâce à des inspections régulières des tribunaux de droit commun, portant entre autres sur la planification des audiences ;

modification de la voie d'exécution judiciaire, création de sections administratives distinctes au sein des tribunaux afin de décharger les juges des tâches administratives ; gestion informatique du système judiciaire ;

amélioration de la situation à Varsovie, grâce à des mesures spéciales visant en particulier les mauvaises conditions de travail dans les locaux actuels. L'acquisition de nouveaux bâtiments est en cours, et quand il y aura suffisamment de place, le tribunal de district de Varsovie-Praga et le tribunal régional de Varsovie seront dissociés.

Ces réformes devraient réduire la durée des procédures dans les années à venir. Elles devront cependant être mises en œuvre de façon effective et recevoir les ressources budgétaires nécessaires. Parallèlement, l'ampleur de ces mesures a entraîné une certaine confusion chez des personnes impliquées dans la procédure judiciaire et j'aimerais encourager le gouvernement à s'assurer que des informations et une formation suffisantes soient fournies au sujet des réformes.

En ce qui concerne la création de recours internes effectifs en cas de retards de la procédure judiciaire, un groupe de travail a été établi suite à l'arrêt Kudla c. Pologne<sup>54</sup> pour préparer une législation appropriée. Entre temps, dans une décision du 4 décembre 2001<sup>55</sup>, le tribunal constitutionnel polonais a jugé que l'article 417 du Code civil autorise les tribunaux nationaux à conclure à une violation de cet article – qui concerne la responsabilité des fonctionnaires (y compris tribunaux) pour les préjudices causés par eux dans l'exercice de leurs fonctions – et à accorder une compensation, sans qu'il soit nécessaire d'établir la faute du fonctionnaire en question. Selon le gouvernement polonais, cette décision marquante devrait permettre aux personnes physiques et morales de prétendre à des dommages-intérêts en raison de la lenteur de la procédure et de la durée de la détention. Toutefois, d'après la jurisprudence de la Cour et la pratique du Comité des Ministres en matière de contrôle de l'exécution des jugements, la possibilité d'obtenir des dommages-intérêts est satisfaisante surtout quand la procédure nationale est terminée. En revanche, lorsque l'affaire est encore pendante, la solution la plus appropriée est, outre l'octroi de dommages-intérêts, l'accélération de la procédure en question. Cette possibilité, qui existe aujourd'hui dans beaucoup d'Etats membres, devrait également faire partie des nouveaux recours envisagés par les autorités polonaises.

J'aimerais aussi suggérer aux autorités d'envisager sérieusement de régler à l'amiable au niveau national les affaires concernant une violation manifeste de l'article 6 de la Convention. Le Commissaire aux Droits civils de Pologne pourrait jouer un rôle important dans ce processus. Pour les affaires déjà pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme, j'encourage le gouvernement et les requérants, avec la Cour, à utiliser de façon effective la procédure de règlement amiable prévue aux articles 38 et 39 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Il convient enfin de souligner que la lenteur de la procédure entraîne une insécurité juridique et, partant, le déni d'un aspect essentiel de l'Etat de droit. Compte tenu de ces préoccupations et du temps qui s'est écoulé depuis qu'elles ont été mises en évidence pour la première fois par la Cour, les autorités polonaises devraient se consacrer de toute urgence à la recherche ciblée de solutions aux défaillances du système judiciaire.

### **Administration pénitentiaire**

Au cours des dernières années, le nombre de détenus a augmenté régulièrement et depuis 2000 il dépasse la capacité des établissements pénitentiaires.<sup>56</sup> J'ai abordé cette question avec des représentants du ministère de la Justice, qui m'ont fait savoir que certaines améliorations avaient été apportées au financement de l'administration pénitentiaire et à la législation pertinente.<sup>57</sup> Un programme a été élaboré pour

---

<sup>54</sup> Arrêt n° 30210/96 de la Grande Chambre de la Cour européenne des Droits de l'Homme, 26/10/2000.

<sup>55</sup> Affaire n° SK18/2000, Journal officiel du 18 décembre 2001 (n°145, point 1638).

<sup>56</sup> Au 31 mai 2002, les prisons accueillait 81 050 personnes, pour une capacité prévue de 69 067. Le problème de la surpopulation des prisons est également soulevé dans le rapport concernant la visite du Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) en Pologne en 2000, doc. CPT/Inf(2002)9.

<sup>57</sup> Le budget de l'administration pénitentiaire augmente chaque année. En 1999, il était de 1 086 156 000 zlotys polonais et pour 2003 il devait être de 1 449 570 000 zlotys. Le budget de 2000

CommDH(2003)7

augmenter le nombre de places dans les prisons et les maisons d'arrêt. Il met l'accent sur la reconstruction et l'extension des infrastructures existantes. Le besoin de prisons supplémentaires est urgent, mais leur construction prendra plusieurs années. L'émergence du crime organisé avait créé une demande de sanctions plus rigoureuses à l'égard des crimes graves. Cela étant, il est extrêmement important de ne pas laisser ces demandes influencer l'approche de la politique générale des peines. Au contraire, le recours à des peines non carcérales devraient être plus fréquent, surtout pour les jeunes et les auteurs d'infractions mineures, afin de non seulement réduire la population carcérale mais aussi pour réduire les risques de récidive grâce à une réinsertion positive dans la société.

J'ai visité la maison d'arrêt de Warszawa-Bialoleka, qui accueille actuellement environ 1 700 prisonniers, alors que sa capacité officielle est de 1 200 places. Dans la plupart des cellules, il y a encore six lits, alors que le Comité pour la prévention de la torture (CPT) a recommandé un maximum de quatre lits par cellule. Des mesures ont été prises afin de mettre en œuvre les recommandations présentées par le CPT dans ses rapports de 1996 et 2000 sur la Pologne, en particulier au sujet de la rénovation de la prison et du développement d'un programme d'activités pour les détenus. Il est prévu de mettre en œuvre les autres recommandations dans un proche avenir.

Plusieurs détenus m'ont fait part de leurs difficultés d'accéder aux services d'un avocat. Ils m'ont expliqué que les avocats privés se déplacent sur demande mais que la plupart des prisonniers n'ont pas les moyens de faire appel à eux. Il semblerait que les avocats commis d'office rendent rarement visite à leurs clients. Ceci est alarmant. Par ailleurs, des problèmes similaires m'ont été signalés dans la maison de détention provisoire pour mineurs que j'ai visitée à Katowice. Bien qu'il m'ait été suggéré lors de rencontres avec les représentants des associations du barreau que les manquements signalés ne sont pas systématiques, j'encourage ces associations et le ministère de la Justice à examiner cette question de plus près et à prendre en conséquence des mesures appropriées. La compétence du Conseil de l'Europe en la matière pourrait s'avérer utile.

### **Police et armée**

Des cas de mauvais traitements et même de décès pendant la garde à vue ont été signalés.<sup>58</sup> Il semblerait que les victimes d'indifférence policière et de mauvais traitements par ces derniers soient le plus souvent des prostituées, des Roms/Tsiganes et des victimes de la traite d'êtres humains. Ces violences policières ne seraient

---

représentait une augmentation de 3,9 % par rapport à l'année précédente, celui de 2001 une augmentation de 7,5 %, celui de 2002 une augmentation de 12,9 %, et celui de 2003 représente une augmentation de 5,6 %.

<sup>58</sup> Voir « Human Rights in the OSCE Region : the Balkans, the Caucasus, Europe, Central Asia and North America » de la *Fédération Internationale Helsinki pour les Droits de l'Homme*, 2002 (événements 2001), p. 250. la Déclaration du Centre européen pour les droits des Roms à l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) 2002 le 11 septembre 2001 et le rapport 2002 de la Fédération Internationale Helsinki pour les Droits de l'Homme sur la Pologne.



souvent pas signalées, les victimes craignant d'être elles-mêmes poursuivies.<sup>59</sup> En outre, les affaires de violence policière ne font pas toujours l'objet d'enquêtes impartiales et atteignent rarement les tribunaux. Dans ce contexte, j'ai noté avec une certaine satisfaction que le projet de renforcement de la politique antidiscriminatoire (« Strengthening anti-discrimination policy ») financé par le programme PHARE de l'Union européenne, qui sera mis en œuvre en 2003-2004, comprend des formations pour les magistrats et la police.

Conscients de l'existence d'incidents isolés, le Commissaire aux Droits civils et le Vice-Ministre des Affaires intérieures et de l'Administration, M. Zenon Kosiniak-Kamysz, ont nié le caractère systématique des brutalités policières. Toutefois, compte tenu de la fréquence des allégations, il est impératif que le gouvernement garantisse des enquêtes rapides et correctes dans ces affaires.

J'ai évoqué avec le vice-Ministre de la Défense, M. Piotr Urbankowski, la pratique du bizutage, ou *fala*, dans l'armée<sup>60</sup>. Le bizutage veut que les nouvelles recrues soient soumises à des brimades et des humiliations par des anciens<sup>61</sup>. Le Code pénal polonais prévoit des peines d'emprisonnement pour le fait d'humilier ou d'insulter un subordonné.<sup>62</sup> Pourtant, plusieurs centaines de cas sont signalés chaque année<sup>63</sup> et on peut supposer que beaucoup d'autres ne le sont pas.

Les responsables du ministère de la Défense ont admis que le bizutage est un problème bien connu et ont mentionné plusieurs mesures concrètes prises pour y remédier, notamment en matière de formation, d'assistance psychologique et de surveillance accrue. Une ligne téléphonique confidentielle a été mise en place pour que les victimes puissent parler de leur situation ou de celle d'autres appelés. Si une affaire urgente est signalée, les informations sont transmises à la gendarmerie pour intervention immédiate. Ces mesures ont déjà contribué à une légère diminution du nombre de cas.

Il est toutefois difficile de lutter contre le bizutage, parce que c'est une pratique largement acceptée parmi les recrues et que la solidarité qui les lie rend les poursuites difficiles. Je soutiens l'action du ministère de la Défense dans ce domaine et je demande au gouvernement de poursuivre ses efforts. Le bizutage est un abus

---

<sup>59</sup> Voir par exemple, « European Roma Rights Centre Statement to the 2002 Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE) Implementation meeting on human dimension issues », le 11 septembre 2002.

<sup>60</sup> Cette pratique a également été mentionnée comme un sujet de préoccupation par le Comité contre la torture des Nations Unies dans ses Observations finales et recommandations de mai 2000, doc. A/55/44, paras 82-95. Pour des exemples de bizutage dans l'armée polonaise, voir « Human Rights in the OSCE Region: the Balkans, the Caucasus, Europe, Central Asia and North America » de la *Fédération Internationale Helsinki pour les Droits de l'Homme*, 2002 (événements 2001), p. 251.

<sup>61</sup> Amnesty International a par exemple signalé que des anciens avaient mis le feu à une jeune recrue et poussé ou forcé de nouvelles recrues à essayer de se pendre et à sauter d'un camion en accélération. Il y a également eu des cas d'extorsion de fonds. Le bizutage en Pologne a par ailleurs entraîné des suicides.

<sup>62</sup> Les mauvais traitements physiques ou psychologiques peuvent entraîner jusqu'à cinq ans de réclusion, ou dix ans si l'auteur a fait preuve d'une cruauté particulière. Si ces mauvais traitements ont poussé la victime à tenter de mettre fin à ses jours, la peine peut être portée à douze ans.

<sup>63</sup> 300 cas de bizutage ont été signalés en 2000 et 255 en 2001.

CommDH(2003)7

d'autorité particulièrement grave, il incombe, en tout état de cause, au gouvernement d'y remédier. Par ailleurs, les médias pourraient jouer un rôle important pour mettre fin à l'acceptation du *fala* par la population en général, les recrues actuelles et à venir et l'Etat-major à tous les niveaux.

## II. NON-DISCRIMINATION ET SITUATION DES MINORITÉS

### Non-discrimination

La Constitution polonaise reconnaît l'égalité de tous devant la loi, sans discrimination dans la vie politique, sociale ou économique pour une raison quelconque.<sup>64</sup> La Constitution garantit l'égalité des droits pour les hommes et les femmes, tandis que le Code du travail interdit la discrimination sur le marché du travail. La Pologne n'a pas encore signé le Protocole N°12 à la Convention européenne des droits de l'homme relatif à l'interdiction générale de la discrimination, et bien que cela soit envisagé, aucune indication quant à une date possible de ratification<sup>65</sup> ne m'a été communiquée. Des représentants du ministère de la Justice ont suggéré qu'il est possible que le gouvernement attende de voir se développer la jurisprudence à la Cour européenne des droits de l'homme pour mesurer pleinement les implications du Protocole. J'aimerais toutefois encourager le gouvernement à signer et à ratifier le Protocole en temps voulu, compte tenu du fait que la Constitution polonaise interdit toute forme de discrimination.

Malgré la disposition de la Constitution interdisant la discrimination au sens large, la législation polonaise visant spécifiquement à lutter contre la discrimination – en matière de logement, de relations contractuelles entre particuliers, d'accès aux lieux publics - est peu abondante. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance a déjà mis en évidence le besoin de dispositions législatives plus spécifiques dans ces domaines.<sup>66</sup> C'est avec satisfaction que j'apprends que le Parlement examine un projet de loi amendant le Code du Travail qui empêcherait toute discrimination directe ou indirecte, liée au sexe, à la race, à l'origine ethnique, à la croyance religieuse, au handicap, à l'âge et l'orientation sexuelle, et fournirait également une réglementation spécifique quant au harcèlement sexuel sur le lieu de travail. J'encourage le Parlement à adopter ce projet de loi dans les meilleurs délais.

Des représentants de la société civile ont attiré mon attention sur des manifestations de discrimination de la part d'autorités publiques ou de particuliers, fondées sur le sexe, l'orientation sexuelle, un handicap ou la contamination par le VIH/SIDA. J'ai été informé de crimes de haine perpétrés contre des homosexuels, qui ne bénéficient pas toujours d'une protection appropriée de la part de la police. Il est aussi arrivé que des homosexuels se voient refuser des soins médicaux car on craignait qu'ils ne soient séropositifs. Il semblerait que le traitement des patients séropositifs ne soit pas

<sup>64</sup> Article 32 de la Constitution polonaise.

<sup>65</sup> A la date du 24 février 2003, 27 Etats membres ont signé le Protocole et trois l'ont ratifié.

<sup>66</sup> Voir « Second rapport sur la Pologne » de l'ECRI, doc. CRI(2000)34. Voir aussi « le Rapport régulier 2002 sur les progrès réalisés par la Pologne sur la voie de l'adhésion à l'Union européenne », qui note que la transposition en droit national du principe de non-discrimination, y compris l'acquis communautaire en matière de lutte contre la discrimination, est limitée.

toujours adéquat : il peut par exemple être difficile d'obtenir un traitement, en raison de craintes concernant la transmission du virus. Il a été signalé par ailleurs qu'une attention supplémentaire devrait être consacrée à l'accès à l'éducation, à l'emploi, aux retraites et au logement des personnes handicapées.

J'ai été heureux de noter les récentes mesures prises par le gouvernement pour renforcer la lutte anti-discrimination, notamment l'établissement d'un Plénipotentiaire pour l'Égalité de statut entre les femmes et les hommes en novembre 2001 et la décision du Parlement de ratifier le protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes des Nations Unies, permettant aux femmes, à titre individuel ou collectif, de soumettre devant le Comité de contrôle des plaintes pour violations des droits protégés par la Convention. Un projet de loi à ce sujet, prévoyant la création d'un nouveau bureau pour l'égalité entre les sexes, devrait être rédigé. Le mandat du Plénipotentiaire a été étendu par une Ordonnance du gouvernement de juin 2002, afin de couvrir la non-discrimination de façon générale, en attendant l'établissement d'une nouvelle instance. Le Plénipotentiaire a déjà pris des initiatives importantes dans le cadre de son mandat étendu et je demande au gouvernement et au parlement de les considérer sérieusement. Chargé de s'occuper de l'établissement d'une nouvelle instance de lutte contre la discrimination, il a préparé un projet de loi, actuellement en cours d'examen, sur un Inspecteur général pour la prévention de la discrimination.

### **Situation des minorités**

Le 20 décembre 2000, la Pologne a ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2001. Elle a soumis un rapport initial concernant son application au Comité consultatif de la Convention-cadre le 10 juillet 2002. Le suivi de la mise en œuvre de la Convention-cadre a donc commencé et j'encourage les autorités polonaises à poursuivre le dialogue avec le Comité consultatif. La Pologne n'a ni signé ni ratifié la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

D'après le rapport initial relatif à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, la Pologne accueille 13 minorités nationales et ethniques, représentant une population que l'on estime à un million de personnes.<sup>67</sup> Au cours de ma visite, des représentants de minorités ont déclaré que la xénophobie, l'antisémitisme et les stéréotypes négatifs à l'égard des minorités sont courants, et ont insisté sur la nécessité de promouvoir la tolérance, en commençant par les programmes scolaires. Certaines minorités déplorent en outre des difficultés de préservation de leur culture et de leur langue, des difficultés d'accès aux médias et des situations sociales défavorables dans des secteurs comme le logement et l'emploi.

---

<sup>67</sup> Le rapport du 10 juillet 2002 présenté par la Pologne conformément à l'article 25 §1 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ACFC/SR (2002)2) fait état de la présence des minorités suivantes : Bélarussiens, Tchèques, Caraïtes, Litvaniens, Lemks, Allemands, Arméniens, Tsiganes, Russes, Slovaques, Tatares, Ukrainiens et Juifs.

CommDH(2003)7

Bien que la Constitution polonaise et d'autres lois contiennent des dispositions sur la protection des minorités, des représentants ont confirmé que l'absence de dispositions plus détaillées dans certains domaines est un sujet de préoccupation majeur. Par exemple, le droit d'utiliser des langues minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives n'est pas garanti par la loi. Actuellement, le statut des minorités est principalement régi par des traités bilatéraux de bon voisinage et de coopération amicale ; ces derniers ne couvrent cependant pas l'ensemble des minorités. Ainsi, le fondement juridique de la protection des minorités manque de cohérence.

L'établissement d'une nouvelle instance pour la protection des minorités est envisagé dans un projet de loi actuellement examiné par le parlement, qui propose un Inspecteur général pour les minorités nationales et ethniques. Les autorités polonaises m'ont demandé de donner un avis sur les fonctions et les structures des deux nouvelles institutions envisagées dans le domaine de la non-discrimination et la protection des minorités. Je me réjouis de ces efforts pour le renforcement de cadre institutionnel et j'aimerais encourager le Parlement à considérer soigneusement les relations entre les institutions proposées, car elles concernent des problèmes étroitement liés. J'entamerai donc, avec plaisir, dans un proche avenir un dialogue avec le Gouvernement au sujet de ces initiatives importantes et je réserve mes commentaires jusqu'à cette occasion.

### **Situation particulière des Roms/Tsiganes**

D'après le rapport de la Pologne sur la mise en œuvre de la Convention-cadre, la population rom/tsigane est évaluée à 20 000 à 30 000 personnes. Des milliers de membres de la population rom/tsigane se trouvant sur le territoire polonais avant la seconde guerre mondiale ont été victimes de l'Holocauste par les Nazis ; selon certaines estimations, jusqu'à trois-quarts de la population aurait été exterminés.

L'existence de discrimination à l'égard des Roms/Tsiganes dans de nombreux domaines – notamment l'éducation et l'emploi - est largement reconnue.<sup>68</sup> En ce qui concerne l'éducation, l'organisation de classes réservées aux enfants roms/tsiganes est préoccupante : elle a tendance à isoler encore plus ces enfants de leurs camarades et il a été signalé que l'enseignement qui y est dispensé est souvent de moindre qualité. Je suis d'avis, comme le Médiateur des enfants, qu'il faut faire en sorte que tous les enfants roms/tsiganes puissent être inclus dans des classes intégrées, au lieu de classes qui leur sont réservées. Il a été signalé que les contacts avec la police, le ministère public et les juges sont souvent problématiques et que les autorités ne prennent pas toujours au sérieux les plaintes concernant la violence à l'égard des Roms/Tsiganes. Il m'a été rapporté qu'en 2001 un policier avait tué d'un coup de feu un homme Rom/Tsigane soupçonné de vol. J'exhorte les autorités à poursuivre et à conclure l'enquête dans cette affaire.

---

<sup>68</sup> Voir le second rapport de l'ECRI du 2000 sur la Pologne (CRI(2000)34), selon lequel «un désavantage sur le marché du travail peut dans bien des cas être aussi attribué à une discrimination et des préjugés directs, tout comme à une discrimination antérieure dans l'accès à l'éducation et à l'égalité sociale ».

Un projet-pilote a été lancé en 2000 dans la province de Malopolska, dans le sud de la Pologne, pour obtenir une participation totale des Roms/Tsiganes et un niveau de développement égal en matière d'éducation, d'emploi, de santé, d'hygiène et de logement. Les résultats sont satisfaisants, et les autorités sont à l'évidence disposées à mettre en œuvre le projet.<sup>69</sup> Il ne concerne cependant qu'un nombre relativement faible de Roms/Tsiganes, et j'invite le gouvernement à s'occuper d'urgence des problèmes de cette minorité dans tout le pays, à allouer des ressources suffisantes à cet effet, et à envisager de répéter ailleurs l'expérience de Malopolska. Le gouvernement travaille actuellement en coopération avec des gouverneurs de provinces, des militants roms/tsiganes et des ONG, sur un programme national qui devrait être prêt en 2004.<sup>70</sup> Le développement de ce programme national pour les Roms/Tsiganes est prioritaire et je demande au gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour qu'il soit terminé en temps voulu.

### III. FEMMES ET ENFANTS

#### Médiateur des enfants

Une loi, adoptée en 2000, a mis en place l'institution du Médiateur des enfants<sup>71</sup>. Au cours de notre rencontre, M.Pawel Jaros, Médiateur des enfants, a précisé que la lutte contre la violence, les mauvais traitements et l'exploitation commerciale et sexuelle des enfants fait partie de ses priorités. Des initiatives ont été prises pour mettre fin à la violence, comme l'affectation de spécialistes dans différentes régions et la mise en place d'une permanence téléphonique pour les victimes. Le Médiateur a soumis au Président une proposition de mesures législatives portant création d'un dispositif complet de lutte contre la violence. Il a en outre attiré l'attention des autorités sur l'accès limité à l'éducation pour les enfants dans les zones rurales, et sur les problèmes rencontrés pour l'exercice du droit de chaque enfant à exprimer son opinion et à ce qu'elle soit dûment prise en considération. De nombreux domaines prioritaires définis par le Médiateur correspondent aux questions soulevées par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies dans son récent rapport sur la Pologne.<sup>72</sup> Tous ces problèmes sont préoccupants. J'exhorte le Gouvernement et le Parlement à apporter leur soutien aux initiatives visant à y remédier.

---

<sup>69</sup> Des membres de mon Bureau ont visité le village de Bialka Tatrzenska, à Nowy Targ, où le projet-pilote a été mis en œuvre. Des maisons ont été réparées et de nouveaux logements construits. Certaines infrastructures ont été améliorées : un réseau de canalisations et de gestion des déchets a été construit et le système de chauffage perfectionné. Quelques maisons dans le village et dans une localité voisine étaient encore insalubres, en particulier parce que la neige risquait de faire s'effondrer leur toit pendant l'hiver. Le Plénipotentiaire du Voïvode a fait savoir que ces maisons seraient détruites au printemps prochain et remplacées. Une petite école maternelle a été créée pour préparer les enfants de 4 à 5 ans à aller à l'école. Pour éviter les problèmes de langue – parmi les raisons principales de la création de classes spéciales pour les enfants roms/tsiganes – l'enseignement préscolaire dans cette école est dispensé en polonais. Des assistants ont été embauchés pour aider les enfants à passer de classes spéciales à des classes intégrées.

<sup>70</sup> Une Commission consultative pour les questions roms, composée de représentants du gouvernement et de vingt ONG roms/tsiganes a été créée, et elle s'est réunie pour la première fois le 12 novembre 2002.

<sup>71</sup> La même année, la Pologne a ratifié la Convention européenne sur l'exercice des droits de l'enfant des Nations Unies

<sup>72</sup> Voir les Observations finales du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies : Pologne, doc. CRC/C/5/Add.194, 30 octobre 2002.

CommDH(2003)7

### **Visite d'une maison de détention provisoire pour mineurs**

J'ai visité à Katowice une maison de détention provisoire qui accueille chaque année environ 400 enfants, âgés de 13 à 18 ans (dans certains cas exceptionnels, jusqu'à 21 ans). Environ 90 % de ces derniers sont des garçons, mais il existe aussi une section pour les filles. Ce centre accueille les enfants de façon temporaire, dans l'attente d'une éventuelle décision judiciaire les transférant dans une autre institution, centre d'éducation surveillée ou prison pour mineurs. Des activités éducatives et des loisirs étaient prévus ; les enfants ne pouvaient néanmoins pas aller à l'école, étant donné qu'ils étaient censés ne passer que quelques jours dans le centre. Néanmoins, les responsables de la maison de détention ont fait savoir qu'en raison de la lenteur de la procédure judiciaire, il arrive dans des cas exceptionnels que certains enfants restent pendant plusieurs semaines.

En dépit de conditions matérielles assez bonnes et de l'atmosphère chaleureuse créée par le personnel, quelques aspects préoccupants demeurent. On m'a informé que les avocats ne peuvent rencontrer les enfants qu'en présence d'un policier et que, dans la pratique, ils rendent rarement visite aux enfants (voir plus haut « Administration pénitentiaire »). Compte tenu du fait que certains enfants passent plusieurs semaines dans la maison de détention, il est sans aucun doute souhaitable de prévoir plus d'activités éducatives, en vue de faciliter leur réinsertion.

### **Droits en matière de procréation**

Dans ses récentes Observations finales sur la Pologne<sup>73</sup>, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a fait part de ses inquiétudes quant à l'inadaptation des services de planning familial et de l'éducation en matière de sexualité et de santé reproductive, aux difficultés d'accès à des moyens de contraception abordables, ainsi qu'au caractère restrictif de la législation sur l'avortement, qui pousse un grand nombre de femmes à mettre leur santé en péril en recourant à des avortements clandestins. Aux termes de la législation polonaise en vigueur, l'interruption de grossesse est autorisée en cas de péril pour la santé ou la vie de la mère, de forte probabilité de dommages graves et irréversibles pour le fœtus, de diagnostic d'une maladie incurable qui menacerait la vie de l'enfant à naître et si la grossesse est la conséquence d'un acte criminel.<sup>74</sup>

J'ai toutefois été informé que certaines femmes ou jeunes filles s'étaient vu refuser un avortement pour un motif pourtant prévu par la loi. Des femmes se sont également vu refuser l'examen prénatal puisqu'elles étaient soupçonnées de chercher à obtenir un avortement. Les difficultés rencontrées pour avorter légalement dans les hôpitaux publics<sup>75</sup> poussent certaines femmes à subir des avortements illégaux à risque ou à

<sup>73</sup> Voir doc. E/C.12/1/Add.82 du 29 novembre 2002. En 1999, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies se disait aussi préoccupé par la rigueur de la législation sur l'avortement, qui se traduisait par un nombre élevé d'avortements clandestins présentant des risques pour la vie et la santé des femmes, doc. CCPR/C/79/Add.110 of 29.7.1999.

<sup>74</sup> En 1997, le Tribunal Constitutionnel a jugé la libéralisation de l'avortement inconstitutionnelle.

<sup>75</sup> La loi sur la profession médicale de 1996 prévoit une clause de conscience, qu'un médecin peut invoquer pour refuser de mettre fin à une grossesse. Il est alors tenu d'adresser la patiente à un autre médecin ou à un hôpital où l'avortement peut avoir lieu. Toutefois, d'après les informations que j'ai

essayer elles-mêmes d'interrompre la grossesse, ce qui a parfois des conséquences fatales.<sup>76</sup> Le cas d'une jeune fille de 16 ans morte après avoir absorbé une dose massive de laxatifs dans le but de déclencher un avortement m'a été signalé. Je suis préoccupé par la façon dont la législation actuelle est mise en œuvre, car il en résulte de graves obstacles à la jouissance du droit à la santé et à la vie des femmes et des jeunes filles enceintes.

L'éducation sexuelle obligatoire a été supprimée des curriculum scolaires en 1999 et remplacée dans les écoles secondaires par un programme de préparation à la vie de famille. Ces programmes devraient promouvoir une connaissance adéquate des questions reproductives.<sup>77</sup> L'éducation dans ce domaine est essentielle pour l'exercice du droit à la santé, car elle réduit la vulnérabilité au VIH/SIDA et aux maladies sexuellement transmissibles.

### **Violence domestique**

Selon certaines enquêtes nationales effectuées, 18 % des femmes polonaises mariées étaient victimes de violence domestique<sup>78</sup>, tandis que 41 % des femmes divorcées ont affirmé avoir été battues par leur époux à plus d'une occasion. Le Plénipotentiaire pour l'Égalité entre les femmes et les hommes et le Centre des droits de la femme affirment que la violence domestique a été pendant longtemps un sujet tabou, entouré de silence, mais qu'elle a récemment commencé à être abordée et condamnée publiquement. La législation polonaise sanctionne la violence domestique, qu'elle soit physique ou psychologique.<sup>79</sup>

---

reçues, ni les hôpitaux ni les médecins ne suivent cette procédure. Voir «The Anti-Abortion Law in Poland – The functioning, social effects, attitudes and behaviours» de la *Polish Federation for Women and Family Planning*, septembre 2000.

<sup>76</sup> Voir le rapport indépendant «Women in Poland : Sexual and reproductive health and rights » présenté au Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies par la *Polish Federation for Women and Family Planning*, le *Centre des droits de la femme et la Fondation La Strada*, octobre 2002.

<sup>77</sup> Dans ses Observations finales du 30 octobre 2002, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies recommande que la Pologne mette en place des programmes spécifiques de sensibilisation et d'éducation, à l'attention des adolescents, notamment en matière de sexualité et de santé reproductive, doc. CRC/C/15/Add.194.

<sup>78</sup> Voir «Violence against women, in Polish women in the 90s», de *Urszula Nowakowska et Magdalena Jablonska*, qui citent Cette information est basée sur des enquêtes effectuées en 1993 et 1996 par le Centre de recherche sur l'opinion publique auprès de 1087 femmes adultes. Le nombre total de victimes de violence domestique pourrait s'avérer plus important (selon certains estimés, de 25% à 30%), étant donné que ces statistiques ne comprennent pas les femmes vivant en concubinage.

<sup>79</sup> Article 207 du Code pénal.

CommDH(2003)7

Les autorités ont pris certaines mesures pour lutter contre cette violence.<sup>80</sup> En 1999, le ministère de la Justice a préparé une Charte des droits des victimes, visant à promouvoir les droits des victimes et des agresseurs au cours de la procédure judiciaire. Un système de « blue cards » a été mis en place en 1998 par la police nationale, afin de simplifier et d'uniformiser la procédure d'intervention dans les situations de violence domestique. Il comprend des lignes directrices pour la collecte et la gestion des preuves ainsi que des informations sur les droits des victimes et les coordonnées d'institutions qui proposent une assistance. Il s'agit d'une initiative intéressante pour s'attaquer au problème de la violence domestique. Néanmoins, certains points faibles ont été identifiés et il faudrait y remédier rapidement : apparemment, le système n'est pas mis en œuvre correctement dans tout le pays, les cartes ne sont pas toujours utilisées - ou uniquement à la demande de la victime - et le suivi des informations recueillies est inadéquat.<sup>81</sup>

La situation économique des victimes et de leurs familles constitue un facteur dissuasif pour les femmes désireuses de mettre un terme à leur relation. D'après le Plénipotentiaire pour l'Égalité entre les femmes et les hommes, c'est la famille d'une personne violente ou alcoolique qui doit souvent financer son traitement en urgence dans des centres spécialisés. Outre les obstacles financiers, les ONG de défense des droits de la femme insistent beaucoup sur le besoin de lieux d'accueils supplémentaires pour héberger les femmes et les enfants qui doivent fuir leur domicile. A Varsovie, il y a seulement deux refuges (40 places), et dans certaines régions de Pologne il n'y en a aucun. Il a été signalé que la qualité des lieux existants est affaiblie par un manque de formation et de qualifications appropriées.<sup>82</sup>

Il semblerait que la police et le ministère public considèrent souvent la violence domestique comme une affaire privée et que les plaintes sont parfois rejetées au motif que les blessures infligées aux femmes ne sont pas suffisamment graves. Il est indispensable que les autorités polonaises prennent des mesures fermes pour faire en sorte que la violence domestique ne soit plus considérée comme une affaire privée. Une formation obligatoire, avec la participation des ONG, permettrait de sensibiliser les policiers, les procureurs et les juges à ces questions.

---

<sup>80</sup> La réponse du Gouvernement face à la violence domestique est coordonnée par l'Agence nationale pour la résolution des problèmes d'alcool. Cette situation est critiquée par des ONG qui estiment que l'alcoolisme contribue parfois à la violence domestique mais n'en est pas la cause. Voir le rapport indépendant « Women in Poland : Sexual and reproductive health and rights » présenté au Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies par la *Polish Federation for Women and Family Planning*, le *Centre des droits de la femme et la Fondation La Strada*, octobre 2002, et « A report on domestic violence in Poland » de *Minnesota Advocates for Human Rights, Women's Rights Centre and the International Women's Human Rights Clinic at Georgetown University Law Centre*, juillet 2002.

<sup>81</sup> Des craintes ont été exprimées concernant le fait que, l'une des cartes étant intitulée « demande d'assistance », la police est peu disposée à enquêter et à engager des poursuites concernant d'éventuels abus à moins que la carte n'ait été signée par la victime. Toutefois, la violence domestique étant une infraction poursuivie d'office, la requête de la victime ne devrait pas être nécessaire pour entamer une procédure.

<sup>82</sup> Voir le rapport cité ibid dans la note 28 de bas de page



Certaines lacunes doivent être comblées dans la législation existante. Il s'agit en particulier de l'impossibilité d'imposer des ordonnances restrictives, mais aussi d'autres aspects liés à la protection et à l'assistance, qui pourraient être couverts de façon plus complète dans une nouvelle législation. Les recommandations récentes du Conseil de l'Europe à ce sujet contiennent des conseils utiles.<sup>83</sup>

#### IV. TRAITE D'ETRES HUMAINS

Au cours des dernières années, la Pologne est devenue un pays d'origine, de transit et de destination pour la traite d'êtres humains. Les victimes sont essentiellement des femmes et des jeunes filles, mais aussi des jeunes garçons. Des femmes et des enfants polonais sont transférés vers différents pays d'Europe occidentale, principalement à des fins d'exploitation sexuelle. Des femmes et des enfants sont amenés en Pologne en provenance d'Ukraine, de Bulgarie, de Roumanie, de Biélorussie et de Russie. Plusieurs rapports décrivent les terribles conditions de vie des victimes de la traite : privées de papiers d'identité, elles sont maintenues sous le contrôle des trafiquants par des menaces et des actes de violence.<sup>84</sup>

Le Code pénal polonais de 1997 sanctionne la traite d'êtres humains.<sup>85</sup> et la Pologne a récemment ratifié le Protocole visant à prévenir, supprimer et punir la traite d'êtres humains, complétant ainsi la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée. Des protections apportées récemment à la protection des témoins doivent être saluées. Il est cependant évident que des mesures législatives et autres sont indispensables pour renforcer l'assistance aux victimes qui repose actuellement dans une large mesure sur des organisations non gouvernementales recevant une aide financière du gouvernement. J'encourage le gouvernement à ouvrir de nouveaux refuges et à faire en sorte que les victimes reçoivent assistance sociale, soins médicaux, conseils et assistance juridique.

Les victimes de la traite sont souvent expulsées de Pologne en vertu de la loi relative au statut des étrangers, sans grande considération pour leur vulnérabilité. J'ai été informé de plusieurs cas dans lesquels des victimes expulsées étaient attendues à la frontière par des trafiquants avec de nouveaux documents de voyage qui les ont renvoyées aussitôt dans le pays. Des mesures doivent être prises afin que les victimes de la traite ne soient pas expulsées d'une façon qui les rend vulnérables à de nouveaux abus. La création d'une procédure de rapatriement appropriée, tenant compte de la sécurité et de la réinsertion des victimes à leur retour, est extrêmement importante.

---

<sup>83</sup> Recommandation (2002)5 du Comité des Ministres sur la protection des femmes contre la violence et Recommandation 1582 (2002) de l'Assemblée parlementaire sur la violence domestique à l'encontre des femmes.

<sup>84</sup> La Strada, une organisation très active dans la lutte contre la traite, a signalé plusieurs cas où les victimes n'avaient reçu pratiquement aucune protection de la part des autorités, ce qui les exposait à des risques supplémentaires.

<sup>85</sup> La traite d'êtres humains, ainsi que le fait d'amener une personne à se prostituer ou de faciliter la prostitution sont punis d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans. Les peines sont plus lourdes si la victime est mineure, ou si l'auteur a trompé ou enlevé une personne pour la faire se prostituer à l'étranger.

CommDH(2003)7

J'encourage en outre les autorités à accorder des permis de séjour temporaires aux victimes afin de leur permettre de stabiliser leur situation, de mieux se préparer pour un retour éventuel, et de participer à la procédure judiciaire engagée contre les trafiquants.

La formation des gardes frontières, de la police, des magistrats du parquet et du siège, et d'autres autorités est essentielle pour agir efficacement contre les trafiquants et protéger les victimes. Cette formation est actuellement assurée par des organisations non gouvernementales, comme la Fondation La Strada et la Fédération Helsinki. Je demande instamment au Gouvernement d'assumer ses responsabilités à cet égard, en coopération avec les ONG.

Le problème de la traite d'êtres humains doit être confronté par des mesures d'ensemble, et c'est avec satisfaction que j'ai appris la préparation d'un plan d'action national dans ce domaine. Par ailleurs, la coopération régionale avec les pays d'origine et de destination est vitale pour s'attaquer aux causes profondes.

## V. RÉFUGIÉS ET DEMANDEURS D'ASILE

D'après les informations fournies par le ministère polonais de l'Intérieur pour l'année 2001, 4.513 personnes ont demandé le statut de réfugié et 282 personnes, dont 206 originaires de Tchétchénie, l'ont obtenu. Depuis 1999, il y a eu une augmentation significative du nombre de demandeurs d'asile de nationalité russe, en provenance de République de Tchétchénie.

J'ai visité le centre d'accueil pour réfugiés de Debak-Podkowa Lesna en dehors de Varsovie. C'est un lieu de séjour temporaire<sup>86</sup>, dans l'attente du placement des réfugiés dans un centre plus permanent. La majorité des réfugiés sont tchétchènes, mais beaucoup d'entre eux viennent aussi d'Afghanistan, d'Irak, d'Afrique et des républiques ex-soviétiques. J'avais déjà rencontré certains des réfugiés tchétchènes en Ingouchie, dans un camp qu'ils ont quitté en raison de la dureté de leur situation. Ils n'ont rencontré aucune difficulté de la part des autorités russes pour quitter le pays. Le Commissaire aux Droits civils a noté que récemment des demandeurs d'asile tchétchènes avaient été refoulés à la frontière. Ces informations ont été confirmées par le HCR des Nations Unies. Il y avait des femmes et des enfants parmi les personnes qui se sont vu refuser l'entrée dans le pays pour des raisons de sécurité nationale. J'ai soulevé ce problème avec les représentants du Bureau du Premier ministre qui m'ont indiqué qu'ils sont au courant et qu'ils examinent actuellement la question. Je demande aux autorités de garantir le respect du principe de non-refoulement en toutes circonstances.

Une section du centre réservée aux enfants réfugiés non accompagnés accueillait lors de ma visite 23 mineurs. Il y a une école à proximité, et des cours de polonais sont organisés dans le centre, où du personnel médical est également présent. Les responsables du centre ont déclaré qu'un tuteur légal avait été désigné pour chaque enfant.

---

<sup>86</sup> Pourtant, au moment de ma visite certains réfugiés étaient dans le centre depuis plus d'un an.

Des craintes ont néanmoins été exprimées par le Bureau du Haut Commissaire des Nations Unies aux Réfugiés et le Médiateur des enfants au sujet de la situation en Pologne des enfants réfugiés séparés.<sup>87</sup> Des responsables du ministère de l'Intérieur ont fait savoir que des mesures avaient été prises dans ce domaine. En juin 2002, le Ministre de l'Intérieur a publié un arrêté concernant des mesures à prendre en rapport avec les enfants séparés pendant la procédure d'asile. Ces mesures concernent le logement des mineurs, les compétences professionnelles du personnel administratif et la procédure à suivre en cas d'expulsion d'un mineur pour garantir le respect de ses droits dans le passés d'accueil.<sup>88</sup>

La question de la tutelle légale est particulièrement préoccupante. J'ai été informé qu'un nouvel article 46 concernant la protection *de facto* des mineurs non accompagnés avait été introduit dans le projet de loi sur l'assistance accordée aux non-ressortissants sur le territoire de la République de Pologne.<sup>89</sup> En vertu de cet article, un tuteur *de facto* serait désigné pour un mineur non accompagné à l'issue de la procédure lui accordant le statut de réfugié. L'entrée en vigueur de cette loi est prévue pour le 1<sup>er</sup> mai 2003. Je suggère fortement qu'un tuteur légal soit nommé pour l'ensemble des enfants séparés, qu'ils soient ou non-demandeurs d'asile. En effet, tout enfant séparé a besoin d'un tuteur qui agisse dans son intérêt et prenne son opinion en considération. A cet égard, j'aimerais attirer l'attention des autorités polonaises sur le rapport sur la situation des jeunes migrants en Europe, adopté récemment par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et qui comprend des recommandations pour la désignation d'un tuteur légal.<sup>90</sup> Des conseils importants sont également disponibles dans la *Déclaration de bonne pratique* publiée par le Programme du HCR des Nations Unies et de « Save the Children » en faveur des enfants séparés en Europe.

Le Commissaire aux Droits civils a attiré mon attention sur la situation problématique des personnes à qui le statut de réfugié n'a pas été accordé, mais qui ne peuvent pas rentrer dans leur pays d'origine, puisqu'elles n'ont pas de documents de voyage et que leurs ambassades refusent d'en délivrer de nouveaux. Ces personnes n'ont accès à aucun service social, y compris les soins de santé. Le Médiateur évoque actuellement avec le ministère de l'Intérieur des moyens de résoudre la situation de ces personnes. J'encourage le Gouvernement à leur délivrer des papiers d'identité, afin qu'elles puissent accéder aux services sociaux essentiels en attendant une solution permanente.

---

<sup>87</sup> Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a également recommandé en octobre 2002 qu'un tuteur légal soit désigné pour chaque enfant réfugié non accompagné en Pologne, doc. CRC/C/15/Add.194.

<sup>88</sup> Journal officiel 2002, N°91, point 813.

<sup>89</sup> Le ministère de l'Intérieur note qu'il est souvent impossible de désigner un tuteur de droit pour ces enfants, en particulier quand les parents sont inconnus mais qu'on ne sait pas s'ils sont vivants ou s'ils ont le droit d'exercer l'autorité parentale. C'est pourquoi les autorités ont introduit le concept de tuteur *de facto* pour assumer ces responsabilités.

<sup>90</sup> Rapport doc. 9645 et la recommandation 1596(2003) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

CommDH(2003)7

## **VI. EMPLOI ET DROITS SOCIAUX**

Au moment de ma visite à Katowice, dans la province de Silésie, un très grand nombre de travailleurs étaient menacés de chômage, en raison de la restructuration de l'industrie minière locale. Trente cinq mille personnes risquent de perdre prochainement leur emploi et l'industrie minière dans la région a déjà diminué considérablement au cours des dernières années, passant de 400 000 à 140 000 employés. Il a été signalé que de nombreux ex-mineurs au chômage continuent de travailler illégalement à la mine, dans des conditions extrêmement dangereuses et sans accès à la sécurité sociale.

Les représentants syndicaux que j'ai rencontrés à Katowice ont soulevé plusieurs problèmes relatifs aux droits des travailleurs. Le nombre de plaintes déposées par des employés à l'Inspection nationale du travail augmente chaque année. De très nombreuses plaintes concernent le non-paiement de salaires, les horaires de travail et l'annulation de contrats de travail. Certains employeurs créent régulièrement de nouvelles entreprises, et les laissent faire faillite sans rémunérer les employés. Il semble clair que le système en vigueur ne protège pas suffisamment les droits des employés. Un système plus efficace de sanctions pour le non-paiement des salaires devrait être établi, et sa mise en œuvre surveillée. La lenteur des procédures pour les litiges professionnels – mentionnée plus haut - dissuade certaines personnes de faire appliquer leurs droits par des mécanismes judiciaires, ce qui les affaiblit considérablement face aux fautes de leurs employeurs.

Des représentants syndicaux m'ont fait savoir qu'il est arrivé dans le secteur privé que les activités des syndicats soient entravées ou même interdites et que des employeurs interviennent dans les affaires intérieures des syndicats, malgré le fait que la Constitution polonaise garantit la liberté syndicale. Des entraves à la liberté syndicale ont été constatées entre autres dans des chaînes de supermarchés multinationales. Il s'agit là d'un problème grave, et je demande instamment au Gouvernement de surveiller de façon effective le respect des droits syndicaux. J'aimerais aussi insister pour que les entreprises multinationales assument leurs responsabilités, en garantissant le respect des droits des travailleurs dans leurs filiales.

Des efforts supplémentaires doivent être déployés afin d'assurer le respect total des droits économiques et sociaux qui ont tendance à être diminués en période de transition économique difficile. J'encourage la Pologne à signer et à ratifier la Charte sociale européenne révisée et son Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives.

## **VII. LIBERTÉ D'EXPRESSION ET DES MEDIAS**

La Constitution de 1997 comprend des dispositions complètes sur la liberté d'expression et le droit à l'information, ainsi que sur la liberté de presse et des médias. Néanmoins, des préoccupations subsistent.

Alors que la Cour européenne des droits de l'homme juge que des critiques sont plus acceptables à l'égard d'une personnalité politique qu'envers un particulier<sup>91</sup>, le Code pénal polonais punit la diffamation à l'égard de fonctionnaires plus sévèrement. La Cour suprême a reconnu qu'une personne remplissant des fonctions officielles est exposée à l'opinion publique et qu'elle doit tenir compte des critiques exprimées par rapport à son comportement, ce qui, à cet égard, est un développement positif. Mais, je proposerais une réforme des dispositions contenues dans le Code Pénal, à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme ainsi que de la Cour Suprême. En outre, le fait que le Code Pénal prévoit une peine d'emprisonnement en cas de diffamation, est un sujet de préoccupation, et j'encourage vivement la suppression de la possibilité d'une telle sanction pour ces délits<sup>92</sup>.

J'ai été informé de préoccupations concernant l'indépendance et l'impartialité des médias polonais<sup>93</sup>, notamment en liaison avec le Conseil National de la Radiodiffusion et de la Télévision (KRRTV). J'aimerais saisir cette occasion pour attirer l'attention des autorités polonaises sur la récente recommandation de l'Assemblée parlementaire<sup>94</sup> qui propose des lignes directrices aux Etats membres visant à assurer la liberté d'expression dans les médias.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

L'engagement de plusieurs gouvernements successifs en faveur des droits de l'homme et de l'Etat de droit témoigne de la stabilité de la démocratie polonaise. Les autorités font preuve de façon générale d'une sincère bonne volonté pour combattre de nombreux problèmes soulevés dans le présent rapport. Afin de les aider dans cette tâche, et conformément à l'article 8 de la Résolution (99)50, le Commissaire leur recommande de :

---

<sup>91</sup> Selon l'article 216.1 du Code Pénal «quiconque insulte une autre personne en sa présence, ou en son absence mais en public, ou avec l'intention de viser délibérément cette personne, sera puni d'une amende, d'une peine restrictive de liberté, ou d'une peine privative de liberté d'une durée maximale d'un an.» Cependant, les propos diffamatoires contre le Président de la République de Pologne sont punis d'une peine privative de liberté allant jusqu'à trois ans (art. 135.2); la diffamation publique ou l'humiliation d'une autorité constitutionnelle de la République de Pologne est punie d'une amende, d'une peine restrictive de liberté ou d'une peine privative de liberté d'une durée maximale de deux ans (art. 226.3). La diffamation d'un fonctionnaire ou d'une personne qui l'assiste, dans le cadre de l'exercice de fonctions officielles, est punie d'une amende, d'une peine restrictive de liberté ou d'une peine privative de liberté allant jusqu'à un an (art. 226.1) Voir également le rapport régulier 2002 sur les progrès réalisés par la Pologne sur la voie de l'adhésion par la Commission des Communautés européennes, COM (2002), p. 30.

<sup>92</sup> En 2000, quatre personnes ont été condamnées à des peines privatives de liberté pour insulte envers une autorité constitutionnelle (dans deux cas, la peine a été suspendue) et 441 personnes ont été condamnées à des peines privatives de liberté pour insulte à autorité publique

<sup>93</sup> Voir, par exemple, «2001 World Press Freedom Review» de *l'International Press Institute* (Autriche), le «Rapport sur la liberté d'expression des médias en Europe» par *la Commission de la Culture, de la Science et de l'Education* de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (Doc. 9640) ainsi que «Country Report on Human Rights Practices 2001 – Poland», *US State Department*, mars 2002.

<sup>94</sup> Rec. 1589 (2003) par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe du 31 janvier 2003.

CommDH(2003)7

Mettre en œuvre en temps voulu les réformes visant à réduire la durée des procédures judiciaires et fournir le financement nécessaire ; Envisager le règlement au niveau national des affaires liées à la lenteur de la procédure et utiliser de façon effective la procédure de règlement amiable prévue par la Convention européenne des droits de l'homme pour les affaires déjà pendantes devant la Cour.

Intensifier les efforts pour mettre fin aux brutalités policières, grâce à des formations et à des enquêtes et des poursuites effectives ; Développer des programmes de formation pour sensibiliser la police aux problèmes liés à la traite des êtres humains et à la violence domestique.

Intensifier le développement de peines non carcérales et accorder un financement suffisant pour la construction de prisons, afin de réduire la surpopulation des établissements pénitentiaires.

Observer, en coopération avec les associations du barreau, la fréquence des contacts entre les avocats commis d'office et leurs clients, et agir en fonction des problèmes mis en évidence.

Intensifier les mesures de lutte contre la xénophobie, l'antisémitisme et la discrimination, notamment par la promotion de la tolérance et le renforcement de la législation anti-discrimination ; Ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ; Examiner la possibilité de ratifier le Protocole N°12 à la Convention européenne des droits de l'homme énonçant l'interdiction générale de toute forme de discrimination.

Apporter un financement suffisant au projet-pilote de Malopolska en faveur de la communauté rom/tsigane et développer des activités similaires dans d'autres régions, en particulier dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la santé et du logement ; Terminer dans les temps le plan d'action national en faveur des Roms/Tsiganes.

Faire en sorte que les enfants vivant dans des zones rurales aient accès à un enseignement de qualité.

Améliorer la protection et l'assistance apportées aux victimes de la violence domestique et de la traite, grâce à des mesures législatives et autres.

Promouvoir dans les programmes scolaires une connaissance adéquate en matière de santé reproductive ; Assurer le strict respect des dispositions en vigueur autorisant l'interruption de grossesse dans certaines circonstances, par le personnel médical, la police et le ministère public.

Poursuivre les efforts en faveur de la protection des enfants réfugiés séparés et garantir le respect du principe de non-refoulement pour tous les demandeurs d'asile et en toutes circonstances.

Renforcer la protection des droits des travailleurs, y compris le paiement des salaires dans un délai raisonnable, grâce à un système plus efficace de sanctions en cas de non-paiement et d'exécution de ces sanctions ; Faire respecter la liberté syndicale par tous, y compris le secteur privé.

Signer et ratifier la Charte européenne sociale révisée et le Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives.

Entreprendre une réforme des dispositions législatives concernant les infractions de diffamation, notamment en abolissant les dispositions qui rendent ces infractions punissables de peines carcérales.

Conformément à l'article 3(f) de la Résolution (99)50, le présent rapport est adressé au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire.

### **COMMENTAIRES ADDITIONNELS**

Le présent rapport a été présenté devant le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 19 mars 2003. Au terme de la présentation par le Commissaire et à la lumière des commentaires apportés par le Représentant permanent de la Pologne, le Commissaire a décidé d'annexer à ce rapport les commentaires écrits du Gouvernement polonais.

Alvaro Gil-Robles  
Commissaire aux Droits de l'Homme

**A N N E X E****Commentaires du gouvernement polonais**  
(Varsovie, le 4 avril 2003)

*L'invitation faite à M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'homme, de venir en Pologne montre à quel point le gouvernement polonais est sensible au rôle joué par le Conseil de l'Europe dans la promotion des droits de l'homme en Europe. Pendant sa visite (du 18 au 22 novembre 2002) M. Gil-Robles a été l'hôte de M. Włodzimierz Cimoszewicz, Ministre des affaires étrangères du gouvernement polonais.*

*Le gouvernement polonais prend note de l'évaluation incluse dans le rapport et remercie le Commissaire aux droits de l'homme de son approche objective et impartiale. Il déclare également son intention de continuer à coopérer avec lui, notamment dans la mise en œuvre des recommandations du rapport.*

*En réponse aux observations du Commissaire, le gouvernement polonais souhaite présenter quelques commentaires sur un certain nombre de points soulevés dans le rapport.*

**Le système judiciaire, les prisons et la police****Le système judiciaire (sections 4-11)****1. Longueur excessive des procédures**

Reconnaissant l'importance de l'efficacité et de l'efficience du système judiciaire pour ce qui est du respect des droits de l'homme (et compte tenu plus spécifiquement de la longueur excessive des procédures judiciaires et des garanties officielles liées à l'institution de la détention provisoire), le gouvernement polonais se déclare fermement disposé à prendre des mesures pour améliorer la situation actuelle. Les commentaires ci-dessous sur les remarques des sections 4-11 illustrent l'importance du problème en Pologne et indiquent les dispositions prises pour le résoudre.

La réforme de l'administration judiciaire polonaise est complexe et comprend un nombre de mesures législatives, organisationnelles et financières. Il faut cependant mentionner que le système actuel de formation du personnel responsable de l'administration de la justice va être centralisé ce qui aura pour effet de normaliser et de relever le niveau professionnel des juges et des autres employés des tribunaux dans tout le pays. La décision déterminant la direction des changements dans le système de formation existant, et prévoyant notamment la création d'une unité centrale de formation du personnel de l'administration judiciaire, a été prise en août 2002 ; elle est maintenant en cours de mise en application (une unité séparée du Ministère de la justice, le Centre de formation du personnel, a été créée en novembre).



Il faut cependant reconnaître qu'il faudra attendre une période de temps relativement longue avant que les mesures lancées pour améliorer le fonctionnement de la justice n'aient des résultats visibles.

### **Faits et chiffres**

En 2002, on a enregistré une nouvelle augmentation du nombre des affaires soumises aux tribunaux ordinaires. Un total de 8 273 227 cas leur a été soumis, soit une augmentation de 11,7 pour cent par rapport à 2000 (en chiffres absolus, elle se monte à 869 637 affaires).

A titre de comparaison, en 1991, un total de 2 588 300 affaires avait été traité par les tribunaux : leur nombre a donc augmenté de près de 320 pour cent en dix ans.

En 2001, la durée moyenne de la procédure des affaires pénales les plus graves examinées en première instance par les tribunaux de district était de 6,1 mois, c'est à dire qu'elle était plus courte qu'en 2000 (6,5 mois). La durée moyenne des affaires examinées par les tribunaux d'arrondissement était de 5,4 mois : elle avait donc aussi été réduite par rapport à 2000 (5,8 mois). Pour les tribunaux de district, les pires au plan de la durée de la procédure étaient les Tribunaux de district de Lubin (11,2 mois) et de Varsovie (10,2 mois) ; pour les tribunaux locaux, les pires étaient le Tribunal d'arrondissement de la capitale de Varsovie (24,3 mois) et celui de Warszawa Śródmiescie (28,6 mois).

A la fin de 2001, le nombre des affaires dites «anciennes », c'est à dire en cours depuis plus de 5 ans, était de 4 456 pour l'ensemble du pays, dont 4 117 devant les tribunaux d'arrondissement et 339 devant les tribunaux de district. C'est dans les tribunaux d'arrondissement du district de Varsovie (c'est à dire avant tout le tribunal d'arrondissement de Varsovie et tribunal d'arrondissement de Warszawa Śródmiescie que la situation était la plus mauvaise, avec 2 999 affaires en cours depuis plus de 5 ans (soit 74,5 pour cent du total des affaires anciennes). Pour ce qui est des tribunaux de district, c'est dans le district de Varsovie que la situation est la pire, avec 126 affaires en cours depuis plus de cinq ans, soit 37,2 pour cent du total du pays.

Pour ce qui est des actions civiles devant les tribunaux de district, la durée moyenne de la procédure a été de 6,8 mois en 2001, comme en 2000. Dans les tribunaux locaux, elle a été de 5,3 mois, c'est à dire qu'elle s'est allongée par rapport à 2000 où elle était de 4,3 mois. Au 30 juin 2002, 1 373 actions civiles étaient en cours depuis plus de 5 ans dans les tribunaux de district, et 1 483 dans les tribunaux d'arrondissement.

S'agissant des contentieux commerciaux, en 2001, la durée moyenne de la procédure était de 6,7 mois dans les tribunaux de district, contre 5,6 mois en 2000 ; dans les tribunaux d'arrondissement, elle était de 5,7 mois, c'est à dire qu'elle s'était aussi allongée par rapport à 2000 où elle était de 4,5 mois.

Les affaires concernant la famille portées devant les tribunaux de district ont été traitées en 2,6 mois, en moyenne, comme l'année précédente. Les tribunaux de la famille et de la jeunesse ont été saisis de 129 414 affaires de mineurs qui avaient

CommDH(2003)7

commis des actes punissables, et aucune réserve n'a été formulée concernant la longueur moyenne des procédures. Ces tribunaux ont condamné 564 jeunes à des peines sans sursis dans des maison de correction (contre 571 en 2000) et 934 à des peines avec sursis conditionnel (contre 938 en 2000).

Les affaires concernant les ouvertures et les inscriptions dans les registres fonciers et hypothécaires ont duré en moyenne 3,4 mois en 2001, soit 0,1 mois de plus qu'en 2000.

A la fin de 2001, le nombre des personnes en détention provisoire (c'est à dire restant à la disposition des tribunaux et des procureurs de la République) se montait à 22 730, dont 15 507 restaient à la disposition des tribunaux, c'est à dire qu'elles avaient été inculpées (4 447 personnes avaient été arrêtées depuis moins de 3 mois, 4 247 depuis plus de 3 et moins de 6 mois, 4 776 depuis plus de 6 et moins de 12 mois, 1 869 depuis un à deux ans et 168 depuis plus de deux ans).

S'agissant des condamnations, les tribunaux de district ont condamné 240 290 personnes pour délits criminels ou financiers en 2001 ; 182 529 ont reçu des peines de prison y compris 149 216 avec sursis. Des peines sous forme d'amende, y compris pour délits financiers, ont été prononcées dans 37 295 cas, c'est à dire qu'elles représentent 15,52 pour cent de toutes les condamnations.

Dans les tribunaux ordinaires, 11 014 personnes ont été condamnées, dont 36 à la prison à vie et 10 869 à diverses peines de prison, dont 6 943 à la prison ferme et 3 926 à la prison avec sursis.

Des décisions concernant les peines d'emprisonnement avec sursis ont été prises par les tribunaux de district dans 128 cas, et par les tribunaux d'arrondissement dans 17 993 cas.

Entre 1996 et 2002, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu 153 décisions concernant les affaires « polonaises » : dans 57 cas, elle a jugé qu'il y avait eu violation de la Convention (37 pour cent des jugements), dans 62 cas qu'il n'y avait pas eu violation (41 pour cent des jugements) ; les 34 autres cas ont été rejetés. Près de 90 pour cent des jugements sur la violation de la Convention concernaient des plaintes sur la longueur des procédures (surtout civiles).

#### *Mesures prises pour améliorer l'efficacité du système judiciaire*

##### Intensification de la supervision administrative des tribunaux

Les tribunaux sont soumis à des visites et des inspections régulières qui permettent de vérifier l'exactitude de la planification des sessions et l'efficacité des juges lors des procès. Le *pensum* (nombre des cas qui doivent être traités) a été élaboré pour chaque niveau de juge siégeant dans les diverses divisions du tribunal. Un projet de nouveau règlement de supervision administrative des tribunaux est en cours de préparation : il renforcera l'autorité du Ministère de la justice et des présidents des tribunaux.

### Simplification progressive des procédures :

Le nouveau code des poursuites pour infractions mineures (loi en date du 23 août 2001, publiée au Journal officiel no. 106 sous le numéro 1148) est en vigueur depuis octobre 2001. Le gouvernement a présenté au Parlement un projet d'amendement destiné à simplifier encore et à accélérer les procédures appliquées en cas de délit. Il a fait l'objet d'une première lecture le 23 novembre 2002.

Des mesures législatives concernant les amendements au Code de procédure pénale sont également mises en œuvre. Des modifications de la procédure pénale ont été adoptées en janvier 2003. Une Loi portant modification de la Loi sur le Code de procédure pénale, de la Loi sur les dispositions préalables du Code de procédure pénale, de la Loi sur les témoins à charge et de la Loi sur la protection des informations secrètes a été adoptée par le Parlement le 10 janvier 2003 et ratifiée par le Président le 21 janvier ; elle entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2003.

Le gouvernement a également préparé et soumis au Parlement au début d'octobre 2002 un projet de révision du Code de procédure civile visant à améliorer les procédures d'exécution.

### Changements dans l'organisation du système des tribunaux ordinaires :

Expansion du réseau des tribunaux de paix - juridictions de petite instance – jugeant les délits civils et criminels mineurs dans le cadre d'une procédure simplifiée (objectif : environ 400). A la fin de 2001, 314 tribunaux de paix étaient opérationnels, leur nombre est maintenant de 329.

Le processus d'adaptation et de reconfiguration des frontières territoriales des juridictions se poursuit pour rapprocher les tribunaux des citoyens.

### Modification du modèle d'exécution des jugements des tribunaux :

Depuis plusieurs années, les instances appropriées œuvrent à modifier le modèle d'exécution des jugements des tribunaux afin d'en rendre les procédures plus efficaces.

Ces travaux ont d'abord et surtout débouché sur le passage de la Loi du 29 août 1997 (enregistrée au Journal officiel no. 133 sous le numéro 662, telle que modifiée) sur les agents de la force publique et l'exécution des jugements qui, entre autres choses :

modifiait en profondeur le statut des agents des forces de l'ordre en en faisant des agents de la fonction publique alors qu'ils étaient des auxiliaires de justice ;

liait la rémunération de ces agents à l'efficacité de leur exécution des jugements ;

permettait aux créanciers de choisir un agent de la force publique pour exécuter le jugement (tout créancier peut présenter une requête d'initiation et d'exécution d'un jugement à un agent de la force publique qui ne peut en aucun cas refuser ;

CommDH(2003)7

néanmoins, le créancier peut également confier l'exécution à un autre agent de la force publique de son choix).

L'étape suivante a consisté en la révision de cette loi : dans le cadre de la Loi du 18 septembre 2001 qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002, les agents de la fonction publique agissent en leur nom propre et ne sont plus en aucune mesure financés par l'État. Leur revenu provient uniquement des redevances d'exécution et donc est entièrement fonction de l'efficacité de leur travail.

Cette modification a aussi amené une baisse du coût d'exécution des jugements. A l'heure actuelle, son montant relatif est de 15 pour cent (contre 20 pour cent auparavant) de la valeur de la créance et il est imputé au débiteur. Il n'est pas nécessaire d'en imputer une partie au créancier avant de procéder à l'exécution et la décision appropriée appartient à l'agent de la fonction publique concerné.

A l'heure actuelle, la révision complexe des règlements des modalités d'exécution inscrites dans le Code des procédures civiles se poursuit.

Changements dans le modèle organisationnel des tribunaux :

Dans les tribunaux de district et les tribunaux d'appel, les branches administratives indépendantes ont été séparées et leur gestion confiée aux directeurs de tribunal : cela a libéré les présidents et les chefs de division des tribunaux des tâches administratives, organisationnelles et financières.

En 2002, tous les postes de directeur de tribunal d'appel étaient pourvus ainsi que 37 des 41 postes de directeur des tribunaux de district.

Informatisation du système judiciaire :

Des projets de TI destinés à aider les tribunaux et les procureurs généraux à utiliser les technologies modernes ont été lancés. Ils visent :

à donner aux tribunaux accès aux bases de données juridiques électroniques contenant la législation européenne : tous les tribunaux disposent de licences d'accès à la base de données LEX Omega, qui contient les dispositions clés du droit européen ;

à donner aux tribunaux de district, d'arrondissement et d'appel et aux procureurs généraux accès au système de télécommunications CORS-NET (VPN). Les tribunaux et les procureurs ont ainsi accès aux bases de données centrales dont dispose le Ministère de la justice. Cette année, 49 instances supplémentaires ont été raccordées au réseau qui est ainsi pratiquement terminé (seuls trois bureaux de procureurs ne sont pas encore raccordés) ;

à mettre en place le système TI d'enregistrement : l'année dernière, le système (*Tabula* des affaires criminelles) a été lancé dans huit tribunaux de district ; en 2003, il sera mis en œuvre dans 11 tribunaux de district et d'arrondissement supplémentaires. Il sera donc opérationnel dans tous les tribunaux de district à la fin de l'année ;

à informatiser progressivement des cadastres et des registres des hypothèques. Le projet prévoit une phase pilote dans six unités (le système y est déjà opérationnel) suivi de sa mise en œuvre progressive dans d'autres locations – d'abord dans les 24 divisions cadastrales et de registres d'hypothèque du projet PHARE 2000, puis dans 24 autres dans le cadre du projet PHARE 2001.

Ressources humaines supplémentaires pour les tribunaux :

Un règlement autorisant l'emploi d'assistants des juges est en préparation. Ce projet devrait être signé d'ici la fin de novembre 2002.

Le nombre des agents adjudicateurs et administrateurs augmente régulièrement. En 2002, des postes à plein temps supplémentaires ont été approuvés pour les tribunaux : 230 juges, 50 juges junior, 80 chargés de division et près de 350 administrateurs. Le budget 2003 des tribunaux ordinaires, approuvé le 23 novembre 2002, prévoit une augmentation encore plus importante des nombres de postes au cours de l'année (368 juges, 82 juges junior et 700 agents).

Augmentation du financement du système judiciaire :

Le volume des fonds budgétaires affectés au système judiciaire augmente chaque année.

La Loi de budget de 2002 affectait 2 560 317 000 de PLN aux dépenses des tribunaux ordinaires, soit 15,41 pour cent de plus que les dépenses de fonctionnement réelles du budget de 2001. Les dépenses de fonctionnement incluses dans ce montant se montaient à quelque 71.336 000 PLN, soit 20,55 pour cent de plus que celles du budget de 2001.

La Loi de budget de 2003 prévoit une augmentation supplémentaire des dépenses des tribunaux (à hauteur d'un montant de 3 408 365 000 PLN).

#### *Situation des tribunaux de Varsovie et mesures prises pour l'améliorer*

Environ 10 pour cent des affaires présentées aux tribunaux polonais sont présentés au Tribunal de district de Varsovie et aux quatre tribunaux de Varsovie. En matière d'efficacité (durée des procédures), ces tribunaux sont les pires de toute la Pologne, surtout en ce qui concerne les affaires criminelles, puisque la durée des procédures dans les tribunaux d'arrondissement est de plusieurs fois celle des autres tribunaux d'arrondissement.

Les tribunaux de Varsovie fonctionnent dans des conditions particulièrement difficiles. Le principal palais de justice d'Aleja Solidarnosci, construit en 1939, n'offre pas les conditions de travail appropriées au siège du bureau national. Plus de dix juges et agents travaillent dans chaque petit bureau et une partie du bâtiment

CommDH(2003)7

menace de s'écrouler à n'importe quel moment. Le Ministère de la justice a lancé nombre de mesures pour améliorer la situation : un nouveau bâtiment a été acheté qui abritera le tribunal d'arrondissement de Warszawa-Praga qui est maintenant installé dans l'Aleja Solidarnosci. Après son déménagement, il sera scindé en deux unités plus petites.

Les recherches se poursuivent à Varsovie pour d'autres bâtiments susceptibles d'abriter les autres tribunaux locaux.

Il faut remarquer que la situation des tribunaux de Varsovie a un effet négatif sur l'image du système judiciaire polonais dans son ensemble. L'opinion générale du système se fonde sur les difficultés de ces tribunaux : ce n'est pas juste étant donné que la majorité des tribunaux de district et d'arrondissements ne connaissent pas de retards dans l'examen des affaires et que le problème de la prescription des procédures y est pratiquement inconnu.

#### *Droit pénal matériel*

Les travaux du Parlement en vue de la révision du Code pénal (menés par la Commission parlementaire extraordinaire pour le changement de la codification) ne sont pas liés à la mise à exécution du jugement de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Kudla v. Pologne*. L'accélération et l'amélioration des procédures et l'introduction de procédures d'appel ne peuvent pas venir de modifications du droit pénal matériel qui ne régit que les principes de la responsabilité pénale et non les procédures qui la rendent exécutoire.

#### *Droit pénal procédural*

L'accélération et la simplification des procédures criminelles, sensibles dans le contexte du jugement sus-mentionné de l'affaire *Kudla*, sont facilitées par les changements qui sont intervenus dans la procédure pénale en janvier 2003. Une Loi portant modification de la Loi sur le Code de procédure pénale, de la Loi sur les dispositions préalables du Code de procédure pénale, de la Loi sur les témoins à charge et de la Loi sur la protection des informations secrètes a été adoptée par le Parlement le 10 janvier et ratifiée par le Président le 21 janvier 2003 ; elle entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2003. Les principales dispositions facilitant l'amélioration des procédures pénales sont données ci-après :

Les nouvelles solutions concernant les procédures et la compétence des tribunaux visent à :

- élargir de la liste des affaires traitées dans le cadre d'une procédure simplifiée en y incluant toutes les affaires ayant fait l'objet d'une enquête et en éliminant la proscription du traitement, dans le cadre de la procédure simplifiée, des affaires impliquant un défendeur emprisonné, un mineur, une personne sourde, muette ou aveugle, dont le sens des responsabilités peut légitimement être mis en doute, ou qui ne parle pas polonais ;

- introduire un concept dit de « compétence transférable » consistant en la possibilité de transférer, à cause de leur lourdeur ou de leur complexité (article 25, par. 2), toutes les affaires criminelles aux tribunaux de district agissant comme tribunaux de première instance.

Les nouvelles solutions concernant les procédures d'instruction visent à :

- confier à la police la majorité des enquêtes (article 311, par. 1) actuellement menées par le procureur de la République ;
- élargir la liste des crimes justifiant d'une enquête et non d'une instruction plus formelle (article 325 b), notamment en incluant dans ladite liste les crimes passibles d'un maximum de cinq ans de prison et, dans le cas des délits patrimoniaux, ceux ayant causé des dommages à hauteur d'une valeur de 50 000 PLN ;
- introduire la possibilité d'abandonner rapidement l'enquête et d'inscrire l'affaire au sommaire des crimes si après au moins cinq jours d'enquête les instances appropriées n'ont pas recueilli d'indices suffisants pour trouver le coupable dans le cours d'une procédure juridique complémentaire (article 325 f) – étant cependant entendu que la procédure ainsi interrompue peut être réouverte en cas de découverte de faits nouveaux ;
- introduire un rapport commun des témoignages oraux concernant le crime, incluant la déposition de l'informateur agissant en tant que témoin et une motion sur l'accusation (article 305.a). A l'heure actuelle, chacune de ces démarches fait l'objet d'un rapport séparé ;
- éliminer l'obligation de préparer une décision de mise en accusation et une décision de clôture de l'instruction (article 325.g) ;
- limiter la portée de l'instruction qui aura pour fonction de déterminer s'il existe des raisons suffisantes pour proférer une accusation ou clore la procédure, d'entendre le suspect et la victime et de mener à bien les activités des rapports qui ne peuvent pas être répétées ; et à introduire la possibilité d'enregistrer d'autres éléments de preuve sous forme d'un rapport limité aux principales déclarations des personnes impliquées (article 325.h).

Les nouvelles solutions concernant la procédure d'inculpation visent à :

- élargir les possibilités d'acceptation volontaire d'un verdict (article 387) par le défendeur – procédure dite de jugement sommaire – en autorisant la présentation d'une motion de « plaider coupable » et en infligeant une peine appropriée au défendeur accusé d'une infraction mineure ; à l'heure actuelle, cette procédure ne s'applique qu'aux défendeurs passibles d'une peine de prison d'un maximum de huit ans. Le consentement du procureur général et de la victime qui sont nécessaires à l'heure actuelle pour les procédures de jugement sommaire seront remplacés par la non-objection à cette manière de clore la procédure ;

CommDH(2003)7

- élargir les possibilités de condamnation sans jugement (article 335) à tous les crimes passibles d'une peine de prison maximale de 10 ans – à l'heure actuelle, cette peine est de 8 ans ;
- laisser le tribunal libre de décider ou non de la poursuite d'une affaire après 35 jours de suspension (article 404, par. 2) ; à l'heure actuelle, le tribunal est obligé de reprendre l'affaire interrompue depuis le début après une suspension de 35 jours

Les nouvelles solutions concernant les preuves visent à :

- donner aux tribunaux plus de possibilités d'utiliser des preuves recueillies lors d'une enquête préliminaire ou de toute autre procédure inscrite dans la législation, en permettant la lecture de rapports ou de tout autre document ou en considérant qu'ils ont été lus (articles 389 et 391-394) ;
- permettre aux tribunaux de rejeter les motions de preuve destinées à l'évidence à prolonger la procédure (article 170, par 1.4) et à permettre l'audition à distance des témoins grâce aux moyens techniques appropriés (article 177, par 1.a) ;
- permettre que les lettres soient signifiées par télécopies ou courrier électronique (article 132, par. 3) ;
- élargir la portée des règlements concernant la livraison des sujets, la recherche de conversations dans les systèmes de TI, les réseaux de transport de données TI, et les messages électroniques (articles 236.a et 241) ;
- rendre possible la collecte d'échantillons de sang ou de sécrétions d'un suspect sans son consentement (article 73, par. 3) ; à l'heure actuelle, son consentement est nécessaire.

Autres dispositions :

- élargir les possibilités de mener une procédure de médiation à la demande ou avec le consentement de la victime et du défendeur en permettant que l'affaire soit soumise par le tribunal et, dans le cadre de l'enquête préliminaire, par le procureur général, à une personne ou une institution digne de confiance (article 23.a).

*F. Possibilité d'introduction d'une disposition efficace de recours contre l'excessive longueur des procédures judiciaires (voir section 9)*

On peut observer que la longueur excessive des procédures est aussi un problème en Pologne mais il faut aussi souligner que ce phénomène n'y est pas plus important que dans les pays connus sous le nom de «vieilles démocraties» : la preuve en réside dans le nombre des violations par la Pologne de l'article 6 de la Convention qui ont été jugées par la Cour de Strasbourg. Dans l'ensemble, jusqu'à la moitié de février



2003, la Cour avait porté 39 jugements contre la Pologne dans des affaires de violation de l'article 6 de la Convention : elle avait trouvé une violation dans 35 cas. Le travail sur la possibilité d'introduire dans la législation polonaise une mesure efficace pour réduire la longueur des procédures judiciaires, conforme aux prescriptions de la Convention telles qu'interprétées par la Cour européenne des droits de l'homme dans son jugement de l'affaire *Kudla v. Pologne* le 26 octobre 2000, a commencé immédiatement après la proclamation dudit jugement.

Un groupe de travail composé de représentants des Ministères de la justice et des affaires étrangères a élaboré un projet de loi spécifique sur des recours légaux contre la violation du droit à un jugement sans retards indus, et sur une modification de la Loi sur le Code de procédure civile.

Le projet de loi envisageait de donner la possibilité de déposer une plainte séparée auprès du tribunal à toute personne jugeant qu'une procédure durait plus longtemps qu'il n'était nécessaire pour clarifier les circonstances requises pour son règlement. Cette personne aurait aussi eu la possibilité de demander une indemnisation appropriée dans le cadre de sa plainte.

La plainte devait être examinée par la cour d'appel : au cas où celle-ci aurait déterminé l'existence de retards injustifiés dans la procédure, elle aurait enjoint au tribunal compétent de prendre des mesures appropriées et, de plus, elle aurait pu accorder une indemnisation appropriée au cas où elle aurait déterminé que le plaignant avait subi un préjudice du fait de la violation de son droit de voir l'affaire jugée dans des délais raisonnables.

Lors des consultations intra- et inter-départementales, ce projet a été l'objet de dures critiques. Outre que certaines de ses dispositions étaient contraires à la Constitution, il lui a été reproché d'imposer un fardeau supplémentaire aux tribunaux et de désorganiser leurs activités au lieu de réduire la durée des procédures. Le travail sur ce projet se poursuit.

A la fin de l'année dernière, le travail sur un projet de loi visant à introduire une mesure d'ordre juridique pour réduire la durée des procédures judiciaires a repris, sous les auspices de la Commission de codification du droit civil du Ministère de la justice. Dans un premier temps, la Commission a examiné trois concepts :

- introduction d'une plainte pour longueur excessive de la procédure devant un tribunal civil de plus haute instance dans le cadre d'une procédure criminelle, civile ou administrative ; après avoir accepté la plainte, ce tribunal déterminerait seulement que la procédure était trop longue et déciderait d'une indemnisation appropriée ;
- acceptation d'un modèle fondé sur la Loi *Pinto*. La partie se plaignant de la longueur de la procédure pourrait demander le versement d'une indemnité pour cause d'examen trop long (ou prolongé) de son affaire auprès d'un tribunal de plus haute instance et la preuve de la longueur de la procédure constituerait une prémisse de reconnaissance de la plainte ;

CommDH(2003)7

- recours à une plainte constitutionnelle pour cause de longueur excessive de la procédure judiciaire. En cas de décision favorable du Tribunal constitutionnel, la partie plaignante pourrait demander une indemnisation du tribunal ordinaire.

Les dernières discussions de la Commission indiquent qu'elle penche vers la deuxième solution. Il est possible qu'elle présente une version préliminaire de nouvelles solutions en 2003. Le projet de loi est inclus dans le plan du Comité ministériel pour 2003.

Bien que certains aient suggéré l'introduction de mesures autres que des dispositions d'indemnisation, il faut souligner qu'il semble extrêmement difficile d'envisager des mesures purement préventives qui n'auraient pas d'impact sur l'indépendance du système judiciaire. En outre, il faut noter qu'une décision de compensation (indemnité) peut avoir des effets préventifs. Il ne faut donc pas pré-juger qu'une mesure de type compensatoire ne pourrait pas, de par sa nature même, être efficace dans les procédures judiciaires en cours (par exemple, une indemnité pour cause de longueur excessive de la procédure peut corriger, au moins en partie, un préjudice causé par cette longueur excessive).

#### G. Règlement à l'amiable (sections 10 et 59.1)

Le règlement à l'amiable d'une affaire concernant la longueur excessive d'une procédure doit évidemment être envisagé même si ce n'est que dans les limites d'une procédure d'indemnisation judiciaire. En principe, une telle procédure est possible dans le cadre des dispositions sur lesquelles travaille la Commission de la codification. Il est cependant difficile d'imaginer une situation où un règlement à l'amiable d'une affaire portant sur la longueur excessive d'une procédure pourrait intervenir dans le cadre d'une procédure non judiciaire et avec la participation d'une tierce partie, telle qu'un ombudsman. Une telle solution semble impossible du fait que dans une telle situation, un tribunal indépendant serait *de facto* une des parties prenantes de l'affaire. Cependant, la suggestion que l'on essaie d'arriver à un règlement à l'amiable dans les cas examinés par la Cour de Strasbourg est pertinente.

## 2. Autres questions

#### *Détention provisoire (section 7)*

La remarque que les personnes en détention provisoire risquent de se voir privées de liberté pendant des périodes de temps excessives avant de comparaître en jugement n'est pas justifiée. Il faut noter qu'en application du paragraphe 1 de l'article 250 du Code de procédure pénale, la détention provisoire ne peut être imposée que par l'autorité judiciaire, et qu'elle est aussi limitée dans le temps.

En application du paragraphe 1 de l'article 263 du Code de procédure pénale, la durée de la détention provisoire ordonnée par un tribunal ne peut être supérieure à trois mois. Si, compte tenu des circonstances spéciales de l'affaire envisagée, l'enquête préliminaire ne peut être terminée dans les limites fixées par le paragraphe 1, la durée de la détention provisoire peut être prolongée à la demande du procureur général du tribunal compétent dans l'affaire, jusqu'à six mois ou par un tribunal d'instance supérieure à celui compétent dans l'affaire, pour la période de temps nécessaire pour

mener à bien l'enquête préliminaire, ladite période ne pouvant cependant pas être supérieure à 12 mois (article 263, par. 2 du Code de procédure pénale). La durée totale de la détention provisoire avant la première condamnation par le tribunal de première instance ne peut être supérieure à deux ans. La prolongation de durée de la détention provisoire au-delà des périodes de 12 mois ou de deux ans spécifiées ci-dessus ne peut être décidée que par la Cour d'appel devant laquelle la procédure est en cours, et pendant l'enquête préliminaire à la demande du procureur d'appel requérant *a minima* et uniquement dans les circonstances exceptionnelles décrites au paragraphe 4 de l'article 263 du Code de procédure pénale. Si une détention provisoire s'impose après la sentence du tribunal de première instance, les prolongations ne peuvent être supérieures à trois mois (article 263, par. 7 du Code de procédure pénale).

#### *Accès à la justice*

On peut ne pas être d'accord avec l'opinion que seuls les riches et les personnes bien placées ont accès à la justice. Plus spécifiquement, cela n'est pas vrai dans les affaires concernant le travail et la sécurité sociale puisque la législation dispose que ces deux catégories d'affaires sont toujours exemptes de dépens. Dans les autres catégories, les pauvres peuvent être exonérés des frais judiciaires et ils peuvent obtenir les services d'avocats *pro bono*. Il faut souligner que les dispositions appropriées du Code de procédure pénale et du Code de procédure civile qui régissent les questions d'aide juridique ne sont pas uniquement « sur papier » mais qu'elles sont effectivement appliquées. Le montant consacré par l'État aux dépenses pour les avocats *pro bono* (pour les pauvres et handicapés) – 54 577 000 PLN en 2001 – donne une idée du recours à leurs services.

#### *Système carcéral (sections 12-14 et 59.3)*

La déclaration du Rapport sur le programme d'amélioration de la situation dans le système carcéral polonais demande à être précisée. Il faut noter que le programme élaboré par l'Administration centrale des prisons prévoit d'augmenter de 20 000 places la capacité d'accueil des prisons et maisons de détention provisoire dans les cinq ans qui viennent. Il prévoit aussi la création de nouvelles divisions, ou la remise en service de divisions qui, pour diverses raisons, ne sont pas utilisées à l'heure actuelle, dans les établissements carcéraux. La mise en œuvre de ce programme a commencé.

Il ne fait aucun doute qu'il doit aussi exister des peines autres que l'emprisonnement et qu'elles doivent être appliquées. Le Code pénal et la Loi sur les procédures concernant les mineurs contiennent déjà un nombre de peines alternatives. Plus spécifiquement, l'article 6 de la loi sur les procédures concernant les mineurs contient 11 mesures dont seules 2 comportent une privation de liberté. Il faut également mentionner que les tribunaux, dans tel cas spécifique, condamnent souvent à des peines alternatives. Il n'en reste que la surpopulation des prisons ne doit en aucune mesure déterminer ou même influencer sur le choix de la condamnation prononcée par le tribunal.

#### *Maison de détention provisoire de Bialoleka (section 13)*

Il est vrai que dans la maison de détention provisoire de Bialoleka on trouve quelquefois six prisonniers dans des cellules prévues pour quatre personnes, alors même que le CPT a recommandé que leur nombre ne soit pas supérieur à quatre.

CommDH(2003)7

Comme l'explique la Réponse du gouvernement polonais au Rapport du CPT, cette situation découle de la surpopulation de la prison depuis novembre 1999, surpopulation qu'il est difficile de réduire en dépit du doublement de la capacité d'accueil de la maison, de l'adaptation de certaines des installations et de l'introduction de changements dans l'affectation des prisonniers.

*Accès aux avocats (sections 14 et 59.4)*

Les plaintes adressées au Ministère de la justice ne font pas apparaître de problèmes au plan des contacts avec les avocats *pro bono*. De fait, elles ne constituent qu'une minorité des plaintes émanant des maisons de détention provisoire. Il faut néanmoins préciser que les organes d'autorégulation du barreau examinent régulièrement si ses membres respectent les dispositions et les principes appropriés de conduite professionnelle et qu'ils sont tenus d'imposer les mesures disciplinaires appropriées en cas de violation.

*Violences policières (section 15)*

S'agissant des allégations concernant le mauvais traitement et le meurtre de membres de la minorité ethnique des Rom dans les prisons, le gouvernement polonais déclare qu'à ce jour il n'a enregistré aucun cas d'acte de ce genre. Le rapport du Commissaire aux droits de l'homme se réfère au rapport du Centre européen des droits des Rom. Or les représentants de la communauté Rom en Pologne (avec lesquels le Ministère de l'intérieur et de l'administration est en contact permanent) n'ont jamais signalé d'acte de ce genre. De plus, toute information concernant des agissements criminels contre la communauté Rom fait l'objet d'une enquête. Le Siège national de la police présente des rapports mensuels au Ministère de l'intérieur et de l'administration sur ces agissements et, le cas échéant, des suppléments d'enquête sont lancés. Les agents de police travaillant dans les quartiers Rom reçoivent également une formation appropriée.

Le gouvernement polonais ne peut non plus accepter l'opinion sur le traitement par la police des personnes placées en garde à vue. Les allégations de violences policières à l'encontre de prisonniers ne sont pas corroborées par les statistiques ni par les enquêtes explicatives. Le gouvernement insiste sur le fait que la police attache une importance particulière au traitement approprié des victimes et des délinquants et qu'elle applique tous les règlements concernant les droits de l'homme.

**Non-discrimination et situation des minorités**

*Non-discrimination dans la législation du travail (section 21)*

L'article 11 du Code du travail, en vigueur depuis le 26 juin 1974 (tel que modifié) contient une clause anti-discrimination qui prévoit que « *toute forme de discrimination directe ou indirecte, fondée notamment sur le sexe, l'âge, le handicap, la race, la nationalité, les opinions – notamment religieuses ou politiques – ou l'appartenance à un syndicat, est interdite.* » Le Code ne contient cependant aucune disposition imposant une obligation d'égalité de traitement quelle que soit l'orientation sexuelle de la personne non plus que de disposition interdisant le harcèlement sexuel. Ces questions sont traitées dans un autre projet d'amendement du Code du travail : la section 1 de l'article 18 du projet prévoit que « *les employés, sans distinction de sexe, d'âge, d'infirmité, d'origine raciale ou ethnique, de religion, de*

*dénomination ou d'orientation sexuelle, sont traités sur un même pied d'égalité en matière de recrutement et de cessation de fonctions, de conditions d'emploi, de promotion et d'accès à des formations en vue de l'amélioration de leurs qualifications professionnelles. »* La section 4 de l'article 18 du projet donne la définition suivante du harcèlement sexuel : *« toute discrimination fondée sur le sexe qui comprend aussi tout comportement inacceptable de nature sexuelle ou tout comportement faisant allusion au sexe de l'employé et ayant pour but ou pour effet de violer la dignité de l'employé, de le dénigrer ou de l'humilier. De tels comportements peuvent inclure des éléments de nature physique, verbale ou non-verbale. »*

Après sa première lecture à la Chambre basse (*Sejm*) du Parlement polonais le 9 janvier 2003, le projet a été transmis au Comité extraordinaire de la *Sejm* pour les amendements législatifs. Lors de sa réunion du 22 janvier 2003, ce comité a créé un sous-comité (présidé par Mme M. Winiarczyk-Kossakowska) chargé d'examiner les amendements proposés. Ce sous-comité s'est réuni pour la première fois le 25 février 2003.

#### *Travail législatif sur la non-discrimination (section 23)*

La *Sejm* n'a pas encore examiné le projet de Loi portant création d'une Inspection générale pour la prévention de la discrimination. Jusqu'à présent, le projet de loi a fait l'objet de consultations entre les ministères : elles ont abouti à une mise en question de la nécessité d'un bureau séparé pour la lutte contre la discrimination. Le projet attend une décision du Cabinet concernant la nature et la place de l'institution chargée de mettre en œuvre la politique anti-discrimination de l'État.

A l'heure actuelle, le projet de loi est devant le Parlement. Les consultations entre les ministères ne sont pas terminées mais sur la base des discussions tenues à ce jour, il semble que la majorité des ministres est contre la création d'une Inspection générale pour la prévention de la discrimination.

#### *Droits des minorités (sections 24-30)*

##### A. Législation nationale et instruments internationaux

S'agissant des commentaires sur la ratification par la Pologne de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, il faut noter que le transfert au Secrétaire général du rapport sur la mise en œuvre de la Convention par la Pologne n'a pas mis fin aux discussions sur ce propos avec les représentants des minorités. Les organisations des minorités nationales et ethniques ont aussi participé à la préparation de ce rapport.

La Pologne n'invoque les dispositions des traités bilatéraux que lorsqu'elles ajoutent sensiblement à la législation nationale. Les principes inscrits dans la Constitution mais qui ne sont pas visibles dans la législation nationale polonaise peuvent être appliqués par le biais des traités bilatéraux : dans ce cas, les traités bilatéraux suffisent à garantir la jouissance des droits en question. En effet, l'article 87 de la Constitution de la République polonaise dit que les sources des lois qui s'appliquent aux citoyens polonais comprennent les accords internationaux ratifiés par le Pologne.

CommDH(2003)7

Cependant, tous les principes inscrits dans la Convention ne se reflètent pas dans les traités bilatéraux. De plus, les dispositions de ces traités varient d'un traité à l'autre. Par exemple, les dispositions concernant les minorités inscrites dans le *Traité de bon voisinage et de coopération amicale entre la République polonaise et la République fédérale d'Allemagne*, en date du 17 juin 1991 et le *Traité de bon voisinage et de relations amicales entre la République polonaise et la République de Lituanie* en date du 26 avril 1994 sont plus longues et plus détaillées que celles du *Traité de bon voisinage, de solidarité et de coopération amicale entre la République polonaise et la République de la fédération tchèque et slovaque*, en date du 6 octobre 1991 et du *Traité de voisinage et de coopération amicale entre la République polonaise et la Fédération de Russie* en date du 22 mai 1992.

Comme il est dit plus haut, l'article 87 de la Constitution dispose que les traités bilatéraux sont une des sources de la législation polonaise et, s'ils sont directement applicables, ils ont force exécutoire. Toutes les personnes physiques et morales (y compris les associations des minorités nationales et les personnes appartenant à des minorités nationales) peuvent donc se prévaloir des dispositions incluses dans ces traités devant les autorités nationales. Et, en pratique, les organisations des minorités nationales ou leurs représentants, lorsqu'ils présentent des requêtes aux autorités gouvernementales polonaises, invoquent quelquefois les provisions de traités bilatéraux. Le nombre de ces cas est cependant relativement limité, preuve que les traités bilatéraux sont respectés.

Le projet de *Loi sur les minorités nationales et ethniques en République polonaise* est devant le Sous-comité spécial de la *Sejm* créé pour l'examiner. Dans la mesure où ce sous-comité, composé de représentants des trois comités parlementaires sur les Minorités nationales et ethniques, l'Administration et les affaires internes, et l'Education, la science et la jeunesse, n'a pas terminé ses travaux, il serait prématuré de donner la dernière version du projet. Il semble cependant que le texte de la Loi sera sensiblement différent de la version donnée en première lecture par le Président du Parlement le 11 janvier 2002. S'il respecte son calendrier, le Comité sur les minorités nationales et ethniques devrait examiner le rapport en avril 2003. Il importe aussi de noter que le Conseil des ministres a adopté une *Position du gouvernement sur le projet de loi concernant les minorités nationales et ethniques de la République polonaise* dans laquelle il souligne la nécessité d'adopter cette législation.

Il n'existe pas, dans la législation polonaise, de procédures concernant la reconnaissance de tel groupe donné comme une minorité nationale ou ethnique. Le concept de « minorité nationale » n'est d'ailleurs pas défini dans le droit international (la *Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales* n'en donne pas de définition). La déclaration interprétative soumise avec l'instrument de ratification définit le terme comme suit : « Compte tenu de ce que la *Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales* ne donne pas de définition du terme minorité nationale, la République polonaise déclare qu'il désigne les minorités nationales résidant en Pologne et dont les membres sont citoyens polonais. » Dans l'explication du projet de *Loi sur les minorités nationales et ethniques en République polonaise*, les minorités nationales sont définies comme les minorités qui s'identifient avec des nations organisées en états propres et les minorités ethniques comme les minorités apatrides. Les minorités nationales

mentionnées sont : les Biélorusses, les Tchèques, les Litvaniens, les Allemands, les Arméniens, les Russes, les Slovaques, les Ukrainiens et les Juifs ; les minorités ethniques sont les Karaïtes, les Lemks, les Rom (Tsiganes), et les Tatares. (Il faut noter que dans l'ensemble, cette liste ne génère aucune objection de la part des historiens, sociologues, anthropologues culturels ou linguistes). En résumé, le Parlement polonais devrait donner la liste des minorités existant dans le pays dans la *Loi sur les minorités nationales et ethniques en République polonaise*, ou expliquer le concept de minorité. Cependant, en l'absence de loi, les tribunaux peuvent régler la question au cas où un problème viendrait à se poser.

Dans la *Déclaration interprétative de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales*, la République polonaise a déclaré que le terme minorité nationale désigne uniquement les minorités dans les membres sont citoyens polonais. Il s'ensuit que les étrangers et immigrants ne peuvent pas être considérés comme des personnes appartenant à des minorités nationales, ce qui veut dire qu'elles ne peuvent pas jouir de la protection accordée au titre de la *Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales*. Cependant, leurs droits sont sauvegardés par les dispositions de la Constitution et plus spécifiquement celles de l'article 37.1, qui dit que «toutes les personnes sous l'autorité de la République polonaise jouissent des droits et libertés garantis par la Constitution». Les règles spécifiques qui s'appliquent aux étrangers en Pologne sont incluses dans la *Loi sur les étrangers* en date du 25 juin 1997.

Selon les statistiques sur les étrangers, 29.377 étrangers étaient enregistrés comme résidents permanents et 924 avaient un visa de séjour temporaire. Ces chiffres ne portent que sur les étrangers vivant légalement en Pologne.

Le nombre des plaintes reçues par le Commissaire à la protection des droits civiques et émanant d'organisations ou d'individus appartenant à des minorités nationales ou ethniques est relativement faible et elles ne représentent qu'un pourcentage infime des plaintes arrivant à son bureau. Cependant, vu l'importance accordée au respect des droits des minorités qui comptent parmi les normes les plus fondamentales de la démocratie, le Commissaire accorde une attention spéciale aux plaintes déposées par les organisations de minorités et il les traite en priorité.

#### B. Suivi de la situation de la minorité Rom

En 2002, le Commissaire à la protection des droits civiques a examiné 33 affaires concernant les minorités nationales. Dix-sept avaient été initiées par le Commissaire *ex officio* sur la base de conclusions qu'il avait tirées de ses réunions avec les représentants des groupes ou organisations de minorités. Les 16 autres affaires avaient été lancées sur la base de plaintes déposées par des organisations de minorités ou des personnes physiques appartenant à des minorités.

Cinq de ces affaires concernaient des plaintes en discrimination sur la base de la nationalité. A résident de Nowy Sacz a déclaré qu'en tant que Rom (Tsigane), il avait été abordé et insulté par des habitants de la ville et qu'il se sentait menacé après avoir vu des graffiti anti-Rom sur des murs. A la suite de l'intervention du Commissaire, les autorités locales et la police ont déclaré qu'elles se montreraient plus sensibles aux

CommDH(2003)7

problèmes de ce genre. A Cracovie, une femme d'origine Rom s'est plainte que sa famille avait été victime d'un traitement discriminatoire en matière de prestations de sécurité sociale. Deux enquêtes séparées ont montré que sa plainte était sans fondement. Une organisation sociale Rom s'est plainte que des personnes d'origine Rom avaient été l'objet de discrimination lorsqu'on leur avait refusé l'entrée à une fête publique gratuite organisée dans un stade. L'enquête menée par le Commissaire n'a pas confirmé l'accusation – de fait, elle a montré qu'on leur avait refusé l'entrée dans un endroit de stationnement réservé à des personnes munies d'un permis spécial. Un Rom résident de Cracovie a déposé une plainte auprès du Bureau du Commissaire à la protection des droits civiques pour discrimination et harcèlement racial mais il n'a pas encore fourni de détails permettant de vérifier ses allégations.

La situation socio-économique de la minorité Rom est particulièrement difficile dans les régions montagneuses de la province de Malopolskia, mais elle n'est pas sensiblement différente de celle existant dans d'autres régions de la Pologne. Le Conseil des ministres a donc décidé d'accorder une aide gouvernementale à toute la communauté Rom des Carpates de la province. Cela faisait des années que les ONG, les organes des gouvernements locaux de la province de Malopolskia, les organisations internationales et les organisations Rom soulignaient la nécessité d'une intervention gouvernementale pour venir en aide à la collectivité Rom. L'administration, sensible à ces demandes, a élaboré un *Programme gouvernemental pilote d'appui à la communauté Rom de la province de Malopolskia pour la période 2001-2003*. Des représentants Rom des structures gouvernementales locales ainsi que des représentants élus des communautés Rom ont participé à l'élaboration de ce programme. Le projet se fonde donc sur une large coopération entre les divers organes officiels locaux et les ONG, y compris les organisations Rom. Le Programme, adopté par le Conseil des ministres le 13 février 2003, contient des dispositions visant à améliorer les conditions de vie, la situation sociale, la santé, la sécurité et la culture de la minorité Rom, y compris en luttant contre le chômage, mais il met surtout l'accent sur l'éducation.

Il faut souligner que le Programme remplit les critères de la Commission européenne et des autres institutions européennes, dont l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, concernant l'aide à la communauté Rom. Les rapports périodiques de la Commission européenne sur les progrès réalisés par la Pologne en vue de son accession contiennent des évaluations positives des mesures prises par l'administration pour améliorer la situation des Rom.

Les solutions donnant des résultats positifs seront reprises dans le programme national à plus long terme d'appui à la communauté Rom en Pologne, qui sera lancé dans la province de Podkarpackia.

### C. *Dissémination de valeurs non discriminatoires*

Dans le cadre des efforts lancés pour mieux faire connaître la discrimination et ses manifestations et les moyens de la combattre, le plénipotentiaire du gouvernement pour l'égalité entre les hommes et les femmes a organisé une conférence sur *l'égalité et la tolérance dans les programmes et les livres scolaires* le 8 octobre 2002. Il



participe également au projet de *Renforcement des politiques anti-discriminatoires* (qui fait partie du programme PHARE) destiné, entre autres choses, à sensibiliser l'opinion publique dans ce domaine.

Il faut également noter que le gouvernement polonais a lancé un *Programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination pour la période 2001-2006*, qui contient des mesures de lutte contre la xénophobie et l'intolérance.

#### D. *Liberté d'utilisation des langues minoritaires*

Pour ce qui est de l'utilisation des langues minoritaires dans les contacts avec les organes administratifs, le gouvernement polonais rappelle que les traités bilatéraux contiennent de nombreuses références à la question mais qu'ils ne confèrent pas aux membres des groupes minoritaires le droit d'utiliser leur langue dans leurs contacts avec les organes administratifs. Ces traités soit prévoient que les lois du pays en question sont applicables (comme ceux avec les républiques tchèque et slovaque) soit disent simplement que les parties « envisageront de permettre l'utilisation des langues nationales minoritaires dans leurs organes officiels » (traité avec la république de Lituanie). Le gouvernement rappelle donc qu'il n'existe pas de base juridique dans le pays pour l'utilisation des langues minoritaires dans les contacts avec l'administration (même si le projet de *Loi sur les minorités nationales et ethniques dans le République polonaise* envisage la possibilité). Ce droit n'étant pas garanti par les traités bilatéraux, il s'ensuit que la situation des minorités nationales et ethniques non couvertes par des traités bilatéraux n'est pas différente de celles qui le sont. Il faut également noter que dans la mesure où la *Loi sur les minorités nationales et ethniques dans le République polonaise* n'a pas encore été adoptée, il n'existe aucune base juridique pour l'utilisation des langues minoritaires dans les cas envisagés à l'article 4 de la *Loi sur la langue polonaise* en date du 7 octobre 1999.

Il s'ensuit que les groupes minoritaires ne peuvent utiliser leur langue propre dans leurs contacts avec les organes d'administratifs régionaux, de comté ou municipaux. Pour ce qui est de l'enseignement des langues nationales ou minoritaires, la position du gouvernement est la suivante :

Dans les lycées offrant des cours dans une langue minoritaire, ces cours sont obligatoires. Dans les lycées enseignant une langue minoritaire ou dans les lycées bilingues, les élèves peuvent passer les examens dans d'autres disciplines dans leur langue maternelle.

La possibilité d'organiser des examens de fin d'études primaires et secondaires dans des langues minoritaires dans les écoles enseignant ces langues a été introduite par le Décret du Ministère de l'éducation et des sports en date du 11 septembre 2002 portant modification du *Décret concernant les conditions et les moyens d'examiner, de classer et de promouvoir les élèves ainsi que la conduite des examens dans les écoles publiques*. Les examens seront donnés en langue(s) minoritaire(s) dans les écoles enseignant ces langues à compter de 2005. Ce délai relativement long s'explique par le fait qu'il faut préparer les matériels nécessaires : en effet, en application de la réglementation, les élèves doivent recevoir les *Livrets d'information* pour leur examen un an avant de passer ledit examen. Les *Livrets d'information* sont maintenant en cours de préparation dans les diverses langues minoritaires et ethniques du pays.

CommDH(2003)7

Pour ce qui est du problème des classes Rom, le gouvernement polonais précise que ces classes n'existent qu'au niveau primaire. Après cela, les enfants Rom peuvent fréquenter des classes intégrées mais il n'y a pas de « classes Rom » au niveau secondaire ou supérieur. La qualité de l'éducation dans ces classes n'a jamais été mise en question et le choix entre les deux formes d'éducation appartient entièrement aux parents. Les classes Rom sont une forme supplémentaire et optionnelle d'enseignement dans le système éducatif. En pratique, on peut trouver dans une même école des élèves Rom qui suivent des « classes Rom » alors que d'autres fréquentent des classes intégrées. Ce sont les parents qui décident d'envoyer leurs enfants dans une classe Rom ou une classe intégrée ; il n'y a pas d'examen. A l'heure actuelle, le gouvernement n'envisage pas de supprimer ces classes ; en tout état de cause, le système éducatif polonais est décentralisé et l'organe fondateur des écoles publiques est un organe du gouvernement local. Si les classes Rom étaient éliminées par décret, leurs élèves cesseraient simplement de fréquenter l'école (un grand nombre d'entre eux sont déjà de plusieurs années en retard par rapport au niveau normal d'études). Pour s'attaquer à ce problème, le *Programme gouvernemental pilote d'appui à la communauté Rom de la province de Malopolskia pour la période 2001-2003* prévoit un nouveau modèle de classe pour les enfants Rom, qui fournira un soutien aux enfants Rom dans des classes intégrées. Ce modèle a déjà donné des résultats encourageants. Dans la province de Malopolskia, où est née l'idée des classes Rom et où ces classes étaient les plus nombreuses, il n'en existe plus que dans quatre écoles. On espère que lorsque le *Programme pilote* aura été mis en place dans l'ensemble du pays (en 2004), les classes Rom commenceront à disparaître dans les autres provinces et que le problème aura disparu complètement dans quelques années.

### **Les femmes et les enfants**

#### *Centres de détention provisoire pour mineurs (section 33)*

En droit polonais, il n'est pas nécessaire d'obtenir la permission du tribunal pour conserver le contact avec un enfant placé en centre de détention provisoire. Cette permission n'est nécessaire que lorsque les parents n'ont pas la garde de l'enfant ou lorsqu'un tribunal a explicitement interdit le contact entre les parents (ou d'autres personnes) et le mineur. Les rares cas où le personnel a interdit aux parents de contacter un mineur s'expliquent non pas les dispositions de la loi mais par la mauvaise application de ces dispositions : les autorités s'attacheront spécialement à éviter ce problème.

Le gouvernement polonais ne peut souscrire à l'opinion selon laquelle les avocats pour la défense n'ont pas la possibilité de contacter les enfants placés en centre de jeunes détenus ou en maison de redressement. Dans les affaires au criminel comme dans les affaires impliquant des mineurs, la législation garantit l'accès de l'avocat de la défense à ses clients.

La seule restriction à ce libre accès réside dans la possibilité accordée par le paragraphe 2 de l'article 73 du Code de procédure pénale au procureur général d'être présent lors de ce contact, surtout en cas de circonstances exceptionnelles.

*Droits liés à la reproduction (section 34)*

Il faut noter qu'en application de l'annexe 3 du projet de Décret du Ministre de la santé en date du 21 décembre 2002 portant modification du Décret du Ministre de la santé du 26 mars 2002 sur la liste des médicaments primaires et supplémentaires et le remboursement des médicaments supplémentaires (publié au Journal officiel no. 28 sous le numéro 272, tel que modifié), la liste des médicaments supplémentaires remboursés à 50 pour cent comprend quatre types de médicaments contraceptifs hormonaux de la nouvelle génération, à savoir : Harmonet, Minulet, TriMinulet et Cilest. La baisse du prix de ces médicaments va améliorer leur accessibilité.

La question de l'avortement est depuis longtemps source de controverse en Pologne. Nombre de dirigeants politiques sont d'avis que la modification éventuelle de la Loi sur le planning familial, la protection du fœtus humain et les conditions d'admissibilité de l'avortement (inscrite au Journal officiel no. 17 de 1993 sous le numéro 78, tels que modifiée) devrait être soumise à un référendum national. Le plénipotentiaire du gouvernement pour l'égalité des hommes et des femmes partage cette opinion alors que le gouvernement est d'avis qu'il n'existe aucune raison d'organiser un référendum en ce moment mais qu'il importe de faire appliquer les dispositions concernant l'accès aux examens pré-natals et les conditions de l'avortement.

*Education sexuelle (sections 35 et 36)*

Le Règlement du Ministre de l'éducation et des sports en date du 26 février 2002 sur les Fondations des programmes d'enseignement pré-scolaire et de l'éducation dans divers types d'écoles (inscrit au Journal officiel no 51 de 2002 sous le numéro 458) fait obligation de revoir les manuels scolaires y compris les manuels d'éducation familiale. Des experts ont entrepris ce travail et sur la base de leurs conclusions, il sera déterminé si les manuels doivent être retirés de la circulation, conservés en l'état ou conservés sous réserve de changements appropriés.

Le 19 juillet 2002, des modifications ont été introduites dans le Décret du Ministre de l'éducation nationale en date du 12 août 1999 sur l'éducation scolaire et le contenu de l'enseignement de la sexualité humaine, les principes d'une procréation consciente et responsable, les valeurs familiales et la vie prénatale ainsi que sur les méthodes et les moyens de procréation réfléchie, inclus dans les fondations du curriculum d'une éducation complète (inscrites au Journal officiel no. 121 de 2002 sous le numéro 1037, tel que modifié). Ces modifications introduisent le principe que l'enseignement de la contraception se fondera sur un exposé scientifique complet des méthodes de contraception. Jusqu'à présent, l'éducation en matière de procréation volontaire se limitait aux méthodes naturelles de détermination de la fécondité. Les modifications traitent aussi en détail du problème des maladies transmises sexuellement et mettent l'accent sur la transmission, l'infection, la prévention et les aspects sociaux du VIH/sida.

*Violence domestique (sections 37-41)*

Selon les enquêtes menées par le Centre d'études de l'opinion publique (CBOS) en 1993 et 1996, 18 pour cent des femmes mariées admettaient avoir été victimes de violences physiques de la part de leur époux. Quelque 41 pour cent des femmes divorcées déclaraient qu'elles avaient souvent été battues par leur époux, et 21 pour

CommDH(2003)7

cent disaient avoir été victimes de violences occasionnelles de la part de leur époux. Environ 32 pour cent des divorcées indiquaient que la violence physique était la principale raison de leur demande de divorce.

En août 2002, la Pologne a adopté un Programme national de prévention et de lutte contre la criminalité, *Pour une Pologne sûre*. Il rappelle que la traduction en justice des crimes de violence domestique contre les femmes et les enfants et la lutte contre ces crimes sont un des principaux objectifs de l'État dans sa lutte contre les délits criminels considérés comme les plus difficiles à supporter par les Polonais. Le programme est assuré d'un financement adéquat pour atteindre ses objectifs. Une des responsabilités de la police est d'intervenir dans les cas de violence domestique.

La mise en place d'un système de prévention de la violence domestique remonte à 1998. En tant qu'institution de premier contact, la police y jouait un rôle important et ses agents étaient tenus de garder le contact avec les familles où des crimes de violence domestique avaient été enregistrés.

A l'époque, les efforts conjoints du Siège national de la police, du Siège de la police de Varsovie et de la PARPA (agence nationale pour la résolution des problèmes causés par l'alcool) ont débouché sur la rédaction du projet de Règlement no. 25/98 du Chef de la police nationale sur les interventions par la police dans les cas de violence domestique (système dit des « cartes bleues ». Ce Règlement définissait, entre autres, les procédures et la conduite à suivre pour l'enregistrement des interventions pour cause de violence domestique.

Au cours des années pendant lesquelles ces procédures ont été appliquées, les unités de terrain de la police y ont suggéré des modifications possibles qui ont été introduites en 2002 dans le Règlement no. 21/2002 du Chef de la police nationale. Ce Règlement modifié prévoit l'introduction de commentaires par les organisations non-gouvernementales coopérant avec la police dans ce domaine.

Tous les agents de police du pays sont responsables de la mise en application de cette procédure. Les mesures prises par la police sont supervisées et coordonnées par le Département de pathologie sociale du Bureau des services de prévention du Siège de la police nationale. Un système TI a été mis en place pour permettre d'utiliser une procédure d'enregistrement des données aux fins de préparation de rapports périodiques.

La police, à elle seule, n'est pas en mesure d'éliminer la violence domestique. Elle doit bénéficier d'un soutien plus large et plus actif de toutes les institutions officielles locales et nationales compétentes dans ce domaine.

Les institutions fournissant une aide en cas de situation pathologique sont :

- l'agence nationale pour la résolution des problèmes causés par l'alcool (PARPA) ;
- l'alliance nationale des individus, organisations et institutions « blue line » ;
- les centres d'assistance familiale ;
- les centres d'intervention de crise ;
- les comités municipaux et urbains de résolution des problèmes causés par l'alcool ;

les centres d'assistance psychologique ;  
les antennes de soins de santé ;  
les conseils municipaux et de comté ;  
les plénipotentiaires des autorités urbaines et municipales pour les toxicomanes ;  
la société des amis des enfants ;  
le comité pour la protection des droits des enfants ;  
les tribunaux de la jeunesse et de la famille ;  
les procureurs généraux ;  
les centres sociaux ; et  
les antennes de consultation et d'information pour les victimes de violence domestique.

La police est convaincue qu'une coopération et une coordination plus grandes des actions des divers autres organismes sur la base des renseignements dont elle dispose permettraient d'améliorer l'efficacité des mesures prises par elle.

Le gouvernement est conscient qu'il doit prendre des mesures pour prévenir la violence domestique, y compris des mesures de sensibilisation des agents de police. Il faut cependant noter qu'en application des dispositions du Code pénal (et notamment de l'article 157.5 fréquemment invoqué pour justifier les interventions de la police), les blessures infligées aux proches ne sont un délit passible de poursuite que si la victime porte plainte, ce qui a des répercussions sur la poursuite au criminel des délinquants. Les interventions de la police n'ont de résultats optimum qu'en cas de demande claire de poursuite et de punition du délinquant. S'agissant des incidents dont la description correspond au délit décrit dans l'article 207 du Code pénal, il importe d'améliorer et de promouvoir les mesures prises par les agents de police.

Le gouvernement rejette catégoriquement l'assertion que la police considère ces incidents comme relevant de la vie privée des membres de la famille. Bien que l'on note des inefficacités dans la manière dont la police remplit ses responsabilités, un tel jugement n'est pas justifié. Il faut aussi noter que les questions de violence domestique ont été introduites dans les programmes de formation des agents de police.

L'assertion que la législation polonaise ne contient pas de disposition permettant d'une part d'imposer des limites sur les mouvements des personnes qui constituent une menace pour leur famille et d'autre part de protéger et d'aider les victimes de crimes familiaux n'est pas correcte. En effet, l'article 275.2 du Code de procédure pénale dispose que « toute personne sous supervision est tenue de respecter les obligations inscrites dans la décision du tribunal ou du procureur général. Cette restriction peut aller jusqu'à interdire à l'individu en question de quitter un lieu de résidence déterminé, à l'obliger à se présenter régulièrement aux autorités de supervision et à leur notifier ses dates de départ et de retour envisagées, ou à imposer toute autre limite à sa liberté de déplacement à des fins de supervision. » En pratique, cette disposition interdit aux auteurs de violences familiales de s'approcher de leurs victimes. Il est cependant justifié d'attirer l'attention des tribunaux et des procureurs sur la possibilité, voire la nécessité, d'imposer ce genre de peine.

CommDH(2003)7

A la fin de 2002, dans le cadre des mesures visant à améliorer la protection des victimes de violence domestique par le biais de dispositions juridiques appropriées, le Siège national de la police a préparé et soumis au Ministère de l'intérieur et de l'administration un projet de loi portant modification du *Code pénal* et du *Code de procédure criminelle* en y introduisant une nouvelle clause : une interdiction faite aux individus de s'approcher d'une certaine distance, déterminée par le tribunal, de certaines personnes ou localités. Cette initiative est mise en œuvre dans le cadre du programme *Pour une Pologne sûre*.

### **Traite des êtres humains**

S'il est vrai que le Code pénal de la Pologne ne donne pas de définition de la traite des êtres humains, une telle définition existe dans la doctrine juridique et dans les précédents des tribunaux, ce qui semble suffisant en pratique. Il faut cependant noter des travaux législatifs destinés à modifier l'article 253 du Code pénal sont en cours et qu'ils sont entrés dans leur phase parlementaire.

Le gouvernement rappelle que la version finale du *Programme national de prévention et de lutte contre la traite des êtres humains* a été élaborée à la fin de 2002 et soumise pour approbation au Ministère de l'intérieur et de l'administration.

### **Réfugiés et demandeurs d'asile**

#### *Tuteurs légaux des enfants réfugiés séparés de leurs parents*

La proposition visant à élargir les dispositions du projet de loi sur la protection des non-nationaux sur le territoire de la République polonaise afin de couvrir pratiquement tous les mineurs étrangers non-accompagnés n'est pas acceptable au vu de ses dispositions. Il dit notamment, à la section 4 de l'article 47, que « le Président du Bureau des rapatriements et des réfugiés choisit un tuteur *de facto* parmi le personnel de son bureau pour une durée allant jusqu'à la fin de la procédure d'octroi de statut de réfugié. ». Or, le personnel du Bureau n'est pas en mesure d'agir comme tuteur *de facto* de tous les mineurs non-accompagnés qui résident sur le territoire polonais.

Dans le même temps, le gouvernement polonais veut attirer l'attention sur le fait que dans toute procédure administrative, les mineurs doivent être représentés par un représentant légal (tuteur ou curateur). Les dispositions du Code de la famille et de la tutelle régissent la création de la tutelle ou de la curatelle. Le tuteur (ou le curateur) protège la personne et les biens du mineur et, dans l'exécution de sa fonction, il est assujéti à la supervision du tribunal de tutelle ou de curatelle (article 155 du Code de la famille et de la tutelle).

La raison de la création d'une tutelle *de facto* pour les mineurs non-accompagnés demandant asile s'explique par la situation particulière de cette catégorie de mineurs étrangers. Vu les situations d'hébergement dans les centres pour étrangers, les nombreux cas d'expériences traumatiques dans le pays d'origine et l'impossibilité de

prendre contact avec les familles, il est particulièrement important de garantir une forme de tutelle propice à la préservation de la personnalité de l'enfant et à son développement normal dans des circonstances difficiles pendant la procédure d'octroi du statut de réfugié.

*Création d'un « séjour toléré » (section 52)*

La situation des personnes décrites par le Commissaire est régie par le projet de loi sur l'octroi d'une protection aux non-nationaux sur le territoire de la République polonaise qui est maintenant devant la *Sejm*. Ce projet de loi introduit une nouvelle catégorie légale, de « séjour toléré » qui répond aux espérances exprimées dans le rapport.

## **Droit du travail et droits sociaux**

*Situation des mineurs (section 53)*

Dans la logique de l'ajustement du programme de restructuration du secteur des mines, on prévoit que 27 200 personnes (et non 35 000 comme dans la version précédente du programme) perdront leur emploi.

Les cas de travailleurs en surnombre continuant à miner illégalement, comme le note le rapport, sont de fait exceptionnels.

*Problèmes liés au droit du travail (section 54)*

Le droit polonais garantit le versement en temps opportun des salaires (article 282 du Code du Travail) et protège les employés des conséquences de l'insolvabilité de leur employeur (loi du 29 décembre 1993 sur la protection des droits des employés en cas d'insolvabilité de l'employeur).

Le gouvernement est conscient de ce qu'en pratique on trouve des cas de non-versement de leurs salaires à des employés. Le Cabinet a examiné le problème lors de sa réunion du 20 septembre 2002 et a demandé au Ministre de la justice :

- de demander aux présidents des tribunaux des prud'hommes d'accélérer toutes les affaires de droit du travail et d'examiner en priorité celles de non-versement d'arriérés de salaires ;
- de demander aux tribunaux de commerce d'obliger les juges de faillite à informer les administrateurs judiciaires de leurs obligations statutaires envers les employés ;
- de créer une base de données indiquant les calendriers des affaires du travail en cours, par tribunal de district, couvrant aussi les affaires d'arriérés de salaire.

Chaque année, l'Inspection du travail reçoit environ 35 000 plaintes d'employés, concernant des irrégularités dans l'application du droit du travail : 80 pour cent d'entre elles sont jugées recevables, et la moitié concernent les versements des salaires et autres prestations des employés.

CommDH(2003)7

Dans le cadre de la Loi sur l'inspection du travail en date du 6 mars 1981, telle que modifiée, les inspecteurs peuvent ordonner à un employeur de payer leur salaire et autres prestations à ses employés s'ils prouvent l'existence d'irrégularités dans les paiements aux employés. Si l'employeur refuse d'obéir, ils peuvent en ordonner l'exécution administrative.

Utilisant les moyens juridiques à leur disposition, y compris les ordres de payer, les inspecteurs ont fait payer 75,2 millions de PLN en 2002 (42,7 pour cent du montant total des arriérés), soit 40 pour cent de plus qu'en 2001, au profit de 55,4 pour cent des employés lésés.

La liberté constitutionnelle d'association syndicale est prévue dans la Loi sur les syndicats en date du 23 mars 1991. La section 2 de l'article 1 de cette loi dispose qu'un syndicat est indépendant des employeurs dans ses activités statutaires, et la section 1 de l'article 35 prévoit des amendes ou des peines d'emprisonnement contre ceux qui, de par leur poste ou fonction, s'ingèrent dans l'établissement légal d'une organisation syndicale, font obstacle aux activités légitimes d'un syndicat ou discriminent à l'encontre des employés sur la base de leur appartenance à un syndicat, de leur non-participation à un syndicat ou de l'exécution de leurs fonctions dans un syndicat.

*Possibilité de ratification de la Charte sociale européenne (révisée) (section 55)*

En février 2003, le Ministère de l'économie, du travail et de la politique sociale a lancé une étude sur les perspectives de ratification par la Pologne de la Charte sociale européenne (révisée) ; le travail devrait se terminer en 2005.

*Liberté d'expression (sections 57 et 59.13)*

La décision de la Cour suprême mentionnée dans le rapport concernant les limites des critiques permises des agents de la fonction publique est une interprétation de la législation en vigueur. Etant donné que cette interprétation se fonde sur la réglementation en vigueur, il n'est pas utile d'intervenir au plan de la législation.

Il est vrai qu'en matière de diffamation des agents de la fonction publique, les dispositions du Code pénal prévoient l'emprisonnement parmi les peines possibles (il faut mentionner que le crime de « résistance » illégale aux agents de la fonction publique existe dans pratiquement tous les systèmes juridiques). Le gouvernement ne peut cependant pas convenir avec le rapport que l'existence et l'application de ce type de sanction dans un cas de diffamation constitue une contradiction patente de la Convention et des précédents la Cour. Par exemple, dans le jugement de l'affaire *Janowski v. Pologne* (requête no. 25716/94), la Cour n'a pas jugé qu'il y avait eu violation de la Convention par le tribunal polonais qui avait imposé une peine de prison avec sursis à un Polonais qui avait insulté un garde municipal. En outre, il faut noter que dans les cas de diffamation des agents de la fonction publique, la possibilité de recours à une peine de prison est rarement utilisée : par exemple, en 2000, sur 1074 prévenus seuls 441 ont été condamnés à une peine de prison, dont 72 sans sursis.



A ce propos, il faut souligner que le chiffre donné dans le rapport (note 92), de 441 personnes condamnées à une peine de prison pour insulte à un agent de la fonction publique, ne concerne que les condamnations pour insulte à un agent de la fonction publique dans l'exercice de ses fonctions (par. 1 de l'article 226 du Code de la procédure pénale). Quatre autres personnes ont été condamnées à des peines de prison pour avoir insulté ou humilié un organe constitutionnel de la République polonaise (par. 1 de l'article 225 du Code pénal), dont deux avec sursis.

Les deux autres affaires, bien que relevant du même article du Code pénal, ne sont pas semblables dans la mesure où elles concernent deux catégories complètement différentes de personnes. Dans le premier cas (par. 3 de l'article 226 du Code pénal), ce sont les autorités constitutionnelles de la République qui étaient visées, et ce n'est que dans ce cas que l'on peut se demander si la sentence était ou non politiquement faussée et si elle visait à protéger les agents de la fonction publique des critiques. L'autre cas ( par. 1 de l'article 226 du Code pénal) est un exemple des délits ordinaires impliquant presque toujours un acte actif d'agression contre un agent de police ou des services de protection de l'ordre civil.



**KOSOVO : THE HUMAN RIGHTS SITUATION  
AND THE FATE OF PERSONS DISPLACED FROM  
THEIR HOMES \***

**REPORT BY**

**MR ALVARO GIL-ROBLES,  
COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS**

**for the attention of  
the Parliamentary Assembly and the Committee of Ministers**

*[CommDH(2002)11]*

---

\* document disponible uniquement en anglais

CommDH(2003)7

## I. Introduction

*In Paragraph 16 of Recommendation 1569 (2002) the Parliamentary Assembly of the Council of Europe recommended that I “visit the Federal Republic of Yugoslavia and Kosovo with a fact-finding mission with the aim of examining the human rights and refugees situation in Kosovo on the whole and elaborating appropriate recommendations”. By letter of 5<sup>th</sup> July 2002, I was requested by the Secretary General of the Parliamentary Assembly “to note in this context that the Assembly [was] scheduled to debate the report on the accession of the FRY to the Council of Europe” during its session from 23 to 27 September 2002.*

*Having regard to the nature of the recommendation, formulated in the context of the accession of the Federal Republic of Yugoslavia to the Council of Europe, and Articles 3g<sup>95</sup> and 8,1<sup>96</sup> of the Commissioner’s mandate, I informed the Secretary General of the Parliamentary Assembly of my decision to accept the recommendation by letter of 10<sup>th</sup> July 2002.*

*Two visits were undertaken to this end - the first, from 23 July to 6 August, to Serbia<sup>97</sup> and Kosovo, Montenegro and “the Former Yugoslav Republic of Macedonia”, by Mr. Markus Jaeger, the Deputy Director of my Office, and Mr. John Dalhuisen, my Private Secretary, and a second, to Serbia and Kosovo and Montenegro, from 4 to 11 September, on which I was accompanied by Mr. Christos Giakoumopoulos, the Director of my Office and the above mentioned persons.*

*These visits included meetings with all the principal authorities and leading agencies concerned. The members of my office and I were able, in addition, to visit both privately accommodated IDPs and IDP centres in Serbia and Montenegro as well as prisons, enclaves, return programs and other relevant sites in Kosovo (see Appendix C). These meetings and visits could not have been arranged without the cooperation of numerous authorities, agencies and individuals (see Appendix B). I would like at the outset, therefore, to express my gratitude for the openness with which I was uniformly greeted and without which it would have been impossible to arrive at even a superficial comprehension of the complex issues and delicate questions arising as a result of the Kosovo conflict.*

*I would like lastly to express my gratitude to the Swiss and Finnish authorities, whose financial contributions to the functioning of my Office, enabled me to positively respond to the Parliamentary Assembly’s unforeseen request.*

---

<sup>95</sup> “The Commissioner shall: [...] respond, in the manner the Commissioner deems appropriate, to requests made by the Committee of Ministers or the Parliamentary Assembly, in the context of their task of ensuring compliance with the human rights standards of the Council of Europe.”

<sup>96</sup> “The Commissioner may issue recommendations, opinions and reports.”

<sup>97</sup> See glossary (Appendix A)

*This final report for the attention of the Parliamentary Assembly and the Committee of Ministers of the Council of Europe outlines in greater detail the findings first presented to the Committee on Migration, Refugees and Demography of the Parliamentary Assembly immediately prior to the Parliamentary Assembly's decision on the accession of the Federal Republic of Yugoslavia to the Council of Europe on 24<sup>th</sup> September 2002.*

\* \* \*

1. Large numbers of displaced persons and the need to establish stable governance in a rapidly evolving post-conflict situation inevitably bring with them significant difficulties. It is not my intention in this report to enter into historical justifications or propose solutions or alternatives to problems whose political implications put them outside my mandate to consider. I would, however, like to examine the situation as it is currently to be found and to draw attention to a number of issues, which, from a human rights perspective, seem to me to admit of improvement.

2. In June 1999, NATO secured the withdrawal of the Yugoslav armed forces from the territory of Kosovo. On 10 June, the United Nations Security Council passed Resolution 1244 (UNSCR 1244), which laid down the framework for, and the responsibilities of, the current international interim administration in Kosovo. Supreme executive and administrative authority were and remain, despite subsequent developments, vested in the United Nations Mission in Kosovo (UNMIK), with, at its head, the Special Representative of the Secretary General for Kosovo (the SRSG).

3. Whilst UNSCR 1244 requires UNMIK to protect and promote human rights, and universal human rights standards serve, in virtue of UNMIK Regulation No. 2000/59, as applicable law in Kosovo, it is clear that the very structure of the international administration, as well as certain powers retained by its various branches, substantially deviate from international human rights norms and the accepted principles of the rule of law. In so far as UNMIK both promulgates and enforces new regulations in Kosovo, there is, for instance, no separation of powers as traditionally conceived. Whilst UNMIK enjoys considerable influence over the judiciary, it has, despite being the supreme civil authority in Kosovo, no control over the international armed forces. The SRSG enjoys special executive powers to detain individuals despite judicial orders for their release. NATO forces in Kosovo (KFOR) may detain individuals for indefinitely renewable periods of 30 days without judicial supervision. All international personnel enjoy, furthermore, immunity from prosecution in Kosovo.

4. Whilst such anomalies might have their place in the aftermath of a fraught ethnic conflict, during which the restoration, in an administrative vacuum, of peace and order must remain the first priority, the time has come, I think, three years on, to reconsider their continued necessity. Whilst I am not, myself, after a visit of only four days, sufficiently well placed to judge, I was repeatedly informed by the competent

CommDH(2003)7

authorities of the improvement in the security situation over the last three years. In the meantime, as UNMIK is itself keen to point out, the establishment of local authorities and the Provisional Institutions of Self-Government (the PISG) has helped to stabilise the political landscape. Progress has also been made regarding local police and judicial structures. It is questionable, therefore, whether, in the light of such progress, all the special powers retained by the international administration can continue to be justified. It ought, in this respect, to be borne in mind that, independently of the decision on the final political status of Kosovo, UNMIK's long-term ambition is progressively to transfer executive and legislative authority to local institutions. Moreover, UNMIK placed considerable emphasis, in the Constitutional Framework drawn up in May 2001, on the obligations of local institutions to respect international human rights standards. It cannot in the long run, as the situation continues to stabilise, be a salutary example to budding democratic institutions, to continue to be answerable to an ultimate executive authority, which does not itself adhere to these norms.

5. The situation regarding persons displaced from Kosovo remains, three years on, a cause for concern. Whilst UNSCR 1244 places an obligation on the international administration to provide for the safe and secure return of all refugees and persons displaced from their homes in Kosovo, success has to date been achieved only in respect of the approximately 850,000 Albanian Kosovans who fled their homes in early 1999. Of the 230,000 Serbian, Roma and other minority internally displaced persons (IDPs) officially registered in Serbia and Montenegro and the 3300, predominantly Roma, refugees in "the Former Yugoslav Republic of Macedonia", the vast majority of whom fled after the arrival of KFOR ground troops, only a few thousand have so far returned. Indeed, only this year has the number of returning non-Albanian Kosovans begun to exceed the number of those still leaving.

6. It is clear that the primary principle governing the situation of IDPs ought to be the right of each individual person to choose between remaining at a location of their choice elsewhere within their country or returning to their region of origin. It is equally clear that a host of factors, ranging from the political and historical to the economic, frequently obstruct the free exercise of this choice. Certainly, the situation in Kosovo is far from propitious for the large-scale return of all those who might wish to do so. The security situation for ethnic Serbs, and to a lesser extent, for returning Roma, Egyptian and Ashkalies remains difficult. Indeed, except for returns to established Serbian enclaves, returnees effectively require round the clock KFOR protection and are barely able to travel without escort. Economic opportunities are, moreover, extremely limited, as is the availability for minorities of adequate schooling and access to other social services. Reconstruction aid, following three years of financial assistance to Kosovan Albanians returning to their own destroyed houses, is increasingly scarce for Kosovan minorities now wishing to do the same. The possibility of returning on an individual, spontaneous basis, is likely, therefore, to appeal only to the most desperate. At the same time, organised returns, whereby aid and security arrangements are guaranteed and the local authorities and resident

Albanian neighbours consulted in advance, require lengthy preparation (in excess of one year for a program I witnessed), cater for very small numbers and, in any case, currently depend on the availability of donor aid, which, moreover, rarely extends to Roma returnees. Organised returns to locations other than the precise place of previous residence, are, in contravention of the right to freely choose one's place of residence, actively discouraged.

7. Whilst UNMIK has begun to take a more active interest in return than was, perhaps understandably, evident in its early years, it must at once be more realistic regarding the numbers that are likely to be able to return in the near future and do more, notably financially, to enable it. Excessive optimism regarding the return process, whilst perhaps politically expedient, is both unfair to IDPs themselves and masks the increased efforts that will have to be made, both by UNMIK itself and the Kosovan institutions of self-government, to enable IDPs to return should they wish to do so.

8. Calculating the number of individuals who might wish to return, indeed assessing any one individual's desire to return, is difficult. It depends, inevitably, on both push factors – the living conditions and prospects in their current place of residence – and pull factors – the situation they expect to find should they return. These factors are, moreover, particularly sensitive to time, which, whilst allowing for the conditions in Kosovo to improve, also tends to encourage integration elsewhere. It should not, in any case, be anticipated that all 230,000 registered IDPs will one day wish to return. The young and, especially, the urban, can be expected to integrate far more rapidly than the old and rural, whose skills are less adaptable and whose attachment to their places of origin is generally higher. Whilst property sales ought not, owing to the possibility of economic duress, to be taken as a definitive indicator of future intentions, it is worth noting that reliable estimates put the proportion of IDPs who have sold their property in Kosovo at about one third.

9. It is, in the meantime, incumbent on the authorities in Belgrade and in Podgorica to do their utmost both to improve the immediate living conditions of IDPs, notably of the Roma, currently residing in Serbia and Montenegro and to facilitate the integration of those IDPs that have given up hope or no longer wish to return to Kosovo. These tasks will, it is true, fall hard on societies already struggling to cope with waves of refugees from previous Balkan conflicts and in which economic activity remains low. The progressive scaling down of international emergency aid will render this obligation harder still to fulfil. Kosovan IDPs are, however, citizens of Yugoslavia and the primary responsibility for their welfare must reside with the Serbian and Montenegrin authorities. Bureaucratic and other obstacles to the full enjoyment of civil, political and economic rights must, therefore, be overcome and proportionate assistance offered.

10. These, and other matters, are elaborated at greater length in this report. I would like, however, briefly to mention a final concern, which seems to me to be of the utmost urgency. I refer to the problem of missing persons. The fates of some 3700 persons, of all ethnicities, remain, some three years after the arrival of the international community, unresolved. That this problem, which remains a desperate and tragic concern for the families affected and continues to undermine both the

CommDH(2003)7

possibility of reconciliation and the confidence of all communities in the international administration, has not yet been adequately addressed, represents something of black mark on UNMIK's record. The SRSG's creation in June of this year of a new Office on Missing Persons and Forensics and the appointment of an experienced and highly capable head, should therefore, be congratulated. It remains the case, however, that this office, is, for its immediate purposes, and on its own estimation, under funded to the tune of some 300,000 euros. The paucity of the sum in relation to the significance of the issue has encouraged me to appeal to all member States of the Council of Europe to rapidly contribute to the resolution of this matter.

## **II. Background**<sup>98</sup>

11. Until 1989, Kosovo enjoyed a regime of substantial autonomy within Serbia, guaranteed under the 1974 Serbian Constitution. Through amendments in 1989, followed by the adoption of a new Serbian Constitution in September 1990, that regime was altered and Kosovo's autonomy severely curtailed.

12. 1998 saw an escalation of the armed actions of the local guerrilla, soon unified under the KLA (Kosovo Liberation Army), and of repression by the FRY and Serbian police, military and paramilitary forces in reaction to the KLA's struggle for independence. The Milosevic regime frequently resorted to violence against civilians and rejected an international peace plan. NATO air strikes against Serbian and FRY targets in Kosovo and in Serbia took place from March to June 1999, resulting in yet increased repression against Albanian Kosovans on the ground. In June 1999, the Yugoslav and Serbian forces withdrew from Kosovo.

13. On 10 June 1999, the UN Security Council adopted UNSCR 1244 under Chapter VII of the UN Charter. It reaffirmed, on the one hand, the commitment of all UN member States to the sovereignty and the territorial integrity of FRY. On the other hand, it foresaw the deployment in Kosovo, under UN auspices, of international presences in order to provide security and an interim administration under which, pending a final settlement, the people of Kosovo could enjoy substantial autonomy within FRY.

14. The interim administration of Kosovo (UNMIK) is headed by the SRSG (presently Mr. Michael Steiner) who holds the supreme legislative and administrative authority in Kosovo. UNMIK consists of four "pillars": interim civil administration (UN-led), humanitarian affairs (UNHCR-led), reconstruction (EU-led) and institution building (OSCE-led). UNSCR 1244 also provides for an international security presence through a NATO-led force (KFOR) under unified command (COMKFOR).

---

<sup>98</sup> Cf. Council of Europe document AS/Bur/Yugoslavia (2001) 1, paragraphs 16-26.



15. According to UNSCR 1244, UNMIK's main responsibilities are – in the following order<sup>99</sup> - to promote the establishment of substantial autonomy and meaningful self-administration in Kosovo; to organize and oversee the development of provisional institutions for democratic and autonomous self-government pending a political settlement, including the holding of elections; to perform basic civilian administrative functions where and as long as required; to facilitate a political process designed to determine Kosovo's future status; to support the reconstruction of key infrastructure and other economic reconstruction; to support, in coordination with international humanitarian organizations, humanitarian and disaster relief aid; to maintain civil law and order; to protect and promote human rights and to assure the safe and free return of all refugees and displaced persons to their homes in Kosovo.

16. In the FRY, the growing domestic opposition to Mr. Milosevic resulted in the victory of Mr. Kostunica in the federal presidential elections of 24 September 2000. Popular protest and strikes, culminating on 5 October 2000 when demonstrators took over the Federal Parliament, prevented Mr. Milosevic from annulling the results of the elections. On 7 October 2002, Mr. Kostunica was sworn in as the FRY's new president. On 23 December 2000, free parliamentary elections were held in Serbia, followed by elections in Montenegro in April 2001. New governments, committed to reform, took office.

17. In Kosovo, local elections were held in October 1999. The participation of Serbian Kosovans living outside Kosovo was rendered possible by a registration campaign organised by the OSCE in Serbia proper, Montenegro and "the Former Yugoslav Republic of Macedonia".

18. In January 2000<sup>100</sup>, the Joint Interim Administrative Structure was established (JIAS), a predecessor to the PISG (see below). The three largest political parties to have emerged from the local elections, as well as Serbian Kosovan representatives sat in the Interim Administrative Council (IAC), a consultative mechanism between UNMIK and Kosovo's local leaders.

19. On 15 May 2001, the SRSG promulgated the Constitutional Framework<sup>101</sup> under which provisional institutions for democratic and autonomous self-government (PISG) were to be set up, pending the decision on the final status of Kosovo.

20. Elections for the 120 seats of the provisional parliament of Kosovo were held on 17 November 2001<sup>102</sup>, resulting in Mr. Rugova's Democratic Alliance of Kosovo (DSK) holding 47 seats, Prime Minister Rexhepi's and Mr. Thaci's Democratic Party

---

<sup>99</sup> See Paragraph 11 of UNSCR 1244. The protection and promotion of human rights are mentioned as the last but one of UNMIK's responsibilities.

<sup>100</sup> UNMIK Regulation 2000/1, On the Kosovo Joint Interim Administrative Structure.

<sup>101</sup> UNMIK Regulation 2001/9, Constitutional Framework for Provisional Self-Government.

<sup>102</sup> Serb participation in the election was threatened by a proposed boycott, harassment from some sections of the Serb community and attacks by ethnic Albanians. Eventually, 49% of the Serbs eligible to vote participated, encouraged by the signing, on 5 November 2001, of an UNMIK-FRY common document which seeks to address outstanding rights concerns of the Serb community. There was also pre-election violence against moderate Albanian politicians, including killings (cf. Amnesty International, Concerns in Europe, July-December 2001, page 82).

CommDH(2003)7

of Kosovo (DKP) 26 seats, Mr. Haradinaj's Alliance for the Future of Kosovo (AAK) 8 seats, the Bosnian Vatan party a few seats and the Serbian Povratak ("Return") party 22 seats<sup>103</sup>.

21. The formation of the PISG took place on 4 March 2002. The PISG are composed of the Prime Minister, ten ministries and the Inter-Ministerial Co-ordinator for Returns. According to the Constitutional Framework and the UNMIK regulation which defines their composition and powers, the PISG exercise their functions under the ultimate authority of the SRSG, who has retained exclusive competence in certain key areas (reserved powers)<sup>104</sup>.

22. While the main Albanian parties have shared most of the ministries among themselves, Vatan holds the Ministry of Health in the provisional government, and Povratak the Ministry of Agriculture. Povratak had pressed, without success, for the creation of a special ministry for the return of refugees and displaced persons. It did, however, obtain, the nomination of a Kosovan Serb representative as Inter-Ministerial Co-ordinator for Returns in the Office of the Prime Minister and of another as Special Advisor on Returns in the Office of the SRSG. The members of the PISG were sworn in on 12 June 2002.

23. In conformity with UNSCR 1244 and the Constitutional Framework, UNMIK will gradually transfer its administrative responsibilities to Kosovo's provisional local institutions and support their consolidation and, in the event of a final settlement of the status of Kosovo, oversee the transfer of authority from the provisional institutions to institutions established under a political settlement.

24. The current SRSG has made the gradual transferral of more responsibilities to the PISG conditional on good performance within the already transferred areas, and has set "benchmarks" for measuring the maturity of Kosovo society<sup>105</sup>. It would appear that not only the pace of the transferral of responsibilities, but also the answer to the question of the final status of Kosovo, is dependent on such progress. The slogan is "standards before status".

---

<sup>103</sup> The 22 seats in the Parliament held by Serbian Kosovans do not correspond to the approximately 11% of votes cast on Povratak, but were allotted in advance, in accordance with the Constitutional Framework.

<sup>104</sup> Cf. in particular the Preamble of the Constitutional Framework, as well as its Article 4.6, its Chapter 6 and Chapter 8 on the "Powers and Responsibilities Reserved to the SRSG", Articles 9.1.45, 9.4.8, Chapter 12 on the "Authority of the SRSG" and Article 14.3. Cf also Sections 6, 7 and 8 of UNMIK Regulation No. 2001/19 of 13 September 2001, On the Executive Branch of the PISG in Kosovo.

<sup>105</sup> See Mr. Steiner's address to the 4518<sup>th</sup> Meeting of the United Nations Security Council, Wednesday 24<sup>th</sup> April 2002.

### III. The human rights situation in Kosovo

#### 1. Which human rights ?

25. According to a decision taken by the SRSG in December 1999, the applicable law in Kosovo is the law that was applicable in the province up till 22 March 1989 (the day on which Kosovo lost its autonomous status within the SFRY) unless or until overridden by UNMIK regulations promulgated by him. In case of conflict, universal human rights standards take precedence<sup>106</sup>.

26. The applicability in Kosovo – by UNMIK, KFOR and the provisional local institutions – of at least those UN Human rights norms that the FRY has undertaken to abide by, should not be in question.

27. These include the two UN Covenants on Civil and Political Rights and on Economic, Social and Cultural Rights; the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (including the acceptance of the jurisdiction of the Committee against Torture to hear inter-State and individual petitions); the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination; the Convention on the Prevention and the Punishment of the Crime of Genocide; the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. It is to be noted, however, that the Constitutional Framework enacted on 15 May 2001 by the previous SRSG, omits mentioning the UN Covenant on Economic and Social Rights and the UN Convention Against Torture, as applicable law in Kosovo. I concur with the previous United Nations High Commissioner for Human Rights, Mrs. Robinson, that these norms “*should be part of any legal framework established by a UN administration*”<sup>107</sup>.

28. The situation with respect to European (i.e. Council of Europe) Human rights norms is the following. The Constitutional Framework, in its Article 3.2, obliges the PISG to “*observe and ensure internationally recognized human rights and fundamental freedoms, including*” those laid down in a number of Council of Europe instruments which are listed in the article. These are : the ECHR “*and its protocols*”; the European Charter for Regional or Minority Languages, and the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities.

29. Article 3.3. states that: “*The provisions on rights and freedoms set forth in these instruments shall be directly applicable in Kosovo as part of this Constitutional Framework*”. Notwithstanding the fact, therefore, that the international interim administration is not a party to these instruments, this article creates an obligation on it vis-à-vis the citizens of Kosovo to ensure the respect for the rights guaranteed by the above mentioned Council of Europe instruments.

---

<sup>106</sup> UNMIK Regulation 2000/59, On the Law Applicable in Kosovo.

<sup>107</sup> Letter by Mrs. Robinson to Mr. Steiner, dated 14 March 2002, emphasis added.

CommDH(2003)7

## 2. Who is accountable ?

30. The legal situation and the administrative features of Kosovo, as set out above, are unique: Kosovo is provisionally administered by the international community, ie the United Nations (UNMIK) and NATO (KFOR).

31. From this, one could conclude that responsibility for the human rights situation in Kosovo lies not in the hands of the FRY or Serbia, but exclusively with the United Nations and NATO as well as, though to a much lesser extent, with the fledgling local institutions (PISG).

32. However, Belgrade still exercises influence in those parts of Kosovo where Serbs are a majority<sup>108</sup>. There, health staff and teachers receive instructions, pay and supplies from Belgrade. There are five Serbian-run parallel courts in Kosovo, and the District Court for these lower courts is located in Kraljevo, Serbia, where the (parallel) District Court of Mitrovica was relocated in 1999 to hear cases from Kosovo. These parallel courts employ a total of 34 judges, paid by Belgrade, and create an overlapping jurisdiction, which leads to the possibility of double jeopardy and general public confusion. Belgrade has also supported the so-called "Bridge-Watchers", a sort of militia that physically prevents Albanian Kosovans from entering North Mitrovica<sup>109</sup>. Belgrade sponsors return projects selected and designed by it, pays for constructions and repairs according to its criteria, etc. The result is that the FRY (or rather Serbia) still remote controls large parts of public activity in certain parts of Kosovo.

33. On various occasions, UNMIK has officially objected to these "parallel structures", finding such activity to be in violation of UNSCR 1244. Work is under way, especially in the FRY/Serbian-UNMIK High Ranking Working Group (HRWG), to progressively dissolve such parallel structures<sup>110</sup>. Be this as it may, it is important, for the scope of this report, to recall that, by exercising power and influence in parts of Kosovo, the politicians and authorities in Belgrade retain a share of responsibility for the human rights situation in Kosovo<sup>111</sup>.

---

<sup>108</sup> See, however, the conclusions drawn by Professor Bernard and Mr. Pekkannen, in their « Report on the conformity of the legal order of the FRY with the Council of Europe standards » (Council of Europe document AS/Bur/Yugoslavia (2001) 1, 5 November 2001). For the purposes of their report, designed to help the Parliamentary Assembly assess the appropriateness of FRY's admission to the Council of Europe, they state: "*There is no doubt [...] that in reality, from June 1999 to the present day, the Serbian and FRY authorities have not exercised jurisdiction in Kosovo*" (paragraph 34, see also paragraph 35). This is not the view expressed in the report by Mr. Frey for the Political Affairs Committee (AS/Pol (2002) 07 Rev. 2, 12 June 2002, at paragraph 19 nor in paragraphs 13, 14, 19 and 30 of the report by Mr. Lippelt, the Rapporteur of the Committee on Legal Affairs and Human Rights of the Parliamentary Assembly.

<sup>109</sup> "*The local population in Mitrovica should also take over the responsibility of their own safety [...] [W]e believe that the condition for the creation of a positive climate in the proces of integration is, above all, the demystification of the bridge watchers [...]*" (Statement by Dr. Covic before the UN Security Council, New York, 30 July 2002).

<sup>110</sup> OSCE Mission in Kosovo: Quarterly Trends Report No. 2: 1 April - 30 June 2002 (SEC.FR/431/02, 30 July 2002).

<sup>111</sup> In this context I note that the CCK has commissioned an expert team to produce a report intitled: Base of the Strategy of Decentralization of Kosovo and Metohija and Strengthening of Self-

34. With the above provisos there is, however, no doubt that the legal responsibility, and the main political responsibility, for the respect of human rights standards in Kosovo lies, for the time being, with UNMIK.

35. This is also true as concerns the way in which the PISG abide by human rights standards, because these were set up by and operate under the close supervision of UNMIK (see above).

36. Lastly, I find the view that UNMIK is not to be held responsible for the respect of human rights standards by KFOR problematic<sup>112</sup>. Were this the case, then one of the basic principles governing the functioning of any democratic State (or “entity”) respectful of human rights and the rule of law, would not be respected in Kosovo: the principle that the military is not a separate power operating outside the realm of law and that it must fall under the full control of civilian power (see below Chapter III, 3, h).

### 3. Main human rights issues

#### *a. Immunities of the international presence*

37. UNMIK Regulation 2000/47<sup>113</sup> grants, on the one hand, UNMIK and KFOR immunity from any legal action wheresoever and, on the other hand, grants their personnel immunity from jurisdiction in Kosovo in respect of any civil or criminal act performed or committed by them in their official capacity within the territory of Kosovo.

38. Immunity for UN missions derives from the UN Charter and the Convention on Privileges and Immunities of the UN. The purpose is to ensure the independent and effective exercise of missions free from the improper interference of host authorities.

39. In Kosovo, however, the UN mission is itself the (interim) government, insofar as the main government functions are fulfilled by it and the SRSG retains the supreme executive authority over the PISG. Kosovo’s judiciary has been created and shaped by the international administration and remains under its control and international judges are available. The *rationale* for the immunities is consequently unclear. Indeed, in respect of Kosovo, the immunity of UNMIK is tantamount to immunity against itself and against authorities created and controlled by it. Likewise, the immunity of its and KFOR’s personnel amounts to internationals being granted immunity against other internationals (or against nationals under their authority).<sup>114</sup>

---

Government of Local, National and Regional Communities (The Project: Building and Development of Local Self-Government in Kosovo and Metohija), Belgrade, July 2002.

<sup>112</sup> This attitude by UNMIK is reflected, for example, in the view that separate agreements will have to be negotiated with KFOR as regards the implementation of Council of Europe human rights standards in Kosovo, as well as in the fact that UNMIK does not provide any information on the detention of individuals by KFOR.

<sup>113</sup> On the Status, Privileges and Immunities of KFOR and UNMIK and their Personnel in Kosovo, 18 August 2000.

<sup>114</sup> Comp. Ombudsperson Institution of Kosovo, Special Report No. 1 On the Compatibility With Recognized International Standards of UNMIK Regulation No. 2000/47, 26 April 2001; and OMIK,

CommDH(2003)7

40. As the Ombudsperson and OMIK have pointed out, UNMIK's and KFOR's immunity from legal process deprives Kosovans of judicial protection and legal remedies against legislative and executive acts by the present executive or administrative authorities which might infringe their rights. In addition, the fact that the judiciary in Kosovo does not have the power to exercise control over the actions of governmental bodies undermines the independence of the judicial system.

41. As a logical corollary to the immunity of the administration, there are no administrative tribunals or specialised courts in Kosovo. With the important exception of the Ombudsperson's Office, channels of administrative appeal are rare and, in any event, not very visible.

42. With respect to the immunity from jurisdiction in Kosovo that UNMIK and KFOR personnel enjoy, it is to be noted that it can be waived by the SRSG under Section 6 of Regulation 2000/47, as such immunity is considered to be for the benefit of UNMIK and KFOR, and not for the individual. Indeed, it would appear that the SRSG has waived it where appropriate. Therefore, the immunity of international personnel is not necessarily tantamount to impunity. However, as OMIK put it, "*[t]he justice system in Kosovo, in terms of both its independence and its authority to enforce the law, has not had a positive experience with regard to the exercise of the immunity privilege, especially when it has related to criminal cases*"; OMIK has monitored five cases of criminal investigations against international employees of UNMIK. None of them has led to the establishment of criminal liability of the officer<sup>115</sup>.

43. The fundamental right to access to court, an essential element of the rule of law, is seriously curtailed by such immunity. Furthermore, such an exception cannot fail to set a poor example to nascent domestic institutions and undermine the confidence of all Kosovans in the fair and efficient functioning of the interim international administration.

#### ***b. Security and policing***

44. Policing in Kosovo is being conducted, for the time being and exceptionally, by the armed forces (KFOR) as well as by civilian police (UNMIK police and the local Kosovan Police Service (KPS)). Policing by armed forces can pose problems in terms of civilian control over the armed forces, an issue addressed in Chapter III, 3, h of this report.

45. The most important challenge for policing in Kosovo is security, especially the security of the ethnic Serb and, to a lesser extent, the ethnic Roma, Egyptian and Ashkalie minority. All observers agree that the situation is still far from satisfactory,

---

Department of Human Rights and Rule of Law, Kosovo, Review of the Criminal Justice System, September 2001-February 2002, Themes: Independence of the Judiciary, Detention, Mental Health Issues, pp- 38-42.

<sup>115</sup> OMIK, Department of Human Rights and Rule of Law, Kosovo, Review of the Criminal Justice System, September 2001-February 2002, Themes: Independence of the Judiciary, Detention, Mental Health Issues, p. 40.

although it has much improved. Serb Kosovans by and large can still not enjoy their freedom of movement in Kosovo. They are confined to their KFOR protected enclaves or to the region of North Mitrovica where they are the majority population. Only very few multi-ethnic localities exist. When they leave their enclaves, ethnic Serbs and Roma are felt to need police or KFOR escorts. This puts a terrible constraint on their lives as regards their access to public services (schools, health care, social services, administrations, ...) and their private lives (visiting friends, relatives ...). The majority of elected Serbian Kosovan representatives use armed escorts all the time.

46. In addition to the threat of inter-ethnic and political violence, there is also the danger coming from criminals, often well armed, as well as the whole range of problems of policing that one encounters in most countries. In particular, serious organised crime, often with international ramifications (weapons smuggling, drug trafficking, trafficking of human beings<sup>116</sup>, money laundering ...), still seems to have Kosovo as one of its strongholds<sup>117</sup>.

47. Having had to rely exclusively on international staff (UNMIK Police, also called CIVPOL) in the beginning of its mandate, UNMIK has succeeded in rapidly establishing a local, multiethnic police force, the KPS. At the end of 2001, there were some 4500 CIVPOL and roughly the same number of KPS officers. 15 % of the latter come from minorities (8% Serbs, 6% Bosniaks, as well as some Turks and Roma), 18 % are female officers. Serbian officers are mainly located in the Serbian enclaves. KPS is still largely selected, trained and monitored by UNMIK, but is becoming increasingly autonomous. The target number of KPS officers for eventually taking over law enforcement in Kosovo is 8,000 to 10,000 officers.

48. UNMIK cites a 60% clear-up rate for major crimes, as well as the fact that the number of murders fell by half in 2001 as compared with the previous year, though rape, attempted murder and assault rates increased<sup>118</sup>.

---

<sup>116</sup> IOM and others report that there are about 1,000 women and young girls forced to prostitute themselves in some 100 brothels in Kosovo, out of whom some 60% come from Moldova, 20 % from Romania, 10 % from Ukraine. Ten percent of them are under 18 years of age. The living and working conditions in the Kosovo sex industry are judged *"abhorrent, exploitative and akin to slavery"*; *"members of the international community constitute a sizeable 40 percent of the clientele, mostly KFOR soldiers. There is a suspicion that UNMIK international police officers might be involved in trafficking – some members of the international police were repatriated for suspected involvement [...]* According to local NGOs, prior to the war in 1999 and the consequent international presence in Kosovo, not only trafficking but also prostitution was very uncommon" (Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe: The UN Administered Province of Kosovo, UNICEF/UN OHCHR/OSCE-ODIHR, June 2002, pp. 95-106, at p. 96). See also: Return & Reintegration Project, Situation Report – Feb. 2000 to April 2002, IOM Kosovo Counter-Trafficking Unit and Vanity Fair, July 2002, pp. 112-117, 162-166.

<sup>117</sup> Comp. ICG Balkans Report No. 125, A Kosovo Roadmap (II), Internal Benchmarks, 1 March 2002, page 13.

<sup>118</sup> *"The police, however, believe that this reflects the increased willingness of individuals to report crimes, rather than increase in the crimes themselves"* (ICG Balkans Report No. 125, *op. cit.*, page 14). *"It has been reported [that] there were fewer murders and fewer attacks on Serbs and other non-Albanians [...]* I emphasise that this result is only a consequence of the fact that [they] have been forced to live in enclaves and ghettos, and that they have learned to stay away from the harm" (Statement by Dr. Covic before the UN Security Council, New York, 24 April 2002, p. 4).

CommDH(2003)7

49. However, the overall performance of international and local police in crime prevention and repression is still judged poor by many<sup>119</sup>, and certain allegations regarding their own behaviour give rise to concern. I am particularly worried by references to complaints of ill treatment/torture inflicted while in police custody, including by UNMIK agents<sup>120</sup>. Moreover, there are disturbing allegations of corruption and other illegal acts committed by police, some relating to the disappearing of private vehicles while in the custody of police, others to the “loss” of firearms deposited with the police for the purpose of official registration. Indeed, the relatively low wages of KPS officers (an apparently inadequate 300 euros a month), and the personal immunity of international ones, are unlikely to always encourage scrupulousness.

50. It is true that the attitudes of local Kosovans do not render policing easy. Many, from all communities, are extremely distrustful towards the police. But the problem is wider: there is a general lack of cooperation with law enforcement in Kosovo, where locals hesitate to provide necessary information both for fear of the police leaking information and due to the absence of serious witness protection programmes<sup>121</sup>.

51. At the same time, it is evident that the variable standards inherent in international police forces and the relatively short periods of service of individual officers undermine operational efficiency. Linguistic barriers and the lack of experience of local customs inevitably exacerbate the difficulties faced by international police officers. The apparent success of the KPS<sup>122</sup> is consequently to be welcomed.

***c. Investigations into crimes committed in the beginning of the international mandate***

52. “*Post-war Kosovo was characterised by a climate of impunity: crimes were not investigated and criminals went unpunished*”<sup>123</sup>. The victims were mostly ethnic Serbs and Roma, as well as Albanian Kosovans suspected of collaboration with the Serbs. We have read and heard numerous reports, including by international personnel, of serious crimes, including murder, arson, assault, that were committed during the first few months of the international presence<sup>124</sup>, sometimes in front of international personnel. When victims or their families came to report to KFOR, their

---

<sup>119</sup> Cf. The Ombudsperson of Kosovo, Presentation to the Rapporteur Group for Democratic Stability (GR-EDS) of the Committee of Ministers of the Council of Europe, 10 June 2002; Amnesty International, Concerns in Europe July-December 2001, page 82; IHF, Human Rights in the OSCE Region: The Balkans, the Caucasus, Europe, Central Asia and North America, Report 2002, Yugoslavia, Kosovo; see also ICG Balkans Report No. 125, *op. cit.*, pages 12,13 and Statement by Dr. Covic before the UN Security Council, New York, 17 September 2001, p. 7.

<sup>120</sup> Cf. Finnish Human Rights Project, Report NGO Prison Monitoring Mission, November 19-24, 2001, Kosovo, pages 12, 13, 16.

<sup>121</sup> Cf. IHF, Human Rights in the OSCE Region: The Balkans, the Caucasus, Europe, Central Asia and North America, Report 2002, Yugoslavia, Kosovo.

<sup>122</sup> ICG Balkans Report No. 125, *op. cit.*, page 14.

<sup>123</sup> ICG Balkans Report No. 125, *op. cit.*, page 3. For an overview of abuses, see OMIK, Kosovo/Kosova: As Seen, As Told - Part II (June to October 1999), 1999.

<sup>124</sup> See, for example: Review of Certain Violations of Human Rights in Kosovo and Metohija 06.1999.-06.2002, CCK, Belgrade, June 2002.



depositions were frequently heard, but rarely acted upon<sup>125</sup>. Indeed, only very few successful investigations into such serious crimes committed in retaliation have been reported to date. This has gravely undermined the ethnic minorities' trust in the protection offered by KFOR and UNMIK, as well as in their impartiality.

53. It is urgent that serious investigations into crimes committed against minorities since the beginning of the international administration of and responsibility for Kosovo in June 1999, including abductions and disappearances, be given a higher attention by the police and the judiciary, than they have to date. Investigations should take place by all available means, and make use of the declarations that have been made over the years to KFOR, UNMIK, and all kinds of other authorities (the ICTY, the OSCE, various embassies, etc.)<sup>126</sup>. To me, this appears to be the only way in which the confidence of the minorities in the non-discriminatory, fair and efficient functioning of the international administration of Kosovo can be regained. Also, as UNMIK's Office of Returns & Communities rightly points out, "*full reconciliation [between the communities] cannot take place in the absence of accountability for past crimes*"<sup>127</sup>.

54. The police have started to make some sensitive arrests, including of members of the Kosovo Protection Corps (KPC), who were former members of the KLA<sup>128</sup>. I welcome that new development very much and commend UNMIK and KPS for it. However, for the time being, most arrests of Albanian Kosovan suspects are still confined to cases where the victims were also ethnic Albanians<sup>129</sup>. Voices within the Albanian Kosovan community, including a number of politicians, have regrettably shown hostility to these arrests. But this should not hinder police and justice from taking action as required.

#### *d. Missing persons*

55. Missing persons are an urgent issue in Kosovo. The ICRC has documented the names of some 3700 persons that have gone missing in Kosovo, of which approximately 2750 are ethnic Albanian and 850 Serb, with the remainder belonging to other minorities. This painful matter affects all the communities involved and is a concern that they all have a keen interest in seeing resolved<sup>130</sup>. Indeed, one cannot start building peace in the minds of people who await news of their beloved, as long as they are tortured in their hearts and in their minds by such unbearable uncertainty. To put an end to this situation is of the utmost urgency.

---

<sup>125</sup> For a comprehensive analysis of the situation as regards the prosecution of war crimes and post-war crimes committed in retaliation, see ICG Balkans Report No. 134, *Finding the Balance: The Scales of Justice in Kosovo*, 12 September 2002, pages 16 to 26.

<sup>126</sup> Comp. Statement by Dr. Covic before the UN Security Council, New York, 30 July 2002.

<sup>127</sup> *The Right to Sustainable Return*, Concept Paper, UNMIK, Office of the SRS, Office of Returns & Communities, 17 May 2002, p. 4. This point of view is expressly shared by the President of the CCK: Statement by Dr. Covic before the UN Security Council, New York, 30 July 2002.

<sup>128</sup> In August 2002, a prominent former KLA commander was arrested and charged with the unlawful detention, torture and murder of five persons, while six other former KLA members were charged with unlawful detention and serious bodily injury and one former KLA member with murder.

<sup>129</sup> Comp. Neithart Höfer-Wissing: *UNMIK und die Selbstverwaltung im Kosovo – Szenen einer Ehe*, SOE-Monitor, Juli 2002, page 4.

<sup>130</sup> For the Serb side see: Statement by Dr. Covic before the UN Security Council, New York, 24 April 2002, p. 3.

CommDH(2003)7

56. There are various issues involved as regards missing persons. One is the right to life of those who went missing (Article 2 of the ECHR). Although many people consider that almost all of those missing out of Kosovo have probably been killed, investigations into cases of “appearances” of alleged survivors must be made rapidly and thoroughly and families be informed of their outcome. Moreover, under Article 8 of the ECHR (and possibly also under Article 3<sup>131</sup>) the families of missing persons have a right to know about that person’s fate. This encompasses their right to an accurate identification of all the bodies found so as to make sure whether or not their relative is among the dead, as well as, if so, information on where the body was found and how the person was killed, etc. The family also has a right to bury the body of the dead relative, if and when recovered. The main action needed to address the above aspects of the problem is forensic work. It includes searches of alleged graves, exhumations, autopsies, the comparison of ante- and post mortem data, DNA tests, information from families, the return of bodies and belongings found to the families, etc.

57. In addition to the right of the families concerned to know the fates of their relatives, and to put an end to long years of anguish, the resolution of the outstanding cases represents an important factor in the reconciliation of the communities involved. For so long as such cases remain unresolved resentments and recriminations will continue to fester on all sides, whilst rumours of secret slave camps and ongoing abuses will continue to circulate<sup>132</sup>. The issue also impacts heavily on the confidence of all communities in the international administration, with, at present, both Serbs and Albanians suspecting it of bias and discrimination and all sides doubting its commitment to resolve justly the issues it intervened to rectify.

58. Sensitive to these concerns, the SRSG created a new Office on Missing Persons and Forensics in June this year, with the instruction to carry out the exhumation of all the remaining identified gravesites (some 270) by the end of the year. The full scale of the office’s tasks, however, is easily told in figures: since 1999, some 4600 bodies have been exhumed, of which only 2100 have been identified. 2500 remain, therefore, to be DNA tested, leaving a further 1200 still to be located and exhumed. Whilst the full resolution of all these cases will undoubtedly take some time, it is of the utmost importance that progress should begin, and be seen, to be made.

59. The resources, both human and material, available to the Office on Missing Persons and Forensic are, however, manifestly incommensurate with the task of rapidly resolving all these cases. The Office estimated at 300,000 euros the sum required to complete the task it was set by the SRSG and to continue the process of the identification of the remaining corpses. This sum would contribute to the contracting of the necessary technical personnel and the purchase of basic equipment.

---

<sup>131</sup> See EurCourtHR, judgment in the case of Cyprus v. Turkey of 10 May 2001 : “*the silence of the authorities in the face of the real concerns of the missing persons attains a level of severity which can only be categorised as inhuman treatment*”.

<sup>132</sup> See Statement by Dr. Covic before the UN Security Council, New York, 17 September 2001, p. 8.

60. The paucity of the sum in relation to the importance of the issue has encouraged me to appeal to member States of the Council of Europe to contribute urgently to the resolution of this problem. A document entitled “Missing Persons in Kosovo, Note by the Commissioner for Human Rights”<sup>133</sup> was presented to the Committee of Ministers of the Council of Europe on 18<sup>th</sup> September 2002.

*e. Functioning of the judiciary*

61. Establishing an effective justice system represents one of UNMIK’s biggest challenges. When UNMIK arrived in Kosovo, the previous system, including personnel, court equipment, files and records, had left for or had been removed to

Serbia. Most ethnic Albanians, except attorneys, had been prevented from working in the judiciary during the Milosevic era and thus lacked experience and up-to-date knowledge of the law<sup>134</sup>. Ten years of discrimination and institutionalised prejudice within the courts had “generated disregard and disrespect for the judiciary among society as a whole”. After the collapse of the system a “climate of revenge, general lawlessness, and impunity added to the challenge of establishing a fair and independent judiciary”. Moreover, “the UN had never before had the responsibility for establishing a judicial system from scratch”<sup>135</sup>.

62. UNMIK has achieved that in Kosovo “there is now a fully functioning court system complete with support staff, materials, and prosecutors and judges”<sup>136</sup>. OMIK judged in October 2001 that “[t]he current system has been endowed with the necessary mechanisms to ensure an efficient case-flow management whilst, on the one hand, guaranteeing individuals due process and, on the other hand, holding the members of the judiciary accountable for their performance”<sup>137</sup>.

63. Whilst progress has undeniably been made, shortcomings remain, however, with respect to vulnerability to ethnic and political bias, as well as to intimidation and political influence, slowness and a general shortage of judicial personnel. (Other problems, like interference by UNMIK and confusion about applicable laws are addressed elsewhere in this report: see Chapters III, 2, f and g).

64. UNMIK has made efforts to create a multi-ethnic judiciary. This is not an aim as such. It is a means considered to create the best conditions for having an impartial judiciary in which the communities may place trust. This is important, if one wants to avoid the recourse to private justice. Until recently, interference from Belgrade has hampered UNMIK’s efforts in this field. Appointed ethnic Serbian judges and prosecutors did not take up their posts, because Belgrade appears to have threatened them with the withdrawal of their FRY pension rights if they accepted to work for UNMIK (see also above Chapter III, 2). The problem has been addressed by an

---

<sup>133</sup> Document CommDH(2002)9, 18 September 2002.

<sup>134</sup> The discrimination of ethnic Albanian resulted in a justice system where only 30 out of 756 judges and prosecutors were Albanian (ICG Balkans Report No. 134, *op. cit.*, p. 3).

<sup>135</sup> ICG Balkans Report No. 134, *op. cit.*, p. 1.

<sup>136</sup> ICG Balkans Report No. 125, *op. cit.*, page 9.

<sup>137</sup> OMIK, Department of Human Rights and Rule of Law, Kosovo: Review of the Criminal Justice System, 21 October 2001, p. 54.

CommDH(2003)7

agreement concluded between OMIK and Belgrade in July this year that will hopefully bring the number of Serbian judges and prosecutors who actually work from 4 to maybe 40, out of a total of more than 420 posts<sup>138</sup>. The screening of candidates, as is done for ethnic Albanians, should avoid the recruitment of ethnic Serbian judges with records of politicised convictions against Albanians during the 1990s.

65. However, the main means for avoiding that bias and intimidation influence judicial decisions in sensitive cases, has been sought in the employment of well protected and well paid international judges and prosecutors, as well as in the establishment of international panels with an international prosecutor. These measures are not a panacea. It has been hard to find qualified practitioners, who are fluent in English, ready to live in Kosovo and who possess the requisite cultural sensitivity<sup>139</sup>. Also, the relatively small number of internationals in the justice system has not reduced the risk of bias in minor cases and municipal courts<sup>140</sup>. Moreover, the solution is not sustainable in the long run.

66. The fact that international judges can be appointed to sit on cases at any stage of the proceedings is problematic. There are UNMIK Department of Justice guidelines (which have never been officially publicised, it seems), but the decision is ultimately taken by the SRSG. It is arguable that this sort of permanent umbrella does not favour capacity building of the local judiciary, as they are not given the opportunity to take on sensitive and difficult cases to build their competence, prove their impartiality and, ultimately, gain respect.

67. Indeed, *“there is a tension between the immediate need to secure justice using international judges, prosecutors, and police and the effort to strengthen capacity to build a justice system for the future”*<sup>141</sup>. Continued efforts in terms of training and support of the judiciary, coupled with administrative oversight, may slowly help find a way out of the dilemma.

68. Administrative oversight (which must not be used as an occasion to try to influence individual judicial decisions) has to monitor individual performance in terms of quantity and quality, leading to the sanctioning of individual members of the judiciary, whether nationals or internationals, were appropriate and with due respect for their right to defence. A delicate balance has to be struck between judicial independence and accountability. UNMIK is trying to address this problem through

---

<sup>138</sup> Presently, there are also 9 ethnic Bosnians, 7 ethnic Turks and 2 ethnic Roma working in the judiciary.

<sup>139</sup> As a result, the quality of those found has been qualified as “variable”: ICG Balkans Report No.134, *op.cit.*, p. 4.

<sup>140</sup> As of June 2002, there were 14 international judges and 10 international prosecutors. The court system comprises a Supreme Court (14 judges), a Commercial Court (10 judges); 5 District Courts (43 judges), 22 Municipal Courts (131 judges) and 22 Municipal Courts of Minor Offences (107 judges); appeals from the latter are heard by a the High Court of Minor Offences (ICG Balkans Report No. 134, *op.cit.*, p. 6).

<sup>141</sup> ICG Balkans Report No. 134, *op.cit.*, p. 2.

two mechanisms set up in mid-2001. The Judicial Investigation Unit (JIU) holds disciplinary hearings against Kosovan judges and prosecutors further to accusations that may be levied by the police, OMIK, other judges and prosecutors, defence counsel or citizens; it has taken disciplinary action in several cases. The Kosovo Judicial and Prosecutorial Council (KJPC), advises the SRSG on matters related to the appointment of judges, prosecutors and lay-judges and hears complaints that are handed over to it by the JIU. The composition and close relation to the SRSG of these oversight bodies has been criticised by OMIK<sup>142</sup>, but UNMIK hopes that these mechanisms will respond to all kinds of accusations against judges and prosecutors.

69. In any event, adequate salaries for all personnel, good working conditions, and sufficient protection, are needed to allow for recruiting and retaining qualified personnel in sufficient number. There are, at present, some 80 vacancies for the 420 posts for judges and prosecutors foreseen in the budget.

70. This shortfall, combined with the lack of efficiency and complications caused by translation, has caused an important backlog of cases. This, in turn, results in the prolongation of pre-trial detention (sometimes for more than a year) of many suspects – a serious breach of the fundamental rights of the accused.

*f. Legal certainty*

71. The law applicable in Kosovo is a complex and rapidly evolving mix of old law of the province of Kosovo prior to 22 March 1989 (see above, Background), UNMIK regulations (some of which have already been amended) and international human rights standards, whether universal or European. Those who have to be aware of the applicable law are not only judges, prosecutors, attorneys and police, but also civil administrators, politicians and the public at large. These persons work in Albanian, English or Serbian. Consequently, an early UNMIK decision provided that all UNMIK regulations should be published in English, Albanian and Serbian.

72. The situation poses three challenges in terms of legal certainty: the availability of texts, their translation, and their explanation. All three tasks have to be performed rapidly and continuously.

73. It seems that there are some shortcomings in the present situation. The office of the SRSG is said to have difficulties in promptly providing translations of new regulations and in distributing or otherwise publishing them. In the absence of a Constitutional Court, there is quite often confusion over the applicable law. As a result, judges and prosecutors (not to speak of others) are not always aware of the applicable law, and a number of them are not familiar with human rights law and its application.

---

<sup>142</sup> OMIK Department of Human Rights and the Rule of Law, A Review of the Criminal Justice System, September 2001 to February 2002.

CommDH(2003)7

74. Enhanced efforts appear necessary to constantly keep the members of the judicial professions as well as, ultimately, the public at large, informed in a timely and clear fashion of the law applicable in Kosovo, at any given moment of time. Legal certainty requires fast translation and diffusion of all legal texts (including the most significant case-law), as well as clear explanations and the offer of training to the members of the legal professions. It also requires that members of the legal professions in Kosovo make efforts themselves to get acquainted with developments of the law.

75. The SRSG's possibility at any time to annul or overturn legal acts performed by UNMIK or the PISG, or to set aside court decisions, generates further uncertainty over which legal rule is applicable and will be enforced, and which will not.

***g. Relations between the executive and the judiciary***

76. According to his interpretation of UNSCR 1244 and of the Constitutional Framework he has promulgated, the SRSG has granted himself the power to override valid judicial decisions.

77. The most serious cases are those where the SRSG has decided, by executive order, to maintain individuals in detention, despite formal judicial decisions, whether by Kosovan or international judges, ordering their release<sup>143</sup> (the present SRSG, in office since March 2002, has to be credited for never having resorted to extra-judicial detention).

78. Detention by decision of the SRSG is not formally authorised or foreseen in any legal instrument. It has been explained that the legal basis for his power is to be found in Section 1 of UNMIK Regulation No. 1999/1 on the Authority of the Interim Administration in Kosovo, dated 25 July 1999, the pertinent part of which reads: "*All legislative and executive authority with respect to Kosovo, including the administration of the judiciary, is vested in UNMIK and is exercised by the SRSG*". A report by the Ombudsperson of Kosovo, partly based on applications lodged by individuals who had been detained, has concluded that "*the absence of judicial control over deprivations of liberty imposed under Executive Orders issued by the SRSG constitutes a violation of paras. 3 and 4 of Article 5 of the ECHR*"<sup>144</sup>.

79. Some of the concerns reflected in the Ombudsperson's above mentioned report were apparently addressed in UNMIK Regulation 2001/18, dated 25 August 2001, on the Establishment of a Detention Review Commission (DRC) for Extra-judicial Detentions Based on Executive Orders. In another Special Report, the Ombudsperson concluded, that Regulation 2001/18 had not validly addressed his concerns, because

---

<sup>143</sup> Cf. M.Nowicki, Presentation to the Rapporteur Group for Democratic Stability (GR-EDS) of the Committee of Ministers of the Council of Europe, 10 June 2002, p. 3, as well as the example given in BHHRG, Guantanamo Bay in the Balkans: The Rule of Law in Nato-administered Kosovo, [www.bhhrg.org/kosovo/kosovo2000-3](http://www.bhhrg.org/kosovo/kosovo2000-3), at page 10; the example also tends to show the interrelation between COMKFOR and the SRSG as concerns their power to detain. See also paras. 21 and 22 of the Special Report No. 4 by the Ombudsperson Institution in Kosovo, dated 12 September 2001.

<sup>144</sup> Ombudsperson Institution in Kosovo, Special Report No. 3 on The Conformity of Deprivations of Liberty Under 'Executive Orders' with Recognised International Standards, 29 June 2001, para. 25.

the DRC, composed of three international members appointed by the Secretary General, could not be considered to be a court in the sense of para. 4 of Article 5 of the ECHR and that the procedures under which that Commission was to operate did not meet the requirements of that provision of the ECHR<sup>145</sup>.

80. The Ombudsperson has also documented a number of other cases, where the UNMIK administration simply refused to execute court decisions that it found inadequate.

81. Such disregard by the executive for court decisions flouts all accepted principles of the separation of powers and the rule of law. The time has perhaps come, therefore, to reconsider the continuing justification for interferences by the executive into the decisions of the judiciary - a functioning judiciary, albeit still quite far from perfect, now exists in Kosovo and its authority should be respected. Other mechanisms than executive orders might be used in order to avoid and, if necessary, review decisions by prosecutors and judges taken on grounds of partiality or corruption or which gravely jeopardise the efficient administration of justice.

82. It is also worth noting that UNMIK regulates by administrative decisions (taken by all sorts of commissions) various matters that would normally require either legislative action or judicial decision. As there are no administrative courts, and regular courts consider that UNMIK enjoys immunity from legal process, the inhabitants of Kosovo are denied access to judicial remedies against these areas of the administration.

#### ***h. Civilian control over armed forces***

83. UNSCR 1244 contains provisions on the respective competences of the international civil presence (UNMIK) and the international security presence (KFOR). Paragraph 9 contains a list of responsibilities of the international security presence in Kosovo, some of which are entrusted to it “*until the international civil presence can take responsibility for this task*” (Paragraph 9(d) and (e)). Paragraph 9 (f) provides that the security presence will “[*support*], *as appropriate, and [coordinate] closely with the work of the international civil presence*”. These provisions do not express the idea of control by the civilian presence over the security presence. Nor does the list of the responsibilities of the civilian presence (Paragraph 11) include oversight of and responsibility for what the security presence does (or fails to do). Also, Paragraph 6 of UNSCR 1244 is not entirely clear: The UNSC “*Requests the Secretary-General to appoint [...] a Special Representative to control the implementation of the*

---

<sup>145</sup> Ombudsperson Institution in Kosovo, Special Report No. 4, 12 September 2001, para. 26. Amnesty International concurred in criticising the DRC (Concerns in Europe, July-December 2001, page 83).

CommDH(2003)7

*international civil presence, and further requests the Secretary-General to instruct his Special Representative to coordinate closely with the international security presence to ensure that both presences operate toward the same goals and in a mutually supportive manner*". One does note, however, that the above-mentioned, diplomatically worded provisions are preceded by Paragraph 5 which reads: The UNSC "*Decides on the deployment in Kosovo, under UN auspices, of international civil and security presences [...]*" (emphasis added)<sup>146</sup>.

84 From what precedes, I draw the conclusion that the specific texts are not clear on the relationship between UNMIK and KFOR. They do not expressly set out that KFOR falls under UNMIK's or the SRSG's civilian control. But they do not expressly exclude such control, either. There are, indeed, a number of indications in the texts that the (whole) international administration of Kosovo occurs under the auspices of the UN, which means UN (UNMIK) precedence over NATO-led KFOR.

85. In spite of the uncertainty of the texts, it is my firm view that, in any event, the provisions on the respective competences of UNMIK and KFOR as contained in UNSCR 1244 (and in the Constitutional Framework) have to be interpreted in conformity with the essential requirement of democracy according to which the military is subject to civilian control.

86. It is obvious, however, that the relationship between KFOR and UNMIK does not fulfil this requirement. The existing good and close co-operation between KFOR and UNMIK does not amount to the required democratic control over the armed forces. If, as the Ombudsperson of Kosovo put it, "*UNMIK [...] is the surrogate state of Kosovo*"<sup>147</sup>, then UNMIK must also exercise control over the armed forces of that "state" and, as a corollary, accept accountability for their actions.

87. The lack of civilian control over the armed forces in Kosovo is particularly incongruous if one considers that the Parliamentary Assembly of the Council of Europe has requested from the FRY, as one of the conditions for its admission to the Organisation, the commitment "to enact legislation or, preferably, to include provisions in the Constitutional Charter to bring the army under civilian control"<sup>148</sup>.

#### *i. Arrest and extra-judicial detention by KFOR*

88. In Kosovo, an individual can be arrested by either KFOR or UNMIK Police/KPS. The situation would appear to be such that KFOR needs to have this possibility, not only with respect to individuals who threaten its own security, but also those who pose a threat to the security and safety of others. One major argument would be that there is still an extraordinary number of weapons, including war

---

<sup>146</sup> See also the principle contained in point 3 of the paper presented in Belgrade on 2 June 1999, as appended in Annex 2 to UNSCR 1244.

<sup>147</sup> Presentation to the Rapporteur Group for Democratic Stability (GR-EDS) of the Committee of Ministers of the Council of Europe, 10 June 2002.

<sup>148</sup> Paragraph 12 iii.a of Opinion No. 239 (2002), on the "Federal Republic of Yugoslavia's application for membership of the Council of Europe", 24 September 2002.



weapons, in Kosovo. Thus, resorting to arrests in Kosovo is still often so risky that it needs the help of the military. Indeed, the tasks entrusted to KFOR under UNSCR 1244, seem to have as a logical corollary the power to arrest individuals, at least while in action.

89. The Commander of KFOR (COMKFOR) has, however, interpreted UNSCR 1244 as granting him the power to arrest and detain individuals without any involvement of the judiciary, and no external control<sup>149</sup>. COMKFOR orders detention in cases where, in his opinion, public safety is threatened. He does not present evidence to a court showing that detention is necessary; detainees do not receive written documentation that establishes the precise legal grounds of their detention<sup>150</sup>.

90. COMKFOR's interpretation relies on Paragraphs 7 and 9 of UNSCR 1244, under which UN member States and relevant international organisation are authorized "*to establish the international security presence in Kosovo [...] with all necessary means to fulfill its responsibilities under paragraph 9*", as well as Paragraph 9 (c) according to which the responsibilities of the security presence include "*establishing a secure environment in which refugees and displaced persons can return home in safety, the international civil presence can operate, a transitional administration can be established, and humanitarian aid can be delivered*" (emphases added).

91. This legal basis, the policy, the process and the conditions of detention by KFOR were kindly explained to us by the Legal Advisor of COMKFOR<sup>151</sup>. The policy, as laid down in Section 4 of COMKFOR Directive 42 dated 9 October 2001, is to detain persons "*only if they constitute a threat to KFOR or a safe and secure environment in Kosovo and civilian authorities are unable or unwilling to take responsibility for the matter*" (emphasis added<sup>152</sup>).

92. "*Organized ethnic violence, organized violence [at the border with Macedonia], organized crime and corruption, inability of current Kosovo legal system to face these situations: threat to a safe and secure environment in Kosovo*" were given to us as the reasons for present detention orders<sup>153</sup>.

---

<sup>149</sup> Regular cooperation with the Ombudsperson, on the basis of an agreement that could be concluded by the latter according to Section 3.4 of the Ombudsperson's mandate (UNMIK Regulation 2000/38), has apparently been refused by COMKFOR. Certain organisations are from time to time invited to inspect the detention conditions, in line with Section 7 p of COMKFOR Directive 42, updated on 9 October 2001.

<sup>150</sup> COMKFOR Directive 42 underlines that "[i]t must be noted that this authority to detain is a military decision, not a judicial one" (Section 2 e.). The Directive also states: "No one shall be subjected to arbitrary detention" (Section 7). Amnesty International has, however, qualified KFOR detentions as "arbitrary", indicating that out of an estimated 1500 persons who went through KFOR detention in 2001, the majority were released without charge; only 10 men were convicted of weapons possession (Concerns in Europe, July-December 2001, page 83). The ground for their detention, as notified to detainees, is: "Resolution 1244". Upon release, detainees receive a certificate that indicates the time span of their detention, which enables them to explain their absence, for example, towards their employer.

<sup>151</sup> Powerpoint presentation made to my team on 3 August 2002.

<sup>152</sup> This sentence clearly shows that in the spirit of KFOR it is not the civilian, executive branch of the international presence who controls KFOR, but, to the contrary, it is KFOR who controls the executive.

<sup>153</sup> Powerpoint presentation made to my team on 3 August 2002.

CommDH(2003)7

93. It has been underlined to us that the general policy was to release at the earliest possible opportunity, to afford respectful treatment and compliance with all relevant international human rights standards and to grant transparency without compromising operational security. These principles are laid down in Directive 42.

94. As to the practicalities, extra-judicial detention by KFOR is basically a decision to keep in detention persons arrested, instead of setting them free or handing them over to UNMIK. After an initial restraint of a maximum of 18 hours by decision of the KFOR on-site commander, Multi-National Brigade (MNB) Commanders may continue to detain (in an MNB detention facility<sup>154</sup>) the individual for no more than 72 additional hours (in exceptional cases they can apply for another 72 hours “*in order to gather intelligence of evidence on the detainee*”). Further detention can only be ordered by COMKFOR himself, for detention periods of up to 30 day, renewable, with no time limits for the total length of detention<sup>155</sup>.

95. Between June 2001 and June 2002 KFOR has held, on any given day, up to some 140 detainees in the American KFOR facility at Bondsteel, figures having dropped to 20 or less since December 2001. On the day on which my team visited Bondsteel, there were 13 KFOR detainees there.

96. When asked what the average as well as the maximum periods of detention (for KFOR detainees) at Bondsteel were, we were told that no statistics existed on these data. This rather surprising fact stands in contrast with practices in the civilian prisons run by UNMIK.

97. It must be recalled that, pursuant to international human rights standards, deprivation of the right to liberty may only occur for a limited series of reasons and in accordance with a procedure provided for by law. Moreover, persons arrested and detainees have a number of specific fundamental rights (see, for instance Article 5 of the ECHR). Persons detained must be informed in detail of the reasons of their detention (Article 5 par. 2 ECHR) ; they must be able to appeal to a judge challenging the legality of their detention, have their case dealt with speedily by a court and be released if their detention is not lawful (*habeas corpus*, Article 5 par. 4) ; they must also be compensated if illegally detained (Article 5, par. 5). In addition, persons who may be detained on reasonable suspicion that they have committed an offence (pre-trial detainees) must be brought promptly before a judge and shall be entitled to trial within a reasonable time or to be released pending trial.

98. It is quite obvious that the system of extra-judicial detentions by KFOR as described above does not comply with the above mentioned guarantees: The legal basis for the KFOR power to detain individuals, namely the very general wording in Paragraphs 7 and 9 of UNSCR 1244, manifestly lacks the required precision, whereas norms restricting fundamental freedoms must be specific and precise. Furthermore, it is unclear whether persons arrested in accordance with Directive 42 are reasonably suspected of having committed an offence or whether they are detained for other

---

<sup>154</sup> I am not aware of any visits by human rights observers to MNB detention facilities.

<sup>155</sup> For the precise process, see the chapters «Process of Detention» and «Extending Existing COMKFOR Detentions» in COMKFOR Directive 42.

reasons. In any case, there appears to be no judicial authority whatsoever to control the legality of their arrest and detention and to order their release in the event of the detention's being unlawful. To sum up, UNSCR 1244, as interpreted by KFOR, allows for a prolonged or even potentially indefinite detention of individuals who are thought to constitute a threat to the "safe and secure environment", without any judicial control as to the legality of their arrest, without any remedy against unlawful detention and with no obligation to bring them to trial if suspected of having committed a criminal offence.

99. It is true that in case of war or other emergency fundamental guarantees can be restricted. Indeed, detentions without judicial control might be envisaged in a war-like emergency situation, where there is no judiciary available.

100. However, after more than three years of international administration, such a situation happily no longer exists in Kosovo. KFOR itself indicates that the security situation is under control, except in very few places of the territory<sup>156</sup>. UNMIK underlines that important progress has been made under its rule over Kosovo over the past three years, as concerns police and the administration of justice.

101. COMKFOR accepts that progress has been made, but insists that his special powers to arrest and detain remain necessary<sup>157</sup>. Whilst KFOR may, indeed, still need to be able to arrest and, perhaps even detain, individuals in order to fulfil its mandate, such powers must be specifically provided for in a normative instrument setting out at least the precise conditions for the exercise of these powers, the maximum time-limit of the detention, the independent authority that will hear appeals or other judicial remedies available to the persons arrested to challenge the legality of their deprivation of liberty.

102. It might also be added that the continuing practice of extra-judicial arrests and detentions undermines the long-term aim of developing of an effective independent judiciary in Kosovo.

103. Finally, it should be noted that the treatment afforded to detainees held in KFOR facilities should correspond to the highest human rights standards. The KFOR detention facilities I visited in Bondsteel appeared, in this respect, quite satisfactory,

---

<sup>156</sup> For example, the commander of the US KFOR forces told us on 3 August 2002 that not one single shot had been fired by his soldiers or against his soldiers over the last 6 months. Also, we were told that the Klokot bombing incident of 31 July 2002, was "*the single most violent incident we had here [in the American Sector] for the last two years*". Two American KFOR soldiers were injured (cf. OMIK Weekly Report No. 31: 24-30 July 2002, p. 3).

<sup>157</sup> This continues to be COMKFOR's view of the current situation. Indeed, Directive 42 reads, in its chapter entitled "Background" : "*When UNSCR 1244 was passed [...] in June 1999, civil authority in Kosovo did not exist. There was no legitimate criminal justice system, no law enforcement authority, and no judicial or penitentiary systems. COMKFOR's authority to detain was essential to him to accomplish his military mission of establishing and maintaining as safe and secure environment; [Now] a civilian criminal justice system has begun to take shape in Kosovo. The stronger this system becomes, the less important COMKFOR's authority to detain under UNSCR 1244 will be [...]. Today, the civilian criminal justice system is capable of dealing with some cases that two years ago would have resulted in COMKFOR detentions. This system is not mature enough yet, however, to deal with every individual that constitutes a threat to KFOR or the safe and secure environment of Kosovo. I will continue to use the authority to detain but only in cases where it is absolutely necessary*" (Section 2, b to e).

CommDH(2003)7

although the impressive security machinery could well, in cases of prolonged detention, have considerable impact on the psychological well being of the detainees. I would stress in this respect that the possibility should be given to authorised human rights observers (such as OSCE personnel and some NGOs) to monitor the conditions of detention, as foreseen in COMKFOR Directive 42, Article 7.

*j. Conditions of detention in UNMIK facilities*

104. My team and I have visited two out of the seven detention facilities run by UNMIK in Kosovo. Our visits, which were hosted in an open, cooperative, manner, did not amount to full-fledged inspections<sup>158</sup>. This is why I will limit myself to making only a few remarks on salient impressions, without claiming to be exhaustive. I wish to add that it seems that, in spite of problems that still remain to be resolved, UNMIK has brought tremendous progress to the Kosovo prison system, as compared with the situation it found when it came.

105. At the Pristina Detention Centre, the main problems we saw were: Total lack of sports facilities (indeed, there are only two walking areas, which are far too small for prisoners serving long sentences), the lack of significant recreation and rehabilitation activities, as well as the fact that there was no separation of remand prisoners from sentenced prisoners. The cells we saw had almost no daylight coming in and seemed to be poorly ventilated. Also, the Centre does not have an open-type part, which, in the light of regional habits, represents an especially severe form of detention.

106. During our own visit to Dubrava, by far the biggest prison in Kosovo, we were impressed by the resoluteness with which shortcomings that still existed at the end of last year, have since been addressed. To give just two examples: where one physician was available only 3 hours per day for some 500 inmates, there is now a small basic hospital with the necessary medical staff and offering basic dental treatment. Secondly, a vocational training programme is being set up with Swiss help, in order to use land that surrounds the prison for teaching farming to inmates with the help of an agricultural engineer ... and to save money to be reinvested elsewhere by supplying foodstuffs for the prison.

107. To sum up, the reports of qualified observers show that detention conditions have enormously improved in the (UNMIK-run) prisons in Kosovo. It seems desirable that conditions of detention continue to be improved and fully monitored at all times by the Ombudsperson's office and the OSCE. There might, where appropriate, be room for greater cooperation with relevant international or national NGO's and consideration might be given to incorporating the expertise of the European Committee for the Prevention of Torture (CPT) in the improvement of prison conditions. Certainly, special attention should be given to measures emphasising the

---

<sup>158</sup> For a wider and more systematic overview, see the report of visits conducted in November 2001 to four facilities (not including the Pristina Detention Center which we visited): Finnish Human Rights Project, Report, NGO Prison Monitoring Mission, November 19-24, 2001, Kosovo.

presumption of innocence of persons in pre-trial detention, as well as to the detention conditions of juveniles and women. Also, one would like to see adequate recreational activities as well as professional training offered to detainees. Solutions might be found in order to detain ethnic Serbs in locations not too far from their families.

***k. Internment of mentally handicapped persons***

108. A recent report by a specialised non-governmental organisation<sup>159</sup> has drawn the attention to the conditions of mentally handicapped persons placed in institutions. It appears from the report that the applicable law and regulations regarding decisions on, control over and conditions of the internment of persons who are (supposed to be) mentally handicapped would deserve urgent review. Whilst I do not have first hand experience of this issue, OMIK has confirmed that it is aware of the situation and assured me of its desire to see the situation improved.

***l. Establishing and securing property rights***

109. There is a profound housing problem in Kosovo. Several factors explain the situation. An estimated 100,000 housing units (almost half of the stock) were destroyed during the conflict, plus many more since then. Partly as a result of such destructions and of the departure of many inhabitants of Kosovo, unlawful occupations, by all kinds of persons ranging from IIDPs (see below) to international personnel unaware of the identity of the real owners, have occurred in large numbers.

110. Indeed, the establishment of property rights over real estate is highly problematic in Kosovo. In 1990, the Serbian authorities restricted the autonomy of Kosovo and adopted so-called "provisional measures". This led to a general strike by the ethnic Albanians, many of whom were subsequently dismissed from their jobs and lost the apartments that had been allocated to them by their employers. Their apartments were reallocated to Serbian employees and later privatised and bought by these or other Serbs. In addition, in 1991, the Serbian Parliament enacted legislation that restricted the sale of property between ethnic groups. However, sales continued to take place through informal contracts, which were not recorded by a court official, as required by Yugoslav law, and therefore could not be registered in the cadastre records. To complicate things further, documents have been destroyed or removed from Kosovo. As a consequence, there are many contradictory claims pertaining to property in Kosovo. Also, property transactions go on, including sales from Serbs to Albanians, often rapidly and quite informally, without adequate documentation. Which means that future problems are still being created.

111. At the end of 1999, UNMIK set up the Housing and Property Directorate (HPD, run by UN- HABITAT) and a Housing and Property Claims Commission (HPCC) as an interim measure to clarify and restore property rights and resolve long-standing claims<sup>160</sup>. Both institutions have broadly defined functions<sup>161</sup>, that are bound

---

<sup>159</sup> Mental Disability Rights International, Report : Not on the Agenda: Human Rights of People with Mental Disabilities in Kosovo.

<sup>160</sup> UNMIK Regulation 1999/23, 15 November 1999.

CommDH(2003)7

to be progressively handed over to local authorities. For the time being they have “*exclusive jurisdiction to receive and settle*” three specific categories of claims involving residential property disputes in Kosovo<sup>162</sup>. These are claims by individuals who lost property as a result of discriminatory laws of the Milosevic era (“Category A Claims”), claims by individuals who entered into informal transactions on the basis of free will of the parties during that era and until October 1999 (“Category B”) as well as claims by refugees and IDPs who have lost possession of their property after 24 March 1999, as a result of the conflict (“Category C”).

112. However, due to the absence of rules of procedure for a long period, the fact that the applicable law on property has still not been officially compiled and published and an authoritative interpretation of it been made<sup>163</sup>, and also due to its blatant lack of resources, the HPD has never fully functioned since its establishment three years ago. A Contingency Plan adopted by HPD’s management in November 2001, in reaction to dwindling resources, even foresaw that the institution would gradually close down programmes and cease all activities by the summer of the current year<sup>164</sup>.

113. This situation undermines both the respect for the right to the enjoyment of private property, and the international presence’s declared ambitions with respect to return (see below, Chapter IV).

114. The Government of Serbia is of the view that the unresolved property issue is an “*enormous problem for all those who left their homes*”<sup>165</sup>. It “*insist[s] on repossession of movables and real estate [which] the IDPs left behind. Where this is not possible, adequate compensation must be ensured*”<sup>166</sup>. OMIK underlines that the success of HPD in fulfilling its mandate is essential to the return and reintegration process for Kosovo’s minorities<sup>167</sup>.

115. These assessments were confirmed by the results of HPD’s claims intake until June 2002. With offices opened also in Serbia proper and Montenegro (and one to come, in “the Former Yugoslav Republic of Macedonia”) HPD has collected some 5,000 additional claims in April and June 2002, bringing the total of claims to some 17,785 – 95 % of which are C Claims concerning loss of property by Serbs and Roma having left Kosovo<sup>168</sup>.

---

<sup>161</sup> HPD is also in charge of, inter alia, the organisation of evictions in execution of its own eviction orders, the administration (and rental) of vacant and abandoned property, the provision of guidance on property and housing issues to UNMIK and other international actors, etc.

<sup>162</sup> Periodic Report April-June 2002, HPD, p. 8.

<sup>163</sup> Property Rights in Kosovo (January 2002), OMIK, Department of Human Rights and the Rule of Law, p. 6.

<sup>164</sup> *Ibid*, p. 6.

<sup>165</sup> Government of the Republic of Serbia, National Strategy for Resolving the Problems of Refugees and IDPs, Belgrade, 30 May 2002, p. 9.

<sup>166</sup> *Ibid*, p.10.

<sup>167</sup> Property Rights in Kosovo (January 2002), OMIK, Department of Human Rights and the Rule of Law, p. 7.

<sup>168</sup> Periodic Report April-June 2002, HPD, p. 2.

116. As the deadline for submitting claims to the HPD has been set for 1 December 2002, and HPD is pursuing an active campaign for claims intake until then, the likely final caseload of claims will be out of all proportion to the means available to the HPD. Considering that up to 23 June 2002, the HPD and HPCC had resolved only 644 claims altogether, and these the least complicated, several decades seem to be necessary in order to cope with the present workload, with the present means. This has given rise to anger on the side of the Serbs and worry on the side of the internationals whom we met.

117. In 2002, the HPD has so far operated with approximately 30 % of the budget it estimates is required to carry out its functions; 2,4 million USD are needed for the remainder of the year<sup>169</sup>, more than 8 million to finish its caseload.

118. In order to establish and secure people's property rights in Kosovo, to facilitate return of minority members to their lawfully owned property, to improve the housing situation in general and to allow for investment in Kosovo, it is indispensable that the HPD and the HPCC be put in a position to cope within a reasonable time with the case-load of claims, without concession to the quality of their decisions<sup>170</sup>.

119. The requirement of claims to be resolved speedily, should not lead to breaches of due process rights. Judicial appeal of decisions taken by non-judicial bodies should be possible.

***m. Respect of property rights by the international presences***

120. The international presences in Kosovo have inevitably appropriated buildings and land. It is, also, unavoidable that they or their personnel acting in official capacity occasionally cause injury to locals.

121. It seems logical that the use of state or other public property by the international surrogate state and its emanations, does not give rise to payment. The same applies to possible damage done to state property by the surrogate state.<sup>171</sup>

122. However, the situation with respect to private property is different. There is no reason why the surrogate State should not have to respect private property rights, like any normal State has to. This entails, inter alia, that the use of buildings or land should give rise either to a formal expropriation together with an appropriate indemnification, or to the execution of a lease and the payment of an adequate rent. Various problems arise in Kosovo with respect to this issue.

---

<sup>169</sup> *Ibid*, p. 6.

<sup>170</sup> This is also one of the main recommendations made by OMIK (Property Rights in Kosovo (January 2002), OMIK, Department of Human Rights and the Rule of Law, pages 7 and 35).

<sup>171</sup> The Government of Serbia, however, is of the opinion that "*state property and the property of other institutions has not been protected against illegal usurpation*" (Government of the Republic of Serbia, National Strategy for Resolving the Problems of Refugees and IDPs, Belgrade, 30 May 2002, p. 9).

CommDH(2003)7

123. Perhaps the major problem concerns property used or damage caused by KFOR. While, pursuant to UNSCR 1244, there has to be a unified command and control of KFOR<sup>172</sup>, as was established in the form of COMKFOR, the fact is that COMKFOR does not respond to any claims against its components (the MNB, including the national components). Nor has it issued instructions to the MNB on this matter. Bearing in mind KFOR's total immunity and the corresponding absence of any courts that would hear claims against KFOR, everything depends on the good will of each component.

124. According to information received, practices vary a lot between components. In most cases some rent is paid for buildings and flats, but often not for the land used. I have, however, no indication of the adequacy of sums paid.

125. UNMIK and COMKFOR, as well as some national KFOR components, have set up claims commissions to deal with both claims pertaining to the use of property and injury suffered. Most of these commissions have been established only recently. Little information seems available on the procedures used, the standards applied, the sums awarded by these commissions and the swiftness of payment made.

126. The right of every natural and legal person to the peaceful enjoyment of his/her property being a recognized human right (see Article 1 of Protocol 1 to the ECHR), I can only underline that UNMIK, COMKFOR and all the components of KFOR, as well as all international personnel have an obligation to respect the property rights of all owners of private property in Kosovo, whether these dwell inside or outside Kosovo. In particular, adequate leases should be paid for buildings and land used, just as damage done has to give rise to adequate and swift reparation.

*n. Access to employment and services*

127. Many reports have reached me of alleged discrimination of local<sup>173</sup> minorities, especially as regards access to employment, health and other social services, schools, etc. Also, I have witnessed that public utilities are sometimes not supplied or insufficiently supplied to the minority populations, especially to ethnic Roma, Egyptian or Ashkalie.

128. Anti-discrimination legislation is currently being drafted by OMIK. In order to effect to such rights, recruitment procedures could be monitored (and adjusted where necessary), adequate mechanisms for receiving complaints set up, sufficiently frequent and efficient enquiries undertaken and deterrent sanctions be imposed in case of violation. Administrations on all levels could be asked to see to it that all communities benefit of the same public utilities (especially water, electricity, sewage system and roads) and services (especially schools, health and social services, transportation, garbage collection) as the ethnic majority.

---

<sup>172</sup> UNSCR 1244, Annex 2, Section 4: *'The international security presence [...] must be deployed under unified command and control [...]'*.

<sup>173</sup> The notion of minority changes depending on the place. While in most parts of Kosovo, ethnic Serbs and Roma form the minority, ethnic Albanians are the minority population in North Mitrovica and in some mixed localities. Roma, unfortunately, share the fate of the minority populations everywhere.



*o. Monitoring the respect of human rights*

129. There have been complaints by both OMIK and the Ombudsperson, that UNMIK regulations entrusting them with the monitoring of UNMIK's abidance by human rights standards are not always respected by UNMIK. In particular, the Ombudsperson of Kosovo has complained about the refusal to permit him to enter the prison of Dubrava to meet with detainees on hunger strike, while OMIK states that its human rights Officers "*are regularly refused to access to court*" for monitoring purposes. OMIK's remark that its Department of Rule of Law/Human Rights "*continues to encounter problems with implementing its mandate within UNMIK Pillars*", that "*despite these practical challenges, there are a number of encouraging signs*", that "*recommendations put forth in OMIK's reports are now generally welcomed by those who are subjected to constructive criticism*" and that "*some of these recommendations have, indeed, been implemented*"<sup>174</sup> give rise to concern over UNMIK's general attitude towards criticism over the last three years.

130. In line with my observations on the accountability for actions and omissions by KFOR, I consider it inappropriate that the Ombudsperson for Kosovo "*does not have the authority to address KFOR*" regarding the detention of persons<sup>175</sup>. Although KFOR was not directly included<sup>176</sup> under the Ombudsperson's jurisdiction I feel, like Jiri Dienstbier, the Special Rapporteur of the UN Commission on Human Rights<sup>177</sup>, that COMKFOR should agree to provide full cooperation to the Ombudsperson.

131. It would be desirable that UNMIK (including KFOR) and the PISG make sure that they are always open to constructive criticism, including in sensitive areas, coming both from both mandated and non-mandated observers. Mandates of human rights monitors need to be respected at all times. Issues criticised need to be seriously examined and shortcomings addressed within a reasonable time. In this context, I commend OMIK for the objectivity and clarity of their reports on human rights problems of the UNMIK administration, of which they are a constituent element. I also warmly welcome and place much hope in the setting up, by the SRSG, of the Human Rights Oversight Committee that, inter alia, opens the possibility for OMIK and others to comment on the human rights aspects of draft regulations. I was also glad to see that the Ombudsperson's latest report was displayed at the entrances of many UNMIK facilities in Pristina, notwithstanding the criticism it contains of UNMIK. It grieved me, though, to read that many of the Ombudsperson's reports and recommendations to UNMIK have elicited no response whatsoever<sup>178</sup>.

<sup>174</sup> OMIK Quarterly Trends Reports No.2 : 1 April – 30 June 2002, p. 8 (emphasis added).

<sup>175</sup> Presentation to the Rapporteur Group for Democratic Stability (GR-EDS) of the Committee of Ministers of the Council of Europe, 10 June 2002. This lacuna of the Ombudsperson's mandate has been criticised from the outset by, inter alia, Mr. Jiri Dienstbier (see below), the IHF (Human Rights in the OSCE Region: The Balkans, the Caucasus, Europe, Central Asia and North America, Report 2002, Yugoslavia, Kosovo), etc.. - I also take note that the NGO report on prisons in Kosovo did not cover the KFOR facility at Bondsteel (Finnish Human Rights Project, *op.cit.*, p. 4).

<sup>176</sup> UNMIK Regulation 2000/38 on the Office of the Ombudsperson reads: "*In order to deal with cases involving the international security presence, the Ombudsperson may enter into any agreement with [COMKFOR]*" (Article 3.4)

<sup>177</sup> Cf. Situation of human rights in Bosnia and Herzegovina, the Republic of Croatia and FRY, UN doc. A/55/282-S/2000/788 of 9 August 2000, at pages 17 and 20.

<sup>178</sup> Ombudsperson Institution in Kosovo, Second Annual Report 2001-2002, 10 July 2002, pages 22-53.

CommDH(2003)7

*p. Places of worship and cemeteries*

132. The fury of destruction has not halted before places of worship and cemeteries in Kosovo<sup>179</sup>. While some mosques are being repaired and quite a number of new ones have been and are being built, mostly with the help of Islamic countries, orthodox churches and cemeteries of ethnic Serbs are either totally destroyed or severely damaged and I have not seen reconstruction work underway. In addition, many of the orthodox churches that could be used, are simply closed in order to protect them. It seems to me highly desirable to set signals by starting reconstruction and repair of orthodox churches and cemeteries and by trying to protect those that have not been destroyed in a manner which allows worshippers to enter them, especially in the very centres of the cities.

133. I noted that, for the CCK, the “protection of cultural heritage” (which, in CCK publications, comprises most of all churches and cemeteries) is listed as the second criterion for returns, after security, but before property rights<sup>180</sup>.

#### **IV. The fate of persons displaced from their homes in Kosovo**

134. A number of reports have been presented on the problems posed by the persons displaced from Kosovo, on the difficulties they face and the options open to them, as well as on the issue of the return of those of them who still live out of Kosovo. I do not wish to repeat their content, but prefer rather to concentrate on the salient features of the situation. I might add that my Office and I have extensively investigated into the situation ourselves. What follows is based, therefore, not only on existing documents but also very much on direct recent contact with politicians, officials, agencies, as well as numerous IDPs and refugees themselves (see Appendix C).

##### **1. Displacements of populations from Kosovo: a short overview**

135. This report relates to the following movements of persons from (i.e. out of and within) Kosovo:

136. Until the arrival of KFOR in mid-June 1999, some 850,000 mostly Albanian Kosovans were pushed out of Kosovo, terrorised by Serb and Yugoslav military, paramilitary and police forces<sup>181</sup>. Their flight became significant as of 1998, when the intensification of KLA armed activities triggered increased repression by Serbian

---

<sup>179</sup> “[S]ince the deployment of KFOR and UNMIK in Kosovo and Metohija a large number of cultural monuments were mined and destroyed adding more pressure on the Serbs to give up on return” (Government of the Republic of Serbia, National Strategy for Resolving the Problems of Refugees and IDPs, Belgrade, 30 May 2002, p. 9). For a detailed stock taking of the damage done, see: Report on the Destructions of Cultural Heritage in Kosovo and Metohija, CCK, Belgrade, April 2002.

<sup>180</sup> Principles of Program of Returns of IDPs from Kosovo and Metohia, CCK, Belgrade, April 2002, p. 29.

<sup>181</sup> UNHCR figures referred to in ICG, Balkans Report N° 134, *op. cit.*, p. 16. Altogether, “[f]rom March to June 1999, ninety percent of Kosovo Albanians were displaced from their homes [...]” (*ibid*).

forces. It turned into a mass exodus during the NATO air campaign from March to June 1999. Between 350 and 400,000 ethnic Albanian Kosovans fled to Albania, some 120,000 to Montenegro and approximately 360,000 to “the Former Yugoslav Republic of Macedonia”. When the Macedonian Government closed down the border to Kosovo, Western European countries (mainly Switzerland, Germany and the Scandinavian countries) and the USA agreed to fly some 90,000 displaced persons out of Skopje<sup>182</sup>.

137. Virtually all these people returned to Kosovo in the months that followed the arrival of KFOR and the departure of the Serbian forces, except those who had gone to Western Europe and the USA. The latter are now being invited by financial incentives of their host countries to return to Kosovo, or are simply being sent back (see below Chapter IV, 9 of this report). However, an estimated 70-80,000 of them still remain abroad.

138. When the Albanian Kosovans returned, they found that most of their houses and properties had been looted, heavily damaged or completely destroyed<sup>183</sup> in their absence, and that some 200,000-280,000 Kosovans, mostly ethnic Serbs and Roma, Egyptian and Ashkalie, had left the country at the same time as the Yugoslav and Serb forces (approximately 170,000 Serbian and Roma Kosovans as well as other members of non-Albanian communities stayed<sup>184</sup>); several thousand went to “the Former Yugoslav Republic of Macedonia”, some 200,000 to Serbia, and another approximately 30,000 to Montenegro<sup>185</sup>. In fact, on the roads between Kosovo and Montenegro, the columns of returning Albanians literally crossed those of fleeing Serbs, Roma, Egyptians and Ashkalies apparently without incident. Only very few of the persons displaced in that second wave have since returned to Kosovo.

---

<sup>182</sup> This move was brokered by the government of “the Former Yugoslav Republic of Macedonia”, which had closed its border with Kosovo on several occasions.

<sup>183</sup> “Approximately forty percent of civilian houses were heavily damaged or completely destroyed.” (ICG, Balkans Report N° 134, *op. cit.*, p. 17 – these forty percent seem to relate to all houses, Albanian, Serbian or other). In vast parts of Kosovo, the wave of destruction hit 75-100 % of Albanian property (see Kosovo Atlas, published by the Humanitarian Community Information Centre, UNHCR and OCHA, Pristina, February 2000, p. V).

<sup>184</sup> Government of the Republic of Serbia, National Strategy for Resolving the Problems of Refugees and IDPs, Belgrade, 30 May 2002, p. 9. HPD says there are still 45,000 Serbs and 80,000 members of other minorities in Kosovo, totalling 125,000 persons (Periodic Report April-June 2002, HPD, p. 7)

<sup>185</sup> The UNHCR figure of 231,100 IDPs in the FRY as of February 2002 (UNHCR, UNHCR Position on the Continued Protection Needs of Individuals from Kosovo, April 2002, para. 27) may underestimate the reality. The Serbian Government figures for registered IDPs put the number at 212,700 IDPs in Serbia proper and 29,500 in Montenegro (CCK, Principles of Program of Returns of IDPs from Kosovo and Metohia, p. 3). The difficulty in arriving at precise figures results from the fact that a number IDPs have entered the FRY, without ever having asked for IDP cards or registered with the authorities or the international agencies in any way. The Serbian Government states that “it has been estimated that there are nearly 50,000 IDPs living in Serbia and Montenegro, who have not been officially registered” and who would thus have to be added to the above numbers (CCK, Principles of Program of Returns of IDPs from Kosovo and Metohia, p. 3). Indeed, UNHCR emphasises that in the absence of a complete registration process upon departure from Kosovo, numbers remain estimates. The same applies to the numbers of returnees. Only those who are assisted are properly counted, while many spontaneous returns go unregistered. This is particularly the case for Roma, who move quite easily and can count on the solidarity of their community to quietly shelter them upon return.

CommDH(2003)7

139. The returnees and/or radical KLA elements, in turn, looted and destroyed the property of their former Serb and Roma neighbours<sup>186</sup> and resorted to violence (including killings and abductions) against remaining Serbs and Roma, in spite of KFOR's presence (see also Chapter III, 3, c of this report). This is why Serb, Roma, Egyptian and Ashkalie Kosovans have continued to leave Kosovo since the arrival of KFOR and UNMIK. It seems that until recently they even outnumbered returnees<sup>187</sup>.

140. There is also still an important number (22,500 persons according to UNHCR<sup>188</sup>) of Albanian, Serb or Roma Kosovans, who have found shelter in other places within Kosovo and cannot, as of yet, return to their homes (the so-called "internally internally displaced persons", or "IIDPs").

141. This report does not deal with IDPs and refugees of the ethnic Albanian minorities of South-East Serbia and "the Former Yugoslav Republic of Macedonia" who have fled recent armed conflicts there and quite a number of whom are still in Kosovo today.<sup>189</sup>

142. With respect to the notion of "minority", it has to be borne in mind that in Kosovo all communities form the majority populations in some places, whilst constituting the minority in others. On a Kosovo-wide scale, the ethnic Albanians are the majority and ethnic Serbs, Roma, Ashkalies, Egyptians, Bosniaks, Gorani, Turks, etc. constitute minorities. Unless otherwise specified, the term "minority" means non-ethnic Albanian in this report.

## 2. The need for realism

143. The issue regarding the fate of persons displaced from their homes in Kosovo is inextricable. It involves, among others, questions of rights, obligations and values but also of human, political, financial and military feasibility. No single solution is capable of satisfying all these imperatives. Any solutions found, indeed, any action taken, will bear elements of hardship and injustice. A realistic attitude is required from all sides, as well as the acceptance of compromise.<sup>190</sup>

---

<sup>186</sup> Curiously, I have not found data on these destructions.

<sup>187</sup> According to information provided by UNHCR (OCM Pristina), there were 1462 returns in the first 6 months of 2002, as opposed to 313 departures. The total figure of returns from 2000 to 2002 given in this document is 4793, whereas more than 10,000 newly displaced non-Albanians have registered with the authorities in Serbia between 2000 and March 2002 (UNHCR's Activities in Kosovo, Humanitarian Issues Working Group, Geneva, HIWG/02/2, 1 June 2002, note 1 on p. 3).

<sup>188</sup> See: Estimate of Refugees and Displaced Persons Still Seeking Solutions in South-Eastern Europe, Update to reflect the situation as of 30 April 2002. Among these, more than 12,000 Albanians left North Mitrovica, while 2000 Serbs there had to leave the southern part (Agron Shala, Koexistenz im Kosovo: der Versuch, Öl und Wasser zu vermischen (translation: Co-existence in Kosovo: The Attempt to Blend Oil and Water), SOE-Monitor, Task Force Südosteuropa, Centre for European Integration Studies, University of Bonn, Juli 2002, p. 5).

<sup>189</sup> 81,000 ethnic Albanians fled from armed conflict in "the Former Yugoslav Republic of Macedonia" in 2001, 5000 of them still benefit of temporary protection in Kosovo. Also, some 10,000 ethnic Albanians from southern Serbia still seem to be there (Humanitarian Issues Working Group, HIWG/02/2, 1 June 2002, para. 7).

<sup>190</sup> For an original and frank discussion of the issues at hand, see the paper written by "an anonymous high-ranking international official in South-East Europe" in Southeast European Politics, May 2001, Vol. 2, No. 1, pp. 59-67.

144. I observe that the various actors operate under various constraints and with various interests.

145. There are, first of all, the IDPs themselves. A significant number of them are desperate to return to Kosovo, most of all those who have not been able to secure decent living conditions in Montenegro or Serbia (for the assessment of their numbers, see below Chapter IV, 4 “(Measuring) the wish to return”). They exercise political pressure on their authorities to insist on appropriate conditions for return to be created in Kosovo. On several occasions this year, there have been attempts to organise a mass march to the Kosovan border.

146. The FRY, Serbian and Montenegrin authorities find themselves in a very difficult economic situation, following the wars in the former republics and in Kosovo, and due to the effects of international sanctions. There is high unemployment, not enough sustainable economic activity, little investment etc. The 230,000 IDPs from Kosovo, added to the 377,000 “registered refugees” and the 75,000 “war affected persons”<sup>191</sup> who live in Serbia today<sup>192</sup>, constitute a particular burden for the economy, as these individual have most of the time come with no or very little belongings. Very many of them are in need of assistance. In such a situation it would seem understandable that the FRY, Serbia and Montenegro are interested in the rapid return to Kosovo of as many IDPs as possible<sup>193</sup>.

147. In addition, there are parts of the population who still do not accept the withdrawal of Serbian power from Kosovo. These people expect that the FRY and Serbian Governments insist upon the rapid return of all or most of those who had to leave the province.

148. The international community at first envisaged the return of all IDPs to Kosovo, as is evident from the wording of UNSCR 1244<sup>194</sup>. Indeed, having intervened in Kosovo in order to prevent the Serbs from conducting an “ethnic cleansing” of ethnic Albanians, the international community felt and still feels that it must be equally firm with those Albanian Kosovans who, in turn, might wish to keep ethnic Serbs out of Kosovo today. Emphasis is placed, therefore, on the creation of a multi-ethnic society and respect for the human rights of the other: “*returns and integration are key mid-term priorities for UNMIK*”, “*at the heart of the Kosovo political agenda*”<sup>195</sup>.

---

<sup>191</sup> Former members of the Yugoslav National Army and government employees deployed in the former Yugoslav republics who fled these territories in 1991, all citizens of the FRY.

<sup>192</sup> Government of the Republic of Serbia, National Strategy for Resolving the Problems of refugees and IDPs, 30 May 2002, p. 4. See also: UNHCR/Commissioner for Refugees of the Republic of Serbia/ECHO, Refugee Registration in Serbia 2001, p. 6.

<sup>193</sup> “*It is necessary to ensure a mass return of Serbs and other non-Albanians*” (Statement by Dr. Covic before the UN Security Council, New York, 17 September 2001, p. 10).

<sup>194</sup> UNSCR 1244 : Preamble, Paragraph 11 (k), Annex 1, Annex 2 items 4 and 7.

<sup>195</sup> The Right to Sustainable Return, Concept Paper, UNMIK, Office of the SRS, Office of Returns & Communities, 17 May 2002 (hereafter: UNMIK Concept Paper), p. 1.

CommDH(2003)7

149. A realistic approach to this agenda will nonetheless show that, although “*all refugees and displaced persons from Kosovo shall have the right to return*”<sup>196</sup>, some of them – perhaps many of them - may not wish to return (see Chapter IV, 3: “(Measuring) the wish to return”, and Chapter IV, 7: “Conditions for return”).

150. Realism is also needed with respect to the pace and, thus, the time frame of returns, as will be further explained in Chapter IV, 7 (“Conditions for return”). It cannot be ignored that the recent experiences of all communities are still very much fresh in the minds of those that endured them. Regardless of the efforts of the international community, it will necessarily take time for Kosovans to be able to meet again, without hatred, fear and suspicion.

151. For the time being, most returns have been spontaneous, and the very small number of organised returns (300 individuals<sup>197</sup>), which started only in August 2001, was organised by UNHCR “*through a painstaking and resource-intensive process to ensure a least the minimum conditions of safety and sustainability*”<sup>198</sup>, with sometimes disappointing results<sup>199</sup>.

152. Having regard to the many interests and factors at stake, it is, however, important to recall that the problem of the persons displaced out of Kosovo must be treated first and foremost as an issue affecting a quarter of million individuals. Human beings who have lost everything, who require assistance and whose rights and choices must be respected.

### **3. The right to return and the overriding principle of free choice**

153. Indeed, the right of IDPs and refugees to return is grounded in international law instruments, such as in Article 13 (2) of the Universal Declaration of Human Rights, Article 12 (2) and (4) of the International Covenant on Civil and Political Rights, and Article 5 (d)(ii) of the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination, Articles 8 of the ECHR and 1 of Protocol No 1 to the ECHR (see Eur.Court HR, judgment in the case of *Loizidou v. Turkey*). Protocol 4 Article 2 of ECHR guarantees the right to liberty of movement and the freedom to choose one’s residence within one’s state territory.

154. With respect to Kosovo, the right of IDPs and refugees to return to a safe and secure environment is explicitly dealt with in Paragraph 11 (k) of UNSCR 1244, which entrusts UNMIK with the responsibility of “*assuring the safe and unimpeded return of all refugees and displaced persons to their homes in Kosovo*”. KFOR is mandated under Paragraph 9(c) with establishing “*a secure environment in which refugees and displaced persons can return home in safety*”, while UNHCR is designated as the entity responsible for the “*supervision*” of the “*safe and free return*”

---

<sup>196</sup> Constitutional Framework, Chapter 3, Section 3.4.

<sup>197</sup> Humanitarian Risk Analysis No. 18, 26 April 2002, OCHA Office in Belgrade, p. 29.

<sup>198</sup> UNHCR’s Activities in Kosovo, Humanitarian Issues Working Group, Geneva, HIWG/02/2, 1 June 2002, para. 12.

<sup>199</sup> For example, the very first resettlement project at Osojane (Istok municipality), which concerned 80 individuals, has been severely judged by many.

*of all refugees and displaced persons”* (Annex 2, item 7; see also the Constitutional Framework, Chapter 3, Section 3.4). The Constitutional Framework requires the “*competent institutions and organs in Kosovo [to] take all measures necessary to facilitate the safe return of refugees and displaced persons to Kosovo”* (Chapter 3, Section 3.4).

155. As the Constitutional Framework sets out, other rights are linked to the individuals’ right to return, such as their “*right to recover their property and personal possessions”* (Chapter 3, item 3.4). The UNHCR adds: “*The right to return is intrinsically linked with the right to equal protection before the law, the right to liberty of movement, the freedom to choose one’s own residence, and the right to property. The realisation of these rights cannot take place without minimum guarantees of returnees’ most basic right to life and physical security”*. Also linked to the right to return “*is the entitlement of returnees to enjoy civil, political, economic, social and cultural rights on a non-discriminatory basis, such as the right to use one’s own language, the right to work, and the right to housing, education, health care, and social benefits. It’s only when these rights are guaranteed that IDPs and refugees have the possibility of a free and informed choice on whether to return or not”*.”<sup>200</sup>

156. Its free exercise requires, on the one hand, adequate information on the conditions that potential returnees can expect to find on their return; hence the importance of go-and-see visits and UNHCR information campaigns. The decision to return must, on the other hand, be made without direct or indirect pressure from the various authorities involved.

157. It is of course possible that the IDPs will exercise their choice to remain in their current locations or settle in other places within FRY. Just as the right to return places an obligation on the administration of Kosovo to create the said conditions for the return of IDPs, so their right to remain requires that the FRY and the governments of Serbia and Montenegro offer IDPs living conditions and prospects commensurate with their rights as Yugoslav citizens.

#### **4. (Measuring) the wish to return**

158. A person’s decision to return or not (yet) to return to the place he or she was forced to leave, may change, and this must be taken into account and respected by all the actors involved.

159. Indeed, both push factors (the living conditions and the future prospects in the place where the IDP currently resides) and pull factors (the living conditions and future prospects which the person expects to enjoy on return) as well as the degree of information the individual possesses, influence the choice all the time. Hence the difficulty in assessing the number of IDPs who “want to return”, and the danger of employing any such figures. Figures relating to the number of persons wishing to

---

<sup>200</sup> UNHCR, Ninth Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo (Period covering September 2001 to April 2002), para 159.

CommDH(2003)7

return can only be valid for the moment at which they are made. Moreover, they may reflect despair over present living conditions rather than the positive wish to return to a place left in fear, or be based on false information on the conditions to be found upon return, etc.

160. However, logistical considerations (like the need to determine the sums of money to be earmarked for return projects) may render some estimation necessary of the number of IDPs from Kosovo who can be expected to wish to return in the coming years.

161. Clearly, not all the IDPs from Kosovo will eventually decide to return. Taking into account the socio-professional composition of the persons displaced out of Kosovo<sup>201</sup>, their rural or urban origins in Kosovo, the length of time they or their families lived there, their age, the fact that a number of them have sold their property in Kosovo as well as the time already elapsed since their departure, a rough estimate might be: roughly one third of the 230,000 IDPs from Kosovo prefer to integrate fully in Serbia or Montenegro (or have already succeeded to do so), another third is desperate to return (mostly the elderly, rural population who cannot not sell their property in Kosovo, who do not have professions that allow them much flexibility and whose attachment to their land is generally strongest), while the last third remains undecided<sup>202</sup>.

162. I should like to finish this chapter with a word about the time factor. With respect to the return of IDPs and refugees to Kosovo, time works both ways. On the one hand, as time goes on, the emotional and other links to Kosovo wither, while the links to the new place of residence become tighter, especially for the young. Here, time plays against return. On the other hand, time is needed for the wounds to heal and for reconciliation with individuals of the other communities to become possible. Here, the passage of time improves the possibilities of sustainable return.

## 5. The definition of return

163. UNMIK has explained the objectives, the principles and the process for the return of persons displaced out of Kosovo<sup>203</sup>. The main idea is to “[emphasize] the individual in the process”, to promote “a rights-based approach” and, ultimately, to enforce the individual’s “right to sustainable return”. This approach can only be welcomed from a human rights perspective.

164. In order to cater for the sustainable, well-prepared return of informed candidates rather than massive, unprepared or ill-prepared return, which exposes returnees to hardship and subsequent risks, UNMIK and its partners (UNHCR being the lead agency) propose a “two-pronged approach”. This approach is composed of “[reaching] out to the IDPs and refugees with appropriate and realistic information

---

<sup>201</sup> See International Council of Voluntary Agencies (Belgrade) and the Norwegian Refugee Council, *The Right to Choose: IDPs in the FRY*, March 2002.

<sup>202</sup> The Government of Serbia thinks that “the majority of the 230,000 IDPs who have been living in Serbia and Montenegro for three years now wish to return to their homes” (National Strategy for Resolving the Problems of Refugees and IDPs, Belgrade, 30 May 2002, p. 8).

<sup>203</sup> UNMIK Concept Paper.



about the conditions in Kosovo while improving these conditions in order to enable the IDPs to come back” and “[working] to ensure that the conditions on the ground for returnees are sustainable, including by promoting their integration into Kosovo society”. While the above mentioned “conditions on the ground” is examined below (Chapter IV, 7), this chapter deals with a particular aspect of the definition of return which, it is submitted, may pose a problem in terms of individuals’ rights.

165. In both UNSCR 1244 and the Constitutional Framework, the word “return” is almost invariably followed by the word “to their homes”<sup>204</sup>.

166. Based on the above, UNMIK has concluded in its Concept Paper: “Therefore, organised return will be to the place of origin constituting the optimal durable solution to the current displacement. Resources are to be focused on the conditions at the location of origin.”<sup>205</sup> This, apparently, does not mean that return to other places in Kosovo than the very location of origin, will be prohibited<sup>206</sup>. It will just not be sponsored by the international presences in Kosovo. As put in the Concept Paper: “The priority is to support returns to the places of origin”<sup>207</sup>.

167. It would appear, however, that the line between not favouring return to another place than the very place of origin, and opposing such return, has been somewhat blurred. Thus, the Concept Paper itself underlines that “[the] principles contained herein apply equally to all returns whether spontaneous or assisted”<sup>208</sup>. The fact that UNMIK indeed clearly opposes return of minority Kosovans to other places in Kosovo than their precise place of origin is documented in a recent letter from SRSG Steiner to the President of the CCK, Mr. Covic, in which the former opposes Serbian aid for return to locations that are less than are a few kilometres away from the precise place of origin: “Regional Working Groups and Municipal Working Groups in Kosovo are the established local coordination mechanisms to ensure that returns take place according to UNMIK’s policy. [...] all assistance to returnees must be cleared and authorized by these Working Groups on Returns. [...] Clearly, this approach that consists of aiding the returns of IDPs to locations other than their places of origin goes against UNMIK’s policy and responsibilities. It is detrimental to the returns process.”<sup>209</sup>

168. One can question whether such an attitude is fully in line with a rights-based approach that emphasizes the individual in the process (see quotation above). After all, if a Serbian Kosovan can find funding, from whatever source, enabling him to

<sup>204</sup> UNSCR 1244 : Preamble, Paragraphs 9 (c), 11 (k), Annex 2 item 4. Constitutional Framework: Preamble, Chapter 3, Section 3.4

<sup>205</sup> UNMIK Concept Paper, Annex A : Statement of Principles, item 3 (emphasis added).

<sup>206</sup> “The role of UNMIK or any governmental authority is neither to mandate return locations nor to dictate to IDPs and refugees how and when they may return, but to facilitate the improvement of conditions so that IDPs and refugees have the opportunity to exercise their individual decision to return”; Returns are not a politically driven process but depend primarily upon the choice of the individual to come back”; “[the] **selection of return locations** must be based on the **expressed wishes of IDPs to return to their places of origin**, rather than on political considerations” (UNMIK Concept Paper, respectively pages 4, 1, 2 ; bold in text).

<sup>207</sup> p.2 (emphasis added).

<sup>208</sup> UNMIK Concept Paper, p. 1.

<sup>209</sup> Letter dated 18 July 2002.

CommDH(2003)7

freely return to a place in Kosovo, why not let that individual seize that opportunity? Indeed, UNMIK appears to ignore the possibility that Kosovans might themselves prefer to return to a different place in Kosovo to the precise one which they were compelled to leave and to which return may not (yet) be possible, because of the situation on the ground.

169. The main reason for UNMIK's attitude seems to be distrust of Belgrade and the fear of demographic engineering in an attempt to reclaim or partition Kosovo by "colonisation"<sup>210</sup>. It is not for me to comment on such political considerations.

170. Be this as it may, impediments to the return to places other than the original residence raise serious problems in the light of the freedom to choose one's residence within one's state's territory.

171. The principle of equality might also be invoked here. Indeed, the sudden immense growth of cities like Pristina shows that Albanian Kosovans have widely used the possibility to settle down elsewhere in Kosovo than were they used to live in or before June 1999. It is somewhat incongruous, therefore, that the return of IDPs from ethnic minorities should be confined to the precise houses which they left in or after 1999. Care must be taken to ensure that UNMIK's narrow definition of return does not result in the discrimination of minority returnees.

172. Moreover, the insistence on return to the very house/village where someone came from greatly reduces the scope of immediate return. Also, groupings of people allow for economies of scale as regards the (re)construction of houses, the (re)construction and the running costs of infrastructure, public services and public utilities as well as the efforts necessary for maintaining their safety. Groupings are also likely to reduce fear among returnees.<sup>211</sup>

173. The above is a critical analysis of the narrow definition of return that is currently employed. The conclusion is not, however, that return to any place in Kosovo - be it the very place of origin or another place - can as a rule happen without the involvement of the current administration in Kosovo. KFOR (and/or police) clearance regarding the security situation in the area of return is a necessary prerequisite for organised return programmes, and UNMIK and its partners will have a word to say about constraints regarding infrastructure, the social services available etc. before any project can be envisaged.

---

<sup>210</sup> Statements made to us, as well as a number of passages in the relevant papers indicate the said distrust and fear: « UNMIK will continue to welcome Belgrade's general involvement in the returns process, being the host area authority of the majority of Kosovan IDPs. It must be stressed, however, that any involvement will be guided by the principles announced [in the Concept Paper] to avoid politicising the returns process [...] ». » In general the concept of relocation, including proposals for clusters of new settlements, is not conducive to the long-term goal of promoting a multi-ethnic society in Kosovo, and will not be endorsed by UNMIK. » »Strategically or state motivated returns are not in the best interest of returnees as they are likely to backfire on them by increasing their isolation and undermining their freedom of movement » (Concept Paper, p. 2).

<sup>211</sup> The CCK shares this view of "groups of settlements" and considers that such an approach is in line with the FRY-UNMIK Common Document signed on November 5, 2001 (Principles of Program of Returns of IDPs from Kosovo and Metohia, CCK, Belgrade, April 2002, p. 21).

## 6. Conditions for return

174. The right of all IDPs and refugees to choose return to Kosovo (see above Chapter IV, 3), puts an obligation on the administration in Kosovo offer returnees a normal, safe life without legal, political, social, economic or other discrimination.

175. This is where the two topics covered by this report – the human rights situation in Kosovo and the fate of persons displaced from their homes in Kosovo – converge. Indeed, the respect of the human rights of ethnic minorities in Kosovo is one of the most important factors that determine the chances of return of minority members who have left Kosovo. In order to assess the situation they can expect to find upon return, potential returnees observe the situation of minority members who have stayed, and of the very few who have returned.

176. UNMIK, UNHCR and KFOR are aware that strong action is necessary, especially in the fields of security, with a view to granting everybody in Kosovo (the possibility to enjoy) freedom of movement, but also as regards the repair or reconstruction of houses and the provision of basic infrastructure, access to public utilities and services, as well as a chance to earn a living.

177. As set out above in this report (see Chapter III, 3, b: “Security and policing”), although the security situation has much improved, lack of safety is still a primary concern in Kosovo, not only, but especially, for members of ethnic minorities. The security situation is still such, in short, as to significantly limit the scope of possible of return in certain areas. Indeed a recent return program witnessed<sup>212</sup> involved round the clock KFOR protection for 15 heads of families who told us that they could not even walk the 50 meters from their houses to cultivate their fields. The enjoyment by ethnic minority Kosovans of freedom of movement outside their enclaves or North Mitrovica is still severely restricted. KFOR, which is mandated under UNSCR 1244 to establish a secure environment in which refugees and displaced persons can return home in safety, is, however, reconsidering its approach to minorities’ safety.

178. In the light of the improved security situation in certain areas, and the political imperative to stimulate return, KFOR has considered that the correct approach should be flexible and decentralised and follow on a case by case basis, whilst avoiding the creation of new isolated enclaves<sup>213</sup>. This means that KFOR moves away from “*impos[ing] conditions on visits and returns, which were in many instances overly restrictive*”<sup>214</sup>. Rather, it is acknowledged that “[s]ecurity measures need to facilitate and make inter-ethnic interaction possible instead of creating barriers that entrench separation and impact on the chances of realising other rights [...]. Efforts will be undertaken to scale down the level and visibility of area-specific security measures in order to avoid perceptions of continued separation between minority and majority communities.”<sup>215</sup> In the same vein, KFOR considers that “[a]s soon as the situation

---

<sup>212</sup> To Bica, near Klina.

<sup>213</sup> HQ KFOR, Policy Paper on the Feasibility to Accommodate Returns in Kosovo, 21 May 2002 (hereafter: KFOR Policy Paper), p. 1.

<sup>214</sup> *Ibid*, p. 3.

<sup>215</sup> *Ibid*, p. 3.

CommDH(2003)7

*allows [it] should play a less prominent role in Kosovo security matters handing over as many tasks as possible to UNMIK Police and the KPS<sup>216</sup>.* In other words, KFOR is ready to take some risks, and the ongoing process of removal of escorts and checkpoints is conducive to the idea of removing barriers between the different communities.

179. Restrictions on free movement may still have to be imposed *‘if the failure to do so could destabilise the security situation and impact negatively on future [...] returns. Also, even when the fundamental right of return is beyond questions, [IDPs and refugees] should accept that this aspiration cannot be satisfied in all cases in the short term. Therefore, [...] returns in some areas may be limited, or in some cases prohibited, until the necessary conditions are suitable for return’<sup>217</sup>.* KFOR is *“currently ready to support the return to some selected locations Kosovo-wide and, if required, to create the circumstances for some others to happen”<sup>218</sup>.*

180. It is, however, evident that the single largest obstacle for return is the lack of financial means for preparing and sustaining returns, whether individual or to pre-identified organised return locations. Over the last three years, public and private donors have made considerable efforts to repair or rebuild, as a matter of priority, the houses of the returning Albanian Kosovans<sup>219</sup>. This part of the reconstruction is by and large completed. However, rather little has been done until now for the reconstruction of the properties of ethnic Serbs<sup>220</sup> and still less for the houses of the Roma who left<sup>221</sup>. Donor fatigue is being signalled. But, as the Serbian Government insists: *“The funds for reconstruction need to be ensured on the same principles as those applied in the case of [the] Albanian population”<sup>222</sup>.* (See also above, Chapters III, 3, l (“Establishing and securing property rights”) and III, 3, m (“Respect of property rights by the international presences”).

---

<sup>216</sup> *Ibid*, p. 3.

<sup>217</sup> *Ibid*, p. 4.

<sup>218</sup> *Ibid*, p. 5.

<sup>219</sup> Donors and agencies have made efforts to ensure that the beneficiaries of their respective aid programmes are by and large treated equally. Thus, no matter who provides aid to whom, the average value of repair or reconstruction works offered to a family of up to 6, is approximately 11,000 Euros (there are discrepancies, however, as to the amount of work which beneficiaries have to provide themselves, under the various aid programmes). In addition, around 30-40 % of the sums used for reconstruction or repair of destroyed houses are spent on the neighbours' houses, so that they “accept” the repairs for the benefit of the other community ...

<sup>220</sup> *“[T]he European Agency for Reconstruction has an annual quota of 4,000 houses, 10% of which were reserved for minorities. Even this quota was only partially implemented. It is, therefore, not logical that this year’s plan is the reconstruction of 1,000 houses only, of which only 10 houses will be reconstructed for minority communities! The reduction of the total number of houses cannot be justified at this moment when the issue of returns is being worked on and when conditions for returns should be created.”* (Principles of Program of Returns of IDPs from Kosovo and Metohia, CCK, Belgrade, April 2002, p. 29).

<sup>221</sup> The fact that less financial efforts are being made for the benefit of the Roma, Egyptian and Ashkalie returnees than of Serbian ones can only be due to political considerations. It would appear to be the case, however, that generally speaking, the former are currently likely to be better received in Kosovo than the latter.

<sup>222</sup> Government of the Republic of Serbia, National Strategy for Resolving the Problems of Refugees and IDPs, Belgrade, 30 May 2002, pp. 10/11.

181. In addition to security and reconstruction aid, the preconditions for sustainable return include access to public and social services, mainly education (in each community's own language whenever possible), health care and medical services, social security and social assistance, garbage collection, etc. Adequate budgetary allowances and work planning will be needed to ensure adequate public utilities (water, electricity, sewage system, roads, etc.) to minority communities, including returnees<sup>223</sup>.

182. The President of the CCK asserted in July 2002 before the UN Security Council that "*returnees came back to Central Serbia and Montenegro, after they were unable to get their previously held jobs. There are no Serbs left in public services, industry, agriculture farms or the system of electric power supply*"<sup>224</sup>. Fair and equal employment opportunities in the public and private sector (to the extent that those exist<sup>225</sup>) have to be granted to minorities. UNMIK and the governmental authorities have a responsibility to ensure equitable representation of all communities in the public sector and provide effective remedies for discrimination in the hiring process and in the workplace. A draft anti-discrimination law is currently being prepared. It is to be hoped that it will, if introduced, succeed in addressing these issues.

183. The respect for property rights is also of considerable importance for return. As many minority members have their homes illegally occupied, often by members of the majority community, UNMIK will have to ensure the effective functioning of the HPD mechanisms for filing claims, resolving property disputes and ensuring the expeditious return of properties to their rightful owners (see above, Chapter III, 3, 1: "Establishing and securing property rights").

184. Last but not at all least, there is the essential question of individual attitudes. This is, ultimately, the critical element. Albanians, Serbs, Roma and other minorities will have to live together, side by side, peacefully, in a democratic, multi-ethnic Kosovo, in which human rights and the rule of law prevail. Ethnic Albanians will have to distinguish between criminals and innocent members of the Serbian and Roma communities. Ethnic Serbs will have to accept that there is a new Kosovo in which, with due respect for the safeguards of democracy and the rule of law, and regardless of the ultimate degree of autonomy, ethnic Albanians will hold and use the vast majority of voting rights. Both communities, and many of the individuals who compose them, are still quite far away from such attitude<sup>226</sup>, without which sustainable return and integration will remain difficult.

185. To this end, contributions will have to be made by political leaders and influential persons on all sides, including religious authorities. Among the very encouraging examples one finds a number of initiatives of Prime Minister Rexhepi,

---

<sup>223</sup> Comp. UNMIK Concept Paper, p. 3, and see above Chapter III, especially c, d, e and l - q.

<sup>224</sup> Statement by Dr. Covic before the UN Security Council, New York, 30 July 2002.

<sup>225</sup> Unemployment is currently estimated at some 50% (Mr. Steiner's address to the 4518<sup>th</sup> Meeting of the United Nations Security Council, Wednesday 24<sup>th</sup> April 2002).

<sup>226</sup> See the various periodic OSCE, UNMIK and UNHCR reports on incidents and provocations. See also: Agron Shala, *op.cit.*, pp. 4-5, and Aleksandra Tekijaski (Kosovo Law Center, Pristina), *Das serbische Leben in Kosovo* (translation: Serbian Life in Kosovo), *ibid*, pp. 6-7.

CommDH(2003)7

who visits Orthodox places of worship<sup>227</sup>, makes speeches in Serbian and makes moderate, conciliatory statements that underline the need for all communities to gradually overcome hatred and mistrust. On the Serbian side, I heard realistic, moderate and positive views<sup>228</sup> expressed by the President of the Coordination Centre for Kosovo (CCK), Mr. Covic. Such views are not necessarily representative, however, of the declarations of public figures both inside and outside Kosovo.

186. UNMIK's aim was, in May 2002, to "*achieve breakthroughs in minority returns during the summer and autumn 2002 to effect a change in climate and to build momentum for more significant numbers of returns during 2003 and 2004*"<sup>229</sup>. The sober assessment for the current year made by our hosts at COMKFOR in August 2002 speaks for itself: "*[A] maximum of 2400 people from various minorities would return if enough funding [were made] available*"<sup>230</sup>.

## 7. The question of the final status of Kosovo

187. Under Paragraph 11 (c) of UNSCR 1244, one of the responsibilities assigned to UNMIK is "*[f]acilitating a political process designed to determine Kosovo's future status, taking into account the Rambouillet accords*". No indication on the final status is given, other than the reference to Rambouillet. However, repeatedly stress is laid on continued sovereignty of the FRY over the province, pending the determination of the final status<sup>231</sup>.

188. The Rambouillet accords, that were signed in February 1999 by Kosovo Albanian representatives, but not by Yugoslavia, state: "*Three years after the entry into force of this Agreement, an international meeting shall be convened to determine a mechanism for a final settlement for Kosovo, on the basis of the will of the people, opinions of relevant authorities, each Party's efforts regarding the implementation of this Agreement, and the Helsinki Final Act [...]*"<sup>232</sup>. It is noteworthy that the three-year time frame of the Rambouillet accords is not mentioned in UNSCR 1244.

189. Likewise, the Constitutional Framework of May 2001, gives no indication on what Kosovo's final status will be. As to the time frame for its determination, the Preamble indicates that such "*determination [will be done] through a process at an appropriate future stage*".

---

<sup>227</sup> Aleksandra Tekijaski, *op. cit.*, p. 7.

<sup>228</sup> As an example for an ambiguous attitude, see the written submission made by the President of the Serbian National (sic) Council of Northern Kosovo and Metohija to the UNSC on 23 April 2002.

<sup>229</sup> UNMIK Concept Paper, p. 1

<sup>230</sup> COMKFOR slides of 3 August 2002.

<sup>231</sup> "*The stress on continued FRY sovereignty in the interim phase, while leaving the future status of the province open, introduced a deliberate ambiguity that was necessary in order to ensure a consensus in the UN Security Council*"; for explanations of the political background, see ICG Balkans Report N° 124, *op. cit.*, p. 4.

<sup>232</sup> Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo, Rambouillet, 23 February 1999, Chapter 8.3.

190. In April this year, that is almost three years after the beginning of the international administration of Kosovo, the new SRSG formulated his so-called “benchmarks” approach to the question of the final status: A certain number of conditions must be fulfilled in Kosovo, before discussions about the final status will start. The benchmarks approach has been summarized in the slogan “standards before status”: standards of democracy, rule of law and human rights will have to be respected on the territory, by its inhabitants and the PISG, before political negotiations on the final status of the territory will take place<sup>233</sup>.

191. The advocates of “standards before status” recall that Kosovo is not yet ready to administer itself, in whatever form. It is therefore suggested to concentrate on improving democracy, the rule of law and the respect of human rights, because, regardless of its final status, Kosovo will have to function according to these values.<sup>234</sup>

192. It is not for the Council of Europe Commissioner for Human Rights to discuss the merits of the various possibilities of final status. However, the fact that there is still uncertainty over that question, does have a bearing on the issues addressed in this report.

193. Firstly, the uncertainty over the final status hampers the readiness of the Serbian and Albanian communities to reconcile and to respect each other’s human rights. Leaving the final status question open keeps everybody’s hopes and frustrations alive: Albanian Kosovans still fear a return of the Serbs in one way or another, while extremist Serbs keep on fueling the hope for return to a position close to the *status quo ante*. These attitudes are detrimental to the readiness to respect the (human) rights of the other.<sup>235</sup>

194. Secondly, uncertainty over the final status of Kosovo cannot but have a negative impact on potential investor’s willingness to invest in the territory<sup>236</sup>. This, in turn, is obviously not helpful for the enjoyment of economic and social rights by all inhabitants of Kosovo.

195. Lastly, such uncertainty does not put potential returnees in a position to make an informed, definitive choice over their future.

---

<sup>233</sup> See Rafael Biermann, SOE-Monitor, Task Force Südosteuropa, Centre for European Integration Studies, University of Bonn, Juli 2002, p. 1.

<sup>234</sup> Some, like the International Crisis Group for example, object to that attitude and suggest “*conditional independence under a form of international trusteeship*”, arguing that “*while the achievement of such benchmarks must influence the timing of the implementation of an agreed final status, it should not determine what that status should be*” (ICG Balkans Report N° 124, *op. cit.*, respectively pages. ii and i). Also: Agron Shala, *op.cit.*, p. 5. Against: Statements by Dr. Covic before the UN Security Council, New York, 24 April 2002, p. 7 and on 19 June 2002, p. 5.

<sup>235</sup> This view is also taken by the International Crisis Group (ICG Balkans Report N° 124, *op.cit.*).

<sup>236</sup> « *In such a scenario – that is without knowing who owns the place – it is to be feared that the legitimate economy will never invest a single dollar or Euro in the province. Of course, the illegitimate one will only be too pleased to replace the legitimate one (and already has a serious head start)*” (The Balkans 2001: Where Do We Go Now?, Southeast European Politics, Vol. 2, No. 1, May 2001, p. 63).

CommDH(2003)7

## 8. Living conditions in Serbia, Montenegro and “the Former Yugoslav Republic of Macedonia”

196. The right of all IDPs to chose to stay or settle down in other parts of the FRY than Kosovo, puts an obligation on the governments of FRY, Serbia and Montenegro to offer these persons full integration without legal, political, social, economic or other discrimination. In order to live up to that obligation, some affirmative action seems still necessary.

197. There are state institutions in Serbia (the Commissariat for Refugees) and in Montenegro (the Commissariat for Displaced Persons) who take care of IDPs (from Kosovo) and refugees (from the former republics of the SFRY). In addition, there is – grouping the Republic of Serbia and the federal (FRY) level, but not the Republic of Montenegro level – the already mentioned Coordination Centre of Federal Republic of Yugoslavia and Republic of Serbia for Kosovo and Metohia. The latter is mostly concerned with the return of IDPs to Kosovo.

198. In Serbia, the Government has formulated and published a National Strategy For Resolving the Problems of Refugees and IDPs (hereafter: National Strategy). The National Strategy addresses the options of both “*repatriation*” and “*local integration*”, by identifying difficulties and proposing ways forward. Although, on various occasions, the text underlines that both options are equally open to IDPs, there is a clear tendency to consider local integration to be the likely solution for refugees from the former republics, and return the solution for IDP’s from Kosovo (and Metohija)<sup>237</sup>.

199. The Implementation Programme that goes with the National Strategy, follows the same line and its title worryingly makes no mention of IDPs<sup>238</sup>. Indeed, in the substantive parts in which the various programmes for “*Ensuring Conditions for Local Integration*” are set out, only refugees are mentioned as the beneficiaries, not

---

<sup>237</sup> « *The main strategic orientation of Serbia in respect of 230,000 IDPs from Kosovo and Metohija is provision of assistance and necessary guarantees for return and life in safety. This situation clearly suggests two main, parallel directions of implementation of the National Strategy, giving the possibility to refugees and the IDPs to choose the most favourable durable solution freely. The first group of activities is aimed at ensuring conditions for repatriation of refugees and IDPs [...] This refers especially to voluntary and safe return of IDPs to Kosovo and Metohija to the places of their habitual residence. The second direction of activities relates to the provision of conditions for local integration, meaning the durable resolution of the essential existential problems of refugees and IDPs as well as their families. The basic aim of local integration is helping refugees achieve self-sufficiency, a financially and socially equal positions as that of the other citizens of the country.*” (National Strategy For Resolving the Problems of Refugees and IDPs, Government of Serbia, Belgrade, 30 May 2002, p. 4.)

<sup>238</sup> Government of the Republic of Serbia, National Strategy For Resolving the Problems of Refugees [!]: Implementation Programme, Belgrade, 30 May 2002, (Basic Objectives and Plan of Action): “*The Strategy primarily refers to refugees and other war-affected persons. As regards the nearly 230,000 displaced persons from Kosovo and Metohija, the basic strategic commitment of Serbia and the FRY, supported by encouraging arrangements and the Plan of Returns endorsed by the Republican and Federal Assembly, by the UNMIK-FRY Common Document, as well as by the Serbs’ participation in the elections for the Assembly of Kosovo and Metohija, is to provide each returnee the assistance and necessary guarantees for a safe life in Kosovo. At the same time, IDPs can also benefit the integration programs formulated in the National Strategy, as a way for building their self-sustenance and reducing their dependence on humanitarian aid.*”



IDPs. As the IDPs from Kosovo, from what I have seen, live in a comparably difficult situation in Serbia, I strongly hope that IDPs will be able to benefit just like refugees from these programmes<sup>239</sup> which are aimed at addressing such vital issues as housing, the gradual closing down of collective centres and employment.

200. The living conditions of many Kosovan Serbs and Roma, which my office and I have seen in various locations in Serbia and Montenegro, whether in official or unofficial collective centres or in private accommodation<sup>240</sup>, are at best difficult and often dire.

201. Indeed, my own observations are well reflected in what an NGO survey, funded by the Norwegian Refugee Council, concluded in March this year, states: *“IDPs reside on the very margin of society. Since they became displaced in Serbia [...] living conditions for most of them have greatly deteriorated. A general impression [...] is utter disinterest of subjects, fatigue and exhaustion [and] the evident difficulties of IDPs to integrate into the micro-environment due to the lack of prospects in their present situation, but also to the lack of possibilities for day-to-day survival. For most IDPs the basics required for minimum existence are provided by local and international humanitarian organisations. [...] They face worries about their future and dilemmas where to go or where to stay ?”*<sup>241</sup>.

202. In spite of the above, the situation of most IDPs and refugees in Serbia and Montenegro is no longer qualified as an “emergency situation” according to their criteria, by the specialised international agencies and NGOs<sup>242</sup>. This explains why these donors are presently rapidly downscaling their operations in Serbia and Montenegro<sup>243</sup>, leaving the respective governments with an additional burden, which

<sup>239</sup> If I understood well the Deputy Prime Minister of Serbia, Dr. Covic, then this will be the case.

<sup>240</sup> Of the approximately 200,000 registered IDPs in Serbia, some 8 % secure their own accommodation, 40 % live with family and friends, 41 % rent the apartment they live in, and 7 % have been accommodated in collective centres (National Strategy, p. 12). Others dwell in specialised institutions and student dormitories (UNHCR, Belgrade, Refugees in FR Yugoslavia, Collective Accommodation of Refugees and IDPs in FRY as at 1 July 2002). Official collective centres are places for which leases with the owner have been established and where the state pays for water, electricity, some heating, etc.. Unofficial collective centres are by and large squats, some tolerated by the owners, some not or no longer.

<sup>241</sup> International Council of Voluntary Agencies, Belgrade, and Norwegian Refugee Council, *The Right to Choose: IDPs in the FRY* (hereafter: IDPs in the FRY), p. 4. See also the eloquent observations on the state of these IDPs a year and a half ago, in: ICRC, *A Study of the Internally Displaced People of Kosovo Living in Serbia and Montenegro*, November 2000-January 2001, by Kerry-Jane Lowery and Dusan Radojicic, February 2001.

<sup>242</sup> « *The threat of new conflicts has now subsided and the process of healing has begun. The focus of attention is no longer on emergency assistance, but rather on identification of durable solutions after many years of displacement.*” The Government of Montenegro and the international community must now “*identify and promote long term durable solutions for refugees and IDPs and [...] implement programmes which will resolve their status permanently either in Montenegro or in their country of origin.*” (Government of the Republic of Montenegro, Commissariat for Displaced Persons and UNHCR Podgorica, *Census of Refugees and IDPs in Montenegro*, p. v.).

<sup>243</sup> “*A decline in UNHCR and non-UNHCR funding along with the withdrawal of several agencies during the past year has resulted in a sharp decrease of assistance distributed to IDPs in Montenegro. Most significantly, the end of ECHO funding (previously funding several agencies to cover supplementary food, shelter and heating fuel) and the closure of World Vision (offering shelter*

CommDH(2003)7

they have difficulties shouldering. The ICRC has, however, identified some 50,000 individuals in Serbia and a further 9000 in Montenegro, who will continue to need emergency humanitarian assistance. For these individuals at least, the international community should continue helping the authorities.

203. The planned gradual closing down of official collective centres, plus court ordered evictions of IDPs from unofficial ones (especially in Montenegro<sup>244</sup>), will particularly affect the most vulnerable people, like the elderly, single parents, orphans and individuals who need specific health care. Given the great economic difficulties which Serbia and Montenegro face, it seems necessary that donors and international agencies – including the Development Bank of the Council of Europe – assist the governments in providing alternative, durable housing solutions to at least these people.

204. Talks with the mayor of Belgrade, Mrs. Hrutanovic, whose municipality hosts 80,000 IDPs from Kosovo, have convinced me that it would be wise to see to it that not only IDPs (and refugees) benefit from international assistance, but also the most vulnerable individuals of the local population, whose situation is not better. This is essentially a question of the equal treatment of individuals living in comparable conditions.

205. In Montenegro there is no national strategy as of yet, but the Commissioner has explained to us that it is in the making. Representatives of the international community there feel that the absence of a clearly formulated national strategy is a major handicap with respect to donors' readiness to continue supporting the government with respect to assistance for IDPs and refugees. This is particularly worrying because, as both the Government and the UNHCR recognize, “[l]ocal integration is perceived as the most likely solution for the majority of the displaced population of Montenegro”<sup>245</sup>.

206. The Serb and the Montenegrin authorities are to be commended for the efforts they have deployed over the years to help IDPs benefit from social services including health services and from schools more or less in the same way as other citizens. One of the encouraging results is that according to the statements of parents, in Serbia “most children of IDPs established a new circle of friends and got used to the new environment”<sup>246</sup> (for which much credit be given to the local citizens).

---

*construction, community services, food and non-food distribution and income generating activities*) [...].” (Briefing Note, UNHCR Podgorica, 18 July 2002, p. 2)

<sup>244</sup> “Unofficial collective centres are locations occupied illegally by IDPs on arrival in Montenegro and are neither recognized nor financially supported by UNHCR or the government. Many of these locations are currently under court-ordered eviction which has serious political implications for the Government of Montenegro and highlights the shelter problem faced by all displaced persons” (Briefing Note, UNHCR Podgorica, 18 July 2002, p. 1)

<sup>245</sup> Government of the Republic of Montenegro, Commissariat for Displaced Persons and UNHCR Podgorica, Census of Refugees and IDPs in Montenegro, p. 4. It has to be noted that 33% of the 29,000 IDPs from Kosovo who are in Montenegro identify as Montenegrins (Briefing Note, UNHCR, 18 July 2002, p. 1).

<sup>246</sup> International Council of Voluntary Agencies, Belgrade, and Norwegian Refugee Council, The Right to Choose: IDPs in the FRY, March 2002, p. 26.

Notwithstanding these efforts, I was worried to hear and read that IDPs feel that their chances to find a job in Serbia are much worse than of the local population<sup>247</sup> and that they face lack of understanding and numerous obstacles in their relationships with local authorities<sup>248</sup>.

207. In Montenegro, the Government, through the Office of the Montenegro Commissioner for Displaced Persons, manages the collective accommodation, maintains an IDP population database and a direct contact point for IDPs, provides medical care in accordance with the Republic's health insurance policy and provides education to IDPs on a basis of equality with the local population.

208. However, IDPs from Kosovo, who retain certain legal rights as citizens of the FRY, have only limited access to important political rights conferred by the Republic of Montenegro<sup>249</sup>. Here, the IDPs are the victims of the difficulties between the Serbian and Montenegrin governments, concerning the question of the relations between the two entities. Perceived by the present Government, which is in favour of independence of Montenegro, as being potentially in favour of Montenegro remaining linked to Serbia, IDPs from Kosovo are not offered the possibility to fully integrate in this part of their country (the FRY). The concern would appear to be to prevent them from formally establishing residence in municipalities in Montenegro and applying for Montenegrin citizenship, and the voting rights that go with it. This is certainly regrettable from a human rights point of view.

209. I should like to stress the fact that the living conditions and respect for the human of Roma IDPs are generally lower than other IDPs in Montenegro and Serbia. In this context, my attention was drawn to the fact that Roma in several countries of the former Yugoslavia face significant difficulties in obtaining basic documents, such as birth certificates, personal identity documents, local residence permits, documents related to (in most cases, state-provided) health insurance, marriage certificates, work booklets, death certificates, passports, IDP and refugee registration documents. *“Exclusionary obstacles created by a lack of documents can be daunting and in many instances, the lack of one document can lead to a "chain reaction", in which the individual at issue is unable to secure a number of such documents. In the extreme case, a Romani child without a birth certificate may wind up in a situation of*

---

<sup>247</sup> More than 65 percent of IDPs, and over 70 percent of those aged 18-35, made that statement in the beginning of 2002 (IDPs in the FRY, p. 19).

<sup>248</sup> Almost 70 percent of those interviewed in the beginning of 2002 (IDPs in the FRY, p. 27)

<sup>249</sup>“While IDPs are being accorded social rights and limited benefits in Montenegro, there is no willingness to extend political rights out of concern for the ethnic balance and political stability of Montenegro. Although it is recognised by nearly all the authorities in Montenegro that the majority of IDPs will likely not return to Kosovo, it is still [felt to be] too early to consider local integration.” Briefing Note, UNHCR, 18 July 2002, p. 2.

CommDH(2003)7

*complete paralysis with respect to the exercise of basic rights: precluded access to basic health care, effectively hindered freedom of movement (including the right to leave one's own country), denial of the right to vote, exclusion from state housing provided to persons from socially weak groups, as well as the inability to have real access to other rights and services crucial for basic human dignity.*"<sup>250</sup>

210. Documentation problems are not restricted to Roma IDPs. Registration and documentation difficulties have resulted from the transfer of official state documents in the final days of the conflict from Kosovo to a number of locations in Southern Serbia. In order to register somewhere in Serbia, and thereby enjoy the right to vote in local elections and enjoy local social benefits, it is necessary first to deregister from one's previous place of residence. This is, inevitably, a rather difficult procedure if one's previous residence was in Kosovo and the relevant papers, if they exist at all, are currently to be found somewhere in Southern Serbia. Such bureaucratic obstacles to local integration ought not, however, with the necessary will of the FRY authorities, to be insurmountable.

211. There are currently 3306 persons displaced from Kosovo currently residing in "the Former Yugoslav Republic of Macedonia", the majority of which are Roma, Egyptian or Ashkalie and the remainder Gorani<sup>251</sup>. These individuals, who have crossed an international border are potential refugee applicants. Some 1500 of them are currently living in two camps, Katlanovo (438 individuals) and Suto Orizari (1,108). The rest are privately accommodated. My team has visited both these camps. Katlanovo offers good living conditions in a nice setting, but is totally isolated the countryside; as a result it is impossible for the Roma living there to have any occupation that brings in some money. Suto Orizari was built only three years ago, on a former municipal rubbish site, in a very poor locality, mostly inhabited by local Roma. The camp is in a lamentable state, due to the underground waste that resurfaces in the case of rain, improperly executed construction work, and the lack of respect shown by its inhabitants.

212. The main difficulty that they face is that they are currently enjoying only a temporary humanitarian status, which allows them to reside in "the Former Yugoslav Republic of Macedonia", but prevents them from being able to work there. The right to demand refugee status is provided by the Macedonian constitution – the difficulty resides in the fact that there is no further legislation establishing a mechanism for

---

<sup>250</sup> See the information on a workshop that was organised by European Roma Rights Centre (ERRC) in Igalo, Montenegro, in September 2002, on the theme of Personal Documents and Threats to the Exercise of Fundamental Rights among Roma in the FRY (<http://www.errc.org>). The MARGO Group reckons that almost half of the Roma in Montenegro do not possess a complete set of the personal documents necessary to live and work in the country. "Conflicting Federal and Republican laws and administrative procedures", "bureaucratic and unclear policies" are cited as reasons. MARGO also states that "the Montenegro authorities have refused to register new settlers who came from different towns within FRY" (A Survey of the Issues Affecting Roma Documentation and a Call to Action, UNHCR, Belgrade, 1 July 2002, p. 6).

<sup>251</sup> UNHCR Statistics for Macedonia from 1 to 30 June 2002.

obtaining such a status and the right to seek employment that goes with it. This explains why in the “the Former Yugoslav Republic of Macedonia” only 40 individuals have applied for refugee status (18 of whom are Bosnians), and 27 have obtained it. It seems urgent that the “the Former Yugoslav Republic of Macedonia” adopt adequate legislation or asylum procedures.

213. In the meantime, the Roma IDP community is greatly distracted by the prospect of finding a third country – a possibility they have been encouraged to believe in by the delayed processing of some 300 successful candidates for residence permits in the United States. Indeed, at the time of my team’s visit, demonstrations were frequently being staged outside the UNHCR’s office in Skopje. The Roma community would appear to be encouraged to pursue this avenue by authorities that are reluctant to see them demanding greater rights and competing for the few jobs available. It was revealing, therefore, that Roma representatives from the worse of the two camps insisted that no more money should be spent on renovating their camp, but ought to be spent instead on relocating them.

214. The unlikelihood of securing access to third countries and the foreseen reduction of international emergency aid will ultimately result in the need for alternative solutions to be found for the majority of persons displaced from Kosovo who continue to be unable to return. The establishment of mechanisms for securing permanent refugee status combined with international development aid aimed at Kosovan refugees and their wider host communities would contribute to the resolution of this problem.

## **9. Forced return**

215. My Office does not have precise figures on how many Kosovans are still in Western Europe and the USA. As mentioned above, some 70,000 Albanian Kosovans of the approximately 90,000 who were flown out of Skopje in 1999, seem to be still abroad. Some Roma and Albanian Kosovans must have also been able to go abroad by their own channels. As to Serbian and other minority Kosovans, we are not aware of the figures.

216. Presently, there is a tendency in the host states to make Kosovans return to Kosovo or to other places in the FRY. Some countries, like Switzerland for example, offer financial incentives to returnees. Others return forcibly. From January to June this year, Germany has forcibly returned 1,785 individuals, the UK 648, Switzerland 425, Norway 266, Slovenia 247, Belgium 103, etc.; the total of “*forced returns to Pristina*” registered by UNMIK Border Police for that period of time is 3737 persons<sup>252</sup>. The Norwegian Refugee Council returnee monitoring team has stated that “*79 individual cases of minority returns were recorded of which 11 were reported as having been forcibly repatriated to Kosovo*” from January to August 2002<sup>253</sup>.

---

<sup>252</sup> Forced Returns to Pristina, Protection Unit, UNHCR Pristina (leaflet).

<sup>253</sup> Forced Returns from Western Europe (leaflet).

CommDH(2003)7

217. The UNHCR has issued a position paper on the question of returns<sup>254</sup>. Its starting point is to recognize that the vast majority of Kosovo Albanians who fled during the Kosovo crisis have returned home and “*only few of them have experienced individual protection problems.*”<sup>255</sup> However, UNHCR recalls that there are certain categories of Kosovo Albanians who may face serious problems, like those who come from areas where they constitute an ethnic minority, those in ethnically mixed marriages and of mixed ethnicity, as well as those who are perceived to have been associated with the Serbian regime after 1990. Claims from persons who fall under these categories should be carefully considered, while “*claims not falling in these categories may be considered in accelerated procedures.*”<sup>256</sup> There are also vulnerable individuals, like chronically ill or handicapped persons, unaccompanied elderly people or children, etc. whose cases should be carefully studied.

218. With respect to minorities, UNHCR states: “*Minorities [in Kosovo] continue to experience varying degrees of threat to their life and personal integrity [...] Improvements in the general situation are having a gradual impact on some minority communities in specific locations, and some have managed to secure a limited degree of tolerance within certain areas. This does not imply that the risk of serious human rights violations has disappeared. [...] It is important to note that, even during such ‘quiet’ periods, minorities continue to endure less visible forms of mistreatment that erode the community’s will to remain and hence continue to cause displacement or impede sustainable returns.*”<sup>257</sup> UNHCR concludes that “*minority return should take place on a strictly voluntary basis and based on fully informed decisions [...] Minorities should not be forced, compelled or induced to return to Kosovo.*” UNHCR’s position remains that members of minority groups in Kosovo [...] should continue to benefit from international protection in countries of asylum.”<sup>258</sup>

219. In considering applications for asylum from persons originating from Kosovo, some asylum countries assess whether an internal relocation alternative is available for them in other parts of the FRY. The UNHCR position on that question is that “*[t]he circumstances faced in Serbia and Montenegro by IDPs from Kosovo lead UNHCR to the general conclusion that internal displacement in such conditions does not offer an adequate or reasonable alternative to international protection.*”<sup>259</sup> UNHCR offers detailed information on present conditions for IDPs from Kosovo in various areas of the FRY and invites refugee status determining authorities to proceed to a “*cautious assessment of any internal relocation alternative*”<sup>260</sup>, in the light of such information.

---

<sup>254</sup> UNHCR Position on the Continued Protection Needs of Individuals from Kosovo, April 2002.

<sup>255</sup> *Ibid*, p. 1.

<sup>256</sup> *Ibid*, p. 2.

<sup>257</sup> *Ibid*, p. 3.

<sup>258</sup> *Ibid*.

<sup>259</sup> *Ibid*, p. 1.

<sup>260</sup> *Ibid*.

220. Having examined in some detail the human rights situation that awaits returnees in Kosovo and the situation of IDPs in Montenegro and Serbia, I must say that I agree with the analysis and the arguments set forth by UNHCR. In order to avoid that forced return exposes individuals to danger or inhumane living conditions upon return, it should only take place after examination of the individual cases against the criteria set up by UNHCR.

## **V. Main findings and conclusions**

### **1. The human rights standards applicable in Kosovo and accountability for their respect :**

1. The international interim administration of Kosovo should be carried out in full respect not only of those norms of universal human rights law and of Council of Europe human rights law which UNSCR 1244 and the Constitutional Framework of May 2001 refer to, but also of those instruments that (will) have been accepted as binding by the FRY. Indeed, it would be hard to justify the international administration of Kosovo according to lower human rights standards than the other parts of the FRY.

2. For the time being, and to the extent that he retains the ultimate authority for the implementation of UNSCR 1244(1999), the SRSG is legally and politically accountable for abidance by human rights standards in Kosovo, including for acts and omissions by the newly installed Provisional Institutions of Self-Government (PISG).

3. This ought also to be the case with respect to KFOR. It is to be noted that in every democracy that is governed by the rule of law and the respect for human rights, the armed forces fall under the control of the civil authorities (this has, for instance, been laid down as one of the conditions for the FRY to join the Council of Europe).

4. However, in so far as they exercise power and influence in Kosovo, the PISG, the FRY and Serbia retain a measure of political responsibility for the situation in Kosovo. National KFOR contingents engage, to the extent that they act autonomously, the direct responsibility of their governments.

5. The international administration and all its members enjoy immunity from jurisdiction in virtue of UNMIK Regulation 2000/47. Whilst the immunity of internationals would appear to be lifted in most cases where a well-founded request is made (and a number of individuals have been prosecuted by their national authorities), the very existence of such an exception is increasingly difficult to justify. Kosovo is administered by an international administration, not by an independent local administration. Its judiciary has been created and shaped by the international administration and remains under its control; international judges are available. Such disregard for the rule of law and the right of access to court must, inevitably, undermine the credibility of international attempts to promote precisely such values. Indeed, it is difficult to expect local Kosovans to place their faith in a judicial system that has been built up by the international community, but in which that community itself has little confidence.

CommDH(2003)7

6. The international administration would appear, moreover, with the important exception of the Ombudsperson's Office, to offer only limited possibilities for appealing against its decisions. There are (as a logical corollary to the general immunity of the international administration) no administrative tribunals in Kosovo. The inhabitants of Kosovo are, as a result, denied the possibility of administrative and judicial appeal against the majority of decisions taken by an administration, which, furthermore, frequently regulates through administrative decisions questions that would, under normal circumstances, require either legislative action or a judicial decision.

7. There is, under such circumstances, an evident need for UNMIK (including KFOR) and the PISG to remain open to constructive criticism, including in sensitive areas, from both mandated and non-mandated observers. The mandates of human rights monitors must, therefore, be respected at all times. The creation by the SRSB of a Human Rights Oversight Committee, which will, inter alia, open the possibility for OSCE and others to comment on the human rights aspects of draft regulations, is consequently to be welcomed.

## **2. Specific human rights issues**

8. The effective enjoyment of several human rights is conditional on an adequate level of security. Such security is still not guaranteed to all inhabitants in Kosovo. It is important that the committed and efficient combating of ethnically or politically motivated crimes and offences, as well as of other serious and organised crime, especially the trafficking of human beings, be given a clear priority in policing. Special attention must continue to be paid to the protection of vulnerable groups or individuals (victims of trafficking in human beings, witnesses, juveniles and minorities).

9. Even after NATO's arrival in Kosovo, serious crimes continued to be committed in retaliation against Serbs and Roma, as well as against Albanian Kosovans suspected of collaborating with the former regime. The reports of victims or their families were frequently heard but rarely acted on. This has gravely undermined the ethnic minorities' trust in the protection offered by KFOR and UNMIK, as well as in their impartiality. It is urgent, therefore, that serious investigations into crimes committed against minorities since the beginning of the international presence in Kosovo in June 1999, including abductions and disappearances, be given a higher priority by the police and the judiciary, than it has to date.

10. The problem of missing persons remains one of the most salient unresolved human rights issues in Kosovo. Three years after the arrival of the international presence the fates of some 3700 persons from all communities remains unknown. In addition to the torment of the families concerned, the failure to address this issue adequately represents a significant obstacle to the reconciliation of all parties and gravely undermines their confidence in the international administration. The creation, in June this year, of a new Office on Missing Persons and Forensics is, therefore, a positive development. It is, however, urgent that this office receives the necessary human and financial resources to fulfil its objectives rapidly.



11. A multi-ethnic judiciary is not an end in itself. It is a means that is thought to create the best conditions for an impartial judiciary in which all citizens place confidence. The imminent engagement of some 40 additional Serbian judges is, consequently, to be welcomed (at present, out of 420 local judges and prosecutors only 16 are Serbian, of which only 4 are actively working). Adequate salaries for all personnel, good working conditions, and sufficient protection, should allow for recruiting and retaining the qualified personnel still lacking.

12. Comprehension of the complex legal regime currently in place in Kosovo is not facilitated by the length of time it frequently takes for important UNMIK regulations to be translated into, and published in, local languages. Enhanced efforts would appear necessary to keep the members of the judicial professions as well as the public at large informed in a timely and clear fashion of the applicable law in Kosovo. The extreme slowness of a judiciary operating under difficult conditions is also a cause for concern.

13. The SRSG has interpreted UNSCR 1244 and the Constitutional Framework he has promulgated, as granting himself the power to override judicial decisions. Thus, the SRSG has decided, by executive order, that individuals should continue to be detained, despite formal judicial decisions authorising their release. The present SRSG is to be credited for never having resorted to detentions by executive order. The Ombudsperson has, however, documented a number of other cases, where the UNMIK administration refused to execute court decisions. Such disrespect for court decisions by the executive is in contradiction with the principle of the rule of law and, ultimately, at odds with the establishment of a fully functioning, independent judiciary. As progress is apparently being made in this area, the time has perhaps come to consider alternative mechanisms to correct decisions by prosecutors and judges taken on grounds of partiality or corruption or which gravely jeopardise the efficient administration of justice.

14. COMKFOR has interpreted UNSCR 1244 as granting him the power to arrest and detain individuals extra-judicially. This practise, for which there is no specific legal basis and which allows for the potentially indefinite detention of individuals with no judicial decision or legal remedy, is hard to reconcile with international human rights standards. It is, moreover, difficult, in the light of UNMIK's own assertions regarding the progress made in the fields of police and justice over the last three years, to see the continuing justification for this practice.

15. The security situation would appear to remain such, however, as to warrant, in exceptional circumstances, KFOR arrests and detentions. Such powers ought, though, to be clearly conferred by the competent legislative authority in a normative document specifying the conditions under which they may be used and providing for control by an independent judicial body. The actions aimed at guaranteeing a safe and secure environment, as well as the fight against criminality and terrorism, must be carried in conformity with the principles of the rule of law and in full respect of non-derogable human rights.

CommDH(2003)7

16. The reports of qualified observers show that detention conditions have enormously improved in the (UNMIK-run) prisons in Kosovo. A visit to Dubrava, by far the biggest prison in Kosovo, revealed the resoluteness with which shortcomings that still existed in the beginning of this year, have since been addressed. Improvements do, however, remain to be made, particularly regarding recreational activities, the availability of professional training and measures that emphasise the presumptive innocence of persons in pre-trial detention, as well as the detention conditions of juveniles and women.

17. There is, for several reasons, considerable uncertainty over property rights in Kosovo; selling real estate to ethnic Albanians was prohibited for a certain period during the 1990's but continued to take place unofficially; registers and documents were destroyed in the war or were removed from Kosovo; illegal occupancy is rife; rapid transactions are taking place without sufficient documentation, etc. The Housing and Property Directorate (HPD, run by UN HABITAT) and a Housing and Property Claims Commission were set up to clarify or establish property rights. However, the caseload of claims made to HPD and the Commission is enormous and their resources far from proportionate (several decades would, on present rates, be required to complete its current workload). Given the importance of resolving property disputes for both stable economic development and to IDPs and refugees wishing either to return or sell, it would appear imperative that these institutions be granted resources commensurate with their tasks.

18. It is equally important that UNMIK, COMKFOR and all the components of KFOR, as well as all international personnel respect the property rights of all owners of private property in Kosovo. Adequate leases should be paid for privately owned occupied buildings and land. Damage caused must be swiftly and adequately repaired. Whilst COMKFOR has established an operational Claims Commission, national KFOR contingents have been slower to offer accessible complaint mechanisms. The scale and duration of KFOR's presence would, however, suggest a need for greater sensitivity to civilian claims for compensation and, perhaps, greater uniformity in the procedures established.

19. Attention will increasingly need to be given to ensuring the equal access of all communities to public services and utilities and the employment market. The living conditions in certain Roma settlements visited were, for instance, far from satisfactory and revealed an evident lack of municipal assistance. A comprehensive anti-discrimination law currently in the pipeline can be expected to counter some of these problems. Be this as it may, if minority communities are to be encouraged to participate in new domestic structures, efforts will have to be made to ensure the latter's sensitivity to minority needs.

20. Special attention must continue to be given to the protection and preservation of places of worship, including cemeteries, whilst allowing, so far as possible, for their use by worshippers. Consideration will, sooner or later, have to be given to the reconstruction or repair of places that have been destroyed or damaged.

### 3. The fate of persons displaced from their homes in Kosovo

21. The issue regarding the fate of persons displaced from their homes in Kosovo is inextricable. It involves, among others, questions of rights, obligations and values but also of human, political, financial and military feasibility. No single solution is capable of satisfying all these imperatives.

22. The most important human rights notion in relation with IDPs who have lost their homes in Kosovo and who are now living in other parts of their country (the FRY) is their right to a free choice between settling down elsewhere in the FRY and returning to Kosovo. That choice must be respected at all times by all involved.

23. The 3300, predominantly Roma, Egyptian and Ashkalie Kosovans currently enjoying temporary humanitarian status in the "the former Yugoslav Republic of Macedonia" face different choices. Whilst the majority, who claim to be unable to return, would appear to be pressing hard for their transfer to third countries, the unlikely success of all applicants suggests a need for the Macedonian authorities to hasten the establishing of procedures for obtaining refugee status and the increased rights that go with it.

24. Figures concerning IDPs wanting, and likely to be able, to return to Kosovo should be handled cautiously. Political interest or dogma, or the vested interest of those making the assessment, may tend to the bias of such figures. Difficult assessments regarding the push factors (the living conditions and prospects of IDP were they are now) and pull factors (the quality of life awaiting them should they return) influence people's wishes and current choices. Realism is called for; whilst by no means all of the 230,000 or so registered IDPs in Serbia and Montenegro can be expected to wish to return, it is, at the same time, clear that the current conditions in Kosovo are unfavourable for large-scale individual return. However, it seems to me that an urgent effort has to be made to have the process of minority return to Kosovo at least get seriously started now.

25. Despite frequent assertions to the contrary, it seems obvious that uncertainty over the final status of Kosovo poses a major problem with respect to return. For so long as the question remains open Kosovans inside and outside Kosovo will be unable to make an informed, clear choice about their personal future. Indeed, the uncertainty keeps hopes and frustrations alive: Albanian Kosovans still fear a return of the Serbs in one way or another, whilst radicalised Serbs continue to fuel hopes for a return to a position close to the *status quo ante*. These attitudes are detrimental to the readiness to respect the (human) rights of the other. Finally, uncertainty over the final status of Kosovo cannot but have a negative impact on potential investors' willingness to invest now. This, in turn, is not helpful for the enjoyment of economic and social rights by all inhabitants of Kosovo.

26. The current UNMIK policy is to prioritise the return of minority IDPs to their original residences. Organised return projects will only be sanctioned to this end and financial assistance is likely to be scarce for individuals returning to areas other than their places of origin. Care must be taken, however, to ensure that such a policy does not lead to a de facto restriction of the freedom of movement of minority return

CommDH(2003)7

candidates and their freedom to choose their residence. Indeed, the sudden immense growth of cities like Pristina shows that Albanian Kosovans have widely taken advantage of the possibility to settle down elsewhere in Kosovo than where they used to live before June 1999. Moreover, return to the very house or village where someone came from, greatly reduces the potential for immediate returns. Consideration must be given, therefore, to accommodating individual or organised minority returns that reflect a free choice to settle in a location other than one's previous place of residence.

27. The right of all IDPs and refugees to choose to return to Kosovo puts an obligation on the Administration to offer returnees a normal, secure life without legal, political, social, economic or other discrimination. Whilst the successful return of minority IDPs will ultimately depend on the readiness of all communities to put aside past differences, resolute action, will, in the meantime be necessary, especially in the fields of security, the (enjoyment of) freedom of movement, the reconstruction of houses and the provision of basic infrastructure. Indeed, at present, the lack of financial means for preparing and sustaining return, would appear to be as much of an obstacle for return as security concerns.

28. The right of all IDPs to choose to stay or settle down in other parts of the FRY than Kosovo, puts an obligation on the governments of FRY, Serbia and Montenegro to offer these persons full integration without legal, political, social, economic or other discrimination. Greater efforts to assist this process would appear necessary. This is especially the case with respect to bureaucratic requirements, which place a major, unnecessary burden, on IDPs living in both Serbia and Montenegro and render their full integration difficult.

29. In view of the problems and difficulties outlined above, it would appear opportune to recall to the authorities of third countries hosting Kosovans who fled the territory of the FRY, that their involuntary return should take place in accordance with the criteria established by the UNHCR.

## APPENDIX I

### Glossary

COMKFOR	- Supreme Commander of KFOR
DRC	- Detention Review Commission
ECHR	- European Convention of Human Rights
FRY	- Federal Republic of Yugoslavia
HPCC	- Housing and Property Claims Commission
HPD	- Housing and Property Directorate
IAC	- Interim Administrative Council
ICG	- International Crisis Group
ICTY	- International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed on the Territory of the Former Yugoslavia since 1991
IDP	- Internally displaced person
IHF	- International Helsinki Federation for Human Rights
IOM	- International Office of Migration
KFOR	- Kosovo Force
KLA	- Kosovo Liberation Army
KPC	- Kosovo Protection Corps
KPS	- Kosovo Police Service
MNB	- Multinational Brigade
Montenegro	- the Republic of Montenegro
NATO	- North Atlantic Treaty Organisation
OCHA	- UN Office for the Co-Ordination of Humanitarian Affairs
OMIK	- OSCE Mission in Kosovo
PISG	- Provisional Institutions of Self-Government
Serbia	- the Republic of Serbia, without Kosovo (ie Serbia proper)
SFRY	- Socialist Federal Republic of Yugoslavia
SRSG	- Special Representative of the Secretary General (of the UN)
UN	- United Nations
UNHCHR	- United Nations High Commissioner for Human Rights
UNMIK	- United Nations Mission in Kosovo
UNSCR	- United Nations Security Council Resolution

## **APPENDIX II**

### **Acknowledgements**

The organisation of two visits, to so many places, and in so short a space of time, would not have been possible but for the assistance of numerous other actors. I am, first and foremost, greatly indebted to the offices of the Council of Europe in Belgrade, Podgorica, Pristina and Skopje. Their consummate professionalism in organising everything from drivers and interpreters to ministerial and other meetings ensured that the visits passed almost entirely without incident. I was, furthermore, fortunate and glad to be able to benefit from their experience and knowledge of the local situation.

The insight I was able to obtain into the situation of IDPs and refugees was due in large measure to the assistance of the UNHCR and the ICRC, both of which provided considerable logistical support and whose staff were, often at the expense of their weekends, exceedingly generous with both their time and their experience. The UNHCR office in Strasbourg deserves particular thanks for the speed and efficiency with which they addressed our rather demanding requests.

We were, throughout our visits, exceptionally well and openly received by all the authorities concerned. I am grateful, therefore, to all those who opened their doors, and, in the case of KFOR, their gates, to us, including, in respect of the latter, COMKFOR and the American KFOR contingent in Camp Bondsteel, who freely showed us their detention facilities and frankly responded to our questions. The same indeed, must be said of the directors of the UNMIK prisons in Dubrava and Pristina. Indeed, the cooperation of all the authorities, and, in particular, the logistical assistance provided by the Serbian and Montenegrin authorities, is gratefully acknowledged.

I would, lastly, like to thank all those IDPs and refugees, who, despite the tragedy of their situation and the paucity of their means, generously offered us their hospitality and patiently recounted their experiences.

**RECOMMANDATION  
DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME  
RELATIVE**

**à certains droits devant être garantis  
lors de l'arrestation et de la détention des personnes  
à la suite des opérations dites de « nettoyage »  
en République Tchétchène de la Fédération de Russie**

CommDH(2003)7

I. Le problème de la poursuite des violences en République tchétchène de la Fédération de Russie suscite d'importantes inquiétudes au sein de la communauté internationale. Parallèlement, au cours des six derniers mois, un certain nombre d'organisations internationales présentes sur place, ainsi que des ONG russes et internationales activement impliquées dans le travail relatif au respect des droits de l'homme en Tchétchénie ont reconnu l'émergence d'une tendance positive en République tchétchène, surtout en ce qui concerne les efforts de reconstruction économique et sociale entrepris par les autorités fédérales et locales. Toutefois, l'ensemble des organisations présentes en Tchétchénie affirment que le climat d'insécurité persiste, aggravant les tensions et touchant, avant tout, la population civile. Ce climat de tension serait autant dû à l'action des combattants séparatistes qu'aux représailles des forces fédérales.

En effet, depuis l'annonce officielle de la fin de la phase militaire active de « l'opération antiterroriste » en Tchétchénie, la majorité des problèmes soulevés par la population civile proviendrait de l'action des forces fédérales à l'intérieur des villes et villages tchétchènes. De telles actions visant à procéder aux vérifications de l'enregistrement des habitants sur leurs lieux de domiciliation et de résidence, plus communément appelées « les actions de nettoyage » ou les « *zachistki* », sont destinées, selon les autorités russes, à trouver et à arrêter des combattants cachés au milieu de la population civile.

Ces actions, très nombreuses, ont été, depuis leur début, très mal vécues par la population civile qui les perçoit comme un grave facteur d'insécurité. Un certain nombre de ces actions a entraîné d'importantes violences injustifiées de la part des militaires à l'encontre de la population civile. De tels faits, rapportés par des ONG, mais aussi par des victimes de violences elles-mêmes, ont renforcé la préoccupation du Commissaire, qui a alarmé à plusieurs reprises les autorités fédérales russes, le commandement militaire en Tchétchénie, ainsi que le Procureur Général de la Fédération de Russie. A plusieurs occasions, le Commissaire a rappelé que seul le strict respect des droits de l'homme et un sérieux coup d'arrêt porté au sentiment d'impunité permettront l'instauration de la paix civile en Tchétchénie. Il n'y aura pas de paix sans justice en Tchétchénie, ont encore répété les participants du séminaire organisé par le Commissaire en novembre 2001.

De leur côté, les autorités fédérales ont fait d'importants efforts afin d'apporter des réponses aux appels de la communauté internationale et des ONG, en adoptant des textes normatifs visant à mettre fin aux comportements illégaux des militaires. Au nombre de ces textes, il faut surtout mentionner le décret N° 46 du Procureur Général « sur le renforcement du contrôle du respect des droits des citoyens pendant les opérations de vérification de l'enregistrement de leur lieu de domiciliation (*propiska*) par rapport au lieu où ils se trouvent en République tchétchène » en date du 25 juillet 2001 qui prévoit notamment que les procureurs doivent être présents lors de ces opérations, et l'ordre N° 80 du Général Moltenskoï, Commandant des forces fédérales



en Tchétchénie, posant de nouvelles règles de procédure, plus strictes, lors des « actions de nettoyage », en date du 27 mars 2002, ce dernier texte apportant indéniablement une réponse aux inquiétudes exprimées dans les conclusions du séminaire organisé par le Commissaire à Strasbourg, en novembre 2001. Ces documents démontrent le souci des autorités de réagir aux critiques de la population face aux nombreuses violations des droits de l'homme commises lors des *zachistki*.

Toutefois, le Commissaire continue de recevoir d'alarmantes informations en provenance de Tchétchénie. En effet, il semble que malgré l'adoption des nouveaux textes susmentionnés, la situation reste difficile. Le Commissaire est tout particulièrement préoccupé par les plaintes de la population civile faisant état de nombreuses disparitions de personnes retenues lors des opérations de nettoyage qui continuent d'être conduites régulièrement. Selon de nombreux témoignages, il est souvent arrivé durant ce type d'opérations qu'un certain nombre de personnes, aussi bien hommes que femmes, souvent jeunes, soient placés dans des véhicules militaires et amenés vers une destination inconnue. Le plus souvent, selon les mêmes témoignages, il s'agit de bases militaires et de lieux de dislocation des régiments à l'intérieur de la République tchétchène. Il est vrai qu'il arrive que ces gens soient relâchés après vérification de leur identité. Toutefois, dans un nombre significatif de cas, les corps sans vie de certains de ces retenus sont retrouvés par la suite, alors que d'autres disparaissent sans que leur proches n'arrivent à retrouver leurs traces.

Faisant suite à ces informations inquiétantes, le Commissaire a décidé, par lettre du 5 février 2002, de saisir personnellement le Procureur Général de la Fédération de Russie, conformément à la proposition faite par ce dernier lors de leur rencontre du 14 septembre 2001 à Moscou, pour lui exprimer sa préoccupation et de demander des informations sur la réaction des organes de la *Prokuratura* face à cette situation. Au courant du mois d'avril 2002, à la demande du Procureur Général de la Fédération de Russie, le Commissaire a reçu une réponse de la part du Procureur Général adjoint de la Fédération de Russie en charge de la Région Fédérale du Sud.

Il ressort de la réponse du Procureur Général adjoint que des violations des droits de l'homme ont effectivement été commises et constatées lors des opérations de nettoyage ces derniers temps, malgré l'effort des organes de la *Prokuratura* pour les prévenir. En particulier, un certain nombre de personnes arrêtées restent considérées comme disparues et des enquêtes pénales ont été ouvertes pour les retrouver. Il semble que les efforts de la *Prokuratura* n'ont que très peu d'effet car les enquêtes ouvertes n'apportent pas les résultats espérés. En effet, la lettre du Procureur Général adjoint mentionne le cas de l'opération de nettoyage à Tsotsin Yourt du 30 décembre 2001, lors de laquelle pas moins de cinq personnes ont été arrêtées et emmenées par les militaires, sans que l'on sache quoi que ce soit sur leur sort à ce jour. Au 25 mars 2002, date de la réponse du Procureur Général adjoint, les enquêtes pénales N° 75013, 75014, 75015 ouvertes par la *Prokuratura* concernant ces disparitions n'avaient pas progressé.

Le fait qu'il reste beaucoup de personnes considérées comme disparues affecte gravement la situation en Tchétchénie, privant la population civile de la confiance envers les autorités fédérales. La poursuite des disparitions suscite un fort sentiment de peur, de vulnérabilité et d'insécurité des civils par rapport aux forces fédérales.

CommDH(2003)7

La majorité des disparus a été vue pour la dernière fois entre les mains des militaires, ce qui engage la responsabilité de l'Etat. En effet, selon la jurisprudence constante de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (voir, par exemple, l'arrêt dans l'affaire *Timurtas c. Turquie* du 13 juin 2000 ou, plus récemment, l'arrêt *Bilgin c. Turquie* du 17 juillet 2001), une personne disparue après avoir été arrêtée par les forces de l'ordre et ayant été vue pour la dernière fois entre leurs mains, peut être considérée, sous certaines conditions, comme morte, la responsabilité de cette mort incombant à l'Etat. De telles disparitions constituent donc une grave violation des droits de l'homme.

**II.** Au vu de ce qui précède, il convient d'affirmer avec force la nécessité pour toute personne arrêtée, quels que soient les faits délictuels pouvant lui être imputés, de bénéficier de la totalité des droits conférés à chaque citoyen russe par la Constitution de la Fédération de Russie (ci-après, la « Constitution »). Il est primordial que toutes les garanties constitutionnelles puissent s'appliquer aux personnes arrêtées, quel que soit le lieu de leur arrestation et de leur détention, y compris dans les bases militaires.

Dès lors, trois questions se posent : quels sont les droits des personnes arrêtées et transférées sur le territoire des bases militaires ? A qui incombe la compétence de veiller à ce que les droits constitutionnels des personnes arrêtées soient respectés ? Les droits des personnes retenues sont-ils effectivement respectés et que peut-on faire pour améliorer le respect des droits de ces personnes ?

1. Quels sont les droits des personnes arrêtées et transférées sur le territoire des bases militaires ?

Selon l'article 22 de la Constitution, l'arrestation ou l'emprisonnement de toute personne ne peuvent être effectués que sur décision d'un tribunal, la détention préventive ne pouvant dépasser 48 heures. D'après l'article 108 - 3 du nouveau code de procédure pénale russe, il appartient au procureur de demander au tribunal de prendre une décision de placer un suspect en détention.

Il en ressort qu'une fois arrêtée, la personne en question doit être présentée au procureur dans les 48 heures ou être relâchée. Il est clair que, lorsqu'il s'agit d'une personne civile, elle devra être présentée au procureur civil, même si elle se trouve retenue par les militaires. En effet, les procureurs militaires ne sont compétents que pour traiter les affaires dans lesquelles les militaires sont impliqués en tant que suspects d'avoir enfreint la loi.

Dans le cas des personnes arrêtées par les militaires lors des « opérations de nettoyage », il s'agit bien évidemment de civils ou, en tout état de cause, de personnes n'appartenant pas à l'armée régulière russe. Dès lors, les procureurs militaires ne sont pas compétents, quand bien même les arrêtés seraient retenus à l'intérieur de bases militaires, territoire sur lequel les procureurs militaires ont un droit d'accès prioritaire.

Il s'ensuit qu'une fois arrêtée, toute personne civile, où qu'elle soit détenue, est en droit d'être présentée à un procureur civil dans les 48 heures suivant son arrestation, même si elle se trouve à l'intérieur d'une base militaire. Il s'agit d'un droit constitutionnel.

2. A qui incombe la compétence de veiller à ce que les droits constitutionnels des personnes arrêtées soient respectés ?

L'article 1 de la loi fédérale constitutionnelle N 168 - FZ du 17 novembre 1995 « sur la *Prokuratura* de la Fédération de Russie » (ci-après la « Loi »), stipule qu'une des fonctions de la *Prokuratura* consiste en la protection des droits de l'homme et confère aux procureurs les fonctions de contrôle du respect des droits et libertés de l'homme sur tout le territoire russe, y compris donc en Tchétchénie.

Il est donc clair que le procureur est reconnu par le législateur comme le principal garant du respect des droits de l'homme, en particulier des personnes placées en garde à vue. Il est compétent pour veiller à ce que les droits des citoyens soient respectés. Dans le cas contraire, il doit intervenir, selon la Loi, pour assurer le respect des droits et faire cesser les violations qu'il constate. Il s'agit de l'une des compétences principales conférées à la *Prokuratura*, et qui ne fait que souligner l'importance et la singularité du rôle de cette institution au sein du système judiciaire russe.

Pour pouvoir effectivement exercer cette mission, l'article 22 de la Loi confère aux procureurs un droit d'accès dans tout établissement ou dans les locaux de toute administration étatique.

Il s'ensuit donc qu'il appartient, en premier lieu, aux procureurs civils de veiller au respect des droits de l'homme de toute personne civile arrêtée lors des « actions de nettoyage » et retenue au-delà des 48 heures, où qu'elle soit retenue.

3. Compte tenu de la situation, quelles mesures peuvent être envisagées pour assurer un respect effectif des droits des personnes arrêtées ?

Il semble qu'à ce jour, les procureurs civils travaillant en Tchétchénie n'arrivent pas à exercer leurs compétences sur le territoire des bases militaires. En effet, compte tenu des informations reçues de la part du Procureur Général adjoint, ainsi que selon de nombreux témoignages, il paraît que même si, apparemment, il n'existe aucun texte interdisant l'accès des procureurs civils sur des bases militaires, ces derniers n'y pénètrent pas pour exercer les compétences qui leur sont conférées en vertu de l'article 22 de la Loi. Il semble également que les procureurs civils ne reçoivent pas non plus d'informations sur le nombre de civils arrêtés par les forces armées, sur le lieu exact où ils sont détenus ni sur les accusations portées contre eux.

Par ailleurs, les procureurs militaires ne sont pas compétents pour traiter des cas des personnes civiles retenues sur les bases militaires car leur compétence est limitée aux seuls militaires. En effet, l'article 47 de la Loi stipule explicitement que le procureur militaire est compétent pour contrôler la légalité de la détention des militaires dans les lieux de détention sur le territoire des régiments, en limitant d'une manière expresse la compétence des procureurs militaires et en soulignant par là même que les personnes civiles se trouvent en dehors de son champ d'action.

Dès lors, l'on se trouve devant une situation difficile aboutissant à plusieurs constats alarmants. Une personne détenue sur une base militaire se voit privée d'accès à la justice, à moins qu'elle ne soit remise aux autorités civiles. Dans une telle situation,

CommDH(2003)7

on doit constater que la règle constitutionnelle accordant les garanties d'accès à la justice aux citoyens de la Fédération de Russie n'est pas respectée. De plus, une telle situation en affectant le droit à la liberté constitue une violation de l'article 5 de la CEDH, ce qui est tout aussi grave. Or, il est à remarquer que la Constitution de la Fédération de Russie, aussi bien que la CEDH, s'appliquent entièrement et sans réserves sur le territoire de la Tchétchénie, aucun régime spécial n'y ayant été imposé.

En définitive, une personne arrêtée puis détenue dans un lieu apparemment inaccessible aux procureurs civils et étant hors de la compétence des procureurs militaires se retrouve dans une situation de déni de justice et d'arbitraire flagrants.

Une telle situation est inadmissible et devrait impérativement être corrigée pour garantir l'accès de toute personne arrêtée et retenue à la justice, et lui garantir, de cette façon, le respect effectif des droits de l'homme.

L'on sait que conformément aux articles 21 et 22 de la Loi, rien n'interdit le libre accès des procureurs civils à n'importe quel établissement public ou privé, fût-ce une base militaire. En même temps, il paraît qu'il est extrêmement rare que de tels actes soit effectivement accomplis par les procureurs civils en ce qui concerne les établissements soumis à un régime militaire, ce qui provoque un certain dysfonctionnement du système judiciaire.

Il est donc nécessaire d'agir rapidement afin de résoudre le problème qui se pose. Il semble que, dans une telle situation, il appartient au Procureur Général de la Fédération de Russie de prendre les mesures adéquates pour faire bénéficier la totalité de la population civile habitant en République tchétchène de ses droits constitutionnels. D'ailleurs, l'article 17 de la Loi confère au Procureur Général les fonctions de direction et de coordination de l'activité de tout le système de la *Prokuratura* en Russie, en lui attribuant un important pouvoir réglementaire, aussi bien qu'en le désignant comme principal responsable pour l'accomplissement des fonctions de la *Prokuratura* sur le territoire de la Russie (article 17-4).

Dès lors, prenant en compte ce qui précède,

Le Commissaire aux Droits de l'Homme, agissant en vertu de la Résolution (99) 50 du Comité des Ministres sur le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, adoptée le 7 mai 1999 (ci-après, la Résolution) ;

Rappelant les recommandations faites dans son rapport suite à sa visite en Fédération de Russie, y compris en Tchétchénie, du 25 février au 4 mars 2001, et, notamment, celle relative à la lutte contre l'impunité et à la remise en marche du système judiciaire ;

Rappelant les conclusions du séminaire relatif au « Respect et protection des droits de l'homme comme base de la reconstruction démocratique de la République tchétchène » organisé par le Commissaire les 26 et 27 novembre 2001 à Strasbourg ;

Tenant compte des dispositions pertinentes de la Constitution de la Fédération de Russie, du nouveau code de procédure pénale et de la loi fédérale constitutionnelle N 168 - FZ du 17 novembre 1995 «sur la *Prokuratura* de la Fédération de Russie » ;

Tenant compte du décret N° 46 du Procureur Général de la Fédération de Russie “sur le renforcement du contrôle du respect des droits des citoyens pendant les opérations de vérification de l’enregistrement de leur lieu de domiciliation (*propiska*) par rapport au lieu où ils se trouvent en République tchétchène » en date du 25 juillet 2001 et de l’ordre N° 80 du Général Moltenskoï, Commandant des forces fédérales en Tchétchénie, posant de nouvelles règles de procédure, plus strictes, lors des «actions de nettoyage » en date du 27 mars 2002 et constatant que ces textes ne sont pas encore respectés à la lettre, comme cela devrait l’être ;

Rappelant sa lettre au Procureur Général de la Fédération de Russie, M. Oustinov, en date du 5 février 2002 et la réponse à cette lettre du Procureur Général adjoint de la Fédération de Russie en charge de la Région Fédérale du Sud, faite à la demande de M. Oustinov ;

Tenant compte des différentes informations et des témoignages apportés par les représentants des organisations non-gouvernementales activement impliquées dans le travail relatif au respect des droits de l’homme en Tchétchénie ;

Rappelant la jurisprudence établie de la Cour Européenne des Droits de l’Homme, relative à la présomption de responsabilité de l’Etat du fait des personnes disparues et ayant été vues pour la dernière fois entre les mains des autorités étatiques ;

Convaincu de l’importance du rôle de la *Prokuratura* pour la défense des droits de l’homme sur le territoire de la Fédération de Russie, et, en particulier, en République tchétchène, conscient des avancées et des efforts consentis par les procureurs en vue de rendre justice à tous ceux qui en ont besoin en Tchétchénie et ailleurs, encourageant l’activité de la *Prokuratura* en vue de garantir le respect des droits et libertés constitutionnels à tous les citoyens de la Fédération de Russie ;

Attendu que l’article 3-e de la Résolution (99) 50 stipule que le Commissaire aux Droits de l’Homme «identifie d’éventuelles insuffisances dans le droit et la pratique des Etats membres en ce qui concerne le respect des droits de l’homme tels qu’ils ressortent des instruments du Conseil de l’Europe, encourage la mise en œuvre effective de ces normes par les Etats membres et les aide, avec leur accord, dans leurs efforts visant à remédier à de telles insuffisances » ;

Compte tenu de l’article 8-1 de la Résolution (99) 50,

formule les recommandations suivantes :

1. Que les autorités prennent toutes les mesures nécessaires pour s’assurer que, lors des opérations de vérification de l’enregistrement de leur lieu de domiciliation (*propiska*) par rapport au lieu où ils se trouvent en République tchétchène, dites de

CommDH(2003)7

« nettoyage », menées par les forces armées, les dispositions du décret N° 46 du Procureur Général de la Fédération de Russie et de l'ordre N° 80 du Général Moltenskoï soient effectivement mises en œuvre et que d'éventuelles infractions à ces dispositions soient sévèrement sanctionnées ;

2. Qu'en vue d'assurer réellement aux citoyens le bénéfice des garanties constitutionnelles en cas d'arrestation et de détention d'une personne civile par des militaires ou sur le territoire d'une base militaire, le Procureur Général agisse en vue d'assurer l'accès effectif des procureurs civils à tous les lieux où pourraient se trouver les détenus civils, y compris sur des bases militaires, conformément à l'article 22 de la loi fédérale constitutionnelle N 168 - FZ du 17 novembre 1995 «sur la *Prokuratura* de la Fédération de Russie ».

3. Qu'en vue de mettre en œuvre les recommandations précédentes et de renforcer le respect effectif des droits de l'homme, le Procureur Général pourrait envisager, compte tenu du pouvoir réglementaire dont il dispose, de créer un mécanisme spécifique de coopération et de coordination entre les procureurs civils et militaires en Tchétchénie. Il pourrait s'agir, par exemple, de groupes d'intervention mixtes, composés d'un procureur civil et d'un procureur militaire, qui se présenteraient ensemble sur une base militaire pour y effectuer une inspection en vue de rencontrer des détenus et, le cas échéant, engager, selon leurs compétences respectives, une procédure légale à leur encontre, ainsi qu'éventuellement engager des poursuites en raison de violations qui auraient pu être commises par les militaires lors de l'arrestation des civils.

4. Que les moyens matériels et humains dont dispose la *Prokuratura* civile soient renforcés afin de lui permettre d'exercer ses fonctions de contrôle et d'enquête dans de bonnes conditions.

5. Que soient prises les mesures nécessaires en vue de permettre aux familles des détenus et, le cas échéant, aux organisations non-gouvernementales activement impliquées dans le travail relatif au respect des droits de l'homme en Tchétchénie, d'être informées sur le sort réservé aux personnes arrêtées et/ou détenues lors des opérations de vérification de l'enregistrement de leur lieu de domiciliation (*propiska*) par rapport au lieu où ils se trouvent en République tchétchène.

Alvaro Gil-Robles  
Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe

Strasbourg, le 30 mai 2002

# **A N N E X E II**

## **AVIS**





**AVIS 1/2002**

**DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME,  
M. Alvaro GIL-ROBLES**

**sur certains aspects de la dérogation à l'article 5 par. 1 de la  
Convention européenne des droits de l'homme,  
adoptée par le Royaume-Uni en 2001**

*[CommDH(2002)7]*

CommDH(2003)7

## **I. Introduction**

1. Par lettre du 9 avril 2002, la Commission mixte sur les droits de l'homme a demandé au Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe (le Commissaire) de soumettre un avis concernant un certain nombre de questions soulevées par la dérogation du Royaume-Uni à l'article 5 (1) de la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention), eu égard à certaines dispositions de la loi « Anti-Terrorism, Crime and Security » (anti-terrorisme, criminalité et sécurité) de 2001. La demande d'informations concernait notamment l'adéquation du contrôle parlementaire sur les mesures prises par le gouvernement britannique à cet effet.

2. Le Commissaire soumet le présent avis conformément aux articles 3(e), 5 (1) et 8 (1) de la Résolution (99) 50 du Comité des Ministres sur le Commissaire aux Droits de l'Homme. L'article 3(e) charge le Commissaire "d'identifier d'éventuelles insuffisances dans le droit et la pratique des Etats membres en ce qui concerne le respect des droits de l'homme tels qu'ils ressortent des instruments du Conseil de l'Europe". L'article 5(1) stipule que "le ou la Commissaire peut intervenir sur la base de toute information pertinente au regard de ses fonctions", y compris "les informations que lui adressent des gouvernements, des parlements nationaux, des médiateurs nationaux ou autres institutions similaires, des particuliers ou des organisations". Conformément à l'article 8(1), "le ou la Commissaire peut émettre des recommandations, avis et rapports".

## **II. Dérogations en vertu de l'article 15 de la CEDH**

3. L'article 15 de la Convention autorise les Etats à déroger à un certain nombre de ses articles "en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation", à condition que les mesures soient adoptées "dans la stricte mesure où la situation l'exige". Les Etats cherchant à déroger à cet article doivent informer le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées.

4. La Cour européenne des Droits de l'Homme (la Cour) est habilitée à décider de la validité des dérogations. Elle a toutefois accordé aux Etats une large marge d'appréciation dans l'évaluation de l'existence d'un danger public et de la stricte nécessité des mesures prises ultérieurement. Les autorités nationales, "en contact direct et constant avec les réalités pressantes du moment, se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur la présence de pareil danger comme sur la nature et l'étendue de dérogations nécessaires pour le conjurer".

5. La Convention ne demande pas expressément qu'un contrôle interne effectif des dérogations en vertu de l'article 15 soit mené et la Cour n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur la question. Cette demande est toutefois implicite.

6. La Cour a souligné à de nombreuses reprises la relation étroite entre la démocratie et les droits garantis par la Convention, en déclarant par exemple que la "démocratie apparaît comme l'unique modèle politique envisagé par la Convention et, partant, le seul qui soit compatible avec elle".

7. La séparation des pouvoirs, conformément à laquelle les projets de loi du gouvernement sont soumis à l'approbation du Parlement et lors de leur entrée en vigueur au contrôle des tribunaux est un élément constitutif de la démocratie.

8. Un contrôle interne efficace doit, par conséquent, être particulièrement important en ce qui concerne les mesures qui dérogeraient à la Convention : le contrôle parlementaire et le contrôle juridictionnel représentent des garanties essentielles contre la possibilité d'une évaluation arbitraire par l'exécutif et la mise en œuvre ultérieure de mesures disproportionnées.

9. En outre, c'est précisément parce que la Convention demande implicitement un contrôle interne sous la forme d'un contrôle parlementaire préventif et d'un contrôle juridictionnel postérieur que les autorités nationales bénéficient d'une large marge d'appréciation en matière de dérogations. C'est en effet l'essence du principe de subsidiarité de la protection des droits de la Convention.

10. Le présent avis ne concerne pas le contrôle juridictionnel des dérogations.

11. Le contrôle parlementaire des dérogations est conforme aux normes constitutionnelles de plusieurs pays européens concernant l'utilisation des pouvoirs d'exception. La proclamation des différents types d'état d'urgence doit généralement être approuvée à la majorité parlementaire simple ou qualifiée ou faire l'objet, ainsi que les mesures connexes, d'une confirmation parlementaire ultérieure .

12. Cependant, la condition formelle selon laquelle les dérogations doivent être approuvées par le Parlement n'est pas en soi suffisante pour garantir une évaluation indépendante de l'existence d'un danger et de la nécessité des mesures prises pour y faire face. Il est évident que l'efficacité du contrôle parlementaire des dérogations dépend dans une large mesure de l'accès de certains de ses membres au moins aux informations sur lesquelles repose la décision d'exercer une dérogation.

### **III. L'adéquation de la procédure britannique en matière de dérogations**

13. La loi de 1998 sur les droits de l'homme a permis d'incorporer les droits garantis par la Convention dans le droit interne britannique. L'article 3 de la loi prévoit que, dans la mesure du possible, les lois et règlements doivent être interprétés et mis en application de façon à être compatibles avec les droits de la Convention. En vertu de l'article 4, la Cour – en l'occurrence, la Cour d'appel ou la Chambre des Lords – peut faire une déclaration d'incompatibilité d'une disposition de la législation principale ou subordonnée avec un droit garanti par la CEDH. Aux termes de l'article 19 de la nouvelle législation, le Ministre chargé d'un projet de loi doit faire une déclaration devant le Parlement (une "déclaration de compatibilité") pour établir que les dispositions du projet de loi sont compatibles avec les droits de la Convention.

14. La loi sur les droits de l'homme décrit, dans les articles 14 et 16, la procédure de dérogation aux droits de la Convention aux fins du droit interne. Le Ministre responsable met en place la dérogation par le biais d'un instrument statutaire, sous la forme d'un arrêté du Conseil, qui doit par la suite être inclus dans l'annexe 3 de la loi. L'arrêté établissant la dérogation entre en vigueur immédiatement, mais expire après

CommDH(2003)7

une période de 40 jours, à moins que les deux Chambres n'adoptent une résolution destinée à l'approuver. Un arrêté établissant une dérogation peut être préparé en prévision d'une dérogation proposée.

15. Le Ministre de l'Intérieur a tout d'abord annoncé des propositions visant à lutter contre "la menace de terrorisme international" le 15 octobre 2001. Le 11 novembre 2001, l'arrêté 2001 de dérogation expresse à la loi de 1998 sur les droits de l'homme a été promulgué par le Ministre de l'Intérieur. Il est entré en vigueur deux jours plus tard. L'arrêté de dérogation expresse a été débattu au Parlement le 19 novembre et approuvé le 21 novembre 2001. La première version du projet de loi « Anti-terrorism, Crime and Security » de 2001 a été présentée devant le Parlement le 12 novembre 2001 et a reçu l'assentiment royal le 13 décembre 2001. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a été informé de la dérogation du Royaume-Uni par note verbale le 18 décembre 2001.

16. D'après la chronologie, il est évident que le Parlement du Royaume-Uni a bénéficié en principe de deux occasions distinctes pour examiner la dérogation en question : premièrement, en approuvant l'arrêté de dérogation et deuxièmement en adoptant les dispositions dérogatoires du projet de loi « Anti-terrorism, Crime and Security ».

17. Il convient de noter que la dérogation a été établie aux fins du droit interne, pas seulement en prévision, comme le stipule l'article 14 (6) de la loi sur les droits de l'homme, de la dérogation du Royaume-Uni à ses obligations en vertu de la Convention, mais également préalablement à l'adoption de la législation nécessitant la dérogation, – en l'espèce, avant même la présentation devant le Parlement du projet de loi. Deux problèmes semblent se poser quant à cette chronologie.

18. Premièrement, il n'est pas établi que cet ordre soit cohérent avec la nature juridique des dérogations. Une dérogation concerne certaines mesures qui, faute de quoi, porteraient atteinte aux droits garantis par la Convention et fait l'objet d'une annonce officielle (en vertu de la Convention, par notification du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe) en relation avec ces mesures. Ainsi, la Cour a fait preuve d'une certaine souplesse en ce qui concerne le délai des notifications, acceptant des retards allant jusqu'à deux semaines à compter de l'adoption des mesures en question, suggérant que la dérogation entre en vigueur non pas sur notification mais sur promulgation. Ce n'est guère surprenant puisque seules les mesures peuvent définir la portée de la dérogation. En effet, la notification ou l'adoption d'une dérogation aux fins du droit interne n'aura en soi aucune implication juridique. Curieusement, dans la procédure de dérogation du Royaume-Uni, l'ordre normal est inversé : ce n'est pas l'arrêté qui a sanctionné les mesures, mais les mesures qui ont confirmé l'arrêté.

19. Deuxièmement, il y a un risque que cet ordre ne nuise à l'efficacité du contrôle parlementaire de la dérogation. Une dérogation expresse entre en vigueur immédiatement et, par conséquent avant tout contrôle quel qu'il soit, à moins que les mesures elles-mêmes n'aient été examinées au préalable. Le Parlement du Royaume-Uni doit toutefois approuver l'arrêté ultérieurement. La capacité du Parlement à

contrôler la nécessité de la dérogation à ce stade pourrait sembler, dans ce cas, avoir été limitée par le fait que les mesures dérogatoires n'étaient pas encore finalisées. En effet, la première version du projet de loi n'a été présentée devant le Parlement que le lendemain de l'élaboration de la dérogation expresse, la Chambre des Communes ne disposant en outre que d'une semaine pour examiner le projet de loi avant de devoir approuver l'arrêté. Il est vrai que la dérogation expresse n'a aucun effet jusqu'à l'adoption des mesures qui l'accompagnent. Toutefois, la pratique consistant à élaborer une dérogation avant de débattre des mesures dérogatoires comporte un double risque : l'arrêté lui-même risque de ne pas être contrôlé de manière efficace et les mesures ultérieures risquent de ne pas être immédiatement soumises à un contrôle approfondi. Ces risques sont notamment présents lorsque l'arrêté de dérogation habilite le Ministre compétent à faire une déclaration de compatibilité en ce qui concerne le projet de loi qu'il souhaite présenter. En effet, deux petits obstacles parlementaires en remplacent un grand.

20. Par conséquent, le Commissaire est d'avis que cela serait plus cohérent, et que le contrôle parlementaire aurait davantage de chance d'être efficace, si, en règle générale, les dérogations n'étaient établies aux fins du droit interne – et notifiées par le Secrétaire Général – qu'après la promulgation des mesures donnant lieu à ces dérogations.

21. En l'espèce, les débats à la Chambre des Communes du 19 novembre laissent penser que ses membres étaient bien informés des dispositions proposées pour le projet de loi « Anti-terrorism, Crime and Security » ; des renseignements relativement précis étaient, en tout cas, déjà disponibles depuis le 15 octobre. Les débats tenus lors de l'adoption ultérieure du projet de loi ont eux aussi soulevé la question de la réelle nécessité de prendre l'importante mesure de déroger aux droits de la Convention. Toutefois, ces derniers débats suggèrent que plusieurs membres du Parlement ne se sentaient pas suffisamment informés quant à l'ampleur de la menace ni capables d'évaluer, par conséquent, si elle constituait un danger public et si les dispositions pertinentes du projet de loi étaient strictement nécessaires.

22. Un contrôle parlementaire efficace suppose une évaluation éclairée et indépendante. Les informations concernant les dérogations proposées risquent cependant d'être de nature délicate et ne pourront peut-être pas être divulguées publiquement. Même si, dans certaines circonstances, il pourrait être acceptable de restreindre l'accès du Parlement à ces informations, ne divulguer aucune information, alors même que l'on maintient que ces informations existent, est manifestement incompatible avec la nécessité de contrôle démocratique d'une autorité exécutive, contrôle qui revêt une importance particulière pour ce qui est des mesures limitant les droits garantis par la Convention.

23. Un mécanisme parmi tant d'autres pourrait consister à rendre accessibles les informations justifiant la dérogation à une Commission ad hoc spécialement constituée. Cette Commission, éventuellement composée de représentants sélectionnés parmi un nombre limité de Commissions parlementaires concernées, pourrait, à son tour, rendre compte de ses évaluations aux deux Chambres. Il pourrait s'agir par exemple, en ce qui concerne la dérogation en question, de la Commission

CommDH(2003)7

des affaires intérieures, de la Commission mixte sur les droits de l'homme ou de la Commission mixte sur les instruments statutaires. Notons à cet égard que plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe sont dotés de commissions parlementaires spéciales habilitées à examiner les informations classées secrètes afin de pouvoir assurer un contrôle sur les services secrets.

#### **IV. Le contrôle et le renouvellement des dérogations**

24. La nécessité d'un contrôle parlementaire efficace s'applique aussi bien au contrôle périodique qu'au renouvellement éventuel des dérogations. La loi de 1998 sur les droits de l'homme prévoit, à l'article 16 1 (b) que les dérogations expresses sont valables 5 ans à compter de l'élaboration de l'arrêté initial, et stipule à l'article 16 (2) que le Ministre compétent peut proroger l'arrêté pour une période de 5 ans, à tout moment avant l'expiration de l'arrêté initial. En ce qui concerne le renouvellement, l'arrêté de dérogation entre en vigueur, contrairement à l'arrêté original, seulement après approbation du Parlement (dans un délai de 40 jours). La loi sur les droits de l'homme ne mentionne pas de contrôle.

25. En l'absence de procédure de contrôle, le Commissaire considère que la période de 5 ans prévue par la loi de 1998 sur les droits de l'homme est excessive. Il convient de rappeler que les dérogations ne sont valables que tant que l'état d'urgence est en vigueur et que la situation peut changer radicalement en 5 ans. Le Commissaire estime que les dérogations devraient faire l'objet d'un renouvellement subordonné à l'approbation du Parlement pas plus de 12 mois après leur entrée en vigueur.

26. Les dispositions de la loi de 1998 sur les droits de l'homme ont fait l'objet d'une amélioration en ce qui concerne les articles dérogatoires de la loi « Anti terrorism, Crime and Security » de 2001, qui, en vertu de l'article 29 (1), expirent 15 mois après l'entrée en vigueur de la loi. Le Ministre compétent peut, aux termes de l'article 29 (2), remettre en vigueur les articles pour des périodes ultérieures ne dépassant pas un an chacune, sous réserve de l'approbation du Parlement (article 29 3 (b)). En vertu de l'article 28 (1), le Ministre compétent « désigne une personne pour superviser l'opération » des mesures dérogatoires dans un délai de quatorze mois après l'entrée en vigueur de la loi et de 11 mois pour chaque renouvellement.

27. La procédure de contrôle n'est pas claire. Des points d'interrogation subsistent quant à l'indépendance de la personne chargée du contrôle, à son accès aux informations nécessaires et à la communication ultérieure de ses conclusions. La condition selon laquelle le Ministre compétent doit présenter le rapport devant le Parlement dès que cela est possible en pratique comporte des difficultés. On ne voit pas quelle obstruction pratique pourrait justifier de reporter sa divulgation immédiate. Rien ne garantit en outre que la divulgation du rapport ait un lien avec la demande faite au Parlement d'approuver un arrêté de prorogation.

28. Par conséquent, il serait peut-être préférable de regrouper les procédures de contrôle et de renouvellement pour que les délais soient identiques pour les deux et que le contrôle soit effectué par ou en collaboration avec un nombre précis de membres de la Commission qui pourraient donner des conseils aux deux chambres quant à l'approbation du nouvel arrêté de dérogation.

## **V. Considérations sur la justification de la dérogation de 2001 du Royaume-Uni**

29. Les articles 21-23 de la loi « Anti-terrorism, Crime and Security » de 2001 prévoient la détention potentiellement illimitée des ressortissants étrangers que le Ministre de l'Intérieur soupçonne d'être impliqués dans le terrorisme international et qu'il ne peut pas expulser en raison d'une crainte fondée de persécution dans le pays d'origine et l'incapacité de trouver un pays de destination tiers.

30. Dans son rapport sur sa visite en Espagne et au Pays basque, le Commissaire a reconnu la menace du terrorisme comme "... [affectant] non seulement les droits individuels fondamentaux mais aussi le libre exercice de certains droits civiques et politiques qui sont la base et le support de toute démocratie". Les Etats ont, par conséquent, une obligation essentielle de protéger leurs institutions et leurs citoyens contre les actes terroristes. Il est toutefois important que la menace terroriste soit combattue en respectant dûment l'Etat de droit et sans porter préjudice aux acquis des droits de l'homme européens, qui constituent la pierre angulaire sur laquelle nos sociétés démocratiques reposent.

31. La Cour a reconnu que le terrorisme est une "menace pour la vie organisée de la communauté composant l'Etat", menace capable de fournir des motifs de dérogation et a, comme indiqué ci-dessus, donné aux Etats une large marge d'appréciation dans leur évaluation concernant l'existence d'un danger public et la nécessité des mesures prises pour y remédier.

32. En l'espèce, le Commissaire n'a pas eu accès aux informations supplémentaires classées secrètes sur lesquelles la décision de dérogation pourrait avoir été fondée et il est par conséquent incapable d'émettre un avis ferme sur l'existence d'un danger public au sens de l'article 15 de la Convention. Le Commissaire voudrait toutefois soulever les aspects suivants.

33. Tout en reconnaissant l'obligation des gouvernements de protéger leurs citoyens contre la menace terroriste, le Commissaire est d'avis que la mise en garde générale contre un risque accru d'activité terroriste après le 11 septembre 2001 ne peut pas en soi être suffisante pour justifier la dérogation à la Convention. Plusieurs Etats européens confrontés depuis longtemps à une activité terroriste fréquente n'ont pas jugé nécessaire de déroger aux droits de la Convention. Aucun Etat n'a jugé bon de le faire dans les circonstances actuelles. Il conviendra donc de présenter des informations détaillées mettant en évidence un danger réel et imminent qui menace la sécurité publique du Royaume-Uni.

34. Même en supposant l'existence d'un danger public, rien ne garantit que les mesures adoptées par le Royaume-Uni soient strictement requises par les exigences de la situation.

35. En interprétant la condition de stricte nécessité, la Cour n'a pas jusqu'à présent examiné l'efficacité relative d'autres mesures ; elle a préféré que cette évaluation relève de la marge d'appréciation dont jouissent les autorités nationales. Ceci n'exclut pas la possibilité que l'existence avérée de mesures autres que des dérogations, plus

CommDH(2003)7

efficaces ou tout aussi efficaces, ne puisse remettre en cause la nécessité de mesures dérogatoires. C'est notamment le cas lorsqu'un droit aussi important que le droit à la liberté et à la sûreté est en jeu. En tout état de cause, il n'est pas évident que la détention illimitée de certaines personnes soupçonnées de participation au terrorisme international soit plus efficace que la surveillance de leur activité conformément aux procédures appliquées en la matière.

36. La proportionnalité des mesures dérogatoires est également contestée par la définition des organisations terroristes internationales énoncée à l'article 21(3) de la loi. Il semblerait que l'article permette la détention illimitée d'un individu soupçonné d'entretenir des liens avec une organisation terroriste internationale – que celle-ci constitue ou non une menace directe pour la sécurité publique du Royaume-Uni – et n'ayant peut-être donc aucune relation avec la situation d'urgence qui est à l'origine de la législation en vertu de laquelle les droits de cet individu garantis par la Convention risquent d'être bafoués.

37. On constate une autre anomalie dans la mesure où un individu arrêté car soupçonné de liens avec des organisations terroristes internationales doit être libéré et expulsé dans un pays d'accueil sûr qui soit disposé à l'accueillir. Si le soupçon est fondé et que l'organisation terroriste représente une menace réelle pour la sécurité du Royaume-Uni, ces individus resteront, sous réserve de contrôles possibles par l'Etat d'accueil, en liberté pour organiser et mener, bien qu'étant assez éloignés du Royaume-Uni, une activité nuisant potentiellement à sa sécurité publique.

38. Il semblerait donc que les mesures dérogatoires de la loi « Anti-terrorism, Crime and Security » permettent non seulement la détention de personnes ne présentant pas de menace directe pour le Royaume-Uni mais aussi la libération de personnes que l'on soupçonne de constituer une telle menace. Il est difficile de concilier cette conclusion paradoxale avec les strictes exigences de la situation.

39. Bien que la détention en vertu des pouvoirs dérogatoires de la loi « Anti-terrorism, Crime and Security » ne s'applique qu'aux étrangers non expulsables, elle est déterminée en fin de compte uniquement par la suspicion de participation à une organisation terroriste internationale. Même si le caractère raisonnable de la suspicion du Ministre de l'Intérieur est justifié, il n'en demeure pas moins qu'il est procédé à la détention sans procédure d'accusation en bonne et due forme, sur un simple examen qui ne prend pas en compte certaines garanties de procédure importantes. La détention illimitée dans ces circonstances représente une sérieuse restriction à l'exercice du droit à la liberté et à la sécurité et porte sérieusement atteinte à la présomption d'innocence et au droit à un procès équitable dans la détermination des droits et obligations d'un individu ou de toute charge retenue contre lui. Il convient de rappeler qu'il est difficile, voire impossible, de donner réparation de manière satisfaisante à une privation de liberté sans fondement.



40. Ces mesures n'étant applicables qu'aux étrangers non expulsables, elles pourraient par ailleurs conduire à une justice à deux vitesses, selon laquelle des normes différentes en matière de droits de l'homme s'appliqueraient aux étrangers et aux nationaux.

41. Bien que l'article 15 de la Convention n'interdise pas les dérogations ayant cet effet ni les restrictions des droits évoquées plus haut, il est évident que de telles mesures ne peuvent se justifier que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles.

Alvaro GIL-ROBLES,  
Commissaire aux Droits de l'Homme



**OPINION 2/2002**

**OF THE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS,  
MR. ALVARO GIL-ROBLES**

**on certain aspects of the review of powers  
of the Northern Ireland Human Rights Commission\***

*[CommDH(2002)16]*

---

\* document disponible uniquement en anglais

CommDH(2003)7

## **Introduction**

1. The Northern Ireland Human Rights Commission (the Commission) was established on 1 March 1999 under the Good Friday Agreement and the Northern Ireland Act of 1998. The Act made a provision for the Commission to report on, *inter alia*, the adequacy and effectiveness of the functions conferred on it within two years of its establishment.

2. The Commission submitted the required report in February 2001, providing 25 recommendations to this effect. In May 2002, the Government of the United Kingdom (the Government) published a consultation paper on its response to the Commission's report which presented the Government's draft response to the Commission's recommendations (the Consultation Paper). The Northern Ireland Office of the Government noted that before finalising decisions and taking action, where necessary, to give effect to these, it wished to hear other's views on the subject. The Northern Ireland Office invited comments by 16 August 2002 to the Consultation Paper.

3. By letter of 26 July 2002, the Chief Commissioner of the Northern Ireland Human Rights Commission invited the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe (the Commissioner) to submit a response to the Consultation Paper.

4. The Commissioner submits this opinion in accordance with Articles 5 (1) and 8 (1) of Resolution (99) 50 of the Committee of Ministers on the Commissioner for Human Rights. Article 5(1) states that "the Commissioner may act on any information relevant to the Commissioner's functions", including "information addressed to the Commissioner by governments, national parliaments, national ombudsmen or similar institutions in the field of human rights, individuals and organisations." In accordance with Article 8(1) "the Commissioner may issue recommendations, opinions and reports." The Commissioner is required by Article 3(d) to "facilitate the activities of national ombudsmen or similar institutions in the field of human rights".

## **II. International instruments on national human rights institutions**

5. The significant role of human rights institutions in the protection and promotion of human rights has been underlined in a number of international instruments. The Committee of Ministers of the Council of Europe adopted a recommendation on the Establishment of Independent National Human Rights Institutions in 1997 (Rec. No R (97) 14) in which it recommended the establishment of effective national human rights institutions and recalled the "Principles relating to the status and functioning of national institutions for the protection and promotion of human rights" (the Paris Principles<sup>261</sup>). The Paris Principles, which were endorsed by the General Assembly of the United Nations in its Resolution 48/134 of 1993, represent internationally accepted minimum standards in relation to national human rights institutions.

---

<sup>261</sup> The Paris Principles were formulated at the first International Workshop on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights in Paris in 1991. Participants included representatives of national institutions, States, the United Nations, its specialised agencies, intergovernmental and non-governmental organisations.

6. The World Conference on Human Rights in 1993 reaffirmed the important and constructive role played by national institutions for the promotion and protection of human rights, and encouraged the establishment and strengthening of such institutions, having regard to the Paris Principles<sup>262</sup>.

7. The United Nations Commission on Human Rights and the General Assembly have adopted annual resolutions to support the establishment and strengthening of national human rights institutions. In its latest resolution on this issue (A/56/158), the General Assembly reaffirmed the importance of the development of effective, independent and pluralistic national institutions. It welcomed the rapidly growing interest throughout the world in the creation and strengthening of national institutions and encouraged member States to strengthen such institutions. The General Assembly noted with satisfaction the efforts of those States that had provided their national institutions with more autonomy and independence, including by giving them an investigative role or enhancing this role, and encouraged other States to consider taking similar steps.

8. In its latest resolution on this issue (2002/83)<sup>263</sup>, the United Nations Human Rights Commission reiterated the continued importance of the Paris Principles, recognized the value of further strengthening their application and encourages States, national institutions and other interested parties to consider ways to achieve this. It also expressed its appreciation to those Governments that had committed additional resources for the purpose of the establishment and strengthening of national human rights institutions.

### **III. Preliminary considerations**

9. The 1993 World Conference on Human Rights recognized that it is the right of each State to choose the framework for the national institution that is best suited to its particular needs at the national level in order to promote human rights in accordance with international human rights standards. At the same time, in referring to the Paris Principles, the World Conference recognised the minimum standards to be applied with regard to the competences and responsibilities of national human rights institutions. The Paris Principles also stipulate the minimum standards for the institutions' methods of work, seeking to ensure that the institutions have the necessary powers to fulfil their responsibilities.

10. While there are significant variations with regard to national human rights institutions' mandates and roles, the Paris Principles stipulate that 'a national institution shall be given as broad mandate as possible, which shall be clearly set forth in a constitutional or legislative text, specifying its composition and its sphere of competence.'

---

<sup>262</sup> Para. 36, Part I of the Vienna Declaration and Programme of Action (A/CONF.157/23).

<sup>263</sup> This resolution, as well as the General Assembly resolution (A/56/158), was co-sponsored by the United Kingdom.

CommDH(2003)7

11. Such variations will reflect the differences in the judicial and administrative structures in place at the local and national levels in different countries. Care must notably be taken when establishing a national or regional human rights institution to ensure coherence between existing or projected non-judicial, or quasi-judicial [human rights] protection mechanisms, such as Ombudsmen or specific issue Commissions (such as Equality Commissions). It is also important to ensure that, where a multiplicity of roles is foreseen for a human rights institution, the powers enjoyed in virtue of one of its functions do not adversely affect, or undermine, the effective fulfilment of a different one.

12. Having established, with due regard to the above considerations, the kind of institution desired, it is self-evidently crucial for the resulting institution's effectiveness that its terms of reference provide, for each function, matching duties and powers.

\* \* \*

13. This opinion will focus on the following issues raised by the Commission in its report:

The Commission's financial independence (recommendations 5 and 6);  
 Investigative powers (recommendations 22 and 24);  
 The referral of draft laws and policies (recommendation 11);  
 The Commission's power to bring proceedings in its own name (recommendation 17).

14. In formulating this opinion, the Commissioner was guided by the above-mentioned international instruments as well as the Good Friday/Belfast Agreement, which outlined the main functions and powers to be conferred to the Commission.<sup>264</sup> The Commissioner has also had regard to the powers and practices of human rights institutions in Council of Europe member States and other Common Law countries.

#### **IV. Detailed considerations**

##### **Independence, financial autonomy and level of funding of the Commission**

Recommendation 5<sup>265</sup>: A new section 68(3B) should be inserted into the Northern Ireland Act 1998 which reads: 'The Commission shall be provided with sufficient resources to ensure that it can carry out each of its functions effectively'.

---

<sup>264</sup> The Belfast Agreement provided that "A new Northern Ireland Human Rights Commission, with membership from Northern Ireland reflecting the community balance, will be established by Westminster legislation, independent of Government, with an extended and enhanced role beyond that currently exercised by the Standing Advisory Commission on Human Rights, to include keeping under review the adequacy and effectiveness of laws and practices, making recommendations to Government as necessary; providing information and promoting awareness of human rights; considering draft legislation referred to them by the new Assembly; and, in appropriate cases, bringing court proceedings or providing assistance to individuals doing so."

<sup>265</sup> For ease of reference, the relevant recommendations of the Northern Ireland Human Rights Commission are reproduced here, following the numbering in its original report of 2001.

Recommendation 6: A new paragraph 6A should be inserted into Schedule 7 to the Northern Ireland Act 1998 which reads ‘Subject to the duties imposed by section 68(3A), and in order to further its activities for the promotion and protection of human rights in Northern Ireland, the Commission may from time to time apply for or accept grants from lawfully constituted bodies or raise funds through the provision of services or other lawful activities’.

Further recommendation: The governing legislation should assert the principle that Government will not interfere in the Commission’s spending once an adequate overall budget for the Commission has been agreed.

15. Independence is an indispensable characteristic of an effective human rights institution. Financial autonomy and an adequate level of funding are among the means to guarantee such independence. According to the Paris Principles, human rights institutions should enjoy a level of funding that allows the institution “to be independent of the Government and not [to] be subject to financial control which might affect its independence”<sup>266</sup>. It is obvious that a human rights institution should have its own budget which is sufficient for the fulfilment of its tasks. Apart from the regular financial scrutiny through review and the evaluation of financial reports, other bodies, such as the Government or individual ministries should not interfere in the use of the institution’s resources.

16. The Commission noted that it had not been as effective as it might have been because of the lack of resources available to it and listed in its report a number of activities that had therefore been curtailed. The Commission’s current ordinary budget barely covers basic staffing and accommodation costs, leaving little for its actual activities. The Commission is consequently obliged to submit additional bids during the budget year for further resources in order to carry out specific tasks related to its mandate. Under this system the Secretary of State for Northern Ireland, to whom such bids are made, is unduly able to influence the Commission’s priorities. It is clear that such a system significantly reduces the financial autonomy, and hence the independence, of the Commission. A clear statement in the law on the need for sufficient resources and on the principle of financial autonomy would address these concerns.

17. Accountability for the use of public funds is certainly important. It cannot, however, be the role of the Secretary of State to operate as a financial watchdog through the granting or withholding of necessary funds. Schedule 7 of the Northern Ireland Act provides for the annual forwarding by the Commission of a statement of accounts to the Secretary of State. In addition, the Comptroller and Auditor General are required to examine and certify the statement and prepare a report for the consideration of Parliament. These provisions would appear to be adequate for ensuring the necessary accountability.

18. The Government agreed that the Commission should be able to accept funding from other sources, and committed itself to ensuring that the arrangements under which the Commission may accept funding from outside sources will be clearly set

---

<sup>266</sup> See paragraph 4 of the Paris Principles.

CommDH(2003)7

out in a Memorandum of Understanding to be signed between the Commission and the Northern Ireland Office. The Government was not, however, convinced of the need to include a specific provision in the law on this matter.

19. In the Commissioner's view, such a provision would, however, be important in terms of avoiding any uncertainties as to whether the Commission is in principle entitled to accept such funds. More detailed arrangements could be set out in the Memorandum of Understanding, which the Commissioner hopes will soon be signed between the Commission and the Northern Ireland Office.

20. However, any additional funding, regardless of its source, ought to be complementary, to which end it is essential that the ordinary budget creates a solid basis for the regular functions of the Commission. The Commission should not be in a position where it has to apply for additional funding from the Government or other sources to carry out its statutory duties.

### **Investigations and access to documentation**

Recommendation 22: A new section 69(8A) should be inserted into the Act which reads: 'The Commission shall, in order to assure itself that human rights are being protected or to investigate any alleged violation of human rights, have access to all places of detention in Northern Ireland and to all places where persons are in the care of a public authority or of a person or body exercising functions of a public nature.'

Recommendation 24: A new section 69(8C) should be inserted to the Northern Ireland Act 1998 which reads: 'For the purposes of conducting investigations under section 69(8), the Commission may require a person whom the Commission reasonably believes to be in possession or control of any information, document or thing that is relevant to an investigation being conducted by the Commission, (a) to furnish that information, document or thing to the Commission and (b), where appropriate, to attend before the Commission to answer fully and truthfully any question put to him or her by the Commission (other than a question the answer to which might incriminate the person) and (c), if so requested by the Commission to sign a declaration of the truth of his or her answers to any questions put to him or her under paragraph (b).'

21. As it currently stands, section 69(8) of The Northern Ireland Act 1998 (the Act) enables the Commission to conduct such investigations as it considers necessary or expedient for the purposes of exercising the functions specified elsewhere in the same section. No further indications are given regarding the extent of the Commission's investigative powers, nor as to their relation to its different functions. The Commission has, however, reported significant difficulties in carrying out investigations and has consequently suggested the insertion of the above provisions.

22. In order to establish the investigative powers appropriate for any human rights commission it is necessary to be clear about the functions the powers are required for. It cannot but be observed that the failure of the Northern Ireland Act to clearly delineate the Commission's investigative powers reflects a certain ambiguity over the precise nature and scope of the Commission's functions. Consequently, certain



concerns arise relating to the potential overlapping of functions between the Commission and other institutions and the potentially problematic combination of extensive investigative powers and the right subsequently to bring proceedings.

23. In general, investigations conducted by human rights institutions can be divided into the following categories:

Investigations of a general nature. Such investigations would typically be conducted for the purposes of identifying patterns of abuse and for recommending to the Government or other state bodies measures of a general nature, such as changes in legislation or prevailing practises.

Investigations of individual cases.

Investigations as part of an individual complaints procedure. There are many variations in complaints procedures, but the majority could be characterized as quasi-judicial in that they seek to reach a settlement of the case through mediation, conciliation or the subsequent referral of the case to another body. Since such procedures are quasi-judicial, the institutions are normally granted powers to demand the disclosure of information that are similar to those of a court.

Investigations of an individual case or related group of cases involving an alleged human rights violation made upon the institution's own initiative.

24. The first function outlined above clearly falls within the competences of the Commission. In contrast, the mediation functions outlined in 2a and b, are not clearly stated in the Northern Ireland Act (and find no mention in the Good Friday/Belfast Agreement), but might be deduced from the combination of section 69(5)a, which provides that the Commission may give assistance to individuals in accordance with sections 70, and 70(3)c, which states that the Commission may provide any other assistance [than assistance in respect of legal proceedings] that it thinks appropriate.

25. It is clear that the effective fulfilment of both these functions would require significant powers of investigation with respect both to access to places of detention, or other sites where there is a risk of human rights violations, and to the disclosure of information relevant to the matters it is examining.

#### ***Access to places of detention and other places***

26. Whilst the Commission has in the past had access to places of detention it wished to visit (though not always to individual detainees it wished to question), it recommended that a specific provision be inserted in the law on this matter so as to avoid any future doubt over the Commission's visiting powers. In response, the Government noted that there were other bodies who already had important statutory roles in protecting detainees from violations of their human rights. The Government believed that it would confuse the issue if the Commission were to seek to take on board or duplicate these functions.

CommDH(2003)7

27. The Commissioner would like to note that the existence of other bodies with overlapping mandates does nothing to remove the existing statutory duty on the Commission to promote the protection of human rights, wherever it believes there to be a risk of violations. Nor will the concerns or investigations of different bodies with overlapping competences necessarily coincide. Furthermore, the duplication of activities can be avoided by arrangements between the various bodies with visiting powers. The Commission has, for instance, already signed Memoranda of Understanding with the Equality Commission and the Police Ombudsman, in which the Commission has committed itself to referring individual complaints falling within the competences of more specialised institutions to those institutions.

28. It is only logical that a body with a broad human rights mandate be given the same statutory powers to visit places of detention and other places where persons are held as the other bodies referred to by the Government, whose mandates are more limited. Access to such places is instrumental for conducting investigations and should therefore be ensured by the law. In addition, the Commission should be able to freely interview any person within such places without obstruction by the authorities.

***Power to obtain documents, information or things***

29. The Paris Principles recommend that a national institution should be able to 'hear any person and obtain any information and any documents necessary for assessing situations falling within its competence'. The United Nations Handbook on National Institutions<sup>267</sup> lists in greater detail powers that are fundamental for conducting effective investigations, such as the free access to all documents, including public records, which, in the opinion of the investigative body, are necessary for a proper investigation of the complaint, and the power to compel the production of relevant information.

30. It is clear that the Commission would need the power to obtain documents and information from all official institutions and from any person exercising a function of a public nature in order to establish the necessary facts for the purposes of elaborating general recommendations or mediating in respect of an individual case. The obligation of public officials to cooperate with the Commission's investigations would, therefore, need to be clearly stated in the law.

31. The absence of an explicit legal provision relating to the disclosure of information or documentation for the purposes of such investigations risks creating uncertainty among those who have been requested to provide information. It might be unclear for them whether they have a duty to do so, or whether they even have the right to do so. A specific provision on the power to obtain information would create an important element of legal certainty.

---

<sup>267</sup> National Human Rights Institutions : A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights.

32. The Commissioner fails to be convinced by the Government's suggestion that the Commission could resort to judicial review to enforce the disclosure of the information it requires. Judicial review should be the last resort – an exception rather than the rule. It would be strange for any institution to require a court order to fulfil its mandated functions.

33. In its recommendations, the Commission does not explicitly request a provision imposing sanctions, subject to the decision of a court, on officials who refuse to attend hearings, answer questions or who deliberately mislead the Commission. They would, however, be a logical corollary of the powers the Commission is requesting and are, indeed, typically associated with the investigative powers of similar institutions in other countries.

34. The powers of investigation desired by the Commission and examined above are, it must be emphasised, those that would usually be related to the functions of mediation or the preparation of general recommendations to different State authorities. Indeed, the Commission refers to the comparable powers enjoyed by other investigative bodies in Northern Ireland, such as the Assembly Ombudsman and the Police Ombudsman, in its report.

35. However, it would appear from the Northern Ireland Act, and the Commission's report and the Government's response, that the Commission's primary role in respect of individual applications is rather to provide assistance in adversarial proceedings before the courts. As the power to bring proceedings before the courts is provided for in section 69(5)b, and section 69(8) relates the Commission's investigative powers to all the powers listed in section 69, the impression is certainly given that the Commission enjoys powers to investigate for the purposes of court proceedings it may wish to bring in its own name or assist an individual in preparing.

36. The considerations raised by the Government in its response to the Commission's report concerning a confusion of roles are not without foundation here and there are legitimate concerns that the combination of the Commission's investigative powers and its ability to bring proceedings before the courts would confer powers that would exceed those typically enjoyed by public prosecutors.

37. In short, whilst the Commission is arguing that it does not enjoy investigative powers commensurate with its functions, the Government is arguing the reverse - namely that it does not have the functions requiring the powers it is requesting. The precise nature and scope of the Commission's powers and functions needs to be determined:

38. Does the Commission enjoy, in addition to its advisory role, a mediatory role vis-à-vis the bodies it might wish to investigate, or an exclusively adversarial role, or, as would appear to be the case, some combination of the two?

39. Whilst the Commission would, in the latter case, require significant investigative powers, great care would have to be taken to ensure that the rights of persons appearing before the Commission and the principle of the equality of arm are respected at all times. The Commission, itself, acknowledges that persons appearing

CommDH(2003)7

before it ought not to be obliged to reply to questions the answers to which might incriminate themselves. An additional guarantee for those appearing before the Commission would be that any information obtained during such proceedings could not subsequently be used in court. Indeed such a limitation exists in respect of the Irish Human Rights Commission<sup>268</sup>, which enjoys a similar combination of roles. The rights of those appearing before the Commission to legal representation would need to be considered. Care would also need to be taken to clearly define the Commission's investigative powers vis-à-vis different actors, including both different types of public official (one might think, for instance, of Prosecutors, Ombudsmen, Parliamentarians and military personnel, all of whom may have, for different reasons, certain immunities or secrecy obligations<sup>269</sup>) and private individuals, whether acting in a purely private capacity, or assuming typically public functions, and who might, again, have professional secrecy obligations, such as lawyers, doctors, priests, or journalists.

### **Referral of draft laws and policies**

Recommendation 11: "A new section 69(3A) should be inserted to the Act which reads: 'The Secretary of State and the Executive Committee shall refer to the Commission all draft laws and policies proposed for Northern Ireland as early as practicable and before they are introduced to Parliament or the Assembly or made available to the general public'."

40. The Commission was entrusted with important advisory duties vis-à-vis the Secretary of State and the Northern Ireland Assembly, including the Executive Committee of the Assembly in the Northern Ireland Act. Under section 69(3), "the Commission shall advise the Secretary of State and the Executive Committee of the Northern Ireland Assembly of legislative and other measures that ought to be taken to protect human rights...". Under section 69(4), "the Commission shall advise the Assembly whether a Bill is compatible with human rights...". Moreover, the Commission has a general duty under section 69(1) to "keep under review the adequacy and effectiveness in Northern Ireland of law and practice relating to the protection of Human Rights".

41. The Commission has reported difficulties in proofing proposed legislation due to the lack of early access to proposed Bills and Orders, which has meant that the Commission's views were frequently not heard in the preparation process of Bills. The Commission consequently made the above recommendation to insert a new subparagraph 69 (3A).

---

<sup>268</sup> See the Human Rights Commission Act of the Republic of Ireland, which addresses such situations in Paragraph 16 of section 9: 'if a person furnishes any information, document or thing to the Commission ... the furnishing of that information, document or thing shall not give rise to any civil liability in contract, tort or otherwise and nor shall the information, document or thing be admissible as evidence against that person in any civil or criminal proceedings.'

<sup>269</sup> See, for instance, Section 14(5) of the Australian Human Rights and Equal Opportunity Commission Act 1986, and Section 128 of the Human Rights Act 1993 of New Zealand.

42. In its Consultation Paper, the Government reiterated the principle that the Commission should have the opportunity to comment on draft legislation and changes to existing practice as they relate to human rights protection. The Government did not, however, endorse the Commission's specific recommendation in this regard, particularly on the grounds that there are also other bodies charged with proofing legislation to ensure compliance with human rights. Such duties have been entrusted with the Ministers, the Departments and the Parliamentary Committee on Human Rights. The Government also noted that there are other parties who have a legitimate interest in scrutinizing new legislation and practice and that it would not be right to afford the Human Rights Commission a unique role in this regard. These arguments are not without force.

43. The Commissioner would, however, like to underline that the role of a human rights institution is not to replace the responsibilities of the Parliament, Government or other bodies to ensure that legislation is consistent with human rights. The role of a human rights institution is to complement the work of these bodies by providing its specific expertise gained through the performance of its other functions, such as investigations, which place the institution very close to the concrete human rights concerns. A human rights institution is therefore particularly well placed to assess the practical implication of proposed legislation for possible human rights concerns and might advantageously contribute to the elimination of potential difficulties at an early preparatory stage. It would consequently be beneficial if those drafting legislation were to receive the advice of the Commission on a proposed bill as early as possible.

44. In the opinion of the Commissioner, regular access to draft legislation and information on plans relating to legislation and policies affecting the respect for human rights in Northern Ireland would greatly enhance the ability of the Commission to perform its advisory duties. The Commission would, moreover, need to be informed of such legislative initiatives at an early stage if it is to offer considered advice in a timely manner.

45. The Commissioner was pleased to learn that discussions are under way between the Commission and the Northern Ireland Government departments on a Protocol regarding the granting of early access to the Commission of planned legislation. The Commissioner would like to encourage the Northern Ireland Office and other UK Government departments to consider favourably the adoption of a similar protocol.

### **Power to bring proceedings in its own name**

Recommendation 17: 'In section 71(1) of the Northern Ireland Act 1998, the reference to section 69(5)(b) of the same Act should be deleted - so that the Commission will then have the power to bring proceedings in its own name and when doing so rely on Convention rights'.

CommDH(2003)7

46. At present, the power of the Commission to bring proceedings involving law or practice relating to the protection of human rights is limited so that it cannot rely on the Convention rights when bringing proceedings in its own name.<sup>270</sup> This limitation reproduces the victim requirement set out in the European Convention on Human Rights in respect of the European Court.<sup>271</sup> The victim requirement was introduced to the European Convention in order to prevent abstract cases being brought before the European Court and to avoid the proliferation of cases brought by unrelated third parties.

47. The latter concern would evidently not arise in respect of a clearly defined exception for the Commission. As the Commission has noted, member States of the Council of Europe have a discretion to go beyond what is strictly required by the European Convention and similar exceptions to the victim requirement at the national level already exist in other countries for bodies set up to promote and protect human rights and fundamental freedoms. It is, moreover, most incongruous that the Commission should be mandated to “bring proceedings [...] relating to the protection of human rights”, but be effectively able to do so only if it is able to find existing provisions of UK law on which to base its case.

48. The main difficulty would appear to arise rather in respect of powers that would enable the Commission to bring cases that would result in abstract rulings on the human rights compatibility of legislation. Whilst such a power would enable potential incompatibilities to be identified, as it were, preventively, the Commissioner understands that the resemblance of such proceedings to abstract constitutional challenges would significantly alter current judicial practise in the United Kingdom, and in a way that its current judicial structure is, perhaps, ill-equipped to deal with.

49. It ought, however, to be possible to allow the Commission to challenge legislation on the ground of incompatibility with the Convention rights, if, though not a victim itself, it has brought proceedings in its own name in the place of an identifiable victim (whether potential or indirect<sup>272</sup>) or class of victims. Such a provision would keep human rights rulings tied to the protection of a given individual's or set of individuals' rights, without unduly limiting the Commission's ability to raise compatibility issues.

Alvaro GIL-ROBLES  
Commissioner for Human Rights

---

<sup>270</sup> Section 71 (1) of the Northern Ireland Act provides that:

“Nothing in section 6(2)(c), 24(1)(a) or 69(5)(b) shall enable a person –

(a) to bring proceedings in a court or tribunal on the ground that any legislation or act is incompatible with the Convention rights; or

(b) to rely on any of the Convention rights in any such proceedings, unless he would be a victim for the purposes of article 34 of the Convention if proceedings in respect of the legislation or act were brought in the European Court of Human Rights”.

<sup>271</sup> It is to be noted that the European Court allows also indirect victims or potential victims to initiate proceedings before it.

<sup>272</sup> As these terms are understood in the jurisprudence of the European Court of Human Rights.

**ANNEXE III**

**COMMUNICATIONS**





**COMMUNICATION**

**DE M. A. GIL-ROBLES,  
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME,  
SUR SA VISITE EN REPUBLIQUE D'AZERBAÏDJAN**

**14 – 20 septembre 2002**

CommDH(2003)7

Du 14 au 20 septembre 2002, je me suis rendu en Azerbaïdjan suite aux invitations du Ministre des Affaires Etrangères, M. Vilayat Guliev, et du Président de la délégation parlementaire de l'Azerbaïdjan auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, M. Ilham Aliyev. La visite visait à prendre contact avec les autorités de ce pays et à contribuer à la mise en place de la nouvelle institution de l'Ombudsman en Azerbaïdjan.

## **1. L'institution de l'Ombudsman**

Un séminaire concernant l'institution nouvellement créée de l'Ombudsman s'est tenu à Baku, les 16 et 17 septembre 2002 (voir doc. CommDH(2002)12). Il a été co-organisé par le Bureau du Commissaire et le premier Ombudsman élu de l'Azerbaïdjan, Madame Elmira Suleymanova, avec la coopération de la Commission pour la démocratie par le droit (Commission de Venise). Le séminaire a réuni des représentants des autorités politiques et administratives de l'Etat azerbaïdjanais, y compris des autorités locales et régionales, ainsi que des représentants de nombreuses ONG, des minorités nationales, des réfugiés et des personnes déplacées.

Le séminaire a permis de définir les grands axes de l'action de l'Ombudsman au sein de la société azerbaïdjanaise. Les participants ont souligné que l'action de l'Ombudsman devrait viser la protection non seulement des citoyens mais aussi de toute personne se trouvant sur le sol azerbaïdjanais et, plus généralement, de tous ceux qui relèvent de la juridiction des autorités azerbaïdjanaises, sans distinction de nationalité, race ou d'appartenance religieuse. L'Ombudsman devrait porter une attention particulière à la défense des groupes de population les plus faibles, tels que les enfants, les femmes, les personnes âgées, les réfugiés et personnes déplacées ou les personnes privées de liberté.

Les membres du gouvernement et les hauts représentants de l'Etat azerbaïdjanais ont d'ailleurs assuré le Commissaire de leur intention de soutenir l'activité de la nouvelle institution. Le Ministre de la Justice, M. Fikret Mammedov, a informé le Commissaire de l'adoption d'un décret visant à instituer une coopération active entre le Ministère de la Justice et l'institution de l'Ombudsman, ainsi qu'à faire connaître la nouvelle institution aux fonctionnaires du Ministère.

## **2. Certaines questions de droits de l'homme**

La visite a commencé par une rencontre avec des représentants des principales organisations non gouvernementales particulièrement impliquées dans la défense des droits de l'homme, ce qui a permis au Commissaire de mieux appréhender la situation actuelle en Azerbaïdjan. Le Commissaire a également eu des entretiens avec des ministres et d'autres représentants des autorités du pays, notamment avec le Ministre de l'Intérieur, M. Ramil Usubov, le Ministre de la Justice, M. Fikret Mammedov, le Procureur Général, M. Zakir Garalov, le Chef de l'Administration présidentielle et M. Ramiz Mehdiyev. Lors de ces conversations le Commissaire a attiré l'attention de ses interlocuteurs sur les principaux dossiers faisant l'objet du monitoring du Comité des Ministres.

a. *Prisonniers politiques*

Le Commissaire a notamment encouragé les autorités azerbaïdjanaises à poursuivre leur coopération avec le Conseil de l'Europe en vue de résoudre définitivement le problème des prisonniers politiques et d'éviter l'apparition de nouveaux cas de prisonniers dont l'arrestation pourrait être motivée par des raisons politiques. Il a également invité ses interlocuteurs à continuer et à renforcer l'action de la Commission du Pardon auprès du Président de la République.

Le Commissaire a été informé par les ONG et des représentants des habitants de Nardaran d'événements ayant eu lieu dans ce village. Il a encouragé les autorités, en particulier les représentants de la Procuratura Générale, de mener rapidement à terme l'enquête sur ces événements. Il a aussi demandé que les personnes arrêtées soient dûment traitées, en tenant notamment compte du fait que, d'après certaines ONG, l'on dénombre parmi elles des personnes gravement malades.

b. *Réfugiés et déplacés internes*

Lors de sa visite, le Commissaire s'est rendu dans les lieux d'habitation des réfugiés et des déplacés internes (ci-après, les IDP, « internally displaced persons ») dans différentes régions de l'Azerbaïdjan. Je tiens à remercier tout particulièrement M. Ali Gasanov, vice-Premier ministre, Président du Comité d'Etat chargé des réfugiés et IDP, ainsi que nos collègues du Bureau de l'UNHCR à Bakou pour leur précieuse coopération dans l'organisation et le déroulement de cette visite.

La plupart des réfugiés sont originaires de l'Arménie ou des ex-républiques soviétiques de l'Asie Centrale (notamment, pour ce qui est des Turcs meskhètes). Ils ont été pris en charge par les autorités dès leur arrivée dans les années 1989 – 1991 et se sont intégrées dans la société azerbaïdjanaise. Leurs problèmes de logement ont été en grande partie résolus.

Au contraire, les quelque 700.000 IDP sont des citoyens d'Azerbaïdjan ayant dû quitter leurs domiciles suite au conflit qui a opposé l'Azerbaïdjan à l'Arménie au Nagorno Karabakh. Les IDP ont connu une situation plus que difficile dès leur arrivée, situation qui peine à s'améliorer malgré la décennie qui nous sépare de ces événements. Ayant fui leurs terres et leurs domiciles, les IDP ont d'abord été confrontés à un grave problème de logement. Un très grand nombre d'entre eux a pu loger chez des parents ou amis (dans le secteur dit « privé »). Ceux qui n'ont pas eu cette chance ont été placés soit dans des camps de réfugiés dans une zone rurale avoisinant les territoires occupés, soit dans des bâtiments publics (*public buildings*), tels que d'anciens hôtels, foyers de travailleurs, jardins d'enfants, écoles, etc., situés principalement dans les grandes villes du pays, à commencer par Bakou et Sumgaït.

- *visite des camps*

En compagnie de Madame Suleimanova, des représentants du Ministère des Affaires étrangères, ainsi que des membres du Bureau de l'UNHCR à Bakou, le Commissaire s'est rendu dans la journée du 18 septembre, dans la région de Saatli, à 250 km au sud de Bakou, puis dans la ville de Sumgaït.

CommDH(2003)7

La **région de Saatli** a accueilli dans des camps installés rapidement en 1993 une grande partie d'IDP originaires de la région de Djebail. Le Commissaire - accompagné des chefs de l'administration des régions de Saatli et de Djebail, MM. Gulhuseyn Akhmadov et Makhmud Guliev - a visité trois camps : le camp situé dans la ville même de Saatli, où les gens habitent dans des wagons ferroviaires de la station du chemin de fer, et deux camps situés dans les environs de la ville, l'un composé de tentes, l'autre de maisons dites provisoires, construites en briques de terre.

Les conditions de vie dans les camps ne peuvent être qualifiées que d'extrêmement dures, voire choquantes. En effet, depuis plus de 10 ans, 1211 familles habitent dans des wagons à bestiaux, sans fenêtres, ni eau, ni chauffage, ni canalisation ; la température dépasse en été les 50°C et baisse considérablement en hiver. Alors que le temps n'était pas excessivement chaud, on a pu constater la chaleur étouffante dans les wagons visités. L'on ne pouvait qu'être peiné à la vue de vieillards, de femmes, d'enfants assis ou couchés sous les wagons, sur des rails, pour échapper à la chaleur. La situation constatée dans le camp de tentes à la périphérie de Saatli est également grave ; les conditions de vie y sont manifestement très dures et l'on a pu y voir de nombreux malades, ce qui ne nous a guère surpris.

La situation dans le troisième camp visité est légèrement meilleure. Financé par un programme spécial de réhabilitation de l'UNHCR, ce camp est composé de petites maisons provisoires construites en briques de terre. Bien que ces maisons n'aient pas de véritable plancher, le sol étant juste couvert par une fine couche de plastique, les conditions de vie y sont moins rudes. Les maisons sont composées d'une pièce, souvent comportant des séparations en tapis permettant d'y loger toute la famille, voire plusieurs familles.

Dans la **ville de Sumgait**, on a eu l'occasion de visiter, en compagnie du Maire, M. Tavakkul Mammadov, trois foyers d'IDP abritant, dans des bâtiments publics, 47.000 personnes sur les 60.000 IDP logés dans la ville. Ici aussi, les conditions de vie sont extrêmement difficiles et sont encore aggravées par le problème du chômage. Parmi les trois foyers, l'un est situé dans un ancien hôtel, un autre dans une ancienne école professionnelle et le troisième dans un ancien foyer de travailleurs. Plusieurs familles, y compris nombreuses, sont logées dans de très petites chambres, peu importe le nombre de personnes logées. Le Commissaire a cependant pris acte de la promesse du Maire aux habitants du bâtiment N°6 de réparer rapidement les canalisations inondées depuis des années dans la cave et de procéder à une dératisation afin de sauvegarder l'état sanitaire des lieux.

*- le droit au retour*

Un des premiers droits qui doit être garanti aux IDP est le droit au retour sur leurs terres. Il s'agit d'un droit reconnu et toutes les personnes rencontrées par le Commissaire, qu'il s'agisse de personnes âgées ou de jeunes, ont affirmé avec force et conviction leur volonté d'y retourner, même s'il fallait tout reconstruire et tout recommencer. En effet, rien ne peut justifier que des milliers d'hommes, de femmes et

d'enfants soient chassés de chez eux, souvent sans même avoir la possibilité d'emporter les affaires de première nécessité et qu'ils soient condamnés à rester dans une situation intenable pendant une décennie. Cette situation est aggravée par le fait que ces IPD, issus de milieux ruraux, aient perdu leurs terres, et soient ainsi privés de leur seule source de revenu.

*- les mesures nécessaires pour améliorer la situation des IDP*

Cependant, en attendant le retour, il est de l'obligation de tout gouvernement confronté à une telle situation de faire tout son possible pour alléger les souffrances de ses citoyens. Laisser perdurer la situation précaire des IDP, les rend doublement victimes, de la guerre et de l'absence de règlement du conflit dont ils resteraient des otages.

A cet égard, certaines constatations sont troublantes : dans la ville de Saatli, les enfants des IDP, bien qu'ils soient nés dans la ville, ne vont pas dans les mêmes écoles que les enfants des habitants originaires de Saatli. En fait, une école spéciale pour les enfants IDP fonctionne dans des wagons et certaines autres, réservées aux réfugiés, se trouvent dans un état de délabrement extrême

Le cas des infirmeries et autres centres de soins dans les camps paraît tout aussi inquiétant. De nombreuses personnes avec lesquelles le Commissaire a pu discuter dans les foyers de Sumgaït, se sont plaintes du fait que les soins médicaux procurés dans les hôpitaux soient payants et trop chers pour la majorité d'entre eux.

Les plus hautes autorités azerbaïdjanaises sont tout à fait conscientes de l'existence du problème et se sont engagées à y remédier aussi rapidement que possible. En fait, il est urgent que l'Etat assume ses responsabilités vis-à-vis de ses citoyens se trouvant dans des conditions de vie précaires.

Le Commissaire a été informé que la veille de la visite des camps, un nouveau site composé de maisons permanentes bâties pour des IDP avait été inauguré à Bilasuvar. C'est un pas dans la bonne direction.

Par ailleurs, le Commissaire ne peut que se féliciter de la décision récente du Président Aliiev d'allouer une somme de 72 millions de dollars américains du Fonds pétrolier national pour les besoins des IDP. Une partie de cette somme serait destinée au financement des maisons permanentes pour cette catégorie de personnes.

Les autorités du pays ont souligné l'importance de la poursuite de l'aide humanitaire en provenance de la communauté internationale, la situation économique étant toujours difficile en Azerbaïdjan. Tenant compte de l'ampleur du problème et de la situation de la population, le Commissaire estime que cet appel des autorités azerbaïdjanaises mérite d'être pris en compte par la communauté internationale.



**COMMUNICATION**

**DE M. ALVARO GIL-ROBLES,  
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME,**

**SUR SA VISITE EN REPUBLIQUE D'ARMENIE  
2 - 5 octobre 2002**

CommDH(2003)7

## **Introduction**

*Ceci est un rapport succinct sur mon voyage en Arménie effectué du 2 au 5 octobre 2002 au cours duquel j'étais accompagné de Mme Lilit Daneghian, Chef du Département du Conseil de l'Europe au Ministère des Affaires étrangères de la République d'Arménie ainsi que de deux collaborateurs de mon Bureau, MM. Alexandre Guessel et Gregory Mathieu. Le propos initial du voyage était de participer au séminaire « Expérience internationale et perspectives de la protection des Droits de l'Homme par la Cour constitutionnelle » à l'invitation de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).*

*J'ai profité de cette occasion pour prendre contact avec les autorités et les représentants de la société civile pour discuter d'un certain nombre de questions de droits de l'homme.*

*Je tiens à remercier toutes les personnes qui ont pu m'informer sur la situation en Arménie, tout particulièrement le Président de la République, M. Robert Kocharian, le Ministre des Affaires étrangères, M. Vartan Oskanian, et l'ensemble de son administration, ainsi que le Ministre de la Justice, M. David Harutunian et le Président de la Cour Constitutionnelle, M. Gagik Harutunian.*

### **I. L'Institution de l'Ombudsman**

1. Lors du séminaire, j'ai pu m'exprimer sur le rôle important de cette institution dans une démocratie moderne et souligner toute l'importance qu'il faut accorder à sa mise en place rapide en Arménie. Selon mes interlocuteurs arméniens, à commencer par le Ministre de la Justice, l'instauration de l'institution en Arménie ne serait plus qu'une question de temps. En effet, le projet de loi sur l'Ombudsman serait actuellement prêt à être discuté par l'Assemblée nationale, mais l'attente serait due à la nécessité de mener préalablement une réforme constitutionnelle, dans la mesure où plusieurs dispositions de la nouvelle Constitution concerneraient le futur Ombudsman.

2. L'argumentation de mes interlocuteurs selon laquelle seule l'adoption de la nouvelle Constitution permettrait de faire en sorte que l'Ombudsman devienne une institution réellement parlementaire semble convaincante. Toutefois, il est nécessaire que l'Arménie se dote au plus vite d'un(e) Ombudsman, ce qui procurerait à tous les citoyens et résidents arméniens une meilleure protection des droits de l'homme. En outre, conformément à la position exprimée dans le Rapport 9542 (2002) de l'Assemblée parlementaire sur le « Respect des obligations et engagements de l'Arménie », il serait souhaitable que le projet de loi soit discuté et adopté au plus vite par l'Assemblée Nationale pour pouvoir entrer en vigueur immédiatement après la réforme constitutionnelle.

3. Lors d'un entretien avec le vice-Président du Parlement, j'ai invité l'Arménie à participer à une prochaine table ronde des ombudsmans que mon Bureau organisera en novembre 2003.



## **II. Peine de mort**

4. De l'ensemble des discussions, il faut retenir une volonté politique manifeste de se conformer aux engagements pris envers le Conseil de l'Europe, confirmée de façon explicite par le Président de la République.

5. Quant à la ratification du Protocole n°6, qui fait partie des engagements pris lors de l'adhésion au Conseil de l'Europe, il a dans un premier temps été dit de diverses sources que le moment serait mal choisi pour abolir la peine de mort, l'Arménie se trouvant en campagne électorale.

6. D'autres arguments portaient sur une question technique liée à l'incompatibilité alléguée de la ratification du Protocole 6 avec l'article 17 de la Constitution. Or, ces arguments ont été écartés de façon convaincante à travers un avis rendu par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) lors de sa 49<sup>e</sup> session plénière le 15 décembre 2001 (paragraphe 21-24).

7. Enfin, une autre raison invoquée est que la peine maximum prévue dans le code pénal actuellement en vigueur est de quinze années de prison. Il faudrait donc attendre une réforme du code pénale établissant la possibilité d'une condamnation à une peine d'emprisonnement plus élevée, avant d'envisager abolir la peine de mort. Pour ma part, je suis d'avis que tout retard dans l'abolition de la peine de mort au-delà des prochaines élections serait injustifiable.

## **III. Objecteurs de conscience**

8. Une autre question abordée au cours des différents entretiens est celle du sort réservé aux objecteurs de conscience. A l'heure actuelle, ceux-ci sont condamnés à des peines d'emprisonnement. Une réforme allant dans le sens d'un véritable service alternatif à caractère civil est nécessaire pour les personnes qui refusent de prendre les armes en raison de leurs convictions religieuses ou philosophiques comme c'est le cas pour la communauté des Témoins de Jéhovah.

9. Effectivement, ces personnes pourraient être utiles à la société en étant employées dans des activités civiles plutôt que de subir une peine privative de liberté. Nous avons été assurés qu'un projet de loi sur cette question était à l'examen. J'ai insisté sur la nécessité de créer un service alternatif proportionné et sur le caractère civil de ce service. En outre, il me semble indiqué de transférer la compétence pour l'examen des demandes de statut d'objecteur de conscience du Ministère de la Défense vers un service administratif civil.



**COMMUNICATION**

**DE M. ALVARO GIL-ROBLES,**  
**COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME,**

**SUR SA VISITE EN ALBANIE**

**20 - 22 octobre 2002**

CommDH(2003)7

1. A l'invitation de M. Ermir Dobjani, Avocat du Peuple d'Albanie, je me suis rendu en visite officielle en Albanie du 20 au 22 octobre 2002. J'étais accompagné de Monsieur Markus Jaeger, Directeur adjoint de mon Bureau, qui s'était rendu sur place deux jours avant mon arrivée afin de préparer sur le terrain la visite. Sur place, j'ai également eu le plaisir de retrouver Monsieur l'Ambassadeur Shpëtim Caushi, Représentant permanent de l'Albanie auprès du Conseil de l'Europe, qui a pris le temps de nous accompagner à tous les entretiens officiels, à l'exception des rencontres avec les acteurs non gouvernementaux.
2. J'avais informé au préalable mes interlocuteurs qu'il n'était point dans mon intention de procéder à une évaluation approfondie de la situation générale du respect des droits de l'homme en Albanie. En effet, il ne me semble pas judicieux d'ajouter encore un rapport supplémentaire aux très nombreux rapports globaux et sectoriels que divers observateurs et acteurs en matière de droits de l'homme ont rédigé sur l'Albanie, ou s'approprient à rédiger, y compris du côté du Conseil de l'Europe.
3. Ainsi, le but de mon voyage, dont on trouvera le programme ci-joint, était plutôt d'établir un premier contact avec les autorités albanaises, les députés de l'opposition et les représentants de la société civile de ce pays, afin de me faire une idée personnelle de la manière dont les questions relatives aux droits de l'homme sont analysées en Albanie même, et pour apprendre de la bouche des responsables politiques comment ils comptent s'attaquer aux problèmes.
4. Parmi les problèmes de droits de l'homme sérieux que connaît l'Albanie – outre le dysfonctionnement de la justice, les violences policières encore trop fréquentes, les conditions de détention déplorables dans certains endroits que j'ai visités, le fait que la détention prolongée puisse encore avoir lieu dans des locaux de police (un point sur lequel les autorités albanaises restent depuis longtemps redevables de tenir les promesses faites au Conseil de l'Europe !), les difficultés d'accès à des droits sociaux essentiels comme le droit à des soins médicaux, etc. – quatre problèmes ont retenu mon attention particulière lors de cette visite-ci. Il s'agit (i) des conditions de la détention provisoire, (ii) de la réputation de l'Albanie comme étant fortement impliquée dans diverses formes de trafic d'êtres humains, (iii) des droits de la femme et des enfants en Albanie même, et (iv) du problème que continue à poser la coutume de la vengeance traditionnelle.
5. (i) Parmi les personnes en « détention provisoire » que j'ai rencontrées dans leur prison, certaines auraient apparemment du être considérées comme purgeant déjà leur peine, car leur condamnations par les tribunaux avaient déjà été prononcées, sauf que ces personnes attendent depuis longtemps, parfois pendant plus de 6 mois, la notification de leur jugement. Cette anomalie prive les détenus concernés du régime légal des personnes condamnées auquel ils auraient droit. Aussi ai-je constaté que les mineurs que j'ai visités dans la

prison numéro 313 étaient totalement mis à l'écart du monde extérieur, ne disposant ni de journaux, ni de radio, ni de télévision. M. Spiro Peçi, le Ministre de la Justice, m'a promis qu'un téléviseur serait mis à la disposition de ces jeunes détenus dans les jours qui suivraient notre entretien, et qu'il veilleraient à cet aspect de la détention partout dans les prisons.

6. (ii) Mes rencontres ont malheureusement confirmé le constat que l'Albanie continue d'être un haut lieu de diverses sortes de trafic d'êtres humains: trafic de femmes et jeunes filles albanaises aux fins de prostitution forcée à l'étranger; trafic de femmes et jeunes filles étrangères également aux fins de prostitution forcée à l'étranger; trafic d'enfants aux fins de travaux clandestins, de mendicité et pour le trafic de leurs organes à l'étranger (cette dernière allégation étant toutefois difficilement vérifiable); contrebande d'immigrants clandestins albanais et étrangers vers l'Union européenne. Mais j'ai aussi pu constater que toutes les instances gouvernementales sont lucides sur ce constat qu'elles admettent. J'ai eu l'impression forte que tous les ministres concernés avec, en tête, le Premier Ministre et le Président de République, sont maintenant réellement engagés dans la lutte contre ces violations de droits de l'homme perpétrées à une échelle considérable. Une stratégie nationale a été adoptée à la fin de l'année 2001, comportant des échéances et des objectifs clairs et ambitieux. Selon les informations que j'ai reçues non seulement de sources gouvernementales, les premières étapes de cette stratégie ont été effectivement mises en oeuvre, avec le résultat que le trafic par bateaux vers l'Italie s'est arrêté. Je forme le vœu que les efforts ne relâchent pas et que, comme l'énonce ladite stratégie nationale, le phénomène du trafic d'êtres humains via l'Albanie sera véritablement éradiqué vers la fin de l'année 2004. Mon Bureau continuera à se tenir informé de l'évolution de la situation.
7. (iii) Quant aux droits de la femme et des enfants en Albanie, la situation nécessite encore une prise de conscience de la société toute entière. C'est pourquoi j'ai convenu avec le Ministre albanais des Affaires sociales et du Travail, Madame Valentina Leskaj, d'organiser ensemble un séminaire en Albanie l'année prochaine. Lors d'une nouvelle rencontre avec Madame Leskaj ici à Strasbourg le 14 novembre dernier, nous avons progressé dans la définition du programme de ce séminaire, de sorte à tenir compte des sensibilités locales et régionales, car il est prévu d'élargir le cercle des participants à des pays voisins.
8. (iv) La vengeance coutumière continue à produire ses effets néfastes non seulement en Albanie, mais aussi dans certains pays voisins. Il s'agit là d'un phénomène assez peu connu ailleurs en Europe, qui détruit la vie d'environ 2500 à 3500 nouvelles victimes par an, en poussant les membres du clan d'un meurtrier à fuir les lieux et à tout perdre sur place pour se réfugier ailleurs, par crainte de représailles meurtrières pour un acte qu'ils n'ont pas commis. Avec le Ministre de l'Ordre Public (Intérieur), Monsieur Luan Rama, nous avons exploré les possibilités d'organiser une discussion publique sur cet engrenage féroce, lors d'une rencontre à organiser de préférence sur l'un des lieux même qui sont réputés pour cette pratique. Nous souhaiterions organiser cette rencontre au printemps 2003.

CommDH(2003)7

9. Pour les deux activités susmentionnées le Bureau du Commissaire aux droits de l'homme compte solliciter le concours des services compétents du Conseil de l'Europe.
10. Nonobstant le nombre et l'importance des problèmes de droits de l'homme que l'Albanie continue à avoir, cette communication se termine sur deux notes positives.
11. Le Bureau de l'Avocat du Peuple suscite beaucoup d'espérances. Doté de ressources humaines et matérielles impressionnantes pour le contexte, l'Avocat du Peuple fait preuve d'un dynamisme remarquable, y compris par des campagnes audiovisuelles fortes. Nous le remercions d'avoir organisé notre visite de manière impressionnante et sommes confiants que son institution saura assister de manière efficace les citoyens dans la défense de leurs droits.
12. De leur côté, les autorités albanaises mais aussi les membres de l'opposition, qui nous ont tous réservé un accueil excellent, nous ont marqués par l'honnêteté et la lucidité de leur propre constat. En partant de cette prise de conscience, il doit être possible d'obtenir des résultats sensibles dans un avenir pas trop lointain, avec le concours, entre autres, du Conseil de l'Europe, y compris le Commissaire aux Droits de l'Homme.

# **A N N E X E I V**

## **C O N C L U S I O N S**





**CONCLUSIONS**  
**DE**  
**LA CONFERENCE DES MEDIATEURS EUROPEENS**

**co-organisée par**

**M. ALVARO GIL-ROBLES,**  
**COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME**

**et**

**Mme LEONARDA KUODIENE,**  
**MEDIATEUR LITUANIEN**

**Vilnius, Lituanie, 5 – 6 avril 2002**

*[CommDH(2002)3]*

CommDH(2003)7

*Dans le cadre de la présidence lituanienne du Conseil de l'Europe, le médiateur et le ministre des affaires étrangères lituaniens se sont mis d'accord avec le Commissaire aux droits de l'homme, M. Alvaro Gil-Robles, pour co-organiser la prochaine Conférence des médiateurs européens à Vilnius les 5 et 6 avril 2002. Le Commissaire aux droits de l'homme souhaite remercier le médiateur géorgien d'avoir accepté que la réunion ait lieu en Lituanie plutôt qu'en Géorgie, comme en avait décidé la réunion de Varsovie les 28 et 29 mai 2001.*

*La réunion des médiateurs européens et du Commissaire a porté sur le thème suivant : "Le rôle des médiateurs dans la protection des droits de l'homme". Quatre sessions ont eu lieu, et les médiateurs européens sont arrivés aux conclusions suivantes, qu'a présentées le Directeur du Bureau du Commissaire aux droits de l'homme lors de la cérémonie de clôture:*

1. Les participants attachent une grande importance au rôle du médiateur dans la protection des droits de l'homme. En effet, les droits de l'homme ne sont pas un luxe mais une nécessité pour renforcer la démocratie. Qui plus est, ils représentent dans notre continent le socle, les principes communs et le patrimoine constitutionnel sur lesquels se construit l'Europe de demain. La protection des droits de l'homme n'est pas une option mais la voie la plus sûre vers une stabilité démocratique commune.

Le rôle du médiateur à cet égard est évident. Il est le lien entre les acteurs de la protection des droits de l'homme : les autorités et les individus. Une protection efficace des droits de l'homme demande en fait une synergie entre les autorités de l'Etat et la société civile; or, le médiateur peut être un moyen efficace d'y arriver.

2. Comme l'a souligné le médiateur de la République française, M. Bernard Stasi, l'indépendance est une condition essentielle pour le bon fonctionnement du médiateur. Cette indépendance doit être maintenue à l'égard du pouvoir politique, des partis politiques, de l'administration ainsi que des groupes de pression cherchant à influencer les médiateurs pour défendre leurs intérêts particuliers.

L'indépendance devrait être affirmée dans le statut du médiateur mais aussi dans son action. En effet, si l'élection du médiateur à la majorité qualifiée du parlement ainsi que son inamovibilité et le non-renouvellement de son mandat sont incontestablement des éléments renforçant l'indépendance de cette institution, aucun d'entre eux ne peut en être la condition *sine qua non*. En outre, la véritable garantie de l'indépendance réside dans la personnalité, la volonté et le courage des médiateurs qui devraient pouvoir résister à toutes les pressions, promesses et tentations, et procéder à des critiques constructives. Pour cela, ils doivent s'efforcer d'établir des relations de confiance mutuelle avec l'administration et l'amener à comprendre qu'ils sont des partenaires et alliés, dans la mesure où ils l'aident à corriger ses erreurs et à renforcer le respect des libertés et droits fondamentaux.

3. Comme l'a indiqué M. Sammut, dans des démocraties parvenues à maturité qui respectent généralement l'Etat de droit, les atteintes aux droits de l'homme fondamentaux ne se produisent peut-être pas de manière manifeste tous les jours. Mais il n'en reste pas moins que les droits des citoyens peuvent être menacés par les

pouvoirs publics. Dans la bureaucratie, on peut être confronté à des fonctionnaires imbus d'eux-mêmes, indifférents, obsédés par le règlement et peu sensibles aux problèmes auxquels font face les gens ordinaires.

Dans les nouvelles démocraties et souvent, aussi, dans les plus anciennes, l'action du médiateur devra avoir comme but de prévenir l'arbitraire et les atteintes aux droits de l'homme.

M. Hanzek souligne à juste titre que certains groupes de population font moins souvent de réclamations que d'autres. C'est souvent le cas des groupes les plus vulnérables de la population: enfants, personnes âgées, étrangers, minorités de toutes sortes. Il ne faut pas en conclure que ces groupes ne souffrent pas d'atteintes à leurs droits, bien au contraire. La raison doit en être trouvée ailleurs : trop peu d'information sur leurs droits, méconnaissance du système, manque de confiance dans la société, peur, etc.... Pour qu'une personne puisse porter plainte, au moins quatre conditions doivent être réunies: connaître ses droits et ceux des autres; disposer de procédures de recours; ne pas craindre les conséquences négatives de la plainte ; avoir confiance dans la capacité du système à remédier aux violations.

La création de ces conditions est une partie essentielle de la mission du médiateur. Concrètement, cela consiste en des activités visant à promouvoir les droits de l'homme, à contribuer à améliorer la législation, et à communiquer directement avec les groupes marginalisés et défavorisés.

4. La situation des communautés roms, examinée lors de la dernière session de notre conférence, offre un exemple concret de la situation à laquelle peut être confronté un groupe minoritaire. La discrimination, le manque d'éducation, l'insuffisance des soins de santé, le chômage massif et l'accès limité à la justice ont été identifiés comme les problèmes majeurs de cette minorité. Les participants ont appelé le médiateur à agir pour mettre un terme à la ségrégation *de facto* qui existe dans le système éducatif de plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe et de garantir l'égalité d'accès à certains des droits les plus élémentaires tels que le droit à une éducation de qualité, le droit à un procès équitable et le droit à la sécurité sociale.

5. Les débats basés sur l'exposé de M. Nowicki, médiateur du Kosovo, montrent que les médiateurs peuvent être confrontés à des crises variées (crises économiques, politiques, conflits armés et crises d'après-conflit) et qu'ils peuvent avoir un rôle important à jouer dans ces situations. Les expériences récentes (depuis les attentats terroristes du 11 septembre) montrent que les crises peuvent prendre des formes multiples et exiger une vigilance particulière de la part des médiateurs, d'autant plus que la réponse aux atteintes aux droits de l'homme ne peut et ne doit pas entraîner un affaiblissement de la protection des droits de l'homme mais plutôt la renforcer.

Les critiques constructives des médiateurs, la souplesse de leurs méthodes de travail et leur esprit de conciliation et de médiation les rendent particulièrement bien placés pour trouver des solutions aux crises dans le plein respect des droits de l'homme et des principes démocratiques. L'action du médiateur d'Etat et des médiateurs des entités de la Bosnie-Herzégovine et les activités du médiateur du Kosovo sont des

CommDH(2003)7

exemples de l'influence positive que cette institution peut avoir dans des situations d'après-conflit, dans la mesure où elle consolide la paix en défendant les droits de l'homme. La situation à laquelle font face plusieurs médiateurs qui oeuvrent dans des conditions politiques difficiles, comme en particulier en Moldova, est également évoquée.

En effet, dans des situations de crise, les acteurs politiques ne perçoivent pas toujours positivement les critiques des médiateurs. Ceux-ci peuvent donc avoir besoin, en temps de crise, du soutien actif de leurs collègues d'autres pays européens afin de renforcer leur position et de conserver leur indépendance.

Le bon fonctionnement de l'institution du médiateur dans les Etats membres du Conseil de l'Europe n'est pas un problème national. C'est une question qui touche tous ceux qu'intéresse la stabilité démocratique de l'Europe.

Les médiateurs des Etats membres du Conseil de l'Europe doivent être prêts à faire face à des crises et à réagir s'il y a lieu. Ils estiment que le Commissaire aux droits de l'homme pourrait coordonner de manière opportune et efficace leurs réponses éventuelles à ces crises. Dans un premier temps, une réunion sur le rôle des médiateurs dans des situations de crise pourrait être organisée.

**CONCLUSIONS**

**DU SEMINAIRE SUR**  
**LES DROITS DE L'HOMME ET LES FORCES ARMEES**

**organisé par**  
**le Commissaire aux Droits de l'Homme**

**et**  
**le Conseil de la Fédération de Russie**

**Moscou, 5 – 6 décembre 2002**

*[CommDH(2002)22]*

CommDH(2003)7

En tant qu'institutions essentielles pour le fonctionnement de sociétés démocratiques, les forces armées sont à la fois le miroir et le porte-drapeau des valeurs sur lesquelles ces sociétés reposent. Le Commissaire aux Droits de l'Homme s'est donc attaché à examiner avec des représentants des forces armées des Etats membres du Conseil de l'Europe l'importance du respect des droits de l'homme au sein des forces armées et remercie le Conseil fédéral de la Fédération de Russie pour l'aide qu'il a apportée dans l'organisation du séminaire.

Les participants à ce séminaire, auxquels le Commissaire exprime sa gratitude pour leurs contributions franches et constructives, se sont accordés sur les points suivants:

1. Les forces armées sont les piliers essentiels des sociétés démocratiques modernes, elles sont au service de leurs citoyens et sont soumises au contrôle des autorités civiles. En tant que telles elles doivent à tout moment être prêtes à protéger et à défendre les institutions et les valeurs démocratiques. De fait, les institutions militaires doivent être considérées non pas comme des structures autonomes mais comme indispensables au respect des normes relatives aux droits de l'homme. La dignité et le professionnalisme de la profession militaire dépendent donc du plein respect des droits de l'homme des militaires et des civils avec lesquels elle est en contact pendant les opérations.
2. Il est donc indispensable pour garantir la continuité de l'applicabilité des droits de l'homme dans l'organisation de la vie militaire, de considérer tous les militaires, quel que soit leur rang, qu'ils soient engagés ou conscrits, comme des citoyens en uniforme.
3. Si les exigences propres à la discipline et à l'efficacité opérationnelle appellent et justifient certaines restrictions aux droits des militaires, ces-dernières doivent toujours être proportionnelles aux objectifs militaires envisagés et, dans la mesure du possible, clairement définies par la loi.
4. Les brimades, l'intimidation et la violence institutionnalisées au sein des forces armées représentent des violations particulièrement pernicieuses des droits des militaires, qu'aucune circonstance ni tradition ne sauraient justifier. Tout doit être fait pour lutter contre ce phénomène.
5. A cette fin, il importe que le personnel militaire soit informé de ses droits et que les officiers supérieurs reçoivent des orientations claires et bénéficient d'une formation appropriée pour qu'ils puissent exercer leur autorité dans le plein respect des droits de leurs subordonnés. Il ne s'agit pas seulement de faire prendre conscience des droits de l'homme mais aussi de davantage sensibiliser à l'importance essentielle de ces droits dans la vie et les opérations militaires.
6. Aucune formation quelle qu'elle soit ne supprimera entièrement les violations des droits de l'homme dans la pratique. Des mécanismes de contrôle effectifs, transparents et accessibles en interne et en externe devraient donc avoir un double objectif: prendre les plaintes en considération et réprimer les abus au sein des forces armées. En effet, la réputation et l'efficacité de ces forces supposent qu'elles ne bénéficient pas de l'impunité lorsqu'elles commettent de telles infractions.

7. Les membres des forces armées auront plus de chance de respecter à leur tour les droits de ceux avec qui ils entrent en contact si leurs propres droits sont respectés. De fait, le respect des droits de l'homme du personnel militaire et par ce personnel sont les deux faces d'une même médaille qu'il faut défendre simultanément.
8. Le respect des droits de l'homme et du droit humanitaire est inséparable de la réussite des opérations militaires. Toutefois, il faut continuer de diffuser des orientations claires adaptées aux situations de plus en plus diverses auxquelles le commandement militaire fait face compte tenu des nouveaux types d'interventions militaires.
9. Cela est particulièrement important dans le cas d'opérations militaires menées afin de maintenir ou de restaurer la paix, la démocratie et l'Etat de droit, que ce soit dans les frontières nationales, pendant des opérations de paix et de soutien ou en cas de conflits armés internationaux.
10. Indépendamment de la nature de la menace, la défense des sociétés démocratiques ne saurait être assurée aux dépens des valeurs et des droits sur lesquels ces sociétés reposent et que les Etats membres du Conseil de l'Europe doivent protéger.

Les participants se sont déclarés particulièrement intéressés par la poursuite de la coopération dans le domaine de la protection des droits de l'homme à la fois entre les forces armées nationales et avec le Commissaire aux Droits de l'Homme. Des réunions entre celui-ci et des membres des forces armées pour examiner séparément et de manière plus approfondie les questions découlant du séminaire devraient être organisées sur une base annuelle. Le prochain séminaire de ce type aura lieu en Espagne en 2003.





## **CONCLUSIONS**

**DE M. ALVARO GIL-ROBLES,  
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME**

**SUR LE SEMINAIRE**

**« DROITS DE L'HOMME, CULTURE ET RELIGION :  
CONVERGENCE OU DIVERGENCE ?  
DOGMES, NORMES ET ENSEIGNEMENTS. »**

**Louvain-la-Neuve, 9 - 10 décembre 2002**

*[CommDH(2002)24]*

CommDH(2003)7

*Le Commissaire aux droits de l'homme, dans le cadre du travail entamé à Syracuse en 2000 et continué à Strasbourg en 2001, avec pour objectif de nouer un dialogue avec les représentants des religions monothéistes, a souhaité cette année revenir en profondeur sur un aspect important de ce dialogue, à savoir la recherche de racines communes entre le message religieux et la défense de droits fondamentaux de la personne quels que soient la croyance religieuse ou l'agnosticisme de l'individu.*

*Le Commissaire et les participants expriment leur reconnaissance à l'Université catholique de Louvain à Louvain-la-Neuve, et plus particulièrement à l'Institut orientaliste, de les avoir accueillis avec chaleur et intérêt, et de leur avoir permis de conduire leurs travaux dans une atmosphère libre et conviviale.*

1. À une époque où les droits de l'homme peuvent apparaître en recul, les représentants des communautés religieuses réaffirment le besoin pressant de la présence des droits de l'homme, et du rôle qu'ils doivent jouer comme facteur d'inspiration de l'action humaine, en particulier dans la sphère publique.

Dans ce sens, il apparaît que la Convention européenne des droits de l'homme et les textes fondamentaux du Conseil de l'Europe, en conférant les droits, constituent aussi autant de responsabilités auxquelles doit faire face l'être humain.

Dès lors, plus que d'autres, le discours religieux devrait rappeler que les droits et les devoirs sont les deux faces de cette responsabilité.

2. Il a été affirmé que les droits de l'homme ne devraient pas remplacer la religion. Au contraire, il s'agirait de deux expressions différentes, voire de deux ordres différents, de l'adhésion aux mêmes principes fondamentaux, à partir de la dignité inhérente à tout être humain.

En même temps, le domaine des droits de l'homme et le domaine religieux peuvent se recouper, sans être totalement équivalents, l'un n'étant pas inclus dans l'autre. Cependant, les droits de l'homme et les principes religieux pourraient s'appliquer simultanément.

Dès lors, la question est d'en déterminer la meilleure articulation: les droits de l'homme et la religion auraient-ils une relation privilégiée ou spécifique?

D'une part, il a été rappelé que la religion ne se limite ni à une culture ni à une morale; elle a en propre l'adhésion à un principe divin et fait appel à la transcendance. Le discours religieux sur les droits de l'homme n'est dès lors pas appelé à se limiter à un propos éthique.

D'autre part, les droits de l'homme, étant le produit de la raison, constituent l'expression de l'universel dans la rationalité humaine.

3. Après s'être interrogé sur la possibilité d'accepter le caractère universel des droits de l'homme sans réduire l'affirmation et la reconnaissance de l'autre, ainsi que sur la possibilité de conjuguer l'acceptation des droits de l'homme universels tout en vivant dans son engagement religieux une expression spécifique de ces droits, les participants ont constaté ensemble que les droits de l'homme expriment une universalisation de principes et sont du domaine de la société publique, tandis que la religion constitue, dans chaque communauté, une formulation particulière de ces principes.

Même s'il est important que chaque communauté religieuse puisse choisir la meilleure manière de décliner les droits de l'homme de la façon la plus appropriée par rapport à ses textes et à sa tradition, il est important d'en garder les principaux acquis, auxquels l'on ne saurait déroger.

4. Les participants estiment que, à partir du vécu des droits au sein de chaque communauté religieuse, il s'agit de replacer le discours religieux au milieu de l'espace public.

Tous les participants ont réaffirmé que la tolérance, avec le respect et l'amour du prochain auxquels elle peut conduire, est inscrite au cœur des religions monothéistes, offrant dès lors un espace important pour la réalisation des droits de l'homme.

Toutefois, il a été rappelé avec force que les textes fondateurs et les textes normatifs pouvaient faire l'objet de lectures et d'interprétations variées, qui laissent plus ou moins de place à l'émergence des droits. Associées à des contextes sociaux ou économiques particuliers, ces lectures peuvent conduire à des mises en pratiques variées, dans certains cas même à la violence, qu'il faut exclure. Il convient d'un autre côté de dénoncer une tendance qui assimilerait la religion à la violence.

Dès lors, les textes et leurs interprétations demandent des analyses approfondies de la part des spécialistes.

C'est un travail qui doit se faire au sein de chaque confession, au sein de chaque religion, et qui doit déboucher ensuite sur une comparaison et une mise en commun des résultats positifs.

Aujourd'hui, des fanatismes divers s'exercent au nom de textes religieux. De telles pratiques résultent de lectures et d'interprétations des textes erronées ou dépassées, et contraires aux principes fondamentaux qui animent les religions et qui sont à la base de la déclaration universelle des droits de l'homme. Elles doivent donc être rejetées et condamnées.

CommDH(2003)7

5. La construction de l'Europe de demain, et plus largement du monde de demain, exige de développer une culture politique qui dépasse les antagonismes.

Il est dès lors plus que jamais nécessaire de se pencher sur les fondements éthiques des principes qui régissent la vie de nos sociétés européennes. Les religions, matrices culturelles et communes de ces fondements et de ces principes, ont un rôle important à jouer dans ce processus.

D'autant plus que la démocratie et la religion ont en commun l'idée de la reconnaissance et du respect de l'autre.

6. Les participants réaffirment le rôle primordial de l'éducation dans la formation des consciences des citoyens de demain.

La formation aux droits de l'homme doit être l'occasion d'une approche transversale et pluridisciplinaire. Elle devrait trouver place dans tout lieu d'enseignement, école privée ou publique, confessionnelle ou non confessionnelle.

Les religions, qui jouent un rôle important dans la formation des jeunes, devraient également transmettre dans leurs enseignements les valeurs des droits de l'homme, en prônant la reconnaissance et le respect.

Pour assurer la meilleure qualité possible d'un enseignement aussi capital que sensible, les participants estiment que le temps est venu de mettre sur pied un lieu spécifique de formation dans lequel pourrait se développer une méthodologie consacrée à l'intégration des droits de l'homme dans l'enseignement des religions, et à l'intégration de la dimension religieuse dans l'enseignement en général.

La mise sur pied d'un tel Institut pourrait être confiée au Conseil de l'Europe et à son Commissaire aux droits de l'homme.

---