



Strasbourg, 17 septembre 2017

Document de travail

Recueil des avis du Comité consultatif sur l'Article 4 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (4<sup>e</sup> cycle)

"Article 4

1 Les Parties s'engagent à garantir à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi. A cet égard, toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale est interdite.

2 Les Parties s'engagent à adopter, s'il y a lieu, des mesures adéquates en vue de promouvoir, dans tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et culturelle, une égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité. Elles tiennent dûment compte, à cet égard, des conditions spécifiques des personnes appartenant à des minorités nationales.

3 Les mesures adoptées conformément au paragraphe 2 ne sont pas considérées comme un acte de discrimination."

Note: ce document étant un document de travail, n'ayant pas les notes en bas de pages, nous vous conseillons d'utiliser le texte des documents publiés pour les publications.

Table des matières

1. ARMÉNIE .....	3
2. AUTRICHE .....	5
3. CROATIE.....	8
4. CHYPRE .....	13
5. RÉPUBLIQUE TCHÈQUE.....	16
6. DANEMARK.....	19
7. ESTONIE .....	23
8. FINLANDE.....	24
9. ALLEMAGNE .....	28
10. HONGRIE.....	33
11. ITALIE.....	39
12. MOLDOVA, RÉPUBLIQUE DE.....	42
13. NORVÈGE .....	46
14. RÉPUBLIQUE SLOVAQUE .....	50
15. ESPAGNE .....	55
16. « L'EX-RÉPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACÉDOINE » .....	59
17. ROYAUME-UNI.....	65

Au 17 septembre 2017, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a adopté en total 24 avis, dont 17 avis sur l'Article 4, dont 17 sont publics.

NOTE

D'après les informations dont il dispose actuellement, le Comité consultatif considère que la mise en œuvre de certains articles ne donne lieu à aucune observation spécifique.

Cette affirmation ne signifie pas que des mesures suffisantes ont été prises et que les efforts en ce domaine peuvent être ralentis ou arrêtés. La nature des obligations de la Convention-cadre exige au contraire des efforts soutenus et constants de la part des autorités afin que soient respectés les principes et les objectifs de la Convention-cadre. En outre, certaines situations, jugées acceptables à un stade, ne le seront plus nécessairement lors des prochains cycles de suivi. Enfin, il se peut que certains problèmes qui paraissent relativement mineurs à un stade se révèlent avec le temps avoir été sous-estimés.

Arménie

*Adopté le 26 mai 2016*

Article 4 de la Convention-cadre

#### Évolutions institutionnelles et normatives en matière de discrimination

Le Comité consultatif relève que les représentants des minorités nationales et des organisations de la société civile s'accordent à dire que les personnes appartenant aux minorités nationales ne sont pas l'objet de discrimination et sont d'une manière générale traités équitablement dans la vie économique, sociale, politique et culturelle. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont affirmé à plusieurs reprises que les difficultés auxquelles se heurtent les personnes appartenant aux minorités nationales sont les mêmes que celles qui se posent à la population majoritaire et sont principalement dues à la situation socio-économique difficile, entraînant une émigration massive.

Le Comité consultatif note à cet égard que, fortes de l'expérience accumulée durant les précédentes et infructueuses tentatives d'adoption d'une loi anti-discrimination, les autorités travaillent actuellement à l'élaboration d'une loi sur l'interdiction de la discrimination, en collaboration avec les partenaires clés de la société civile. Les interlocuteurs de la société civile ont exprimé au Comité consultatif leur satisfaction quant au processus et au contenu du projet qui, selon eux, est conforme aux normes européennes, notamment aux directives de l'Union européenne relatives à la lutte contre la discrimination et aux recommandations de politique générale pertinentes de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI).

Le Comité consultatif note que, d'après ses interlocuteurs, le projet comporte des définitions des formes directes et indirectes de discrimination, et qu'il prévoit des voies de recours efficaces contre la discrimination exercée par des instances publiques et privées. Il relève également que la loi sur l'interdiction de la discrimination devrait confier de nouvelles fonctions et compétences au défenseur des droits de l'homme (médiateur). Dans cette optique, les autorités envisagent de réexaminer et de modifier au plus tôt la loi sur le défenseur des droits de l'homme.

Le Comité consultatif note à cet égard que les autorités continuent à soutenir les activités du Bureau du défenseur des droits de l'homme, lequel semble conserver la confiance du public. Les rapports annuels que le défenseur soumet à l'Assemblée nationale sont un mécanisme essentiel de sensibilisation à la question des droits de l'homme aux plus hauts niveaux des structures de l'État. Par exemple, en 2012, le dernier rapport annuel disponible en anglais, comportant une répartition détaillée des plaintes, indiquait que le défenseur avait été saisi de 2 420 requêtes, soit une augmentation de 39 % par rapport à l'année précédente. Sur les 660 plaintes déposées par des personnes appartenant à des groupes vulnérables seules 5 ont été qualifiées comme étant à caractère ethnique. Pour chacun de ces cas, le défenseur a considéré les violations présumées des droits comme étant majoritairement de droit commun et comme n'ayant aucun lien avec l'origine nationale ou ethnique du requérant (par exemple : problèmes de logement et difficultés rencontrées dans le domaine des services sociaux).

Concernant la promotion d'une égalité effective dans le domaine de l'emploi, les autorités mettent en œuvre 14 programmes en faveur de l'emploi au sein de 51 centres pour l'emploi créés à cette fin. Le Comité consultatif note que ces programmes sont principalement axés sur la lutte contre l'extrême pauvreté. Même si ces programmes ne visent pas directement les personnes appartenant aux minorités nationales, celles-ci en bénéficient tout autant.

Une stratégie nationale sur la protection des droits de l'homme a été adoptée dans le cadre du plan d'action UE/Arménie de la politique européenne de voisinage le 29 octobre 2012, suivie en mars 2014

## Quatrième cycle – Art 4

d'un plan d'action pour la mise en œuvre de ladite stratégie. Le Comité consultatif note que les organisations de la société civile ont été consultées au cours du processus d'élaboration de la stratégie et que leurs contributions ont été prises en compte. La stratégie nationale fixe un cadre pour la protection des droits de l'homme, en adoptant un certain nombre de programmes spécifiques ciblés, parmi lesquels : la stratégie législative et judiciaire 2012-2016, la stratégie d'action sociale 2006-2015 en faveur des personnes handicapées, le programme stratégique sur la politique d'égalité entre les femmes et les hommes pour 2011–2015, le plan d'action stratégique 2011-2015 pour lutter contre la violence fondée sur le genre et le programme national pour la protection des droits de l'enfant pour 2013-2016. Le plan d'action énumère les 119 mesures à prendre et les résultats attendus, désigne l'organisme public chargé de la mise en œuvre de chacune d'elles, fixe le calendrier et recense les sources de financement. Le Comité consultatif note que les minorités nationales ne sont spécifiquement visées par aucun des programmes, mais que, si chacun d'eux est correctement mis en œuvre, elles en bénéficieront elles aussi.

Le Comité consultatif note que les organisations de la société civile ont critiqué l'absence de feuille de route détaillée pour la mise en œuvre des mesures énumérées dans le plan d'action, la mobilisation insuffisante de la société civile, l'accent mis sur les formations destinées aux agents de la fonction publique, l'absence d'évaluation à mi-parcours et de mécanismes de suivi, le manque d'activités de sensibilisation de l'opinion publique aux droits de l'homme et la lenteur de la mise en œuvre du plan. Dans ce contexte, le Comité consultatif déplore que, parmi les mesures contenues dans le plan, beaucoup semblent être au point mort et que, deux ans après le lancement du plan d'action, aucune évaluation n'ait été réalisée.

### *Recommandations*

Le Comité consultatif appelle les autorités à continuer d'associer la société civile au processus d'élaboration de la loi sur l'interdiction de la discrimination et à adopter celle-ci sans plus attendre. Les autorités devraient lancer une vaste campagne de sensibilisation sur la finalité, le champ d'application et le mécanisme de dépôt de plaintes de la loi.

Le Comité consultatif invite les autorités à doter le bureau du défenseur des droits de l'homme de moyens suffisants, notamment financiers, pour lui permettre de s'acquitter avec efficacité des nouvelles responsabilités que lui confère la loi sur l'interdiction de la discrimination et à intensifier le suivi des allégations de discrimination.

Le Comité consultatif appelle les autorités à redoubler d'efforts pour mettre en œuvre le plan d'action adopté dans le cadre de la stratégie nationale sur la protection des droits de l'homme en étroite concertation avec les représentants de la société civile et des minorités nationales, et à s'assurer que les objectifs sont bien atteints.

Autriche

*Adopté le 14 octobre 2016*

Article 4 de la Convention-cadre

Cadre juridique et institutionnel de la protection contre la discrimination et de la promotion de l'égalité de traitement

*Situation actuelle*

Le cadre législatif de la protection contre la discrimination et de la promotion de l'égalité d'accès aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales repose globalement sur deux piliers. Les personnes appartenant aux minorités nationales sont protégées par le principe général d'égalité qui est consacré par le système juridique autrichien, ce qui l'étend à tous les citoyens. Outre les dispositions constitutionnelles qui incluent la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, un cadre législatif et institutionnel complexe et à plusieurs niveaux de la protection et de la promotion de l'égalité de traitement est en place. Toutefois, il n'existe aucune interdiction univoque et complète de toutes les formes de discrimination dans le secteur privé et public. Différentes dispositions législatives proscrivent certaines formes de discrimination commises par des acteurs spécifiques au niveau fédéral et régional dans certains domaines, telles que celles liées à l'environnement de travail ou à la fourniture de biens et la prestation de services, et de nombreuses entités chargées de traiter les plaintes en la matière ont été mises en place. Les personnes qui s'estiment victimes de discrimination disposent donc d'un large éventail de voies de recours possibles. Le Comité consultatif, qui a pu rencontrer des représentants de ces différentes entités, au niveau fédéral et régional, a constaté leur professionnalisme et leur dévouement. Il note par ailleurs que le nombre de plaintes reçues par les différentes institutions ne cesse d'augmenter, ce qui est largement interprété comme un signe que les différents efforts déployés pour faire mieux connaître et comprendre les voies de recours disponibles au public ont eu l'effet escompté.

Dans l'ensemble, toutefois, le nombre de plaintes reste faible. Bon nombre de personnes, selon les représentants des minorités et de la société civile, sont encore découragées par la complexité du système et le manque de transparence qui en découle. De plus, elles ont le sentiment que les efforts entrepris pour demander réparation ne seront pas récompensés. Le Comité consultatif note que l'efficacité de la Commission pour l'égalité de traitement et du médiateur pour l'égalité de traitement est limitée par le fait que ces organes ne peuvent qu'établir si une discrimination s'est produite et formuler des recommandations non contraignantes. Mais ils ne peuvent pas accorder une indemnisation ou des dommages-intérêts, ni infliger des sanctions. Seuls les tribunaux peuvent traiter les demandes d'indemnisation. Dans ce cas, le risque financier des procédures souvent longues est assumé par les plaignants et, compte tenu de la complexité de la législation, les avocats eux-mêmes peuvent avoir du mal à identifier le fondement juridique approprié et l'argument le plus convaincant, par exemple en cas de discrimination multiple. Le Comité consultatif note donc avec satisfaction l'intention du Bureau du médiateur pour l'égalité de traitement d'être habilité à s'adresser lui-même à la justice, y compris par la représentation des victimes présumées, en vue de renforcer l'efficacité des mécanismes de recours pour les victimes.

Le Comité consultatif note par ailleurs l'intention des autorités d'élaborer des lignes directrices comportant une vue d'ensemble des différentes institutions chargées de la protection contre la discrimination. Ces lignes directrices devraient figurer dans le premier plan national d'action pour les droits de l'homme, qui est en cours d'élaboration et devrait être adopté à l'automne 2016 (voir aussi article 15). Selon les interlocuteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, le plan d'action, une fois adopté, est susceptible de constituer une compilation des initiatives et des activités qui existent déjà. Le Comité consultatif est persuadé que les lignes directrices annoncées, visant à faciliter l'accès

## Quatrième cycle – Art 4

des personnes concernées aux institutions compétentes et à faire mieux connaître les multiples formes de discrimination existantes, seront largement rendues accessibles par une diffusion proactive au-delà de leur simple inclusion dans le plan national d'action pour les droits de l'homme.

Le Comité consultatif salue les efforts déployés par le médiateur pour l'égalité de traitement pour faire mieux connaître les normes anti-discrimination en particulier aux acteurs possibles de la discrimination, tels que les grandes sociétés et entreprises, afin de prévenir en premier lieu la survenue de ce type d'incidents. Si certains progrès ont été réalisés et si on comprend mieux, par exemple, que les offres d'emploi ou de logement ne doivent pas contenir certains termes discriminatoires, les attitudes discriminatoires à l'égard des personnes appartenant aux minorités nationales ne sont pas moins nombreuses. Selon des informations communiquées par les représentants de la société civile et des minorités, ces attitudes sont au contraire relativement répandues, en particulier dans les domaines de l'éducation et de l'emploi (voir aussi articles 12 et 15) et ciblent particulièrement les Roms. Le Comité consultatif s'inquiète de ce que, selon les informations disponibles, les Roms qui signalent des cas de discrimination présumée continuent à ne pas être pris au sérieux par les représentants des pouvoirs publics concernés qui les informent que ces attitudes sont courantes et donc pas discriminatoires.

### *Recommandations*

Le Comité consultatif appelle les autorités à accroître le soutien aux activités des différentes entités chargées de la promotion de l'égalité au niveau fédéral et régional, ainsi que la coopération entre ces entités, et à informer de manière proactive les acteurs concernés et l'ensemble de la société des normes anti-discrimination applicables et des recours judiciaires et administratifs accessibles en cas de violations.

Le Comité consultatif encourage les autorités à examiner tous les moyens disponibles pour faciliter l'accès à des mécanismes de réparation efficaces pour les personnes concernées, y compris habiliter le médiateur pour l'égalité de traitement à fournir une aide juridique et à engager une action en justice pour le compte des victimes.

Cadre juridique et institutionnel de promotion de l'égalité pleine et effective des personnes appartenant aux minorités nationales

### *Situation actuelle*

Outre les mécanismes de promotion de l'égalité d'accès aux droits généralement disponibles, les personnes appartenant aux minorités nationales bénéficient de dispositions spéciales qui visent à améliorer leur accès aux droits. Le Comité consultatif note avec inquiétude à cet égard que l'accès aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales est subordonné à des limitations territoriales strictes, entraînant des inégalités en matière d'exercice des droits dans les différentes régions. Il souligne le fait que les droits individuels des personnes appartenant aux minorités nationales, conformément à l'article 4 de la Convention-cadre, doivent être accessibles afin de promouvoir leur égalité pleine et effective vis-à-vis des personnes appartenant à la majorité. Les droits des minorités constituent des droits de l'homme en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention-cadre ; ce ne sont pas des droits spéciaux, accordés uniquement dans certaines régions ou sur décision spécifique des entités gouvernementales compétentes. Une telle approche porterait atteinte aux principes généraux de transparence et de certitude juridique en matière d'accès aux droits. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par le fait que la modification de la loi sur les minorités nationales de 2011, dans les faits, s'est traduite par une nouvelle détérioration de la situation des personnes appartenant aux minorités nationales, leur accès aux droits individuels garantis par la Convention-cadre s'étant limité à certaines localités, sans qu'elles puissent contester cette décision par voie de recours juridique efficace (voir aussi articles 10 et 11). Le Comité consultatif considère l'impossibilité de contester le déni d'accès à un droit des minorités devant la justice comme une violation du droit à l'égalité devant la loi et à une égale

protection de la loi des personnes appartenant aux minorités nationales, comme le prévoit l'article 4(1) de la Convention-cadre.

En ce qui concerne l'égalité pleine et effective des Roms, le Comité consultatif note que début 2012, l'Autriche a soumis à la Commission européenne une description des différents projets, activités et politiques relatifs aux Roms. Ce document, qui a été élaboré en concertation avec des représentants des Roms et de la société civile, constitue une compilation des activités importantes, souvent non gouvernementales, sans toutefois établir des objectifs ciblés ou des indicateurs pour améliorer la situation. Néanmoins, ce document est connu sous le nom de Stratégie pour les Roms et a donné lieu à un rapport de suivi en 2013. Une plateforme de dialogue pour les Roms, composée de représentants du gouvernement fédéral et de la société civile, a été mise en place en 2012 pour assurer le suivi de la mise en œuvre de la stratégie. Les représentants de la société civile se félicitent de l'existence d'une instance gouvernementale chargée de toutes les questions liées à l'intégration des Roms dans le Cadre de l'UE et de l'organisation de réunions régulières. Cependant, ils estiment que les résultats depuis la création de la plateforme de dialogue il y a quatre ans sont limités, étant donné que le service s'occupe encore principalement de dresser un état des lieux plutôt que de formuler des objectifs clairs et des indicateurs ciblés. Les représentants des pouvoirs publics concernés ont informé le Comité consultatif qu'effectivement, l'actualisation en cours de la stratégie ne prévoyait pas l'élaboration d'indicateurs clairs, car les organisations de la société civile n'ont pas souhaité partager les noms et les adresses des bénéficiaires de leurs activités de projets respectives. Le Comité consultatif considère que ces données personnelles ne devraient en aucun cas figurer dans un document stratégique librement accessible.

Le Comité consultatif rappelle toutefois que les mesures spéciales visant à promouvoir l'égalité des Roms dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la santé et du logement ne peuvent être efficaces que si elles sont formulées sur la base d'une compréhension approfondie des problèmes spécifiques rencontrés par les Roms (voir aussi articles 12 et 15), en particulier compte tenu de l'hétérogénéité des communautés en Autriche. Les mesures devraient s'appuyer sur les données ventilées sur l'égalité qui seront recueillies en étroite coordination et concertation avec les représentants des Roms et dans le strict respect du droit à la libre identification. Il est tout aussi essentiel de réaliser une évaluation complète des problèmes spécifiques rencontrés par les Roms en matière d'égalité des chances, afin d'évaluer correctement l'efficacité des mesures qui ont déjà été prises et peuvent nécessiter des ajustements pour maximiser leurs effets.

#### *Recommandations*

Le Comité consultatif invite instamment les autorités à garantir l'égalité pleine et effective devant la loi de toutes les personnes appartenant aux minorités nationales et notamment à garantir l'accès à un recours juridique efficace leur permettant de contester le déni d'accès aux droits des minorités.

Le Comité consultatif appelle les autorités à intensifier de manière proactive la mise en œuvre des mesures visant à assurer la protection et la promotion de l'égalité effective des Roms, sur la base d'une compréhension approfondie des problèmes spécifiques rencontrés par les personnes appartenant aux communautés roms et reflétant une orientation stratégique claire et des indicateurs élaborés en étroite concertation avec les représentants roms.

## Quatrième cycle – Art 4

Croatie

*Adopté le 18 novembre 2015*

### Article 4 de la Convention-cadre

Cadre juridique et institutionnel pour la promotion de l'égalité d'accès aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales

#### *Situation actuelle*

La loi constitutionnelle de 2002 sur les droits des minorités nationales reste le principal texte législatif dans le domaine des droits des minorités. La plupart de ses dispositions sont formulées en des termes généraux et doivent être appliquées aux niveaux local ou régional (comté). De ce fait, d'importantes disparités en matière d'exercice des droits des minorités nationales subsistent entre les différentes régions. Le Comité consultatif a observé des différences notables au niveau de la mise en œuvre, par exemple en Istrie et en Dalmatie. Tout en prenant note de l'explication fournie par les autorités selon laquelle la demande d'accès aux droits des minorités varie en fonction des régions, le Comité consultatif est vivement préoccupé par les informations selon lesquelles les personnes appartenant à certaines minorités hésiteraient à attirer l'attention sur leur identité spécifique et à faire valoir leurs droits par crainte de répercussions négatives (voir aussi les commentaires relatifs aux articles 10, 11, 14 et 15). En outre, les Roms continuent de subir d'importantes inégalités dans l'accès aux droits dans un certain nombre de domaines (voir aussi les commentaires relatifs aux articles 6, 12 et 15). La population semble mal connaître les droits des minorités en tant que partie intégrante des droits de l'homme dans certaines régions où toute discussion autour des minorités reste dominée par un récit guerrier présentant collectivement certaines minorités comme des « agresseurs » qui sont tout au plus tolérés et ne sont pas les bienvenus en tant que membres à part entière de la société. Le Comité consultatif considère que l'inégalité qui en résulte est particulièrement préoccupante pour l'exercice des droits des minorités en Croatie et il rappelle que la promotion de l'égalité d'accès aux droits nécessite une coordination, des orientations et une forte volonté politique à l'échelon central. Tout ne repose pas sur les conditions politiques et sociétales au niveau local, surtout si l'on tient compte du fait que certaines régions et communautés ont été durement touchées par le conflit de 1991-1995.

La loi anti-discrimination de 2008, qui est entrée en vigueur en janvier 2009 et qui transpose les directives de la Commission européenne sur l'égalité, continue de fournir le cadre juridique pour la protection des personnes appartenant aux minorités nationales contre la discrimination directe et indirecte fondée sur divers motifs, dont la race, l'appartenance ethnique et la religion. Le Comité consultatif se félicite de l'engagement dont continue de faire preuve la Médiatrice dans ses fonctions d'organe de promotion de l'égalité. Il note que la confiance dans le Bureau se développe partout dans le pays et que l'action de proximité a été renforcée, notamment grâce à l'ouverture de quelques bureaux régionaux. Le nombre de plaintes reçues par le Bureau a considérablement augmenté en 2013 et 2014. Selon le Bureau, cette augmentation serait due à une prise de conscience des citoyens ainsi qu'à la crise économique et à une situation sociale de plus en plus difficile. Les plaintes pour discrimination citent le plus souvent l'origine ethnique ou nationale comme mobile allégué et près de la moitié concernent le domaine de l'emploi. Malgré l'augmentation du nombre de cas, le sous-signalement reste un problème important, les principales raisons évoquées étant la connaissance insuffisante des droits, le manque de confiance et la crainte d'une nouvelle victimisation. L'accès insuffisant à une aide juridictionnelle gratuite pour les membres de la société les plus défavorisés, y compris de nombreuses personnes appartenant aux minorités nationales, continue aussi de fortement dissuader les personnes concernées de saisir la justice, tout comme le fait que les frais engagés par l'autre partie sont portés à la charge du demandeur s'il n'obtient pas gain de cause.

Le Comité consultatif note aussi que l'efficacité de l'organe de promotion de l'égalité est limitée par le fait qu'il peut seulement établir si une discrimination s'est produite, et non accorder d'indemnisation ni infliger de sanctions. Les personnes concernées doivent saisir les tribunaux, lesquels auraient encore une connaissance insuffisante des nouvelles règles en matière de non-discrimination, comme celles concernant le renversement de la charge de la preuve. Tout en saluant les formations et les activités de sensibilisation à l'intention des membres de l'ordre judiciaire, organisées notamment par le Bureau du Médiateur, le Comité consultatif regrette que les tribunaux n'aient pas tous coopéré avec le Bureau pour fournir des informations sur les affaires de discrimination, afin de permettre une analyse globale de l'application des normes dans les différentes juridictions. Le Comité consultatif constate également que le Bureau du Médiateur n'est toujours pas doté de ressources suffisantes, tant humaines que financières, et qu'il a demandé à plusieurs reprises une augmentation de son budget en adéquation avec ses différentes responsabilités. Les représentants de la société civile ont reproché à l'organe de promotion de l'égalité de ne pas être en mesure d'agir dans tous les domaines où des problèmes se posent et d'être contraint d'accorder la priorité aux actions qu'il considère comme ayant le plus de chances d'aboutir. Le Comité consultatif se félicite des efforts déployés, notamment par le Bureau du gouvernement pour les droits de l'homme et les droits des minorités nationales (GOHRRNM), pour évaluer plus rapidement le niveau de mise en œuvre par les différentes structures du gouvernement des recommandations de la Médiatrice, afin d'améliorer leur efficacité et leurs effets pour la société, y compris pour les personnes appartenant aux minorités nationales.

#### *Recommandations*

Le Comité consultatif exhorte les autorités à renforcer le soutien aux activités du Bureau du Médiateur, en le dotant de ressources humaines et financières suffisantes et en mettant en œuvre sans délai les recommandations formulées par l'institution.

Il les invite également à encourager activement la connaissance des normes applicables en matière de lutte contre la discrimination au moyen d'une formation ciblée au sein de l'ordre judiciaire ainsi que parmi la population, afin d'inciter les personnes concernées à utiliser les voies de recours qui sont à leur disposition.

#### Personnes apatrides et rapatriés appartenant aux minorités nationales

##### *Situation actuelle*

Le Comité consultatif note avec préoccupation que l'accès à la citoyenneté reste problématique pour les personnes appartenant aux minorités nationales qui sont des résidents de longue durée, en particulier pour les Roms, mais aussi pour les membres d'autres minorités nationales qui ont été déplacés en raison du conflit. Selon les chiffres du HCNUR de juin 2015, 2 886 apatrides *de jure* et *de facto* sont recensés en Croatie, la majorité appartenant aux communautés roms qui vivent essentiellement dans le comté de Međimurje. En raison de l'absence de documents d'identité, y compris de certificats de naissance, elles ne peuvent toujours pas accéder à un certain nombre de droits essentiels (voir aussi les commentaires relatifs aux articles 12 et 15). Bien que le ministère de l'Intérieur ait mis en place des équipes mobiles pour faciliter la délivrance de documents aux Roms, y compris dans les campements – ce dont le Comité se félicite –, il semble que ces mesures connaissent un succès limité du fait que les représentants des Roms n'ont pas été consultés et que les équipes mobiles disposent rarement des connaissances linguistiques requises ou d'autres atouts propres à gagner la confiance des membres des communautés. Le Comité consultatif prend note avec satisfaction de l'assistance juridique fournie par la société civile et des organisations internationales, grâce à laquelle 33 Roms ont pu obtenir des documents au cours du premier semestre 2015. Cependant, la citoyenneté n'a été accordée que dans deux cas. Pour la plupart des Roms sans papiers, seul un permis de séjour temporaire pour raisons humanitaires est accessible, étant donné que des documents de voyage en

## Quatrième cycle – Art 4

cours de validité sont requis pour la délivrance d'un permis de séjour permanent ou l'acquisition de la citoyenneté. Dans ce contexte, le Comité consultatif est satisfait d'apprendre que des mesures seraient prises pour établir une procédure de détermination de l'apatridie. Les personnes concernées ayant le statut d'apatride peuvent, selon l'article 6 de la loi sur les étrangers, se voir délivrer un document de voyage valable qui leur permettra peut-être d'obtenir un règlement durable de leur statut juridique.

A la suite de modifications apportées à la loi sur la citoyenneté, en vigueur depuis janvier 2012, les conditions d'obtention de la citoyenneté ont été durcies pour les étrangers, qui doivent désormais justifier de huit ans de résidence ininterrompue (contre cinq auparavant). Les demandeurs de moins de 60 ans doivent remplir une condition préalable supplémentaire qui est « la connaissance de la culture et de la structure sociale croates ». Le Comité consultatif note en particulier que les personnes considérées comme des Croates de souche continuent de bénéficier d'avantages considérables lorsqu'elles demandent la citoyenneté, car elles n'ont à remplir qu'une seule des cinq conditions préalables visées à l'article 8 de la loi sur la citoyenneté. Elles ont notamment la possibilité de conserver une autre citoyenneté lorsqu'elles acquièrent la nationalité croate ; cela constitue une inégalité de traitement en ce qui concerne la double nationalité, ce qui n'est pas conforme à l'article 4 de la Convention-cadre. En ce qui concerne la restitution de la citoyenneté aux rapatriés, le Comité consultatif salue le fait que l'article 94.2 de la loi modifiée sur les étrangers prévoit l'accès à un titre de séjour permanent pour les rapatriés qui peuvent prouver qu'ils vivaient en Croatie le 8 octobre 1991, ce qui les dispense de remplir la condition des huit années de résidence. Il est cependant préoccupé par les informations selon lesquelles, dans les cas où des documents ont été perdus ou détruits en raison du conflit, les Croates feraient l'objet d'un traitement de faveur de la part de l'administration. De nombreux rapatriés serbes âgés continueraient de se heurter à des difficultés lorsqu'ils souhaitent récupérer leur titre de séjour permanent, faute de documents dans les archives municipales, alors que des situations similaires seraient réglées facilement et de manière non bureaucratique lorsqu'il s'agit de personnes considérées comme des Croates de souche.

Près de 134 000 personnes appartenant à la minorité serbe avaient été enregistrées en tant que rapatriés fin décembre 2014. Selon une étude de 2012 sur le retour durable qui avait été demandée par le HCNUR, seulement 48 % des rapatriés étaient restés en Croatie, les principales raisons invoquées pour leur départ étant des difficultés permanentes pour accéder aux droits et en particulier des problèmes de logement. Le Comité consultatif note avec préoccupation que le programme d'aide au logement a connu un ralentissement important en 2012, 177 familles seulement ayant obtenu un logement en 2012 et 81 seulement en 2013. Il salue les informations selon lesquelles les processus décisionnels se sont accélérés en 2015, à la suite de la création en mai 2013 du Bureau d'Etat pour la reconstruction et l'aide au logement et de l'ouverture de nouveaux bureaux au niveau des comtés, mais il constate qu'environ 3 900 demandes d'anciens titulaires de droits d'occupation étaient pendantes en juillet 2015. Les bénéficiaires obtiennent un appartement pour un loyer symbolique et ils ont aussi le droit d'hériter du bail. Malgré la sécurité qu'offrent ces conditions de location, de nombreux rapatriés souhaitent acquérir les appartements attribués ce qui, compte tenu des prix actuels du marché, est particulièrement difficile dans les villes. La plupart des personnes appartenant aux minorités nationales ne sont rentrées qu'en 2002/2003 et n'ont pu accéder au programme d'aide au logement qu'à compter de 2006. Elles ont donc le sentiment d'être désavantagées par rapport à la majorité des Croates qui sont rentrés dès la fin des années 1990 et ont trouvé un marché bien plus favorable. Le Comité consultatif se félicite des efforts réalisés par le Bureau d'Etat en coopération avec le HCNUR début 2015 pour faciliter l'acquisition d'appartements attribués dans les villes à un taux avantageux, mais il regrette qu'un projet de décision gouvernementale à cet effet n'ait pas été adopté, apparemment en raison de restrictions budgétaires. Il note aussi que près de 2 500 demandes de reconstruction restent pendantes et il se félicite des assurances données par le Bureau d'Etat selon lesquelles un budget suffisant est déjà disponible pour régler rapidement ces cas.

*Recommandations*

Le Comité consultatif invite les autorités à régulariser en priorité le statut juridique des personnes apatrides, dont le nombre reste très élevé, en étroite concertation avec le HCNUR et les représentants des communautés concernées, et à veiller à ce que les personnes appartenant aux minorités nationales qui souhaitent acquérir la citoyenneté croate ne fassent pas l'objet d'une discrimination en raison de leur appartenance ethnique.

Il les invite aussi à poursuivre leurs efforts pour régler rapidement et totalement les demandes pendantes d'aide au logement et d'assistance à la reconstruction, et à veiller à ce que les bénéficiaires du programme d'aide au logement dans les villes aient la possibilité d'acquérir les appartements attribués dans des conditions réalistes et justes.

Egalité d'accès à la justice pour les personnes appartenant aux minorités nationales

*Situation actuelle*

Le Comité consultatif est par ailleurs vivement préoccupé par la question de l'égalité effective des personnes appartenant aux minorités nationales en ce qui concerne l'accès à la justice. Le Comité consultatif note à cet égard que le plus grand nombre de plaintes reçues chaque année par la Médiatrice concernent la justice, dont les personnes appartenant aux minorités nationales continuent principalement de mettre en doute l'objectivité et l'équité, en particulier en ce qui concerne le traitement des crimes de guerre commis des deux côtés. Si des efforts ont été engagés par les autorités pour lutter contre les soupçons de parti pris ethnique qui entachaient les décisions, la contribution à « la défense de la patrie » serait toujours considérée comme une circonstance atténuante pour les crimes de guerre qui auraient été commis par des membres des formations militaires croates. Le Comité consultatif prend note des informations fournies par des responsables gouvernementaux selon lesquelles des procédures pénales ont été engagées dans 119 affaires à l'encontre de membres des forces armées croates. Toutefois, il semblerait que, jusqu'à présent, seulement quatre procédures pénales aient été ouvertes en ce qui concerne des crimes commis pendant et immédiatement après l'opération « Tempête » en août 1995, bien que le Parquet général ait confirmé le chiffre de 167 victimes civiles de guerre. De fait, une seule personne a été condamnée en dernière instance après douze ans de procédure ; elle a été condamnée à la peine minimale prescrite par la loi et a bénéficié de la fusion de deux peines pour des infractions distinctes. Dans une autre affaire, les accusés ont été acquittés faute de preuves. Dans l'ensemble, le traitement des affaires de crimes de guerre progresse lentement. En juin 2013, sur les 490 crimes enregistrés par le Parquet général, moins d'un quart avaient été totalement élucidés.

Le Comité consultatif est particulièrement préoccupé par le fait que les personnes appartenant aux minorités nationales continuent d'avoir le sentiment que leur rôle en tant que victimes de crimes de guerre n'est pas suffisamment reconnu. Il note avec une vive préoccupation que pendant la commémoration officielle de l'opération « Tempête » en août 2015, la célébration de la victoire a bénéficié d'une attention plus importante que le souvenir des nombreuses victimes civiles, alors que le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a clairement conclu que « les forces militaires et les forces spéciales de police croates ont commis des meurtres et se sont livrés à des traitements cruels, des actes inhumains, des destructions, des pillages, des persécutions et des expulsions... dans une attaque généralisée et systématique dirigée contre la population civile serbe » dans la région de Krajina. Il est également préoccupant que la plupart des victimes civiles de la guerre attendent toujours la reconnaissance officielle de leur souffrance ou une indemnisation quelconque. En réalité, la majorité des actions civiles engagées devant des tribunaux croates en vue d'obtenir réparation du préjudice moral causé par l'exécution de membres de la famille auraient été rejetées pour des raisons de procédure (souvent liées à la prescription), après quoi les demandeurs ont souvent dû prendre à leur

## Quatrième cycle – Art 4

charge une partie des frais de justice élevés. Le Comité consultatif note un profond sentiment d'inégalité éprouvé par de nombreuses personnes appartenant aux minorités nationales étant donné qu'un ministère des anciens combattants a été créé en 1997 pour contrôler l'application des différentes lois régissant le statut et les droits des anciens combattants de la guerre de 1991-1995, dont une pension, un logement et des bourses d'étude pour les enfants des anciens combattants. Il salue dans ce contexte l'intention du ministère d'élaborer un projet de loi sur les droits de toutes les victimes civiles de la guerre, à la suite de la reconnaissance début 2014 des droits des victimes de violence sexuelle pendant la guerre.

Le profond sentiment d'inégalité qu'éprouvent de nombreuses personnes appartenant aux minorités nationales est exacerbé par la sous-représentation persistante des minorités nationales dans le système judiciaire (voir aussi les commentaires relatifs à l'article 15). Le Comité consultatif considère que le nombre disproportionnellement bas de juges appartenant aux minorités nationales a des conséquences importantes pour l'égalité d'accès aux droits et la volonté des personnes appartenant aux minorités nationales de saisir les tribunaux. Dans ce contexte, il note que 14 affaires restent pendantes devant les tribunaux après de nombreuses années, se traduisant par des litiges concernant des investissements non autorisés par des usagers temporaires et empêchant de ce fait la restitution des biens à leurs propriétaires légitimes.

### *Recommandations*

Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre des mesures pour mettre fin aux inégalités dont sont victimes les personnes appartenant aux minorités nationales en ce qui concerne leur accès à la justice. En particulier, la reconnaissance du statut et des droits de *toutes* les victimes civiles de la guerre doit être accélérée par l'adoption de mesures législatives appropriées basées sur le principe de l'égalité.

Il leur demande aussi de traiter en priorité le problème de la sous-représentation persistante et disproportionnée des minorités nationales dans le système judiciaire pour veiller à ce que les personnes appartenant aux minorités nationales fassent de nouveau confiance à la justice et qu'elles soient encouragées à saisir les tribunaux lorsqu'elles sont victimes d'une inégalité de traitement.

Mesures de promotion de l'égalité pleine et effective des personnes appartenant aux minorités nationales

### *Situation actuelle*

Des mesures positives destinées à améliorer la situation et l'accès aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales qui sont victimes de discrimination sont explicitement mentionnées à l'article 9(2)2 de la loi anti-discrimination et constituent une exception acceptable à l'interdiction de la discrimination. Ces mesures sont appréciées compte tenu des difficultés importantes auxquelles sont confrontées les personnes appartenant aux minorités nationales lorsqu'il s'agit de bénéficier d'une égalité effective. Le Comité consultatif est cependant préoccupé par l'absence de système global permettant de collecter des données désagrégées sur l'égalité, en particulier au niveau central. A chaque fois que la loi sur la protection des données à caractère personnel est invoquée, des informations importantes sur l'accès aux droits des personnes appartenant aux groupes défavorisés, qui sont disponibles localement, sont négligées au niveau central, en dépit du fait que la loi autorise explicitement la désagrégation de données si elle poursuit un intérêt public, si la personne y consent et s'il n'est pas possible d'identifier la personne concernée. Le Comité consultatif considère qu'il faut avoir une compréhension approfondie des problèmes spécifiques rencontrés par les membres des divers groupes basée sur des données désagrégées sur l'égalité, collectées en étroite coordination et consultation avec les représentants des groupes eux-mêmes, pour mettre en place des mesures positives effectives. Une évaluation détaillée est également essentielle pour évaluer l'efficacité des mesures qui ont déjà été prises et qui sont susceptibles de nécessiter des ajustements. Le Comité

consultatif se félicite dans ce contexte qu'une collecte porte-à-porte de données désagrégées, quantitatives et qualitatives, concernant les conditions de vie des Roms, ait été réalisée dans douze campements du comté de Međimurje et qu'une initiative similaire doit être achevée d'ici fin 2015 dans quatre autres comtés.

Le Comité consultatif prend également note de la Stratégie nationale d'intégration des Roms (SNIR) 2013–2020 adoptée en 2012, qui définit les priorités nationales en ce qui concerne l'intégration socio-économique des Roms, en particulier l'éducation (voir les commentaires relatifs à l'article 12), l'emploi, la santé et le logement (voir les commentaires relatifs à l'article 15). Tout en saluant le fait que la stratégie souligne l'importance de la collecte de données et du suivi étroit en vue de sa mise en œuvre effective, et le fait qu'une commission spéciale de suivi de la mise en œuvre de la stratégie ait été créée en 2013, le Comité consultatif prend note avec regret des informations communiquées par des représentants des minorités et des observateurs internationaux selon lesquelles la commission n'a pas prouvé qu'elle avait la capacité suffisante pour suivre et évaluer les progrès sur le terrain et que, dans l'ensemble, trop peu d'attention a été accordée à la mise en œuvre effective des mesures au niveau local. Selon la plupart des observateurs il est problématique que la coordination au niveau central incombe au GOHRRNM. En effet, en tant qu'organe opérationnel au niveau technique et malgré ses efforts et sa détermination, il n'a pas l'autorité ni les fonds suffisants pour exiger la coopération des différents ministères. En outre, il semble que la mise en œuvre des projets financés par l'UE reste partagée entre les autorités locales ou les organisations de la société civile qui ne consultent pas toujours suffisamment les organisations de Roms ou n'encouragent pas suffisamment la capacité des communautés roms à gérer des projets en vue d'acquérir une plus grande autonomie et une meilleure viabilité des résultats sur le long terme. En ce qui concerne le plan d'action 2013-2015, le Comité consultatif note qu'il reprend en grande partie la SNIR 2013-2020 sans préciser suffisamment en détail comment ou quand les différentes mesures doivent être mises en œuvre (voir aussi article 15).

#### *Recommandations*

Le Comité consultatif encourage les autorités à préciser que la collecte de données désagrégées est conforme aux normes internationales et nationales en matière de protection des données à caractère personnel, et à mettre au point des méthodes pertinentes en vue d'obtenir une évaluation globale de l'accès aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales, en consultation avec leurs représentants.

Il les invite également à prêter une plus grande attention à la mise en œuvre effective de la SNIR et des plans d'action correspondants en renforçant la coopération au sein des différents ministères et en allouant les ressources nécessaires au soutien de mesures concrètes à tous les niveaux, en étroite consultation avec les représentants des Roms.

Chypre

*Adopté le 18 mars 2015*

Article 4 de la Convention-cadre

Cadre juridique et institutionnel de lutte contre la discrimination

#### *Situation actuelle*

A la suite de l'adoption des lois de transposition en 2004 et des modifications de la Constitution en 2006, qui rendent le droit de l'Union directement applicable, le cadre législatif à Chypre est généralement considéré comme conforme aux directives de la CE sur l'égalité. Cependant, le cadre

## Quatrième cycle – Art 4

juridique national n'a pas été révisé de manière approfondie pour s'assurer de sa conformité avec les directives ou d'autres normes internationales pertinentes, comme celles contenues dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, et aucune loi ou disposition discriminatoire n'a été abrogée. Etant donné que la population comme les professionnels du droit ont une connaissance limitée des droits et des procédures applicables, les nouvelles dispositions ne sont que rarement invoquées et les tribunaux nationaux continueraient d'examiner les allégations de traitement discriminatoire en fonction de leur compatibilité avec les dispositions préexistantes de la Constitution plutôt qu'avec les normes internationales et européennes en matière de lutte contre la discrimination qui s'appliquent désormais directement. Dans ce contexte, le Comité consultatif regrette que très peu de mesures aient apparemment été prises par les autorités ces dernières années pour sensibiliser la population et plus particulièrement les professionnels du droit et les agents des forces de l'ordre aux dispositions applicables en matière de lutte contre la discrimination. Selon les interlocuteurs du Comité consultatif, la plupart des initiatives de sensibilisation sont prises par des organisations de la société civile mais aussi par le Bureau du Médiateur, les fonds provenant presque exclusivement de la Commission européenne.

Le Bureau du Médiateur continue de jouer un rôle actif, en qualité d'autorité de lutte contre la discrimination et d'autorité pour l'égalité. Alors que la population fait confiance au Bureau et s'adresse régulièrement à lui, il semble régner une certaine confusion quant aux différentes fonctions qu'il occupe et à l'étendue de ses responsabilités s'agissant des questions de discrimination. Le nombre de plaintes reçues par l'autorité de lutte contre la discrimination et l'autorité pour l'égalité invoquant une discrimination fondée sur l'origine ethnique ou raciale reste faible par rapport aux attitudes discriminatoires signalées, dans le secteur privé comme dans le secteur public. Outre le fait que les victimes potentielles de discrimination ne connaissent pas bien les voies de recours auxquelles elle peuvent avoir accès, les frais de justice prohibitifs et la durée de la procédure une fois la plainte déposée continuent de préoccuper vivement le Comité consultatif car ils dissuadent les victimes de porter plainte. Selon des représentants de la société civile qui jouent un rôle dans la défense et la représentation des victimes de discrimination, les personnes appartenant aux groupes défavorisés qui sont les plus exposés à un traitement discriminatoire, comme les Roms, ne signalent que très rarement des incidents, car bien souvent ils ne connaissent pas leurs droits et les mécanismes de réparation qui sont à leur disposition, n'ont pas les moyens financiers nécessaires, et ne sont pas convaincus que le fait d'intenter une action puisse aboutir à une issue qui leur soit favorable. Le Comité consultatif salue dans ce contexte l'approche proactive adoptée par le Bureau du Médiateur pour identifier les problèmes systémiques et se renseigner sur d'éventuelles sources de préoccupation au lieu d'attendre que des plaintes individuelles soient déposées. Une enquête lancée par l'autorité pour l'égalité sur la situation des enfants roms au regard de l'éducation, par exemple, a abouti à la publication d'un rapport en 2011 qui reproche au système d'éducation son approche non inclusive (voir aussi les commentaires relatifs à l'article 12).

Le Comité consultatif regrette vivement que les ressources du Bureau du Médiateur sont toujours sérieusement insuffisantes. Tout en ayant conscience de la situation économique fragile et des mesures d'austérité que le gouvernement a été contraint d'appliquer, il note que le budget consacré au Bureau est resté inchangé depuis 2009, alors que ses fonctions se sont considérablement étendues. En plus de ses responsabilités en qualité d'autorité pour l'égalité et d'autorité de lutte contre la discrimination, le Bureau du Médiateur a aussi été nommé mécanisme national de prévention de la torture (en 2009), institution nationale pour les droits de l'homme (en 2011), autorité indépendante pour les droits des personnes handicapées (en 2011) et organe de suivi pour le retour des migrants en situation irrégulière (en 2013), sans qu'aucune de ces extensions de mandat n'ait été accompagnée d'une augmentation de budget ou d'effectifs. Compte tenu de l'insuffisance des ressources (le bureau compte moins de 30 agents), l'examen des plaintes a pris un retard considérable, ce qui, selon les représentants de la société civile, a une incidence négative sur la capacité des plaignants à obtenir un recours effectif,

notamment dans le cadre d'une procédure ultérieure où le délai de prescription serait arrivé à échéance. Par ailleurs, le Médiateur est toujours nommé par le Président de la République et il n'est pas autorisé à recruter son personnel de manière indépendante. En conséquence, l'institution nationale pour les droits de l'homme ne se verra vraisemblablement pas accorder de « statut A » conformément aux principes de Paris. Le Comité consultatif considère que l'insuffisance de ressources appropriées soulève de graves préoccupations quant à la capacité de l'institution à s'acquitter de ses tâches importantes de manière effective et indépendante.

#### *Recommandations*

Le Comité consultatif recommande vivement aux autorités de sensibiliser les responsables concernés ainsi que la société dans son ensemble aux normes applicables en matière de lutte contre la discrimination, y compris en ce qui concerne les formes multiples de discrimination, en étroite coordination avec les organisations concernées de la société civile. Les efforts doivent notamment viser les groupes qui sont connus pour être les plus exposés à la discrimination, y compris en proposant du matériel d'information dans les langues les plus parlées par ces groupes.

Il invite également les autorités à accroître leur soutien financier et politique au Bureau du Médiateur et à démontrer l'importance accordée par le gouvernement aux multiples fonctions du bureau en lui accordant une totale indépendance et en lui allouant des ressources suffisantes.

Mesures destinées à promouvoir l'égalité pleine et effective et données sur l'égalité

#### *Situation actuelle*

Les garanties contenues dans le système bicommunautaire de la Constitution pour s'assurer qu'aucune discrimination ne résulte de l'appartenance d'une personne à l'une des deux communautés ont effectivement été suspendues conformément à la « doctrine de la nécessité » (voir les commentaires relatifs à l'article 3). En conséquence, les Chypriotes turcs, y compris les Roms qui appartiennent à cette communauté, continuent d'être affectés par les restrictions d'accès à un certain nombre de droits. Il semblerait que cela crée une situation d'inégalité structurelle et d'exclusion qui est exacerbée par le fait que les informations sur les restrictions et les exigences bureaucratiques sont généralement disponibles en grec uniquement (voir aussi les commentaires relatifs aux articles 10 et 15).

Le Comité consultatif se félicite de l'adoption des « mesures stratégiques pour l'inclusion sociale des Roms » soumises à la Commission européenne en janvier 2012, indiquant les principales mesures censées être prises dans les quatre domaines prioritaires établis (éducation, emploi, soins de santé et logement), ainsi que le rapport d'avancement sur la mise en œuvre soumis en décembre 2013. Il rappelle cependant que pour élaborer des politiques et des stratégies efficaces, il convient de mettre en place et de maintenir une consultation étroite avec les représentants du groupe visé. Tout en saluant le fait que des structures administratives reçoivent les familles roms qui viennent des territoires qui ne sont pas contrôlés par le gouvernement et collectent des informations et des données pour répondre à leurs besoins et préoccupations spécifiques, on ne sait pas clairement dans quelle mesure ces informations sont collectées et archivées, conformément aux normes internationales, en vue de l'élaboration de politiques efficaces en faveur de l'égalité effective et de leur intégration dans la société chypriote avec et en consultation avec les représentants des Roms. En dépit du faible nombre de Roms qui résident dans la République, le Comité consultatif regrette qu'aucune organisation n'ait encore été créée pour exprimer leurs opinions et préoccupations, ou pour s'employer à leur faire connaître leurs droits et renforcer leur aptitude à faire valoir ces droits et à soumettre des demandes auprès des agences gouvernementales concernées (voir les commentaires relatifs à l'article 15 ci-dessous).

Par ailleurs, le Comité consultatif a eu l'impression que peu d'efforts avaient été faits pour établir directement le contact avec les représentants des Roms en vue d'améliorer leur situation. Il comprend,

## Quatrième cycle – Art 4

en dépit du fait que les modifications apportées à la Constitution en 2006 ont rendu les mesures positives compatibles avec la Constitution, qu'un certain nombre de tribunaux et de professionnels du droit considèrent toujours que la promotion de l'égalité des groupes défavorisés viole le principe de l'égalité consacré par l'article 28 de la Constitution. Alors que certaines autorités ont reconnu que les mesures visant à promouvoir l'égalité peuvent être plus efficaces lorsqu'elles sont conçues sur la base de données fiables, il n'existe aujourd'hui aucun système global qui permet de collecter régulièrement des données ventilées sur la situation des différents groupes de la société, en ce qui concerne leur accès aux droits, pour mieux promouvoir l'égalité pleine et effective de ces derniers. Le Comité consultatif considère que des efforts concertés doivent être faits pour obtenir une description précise de la situation des différents groupes en ce qui concerne leur accès aux droits, y compris des données désagrégées concernant l'âge et le sexe, pour pouvoir élaborer des politiques ciblées visant à promouvoir l'égalité pleine et effective des groupes respectifs, en étroite coordination avec les représentants.

### *Recommandations*

Le Comité consultatif demande aux autorités d'établir le contact avec les représentants des groupes défavorisés, notamment les Roms, pour faire en sorte que leurs opinions et préoccupations soient directement prises en considération dans l'élaboration de toute stratégie ou politique visant à promouvoir l'égalité pleine et effective de ces groupes.

Le Comité consultatif demande aux autorités de rassembler systématiquement des données désagrégées sur l'égalité, conformément aux normes internationales, pour faire en sorte que toutes les mesures liées à la promotion de l'égalité reposent sur des données fiables. Il convient en outre de mener des actions de sensibilisation sur le rôle et la légalité explicite des mesures positives pour mettre fin aux inégalités structurelles et promouvoir l'égalité plus efficacement.

République tchèque

*Adopté le 16 novembre 2015*

## Article 4 de la Convention-cadre

### Législation contre la discrimination et sa mise en œuvre

#### *Situation actuelle*

Le Comité consultatif rappelle que la loi antidiscrimination de 2009 a transposé dans le droit tchèque la Directive 2000/43/CE du Conseil européen sur l'égalité raciale et la Directive 2000/78/CE du Conseil européen sur l'égalité dans l'emploi. La loi interdit la discrimination, directe et indirecte, fondée notamment sur la race, l'origine ethnique et la nationalité dans les domaines de l'emploi, des soins de santé, de l'éducation, de la protection sociale, de l'accès aux services et du logement et désigne les juridictions compétentes pour régler les litiges en matière de discrimination.

Le Comité consultatif note également que le Défenseur public des droits (Médiateur) a été mandaté pour être l'organe tchèque chargé de l'égalité de traitement et de la lutte contre la discrimination, notamment en aidant les victimes de discrimination à saisir les tribunaux, en publiant des rapports et en formulant des recommandations sur les questions de discrimination. Il se félicite, dans ce contexte, de la publication, en juin 2012, du rapport du Défenseur public sur l'origine ethnique des élèves scolarisés dans des « écoles spéciales » dans lequel, après avoir examiné la situation dans 67 « écoles élémentaires pratiques » choisies au hasard, il a conclu à l'existence d'une discrimination indirecte et a recommandé que la loi relative à l'éducation soit modifiée afin d'éviter qu'un nombre disproportionné de Roms soient orientés vers des « écoles pratiques » (pour plus de précisions, voir article 12).

Le Bureau du défenseur public des droits continue d'être soutenu par la population et chaque année, un nombre considérable de plaintes, qui va croissant, lui sont soumises (8 202 en 2014, contre 6 339 en 2010). Le Comité consultatif note cependant que le mandat du défenseur public demeure limité, puisqu'il n'est pas habilité à engager des actions en justice ou à mener des enquêtes sur des cas individuels. Sa compétence ne lui permet en effet que d'adresser des recommandations non contraignantes aux autorités. En outre, le médiateur ne peut pas contrôler la législation, ni conseiller les autorités pendant le processus d'élaboration des textes de loi. Sa capacité à lutter contre la discrimination s'en trouve considérablement affaiblie.

#### *Recommandations*

Le Comité consultatif demande aux autorités de continuer à soutenir et à coopérer avec le Bureau du Défenseur public des droits, afin de lui permettre de jouer son rôle avec efficacité, notamment en ce qui concerne la mise en application des recommandations du Défenseur.

Le Comité consultatif invite également les autorités à élargir le mandat du Défenseur public des droits, notamment en ce qui concerne la possibilité de mener ses propres enquêtes et d'engager des actions en justice.

#### Mise en œuvre des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination à l'égard des Roms

##### *Situation actuelle*

La situation de la minorité rom reste le problème social le plus pressant dans la République tchèque. Le Comité consultatif note que les autorités ont poursuivi leurs efforts pour lutter contre la discrimination et mener des politiques favorables à l'inclusion des Roms. Fortes de l'expérience acquise pendant la mise en œuvre de la Stratégie d'intégration des Roms 2010-2013, les autorités ont élaboré la Stratégie de lutte contre l'exclusion sociale 2011-2015 et la Stratégie nationale pour l'intégration des Roms 2014-2020 (adoptée en février 2015). Il note que les objectifs fixés par la Stratégie pour l'intégration des Roms 2010-2013 et la Stratégie de lutte contre l'exclusion sociale n'ont pas été atteints, notamment en l'absence des budgets nécessaires pour mettre en œuvre les mesures individuelles et d'indicateurs permettant de mesurer leur impact. L'évaluation de la Stratégie de lutte contre l'exclusion sociale 2011-2015 a révélé que le Plan d'action pour l'exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme de 2012, présenté par le Gouvernement tchèque au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, n'a pas du tout été mis en application. De plus, le Conseil chargé des affaires de la minorité rom, qui était le principal organe responsable de sa mise en œuvre, n'avait pas le pouvoir, compte tenu de la faiblesse de son mandat, de contraindre les autorités locales et régionales à prendre des mesures, ni de les sanctionner si elles ne les prenaient pas. De plus, les Roms n'ont pas été suffisamment associés, en tant que principaux bénéficiaires, à la mise en œuvre de la Stratégie de lutte contre l'exclusion sociale 2011-2015. La possibilité n'a pas été donnée aux Roms de s'investir activement ou de participer à la programmation, la mise en œuvre et l'évaluation des différentes mesures. Ils ont plutôt été considérés comme les bénéficiaires passifs de mesures développées pour eux par la société majoritaire.

Le Comité consultatif prend note de l'adoption de la Stratégie nationale pour l'intégration des Roms 2014-2020. La Stratégie, bien plus détaillée que les documents d'orientation précédents, fixe les objectifs à atteindre et les délais à respecter, définit des indicateurs de performance et répartit les responsabilités dans les domaines clés que sont l'emploi, la santé, le logement, la protection sociale, l'éducation, le soutien à la culture rom et à la langue romani, la sécurité personnelle et le surendettement. Le Comité consultatif considère qu'il est trop tôt pour se prononcer sur l'efficacité de la Stratégie, mais constate que les politiques mises en œuvre dans le cadre des stratégies précédentes n'ont atteint leurs objectifs dans aucun des domaines prévus et demande aux autorités de mobiliser toutes les ressources nécessaires pour accomplir des progrès réels dans l'intégration des Roms. Il note

## Quatrième cycle – Art 4

cependant que les autorités n'ont organisé ni présentation publique de la Stratégie, ni débat public à son sujet avant de procéder à son adoption, limitant sa publicité à un communiqué de presse. Ce fait, combiné à l'attitude négative de la société vis-à-vis des Roms, est un des facteurs qui pourrait nuire à l'efficacité de la Stratégie.

Dans ce contexte, le Comité consultatif note avec regret qu'à la différence des autres minorités nationales, les Roms sont toujours confrontés à des difficultés et à des discriminations graves et tenaces, notamment en ce qui concerne l'accès à l'emploi, aux services de santé et à l'enseignement général et supérieur, la ségrégation en matière de logement, l'expulsion des centres villes, l'antitsiganisme généralisé et les propos haineux. Aucun progrès n'a été accompli à ce jour, notamment pour ce qui est de la diminution du nombre d'enfants roms scolarisés dans les « écoles pratiques » (pour plus de précisions, voir article 12).

Le Comité consultatif déplore en particulier la discrimination systématique dont les Roms font l'objet sur le marché du logement, de nombreux propriétaires refusant de leur accorder un bail en raison de leur origine ethnique, qui entretient le cercle vicieux des « résidences » installées à la périphérie de nombreuses communes. Ces lieux d'hébergement extrêmement chers et de qualité médiocre, où des familles entières sont entassées dans une pièce unique, sans équipements sanitaires adéquats, sont gérés par des entrepreneurs privés et financés par des subventions municipales payées directement aux propriétaires. Selon les autorités, quelque 100 000 personnes vivent dans de telles résidences. Leur situation géographique, généralement éloignée des centres ville et mal desservie par les transports, accroît la ségrégation et la marginalisation des Roms, réduit leurs perspectives d'emploi et limite l'accès de leurs enfants aux établissements scolaires ordinaires. Dans ce contexte, le Comité consultatif note également avec vive inquiétude que selon les informations fournies par les médias, une modification à la loi relative à l'assistance en cas de besoin matériel, entrée en vigueur en mai 2015, a transféré aux municipalités la responsabilité autrefois assumée par les services de l'emploi de se prononcer sur les demandes d'aides au logement. De nombreuses municipalités ont apparemment commencé à utiliser cette nouvelle compétence et le nombre de demandes rejetées a considérablement augmenté ces derniers mois, menaçant quelque 17 000 personnes d'expulsion.

Le Comité consultatif a également appris, avec de profonds regrets, que l'origine ethnique des enfants roms confiés à l'assistance publique était enregistrée par les autorités régionales, sans l'accord de leurs parents ou tuteurs légaux, ce qui avait un effet discriminatoire sur leur possibilité de bénéficier d'un placement en famille d'accueil. En particulier, la pratique adoptée par les travailleurs sociaux en charge de la protection de l'enfance, consistant à attribuer aux enfants des caractéristiques quasi-ethniques (« Rom », « à moitié Rom », « ressemble à un Rom ») est inadmissible, incompatible avec la Convention-cadre et ne doit plus avoir cours.

Par ailleurs, l'antitsiganisme généralisé et les discours de haine visant à intimider les Roms et consistant à menacer les résidents locaux de persécutions, d'agressions verbales et de violences physiques continuent d'être un sujet de préoccupation majeur. Parmi les faits les plus graves, des organisations politiques d'extrême droite, comme le Parti ouvrier pour la justice sociale (DSSS), organisent des rassemblements et des marches sur les lieux d'habitation des Roms, comme à České Budějovice et à Duchcov en 2013 et à Ostrava en 2013 et 2014, qui se terminent souvent par des affrontements violents avec la police. Ce qui est particulièrement inquiétant, c'est que l'antitsiganisme ne se limite pas aux partis politiques d'extrême droite comme le DSSS, qui n'a recueilli que 0,86 % des suffrages aux élections législatives de 2013 et n'a obtenu aucun siège. En effet, d'autres partis politiques font ouvertement appel aux sentiments anti-Roms dans leurs campagnes électorales, le chef du parti populiste de droite, Aube de la démocratie directe, ayant par exemple demandé aux Roms de « retourner en Inde ». Le Comité consultatif constate avec regret qu'une partie de la population tchèque est réceptive à ce type de message et aux partis politiques qui les promeuvent. Pire encore, même des personnalités politiques de premier plan, comme le Président de la sous-commission du Sénat chargée des droits de l'homme et de l'égalité des chances, qui représente les Démocrates-

chrétiens modérés, et le maire de la ville de Vsetín, n'hésitent pas à utiliser un langage incendiaire et à qualifier les Roms d'« inadaptables » ou d'« antisociaux ».

#### *Recommandations*

Le Comité consultatif exhorte vivement les autorités à s'employer, avec persévérance et efficacité, à prévenir et à lutter contre les inégalités et la discrimination subies par les Roms, en prenant les sanctions qui s'imposent, et à promouvoir la tolérance et les attitudes non discriminatoires au sein de la population majoritaire.

D'une manière générale, les représentants des Roms devraient être étroitement associés à tous les projets et activités qui les concernent, comme ceux mis en œuvre dans le cadre de la Stratégie de lutte contre l'exclusion sociale 2011-2015, la Stratégie nationale pour l'intégration des Roms 2014-2020, et toute autre initiative, en particulier dans le secteur du logement.

Le Comité consultatif demande aux autorités de redoubler d'efforts pour lutter contre les manifestations d'intolérance, de racisme et de xénophobie dans la société tchèque, d'assurer un suivi plus efficace de la situation, de mener des enquêtes et, s'il y a lieu, de prendre les sanctions qui s'imposent.

#### Allégations concernant la stérilisation de femmes roms sans leur consentement préalable, libre et éclairé

#### *Situation actuelle*

Le Comité consultatif rappelle que le Gouvernement tchèque a fait une déclaration publique en novembre 2009, dans laquelle il a présenté officiellement ses excuses aux femmes roms stérilisées sans leur consentement préalable, libre et éclairé. Il note par ailleurs que plusieurs femmes ayant été stérilisées sans leur consentement préalable, libre et éclairé n'ont pas obtenu réparation et continuent de faire valoir leurs droits devant les tribunaux.

Dans ce contexte, le Comité consultatif se félicite de ce qu'un projet de loi relative à l'indemnisation des victimes de stérilisation forcée est actuellement élaboré par le ministère des Droits de l'homme et de l'Egalité des chances. Cette loi, si elle est adoptée, définira les règles qui permettront de venir en aide aux personnes stérilisées entre 1966 et 2012 et qui n'ont pas réussi à obtenir réparation par voie judiciaire ou d'une autre manière, et de rendre enfin, un tant soit peu, justice aux victimes.

#### *Recommandation*

Le Comité consultatif exhorte les autorités à indemniser sans plus attendre toutes les personnes stérilisées sans leur consentement préalable, libre et éclairé. Les autorités devraient assurer le respect systématique des dispositions juridiques sur le consentement préalable et éclairé.

Danemark

*Adopté le 20 mai 2014*

#### Article 4 de la Convention-cadre

#### Législation contre la discrimination et sa mise en œuvre

Le Comité consultatif rappelle qu'une solide base législative a été mise en place au Danemark pour protéger les individus contre la discrimination. Bien que la Constitution du Danemark ne contienne pas de disposition générale concernant l'égalité et la lutte contre la discrimination, elle stipule à l'article 71(1) du chapitre VIII qu'« aucun citoyen danois ne peut être privé de sa liberté au motif de ses convictions politiques ou religieuses, ou encore de son origine ». Cette disposition est complétée par

## Quatrième cycle – Art 4

une législation secondaire, plus détaillée. En particulier, la loi relative à l'interdiction de la discrimination sur le marché du travail, adoptée en 1996, offre une protection juridique civile contre la discrimination sur le marché du travail. En cohérence avec la tradition danoise qui consiste à régler le marché du travail par des conventions collectives entre les partenaires sociaux, les dispositions de cette loi peuvent être remplacées par les dispositions des conventions collectives à la condition que celles-ci fournissent une protection contre la discrimination au moins équivalente, voire meilleure, que les dispositions statutaires de la loi.

En outre, pour renforcer la protection offerte par la loi de 1971 relative à l'interdiction de la discrimination au motif de la race, la loi pénale relative à l'interdiction de la discrimination au motif de la race adoptée en 1987 couvre les motifs ci-après : la race, la couleur de peau, l'origine nationale ou ethnique, les convictions et l'orientation sexuelle. Elle contient également une interdiction de la discrimination dans la fourniture des biens ou des services, et concernant l'accès aux manifestations et aux lieux publics.

Le Comité consultatif souhaite enfin rappeler et saluer la loi de 2003 sur l'égalité de traitement ethnique, qui interdit la discrimination fondée sur l'origine raciale et ethnique en ce qui concerne l'accès à la protection sociale, notamment la sécurité sociale et les soins de santé, les prestations sociales, l'éducation et l'accès aux biens et services, comme le logement, et qui prévoit un dédommagement pécuniaire pour les victimes de discrimination. La loi inclut par ailleurs des dispositions relatives au partage de la charge de la preuve et interdit la victimisation, protégeant ainsi les individus de tout traitement ou conséquence préjudiciable faisant suite à une plainte ou à une action en justice destinée à faire respecter le principe de l'égalité de traitement.

Le Comité consultatif note avec satisfaction que la loi relative au Conseil pour l'égalité de traitement, instance créée en 2009 pour examiner les plaintes pour discrimination, a été modifiée en 2012 pour exiger que le président du Conseil soit un juge de la Haute Cour et que les vice-présidents soient des juges de juridictions urbaines, renforçant ce faisant le statut et l'expertise du Conseil.

Dans ce contexte, le Comité consultatif note que le nombre d'affaires examinées par le Conseil a connu une progression constante tous les ans. Selon les informations fournies par le ministère de l'Emploi, de 64 affaires en 2009 puis de 122 en 2010, le nombre d'affaires est passé à 263 en 2013, dont 41 concernaient des allégations de discrimination fondée sur l'origine raciale ou ethnique. Les autres affaires concernaient des allégations de discrimination au motif du sexe, de l'âge, du handicap, de l'orientation sexuelle, des opinions politiques, de l'origine sociale, de la religion ou des convictions. Toutefois, on constate une connaissance encore insuffisante de l'existence du Conseil, même si celle-ci s'est améliorée depuis sa création il y a quatre ans. Certains rapports font en outre état d'un manque de confiance quant à son efficacité en tant que recours pour les personnes appartenant à des groupes différents, ainsi que d'une appréhension des victimes à se faire connaître, par crainte des effets préjudiciables que pourrait avoir une action en justice. Selon le Comité consultatif, il faudrait que les mécanismes de plaintes pour discrimination soient plus largement connus et plus facilement accessibles.

Le Comité consultatif constate toutefois qu'en 2012 le Conseil pour l'égalité de traitement et le Conseil pour les minorités ethniques, créé en 1999 et menant ses activités sous l'égide du ministère chargé de l'Enfance, de l'Égalité entre les sexes, de l'Intégration et des Affaires sociales et l'Institut danois des Droits de l'homme, ont organisé une série de rencontres publiques visant à sensibiliser à la protection juridique accessible en cas de discrimination ethnique. De plus, le Comité consultatif prend note avec satisfaction de l'information figurant dans le rapport étatique, selon laquelle 2,7 millions € ont été alloués en 2012-2015 au soutien d'initiatives en faveur de la citoyenneté civique et contre la discrimination ethnique.

Il est toutefois regrettable que les ressources mises à la disposition du Conseil pour l'égalité de traitement, avec un budget de fonctionnement annuel de 250 000 € et un personnel administratif travaillant à mi-temps, ne lui permettent pas de développer davantage ses activités. Le Comité consultatif accueille favorablement l'information récente concernant la création d'une unité « antidiscrimination » au sein du secrétariat du Conseil, dotée d'un budget de 1,3 million € pour la période 2014-2016. Il note que l'objectif de l'unité est d'œuvrer pour l'égalité et contre la discrimination à l'égard des personnes handicapées et des minorités ethniques, et d'organiser des activités visant à prévenir et à faire diminuer les cas de discrimination.

#### *Recommandation*

Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à renforcer auprès de la population la visibilité, l'accessibilité et la connaissance des travaux du Conseil pour l'égalité de traitement, concernant en particulier les groupes exposés au risque de discrimination, et à fournir à cette instance les ressources qui lui sont nécessaires pour s'acquitter efficacement de sa mission.

#### Collecte de données

Le Comité consultatif note qu'il n'y a pas eu d'évolutions significatives concernant la collecte de données au Danemark ces dernières années. Le registre central de la population (CPR) du Danemark fournit des informations sur le lieu et la date de naissance des personnes, leur état matrimonial et leur nationalité. Sur la base des données figurant dans le registre central, « Statistics Denmark » élabore régulièrement des statistiques sur l'âge, le genre, l'état matrimonial, la nationalité, le lieu de naissance, l'adresse actuelle et la situation familiale. Conformément à la loi sur le traitement des données à caractère personnel, « Statistics Denmark » ne collecte pas de renseignements sur l'origine ethnique, la race ou la religion. À ce propos, le Comité consultatif note que quelques informations supplémentaires, quoique fragmentaires, sur les langues parlées par les locuteurs danois non natifs sont collectées par le ministère de l'Éducation pour évaluer les compétences linguistiques des enfants à leur entrée en maternelle, l'objectif étant de baser l'instruction sur les capacités et les compétences linguistiques propres à chacun.

Dans ce contexte, le Comité consultatif souhaite rappeler que les normes internationales n'empêchent pas les États de collecter des données sur la nationalité, l'origine ethnique et les langues parlées au sein de la famille. Au contraire, les Recommandations pour les recensements de la population et des logements de 2010, préparées par la Conférence des statisticiens européens en collaboration avec l'Office statistique des Communautés européennes (EUROSTAT) et la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, prévoient que les pays multiethniques où résident des minorités établies depuis longtemps et/ou des populations immigrées récemment arrivées peuvent souhaiter collecter des renseignements sur la composition ethnique de la population, sa langue maternelle, la connaissance et la pratique des langues, ainsi que sur les communautés et les confessions religieuses. Ces données sont utiles à la compréhension de la diversité culturelle de la population et de la place des groupes ethniques dans la société, ainsi que pour la définition et le suivi de politiques de non-discrimination basées sur des faits.

#### *Recommandation*

Le Comité consultatif appelle les autorités à trouver les moyens d'obtenir des données fiables sur la situation de tous les groupes, indépendamment de leur reconnaissance officielle en tant que minorité nationale. Cette collecte de données devrait se faire en étroite consultation avec les personnes concernées, tout en respectant pleinement les normes internationales de protection des données à caractère personnel.

### Institut danois des droits de l'homme

Le Comité consultatif relève avec intérêt que, depuis l'adoption du troisième Avis sur le Danemark, le statut et le mandat de l'Institut danois des droits de l'homme (DIHR) ont évolué, et que son indépendance a été renforcée par l'adoption, en juin 2012, d'une nouvelle loi. Le mandat du DIHR, précédemment axé sur la recherche, la promotion et la coordination de projets en faveur des droits de l'homme au Danemark et à l'étranger, a été nettement étendu pour couvrir la promotion de l'égalité de traitement de toutes les personnes indépendamment de leur sexe, de leurs origines raciales ou ethniques, notamment en apportant une assistance aux victimes de discrimination : dépôt de plaintes, ouvertures d'enquêtes indépendantes sur les cas de discrimination, publication de rapports et soumission de recommandations sur des questions en lien avec la discrimination.

Le Comité consultatif accueille favorablement les informations contenues dans le rapport étatique selon lesquelles le budget du DIHR a été sensiblement augmenté sur la période 2011-2012, en cohérence avec son nouveau mandat, à hauteur de 2,8 millions €, et que ce niveau de financement revu à la hausse a été maintenu en 2013 et 2014. Il note également que l'indépendance du DIHR a été renforcée grâce aux changements apportés à la composition de son conseil d'administration, instance de supervision qui fixe les lignes directrices des activités de l'Institut et nomme son directeur. Sur les 14 membres du conseil d'administration, six sont à présent nommés par les recteurs des universités danoises, six par le Conseil des droits de l'homme, organe mixte qui regroupe des représentants de la société civile et des autorités, un par le Conseil groenlandais des droits de l'homme et un par le personnel du DIHR (qui compte 26 membres).

En plus de sa mission première, le DIHR a apporté son aide dans 70 affaires de discrimination en 2013, alors qu'il n'était intervenu que sur 28 affaires en 2010. Dans la plupart des affaires, son intervention a consisté à donner des conseils aux requérants et à les orienter vers le Conseil pour l'égalité de traitement, le médiateur ou encore les juridictions ordinaires.

Étant donné la nature très récente des changements législatifs, des dispositions organisationnelles et des ajustements budgétaires, le Comité consultatif n'est pas en mesure de commenter l'impact qu'ils pourraient avoir sur l'efficacité du DIHR en termes de promotion des mesures de lutte contre la discrimination et d'aide aux victimes de discrimination. Le Comité consultatif note qu'il faudrait que l'Institut renforce sa collaboration avec les groupes concernés, afin que leurs droits soient protégés et effectivement garantis.

#### *Recommandation*

Le Comité consultatif encourage les autorités à revoir la mise en œuvre de la loi sur l'Institut danois des droits de l'homme – institution nationale des droits de l'homme, afin de veiller à ce que les ressources mises à sa disposition correspondent à son mandat élargi et lui permettent de mener ses tâches à bien, en toute indépendance et en coopération avec les représentants des minorités concernées.

Estonie

*Adopté le 19 mars 2015*

Article 4 de la Convention-cadre

Législation contre la discrimination et sa mise en œuvre

*Situation actuelle*

Le Comité consultatif rappelle que la loi sur l'égalité de traitement, adoptée en 2008, offre une protection contre la discrimination fondée sur la nationalité, la race, la couleur de peau, la religion ou d'autres convictions, l'âge, le handicap et l'orientation sexuelle, mais pas contre la discrimination fondée sur la nationalité. Elle exclut explicitement des motifs possibles de discrimination les obligations linguistiques officielles applicables aux fonctionnaires. Le Comité consultatif note que le bureau du Commissaire à l'égalité entre les femmes et les hommes et à l'égalité de traitement a été chargé de fournir des conseils aux personnes et de les aider à déposer des plaintes pour discrimination, ainsi que de formuler des avis non contraignants concernant des cas présumés de discrimination. Malheureusement, les pouvoirs du Commissaire continuent de se limiter à donner suite aux plaintes et à rédiger des rapports généraux, mais ne lui permettent pas de saisir la justice ou d'assurer un suivi régulier de la mise en œuvre de la législation.

Le Comité consultatif constate que, malgré la création en 2009 du bureau du Commissaire, le nombre de signalements est faible. Il note qu'en 2013, quatre plaintes seulement reçues par le Commissaire avaient trait à des allégations de discrimination fondée sur la nationalité ou sur la race. Pour l'une d'entre elles, le Commissaire a conclu que le plaignant avait en effet été victime de discrimination en raison de sa nationalité. Malheureusement, l'affaire où était impliqué le ministère estonien des Affaires étrangères, a montré les limites du pouvoir du Commissaire dont l'avis n'a pas été pris en considération par l'instance administrative concernée (pour plus de détails, voir sous l'article 15).

Le Comité consultatif note avec préoccupation que le bureau du Commissaire à l'égalité entre les femmes et les hommes et à l'égalité de traitement continue de manquer bien cruellement de ressources humaines et financières. En 2012, des fonds étrangers ont été alloués au Commissaire par le biais d'un programme, mais ils ont été affectés à la promotion d'un seul de ses domaines d'activité (égalité entre les femmes et les hommes).

Aucune modification n'a été apportée à la législation régissant les fonctions et activités du Chancelier de la justice. Ce dernier effectue un contrôle de constitutionnalité de la législation, agit en qualité de médiateur et peut intenter des actions en justice à l'encontre de toute personne morale de droit public. Dans les affaires impliquant exclusivement des particuliers, il peut assurer une médiation et proposer des procédures de conciliation entre la victime et l'auteur allégué de l'acte de discrimination. Il convient toutefois de noter que ces mesures de conciliation n'ont pas caractère obligatoire et que les deux parties au différend doivent être d'accord pour les engager. C'est peut-être la raison pour laquelle la procédure de conciliation n'a été employée qu'une seule fois en 2014.

En 2013, dernière année pour laquelle on dispose d'informations, le Chancelier a reçu 168 plaintes en sa qualité de médiateur, dont 39 pour des cas allégués de discrimination. Le Comité consultatif relève que 12 pour cent des plaintes étaient formulées en russe.

Il convient de saluer les informations relatives aux actions de sensibilisation et de formation menées par le Chancelier de la justice au sein de la société et des services publics concernés, notamment auprès des organes chargés d'assurer le respect des lois, dans le but de faire mieux connaître les moyens juridiques

## Quatrième cycle – Art 4

de se défendre contre la discrimination, et, sur un plan plus général, son mandat. Le Comité se réjouit par ailleurs des informations selon lesquelles, avec l'aide du Chancelier, le « Manuel pour la pratique de l'éducation aux droits de l'homme avec les jeunes – Repères » du Conseil de l'Europe est en cours de traduction en estonien et sera prochainement diffusé massivement auprès des écoles d'Estonie.

### *Recommandations*

Le Comité consultatif invite les autorités à affecter des ressources humaines et financières suffisantes au bureau du Commissaire à l'égalité entre les femmes et les hommes et à l'égalité de traitement, afin qu'il puisse apporter des conseils et une assistance efficaces aux victimes de discrimination dans tout le pays. Il réitère son appel aux autorités afin qu'elles envisagent d'étendre les compétences du Commissaire de façon à ce qu'il puisse lutter plus efficacement contre la discrimination dont sont victimes les personnes appartenant à des minorités nationales.

Le Comité consultatif demande aux autorités de faire en sorte, par des mesures ciblées, que la population dans son ensemble, et surtout les personnes appartenant aux minorités nationales, aient une meilleure connaissance du Chancelier de la justice et de son mandat.

Finlande

*Adopté le 24 février 2016*

### Article 4 de la Convention-cadre

Cadre juridique et institutionnel pour la promotion de l'égalité des personnes appartenant aux minorités nationales

#### *Situation actuelle*

La structure juridique et institutionnelle qui relève des droits de l'homme et en particulier de la non-discrimination a subi des modifications importantes entre 2010 et 2015, ce qui a permis de rationaliser et de renforcer l'engagement du gouvernement à protéger et promouvoir les droits de l'homme, y compris en ce qui concerne les personnes appartenant aux minorités. Les principaux textes juridiques qui présentent un intérêt dans ce contexte sont la loi anti-discrimination (1325/2014), la loi sur le Médiateur anti-discrimination (1326/2014), et la loi sur le Tribunal national de lutte contre la discrimination et de promotion de l'égalité de Finlande (1327/2014), qui sont toutes entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015. La loi anti-discrimination englobe désormais tous les motifs de discrimination et s'applique à toutes les activités publiques et privées, à l'exclusion de la vie privée, de la vie de famille et de la pratique de la religion. L'obligation de promouvoir l'égalité est étendue et concerne non seulement les pouvoirs publics, mais aussi les prestataires d'éducation, les instituts pédagogiques et les employeurs, qui sont tenus d'élaborer des plans de promotion de l'égalité. Seuls les employeurs qui ont au moins 30 salariés sont concernés. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont souligné que le fait que les plans d'actions soient désormais devenus obligatoires devrait contribuer à leur élaboration et leur mise en œuvre, qui jusqu'à présent n'avaient été ni systématiques ni effectives. Cependant, ils font observer que le gouvernement devrait assurer un suivi approfondi.

A la suite de la réforme, le Médiateur pour les minorités a été remplacé par un Médiateur anti-discrimination, qui est désormais chargé de contrôler le respect de la loi anti-discrimination en ce qui concerne tous les motifs de discrimination, à l'exception de l'emploi. Il est habilité à recevoir les plaintes de citoyens, et, si elles sont fondées, à formuler des recommandations, fournir des services de conciliation sur une base volontaire, transférer le dossier au Tribunal national de lutte contre la

discrimination et de promotion de l'égalité, ou porter l'affaire devant les tribunaux bien que ce ne soit pas en son nom.

Bien que son fonctionnement relève désormais du ministère de la Justice et qu'il soit financé par le budget annuel du gouvernement, le Médiateur anti-discrimination est une autorité indépendante et autonome qui rend compte directement au Parlement et qui est libre de désigner son personnel. Selon les interlocuteurs du Comité consultatif, l'institution inspire confiance et la société civile, y compris les représentants des minorités nationales, la considèrent comme indépendante. Cependant, ils craignaient que le mandat élargi du Médiateur ne compromette la protection des droits des minorités, qui était la mission principale de l'institution. Le Médiateur anti-discrimination a informé le Comité consultatif que jusqu'à présent, bien que leur nombre ait diminué, les plaintes liées à l'appartenance ethnique restent la composante la plus importante de sa charge de travail, en particulier en ce qui concerne la discrimination contre les Roms dans tous les domaines de la vie, et on s'attend à ce que leur nombre augmente à nouveau en raison de la vague actuelle d'immigration. Le Comité consultatif est satisfait de constater que le Médiateur anti-discrimination connaît les implications de son nouveau mandat pour sa mission antérieure de protection des minorités. Le Bureau du Médiateur a fait part de son intention de les atténuer grâce à une stratégie d'établissement des priorités et à la réorganisation de ses méthodes de travail (collecte de données plus appropriée, accent sur les cas qui ont un effet de multiplication, campagne de sensibilisation sur la nouvelle structure, etc.).

A la suite de la réforme, le Tribunal national de lutte contre la discrimination de Finlande a également été remplacé par un nouveau Tribunal national de lutte contre la discrimination et de promotion de l'égalité, également chargé de contrôler le respect de la loi anti-discrimination. La personne qui est victime de discrimination ou, avec son consentement, le Médiateur anti-discrimination ou une association de lutte contre la discrimination, peut saisir le Tribunal pour qu'il examine son dossier gratuitement. Le Comité consultatif se félicite de la nouvelle institution et de ses compétences, et du lien établi entre le Médiateur anti-discrimination et le Tribunal. Cependant, il constate également que ce dernier ne peut toujours pas condamner l'auteur de l'infraction à verser des dommages-intérêts à la victime. En outre, certains interlocuteurs considèrent que les actions visant à faire connaître le Tribunal sont trop peu nombreuses. Les observateurs considèrent aussi que sa composition pose problème car il comprend l'association des employeurs du secteur privé (EK) et la Confédération des industries finlandaises (ESK), tout en étant chargé, par exemple, de contrôler que les plans de promotion de l'égalité établis par les employeurs respectent la loi anti-discrimination.

Enfin, au cours de la période de référence, la Finlande a créé le Centre des droits de l'homme qui forme, avec la Délégation des droits de l'homme (un organe dont les membres représentent les défenseurs finlandais des droits de l'homme) et le Bureau du Médiateur parlementaire, l'institution nationale des droits de l'homme qui se conforme aux principes de Paris. Le Centre, qui est fonctionnellement autonome et indépendant, a été établi car il a été jugé que la promotion des droits de l'homme nécessitait une meilleure coordination et coopération et davantage de ressources. Le Comité consultatif reconnaît également le rôle fondamental du Médiateur parlementaire dans la protection des droits de l'homme en général et en particulier en ce qui concerne les Saamis et les Roms. Enfin, un réseau de personnes de contact chargées des droits de l'homme a été établi de manière permanente dans tous les ministères.

#### *Recommandations*

Le Comité consultatif encourage le Médiateur anti-discrimination à continuer d'accorder un degré élevé de priorité à la protection des droits des minorités et à tirer pleinement parti du nouveau cadre institutionnel, en relation avec les autres institutions réformées, pour garantir la protection continue et effective de ces droits dans le cadre de son mandat élargi.

## Quatrième cycle – Art 4

Il invite également les autorités à apporter un soutien politique et financier adapté au Bureau du Médiateur anti-discrimination pour lui permettre de poursuivre efficacement sa mission bien établie de protection des minorités et de remplir son mandat élargi, y compris en prenant en charge les frais de justice pour les parties concernées, et à faire connaître le nouveau Tribunal national de lutte contre la discrimination et de promotion de l'égalité.

Mesures destinées à promouvoir l'égalité pleine et effective des personnes appartenant aux minorités nationales

### *Situation actuelle*

Les mesures programmatiques destinées à garantir la protection globale des droits de l'homme ont été prises au cours de la période 2010-2015 et ont conduit à l'adoption du premier Plan d'action national sur les droits fondamentaux et les droits de l'homme pour 2012-2013, ainsi qu'à d'autres stratégies et plans d'action concernant les langues nationales, les langues sames, et les Roms. Le Comité consultatif se félicite de l'élaboration du premier Plan d'action national sur les droits fondamentaux et les droits de l'homme, qui englobe la protection contre la discrimination, l'égalité et la promotion des droits participatifs pour les personnes appartenant aux minorités, ainsi que le renforcement des bonnes relations ethniques et la lutte contre le racisme. Le Comité consultatif croit comprendre que le deuxième plan d'action, qui est en cours d'élaboration, devrait être axé sur des priorités moins nombreuses et définies plus précisément, pour qu'elles soient mieux coordonnées avec le processus budgétaire par rapport au premier plan. Ont également été mises en œuvre des mesures destinées à promouvoir l'égalité effective et l'accès aux droits pour les personnes appartenant aux minorités nationales, comme la formation dispensée par l'ancien Médiateur pour les minorités en matière de lutte contre la discrimination et le projet des bonnes relations.

Si le Comité consultatif examinera en détail certaines de ces mesures et les stratégies linguistiques aux articles 10, 12, 14 et 15, plusieurs de ses interlocuteurs ont souligné que le principal souci avec ces documents programmatiques était leur mise en œuvre. Bien qu'ils aient été soigneusement préparés dans le cadre d'un processus inclusif, bien souvent les plans d'action et les stratégies ne développent pas tout leur potentiel et n'atteignent pas les objectifs souhaités en raison de ressources humaines et/ou financières insuffisantes. Tout en reconnaissant qu'il incombe au gouvernement d'allouer les ressources de la manière la plus appropriée en tenant compte de toute circonstance donnée, le Comité consultatif estime qu'il est important d'évaluer attentivement les effets de ces décisions sur les personnes appartenant aux communautés minoritaires, surtout si elles sont défavorisées, pour éviter de mettre en péril les progrès déjà accomplis et la confiance instaurée.

Bien que, selon l'évaluation de la Politique nationale de 2009 pour les Roms, réalisée en 2013, des progrès aient été accomplis, en particulier en ce qui concerne l'éducation de base, l'enseignement, la connaissance et la coordination des questions roms aux niveaux national et local, l'emploi des Roms et la formation des adultes, ainsi que le logement, ces questions restent particulièrement préoccupantes, essentiellement en raison de la discrimination dont les Roms font l'objet dans tous ces domaines. Le Comité consultatif note que les autorités et les représentants des minorités sont d'accord sur le fait que des résultats positifs ont été obtenus dans certains domaines comme l'éducation, du fait de la consultation et de la participation des Roms au processus décisionnel tant au niveau national que municipal, en plus des fonds spécialement consacrés. L'engagement des ONG et leur participation à la mise en œuvre de la politique ont également contribué à faire connaître la politique aux bénéficiaires au moyen de projets et d'initiatives développés par ceux qui comprennent les questions et les besoins sur le terrain.

Néanmoins, le Comité consultatif a eu l'impression que tous les interlocuteurs partageaient l'avis que les lacunes dans la mise en œuvre du Premier plan d'action national provenaient du fait qu'il n'y avait

pas de ligne budgétaire qui lui était dédiée, et que le financement était plutôt assuré par des transferts discrétionnaires du gouvernement (par exemple ministère de l'Éducation), ou par l'UE (par exemple les Fonds structurels et d'investissement européens). Le Comité consultatif croit comprendre que, pour l'instant, aucune ressource spécifique n'a été affectée pour poursuivre la mise en œuvre du plan, à l'exception de la ligne budgétaire consacrée à l'éducation et, potentiellement, des fonds de l'UE. En outre, la mise en œuvre au niveau local est entravée par des ressources insuffisantes mais aussi par le fait que la répartition des tâches dans les communes n'est pas claire.

Le Comité consultatif note aussi avec préoccupation, comme le reconnaissent les autorités et les organisations de minorités elles-mêmes, que la discrimination reste généralisée. Les jeunes et les adultes ont du mal à trouver leur place dans la société en raison d'un faible niveau d'instruction et de la discrimination dont ils font l'objet pour accéder au marché de l'emploi, mais aussi parce qu'ils sont de plus en plus nombreux dans la communauté à prendre conscience du fait que certaines coutumes traditionnelles rendent la participation à la société plus difficile, surtout pour les femmes. Enfin, le Conseil consultatif sur les affaires Roms a aussi averti le Comité consultatif de l'augmentation préoccupante de la discrimination à l'égard des Roms non finlandais, qui se sont installés dans le pays au cours des dernières décennies. Étant donné que ce sont souvent des citoyens de l'UE, ils ne relèvent pas de la politique d'intégration des migrants et ils reçoivent une assistance dans un centre d'accueil de jour à Helsinki, mais qui reste précaire.

#### *Recommandations*

Le Comité consultatif encourage les autorités à accorder la priorité à la mise en œuvre des mesures déjà prévues dans les plans d'action et stratégies nationaux et à leur affecter des ressources, en recherchant des synergies pour limiter autant que possible les dépenses. Il leur demande également de veiller à ce que, dans le deuxième Plan d'action national sur les droits de l'homme, les droits des minorités continueront de figurer parmi les priorités.

En ce qui concerne les Roms, il invite les autorités à affecter des ressources pour poursuivre la mise en œuvre du Plan d'action national, en mettant un accent particulier sur la formation des adultes et la lutte contre la discrimination dans l'accès au marché de l'emploi.

#### Collecte de données sur l'égalité

Le Comité consultatif est conscient du fait qu'il n'existe pas de données ventilées sur le nombre, la structure par âges ou la situation socio-économique des personnes appartenant aux minorités en Finlande. Cela est essentiellement dû au fait que la population en Finlande n'est pas recensée selon son appartenance ethnique ; il n'existe donc aucune statistique en la matière. Des rapports et des enquêtes thématiques ad hoc ont été réalisés ces dernières années par différents ministères. Notamment en ce qui concerne la population rom, plusieurs études ont été réalisées pour mieux comprendre la discrimination dont elle fait l'objet dans tous les domaines de la vie, ce qui a permis d'orienter des politiques et une multitude de projets. Ils comprennent des campagnes de lutte contre la discrimination, un portail spécifique sur les Roms pour sensibiliser la population majoritaire, des initiatives culturelles visant les jeunes, le logement, le dialogue avec la société civile rom, et des projets visant à la réinsertion des femmes roms incarcérées. En 2012-2014, La Ligue finlandaise des droits de l'homme a mené un projet avec succès (la coopération comme base). Il visait les communautés roms et les ONG pour les sensibiliser davantage à ce que constitue une discrimination et fournissait des conseils sur la manière de la combattre.

Néanmoins, le Comité consultatif considère que la collecte régulière de données fiables et ventilées sur l'égalité, concernant le nombre de personnes appartenant aux minorités nationales et leur situation, permet de mieux comprendre les difficultés spécifiques auxquelles doivent faire face les membres des

## Quatrième cycle – Art 4

différents groupes, et d'adopter et de mettre en œuvre des politiques effectives de protection des minorités et de promotion de l'égalité.

### *Recommandation*

Le Comité consultatif invite les autorités à collecter des données ventilées sur l'égalité concernant la situation des personnes appartenant aux minorités, y compris en réalisant des enquêtes et en établissant des rapports thématiques, en vue d'adopter et de mettre en œuvre des politiques effectives de protection des minorités et de promotion de l'égalité.

Allemagne

*Adopté le 19 mars 2015*

Article 4 de la Convention-cadre

### Cadre législatif et institutionnel de la lutte contre la discrimination

#### *Situation actuelle*

La loi générale sur l'égalité de traitement, adoptée en 2006, est désormais en vigueur depuis plus de huit ans. Le Comité consultatif demeure préoccupé par le fait que la loi prévoit plusieurs exceptions, affaiblissant ses effets dans la pratique. De plus, elle s'applique uniquement aux relations de droit privé ; par conséquent, les actes des pouvoirs publics, y compris par exemple de la police et des autorités éducatives, ne sont pas couverts par ses dispositions (voir ci-après, les articles 6 et 12). En cas de discrimination commise par des pouvoirs publics, la seule possibilité pour les plaignants est de saisir le tribunal administratif, invoquant le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi consacré par l'article 3, paragraphe 3 de la Constitution. Toutefois, alors que la loi générale sur l'égalité de traitement prévoit des recours, il n'y a aucun moyen d'obtenir des dommages-intérêts dans ce type de procédure. Des personnes appartenant à des minorités nationales continuent de se dire préoccupées par cette situation. Plus généralement, des acteurs de la société civile ont aussi rappelé à plusieurs reprises la nécessité de renforcer la loi générale sur l'égalité de traitement en tant que telle, ainsi que la position institutionnelle, l'indépendance et les ressources de l'Agence fédérale contre la discrimination.

Le Comité consultatif se félicite des efforts considérables déployés ces dernières années, notamment par cette Agence, pour rendre la législation contre la discrimination et les voies de recours plus accessibles pour le public. Un réseau de dix bureaux contre la discrimination a été établi dans des villes en dehors de Berlin, avec le soutien de l'Agence, dans le cadre d'un projet pilote. Dix des *Länder* ont aussi rejoint la Coalition contre la discrimination lancée par l'Agence en 2011, avec pour but d'associer les *Länder* et les autorités locales plus directement à la lutte contre la discrimination. L'Agence a aussi poursuivi son travail de recherche, entre autres en menant une étude de grande ampleur sur les attitudes à l'égard des Sintis et des Roms dans le cadre de son année thématique sur la discrimination ethnique en 2014 (voir ci-après, article 6).

Le Comité consultatif constate avec regret que la loi générale sur l'égalité de traitement reste méconnue du grand public, malgré les efforts de sensibilisation encourageants mentionnés ci-dessus. Par ailleurs, peu d'avocats semblent connaître cette loi, même si une formation pour les avocats organisée par l'Institut allemand des droits de l'homme ces dernières années pourrait changer la situation. Le faible rôle attribué à l'Agence et aux organisations non gouvernementales dans les affaires concernant des particuliers crée aussi des obstacles à l'application de la loi dans la pratique. Le Comité consultatif souligne que, fréquemment, les victimes de la discrimination sont vulnérables et manquent de ressources financières. Alors qu'elles peuvent avoir accès à une aide juridictionnelle, les affaires où

elles en bénéficient ne sont généralement pas attrayantes pour les avocats, en particulier dans des domaines du droit qu'ils connaissent mal. Le Comité consultatif partage les préoccupations exprimées à plusieurs reprises par la société civile selon lesquelles cette situation générale entrave l'application de la loi générale sur l'égalité de traitement, y compris par des personnes appartenant à des minorités nationales. Il insiste sur le fait que, compte tenu de la nature même de la discrimination, qui porte atteinte de manière fondamentale à leurs caractéristiques essentielles et inaliénables, il est particulièrement important que l'accès à la justice soit le plus simple possible pour les victimes de discrimination.

L'Agence fédérale contre la discrimination a indiqué que, sur 19 700 enquêtes qui lui ont été soumises depuis 2006, seules six portaient sur la discrimination de personnes appartenant à des minorités nationales (toutes concernant des Sintis et des Roms). Il n'existe pas de statistiques globales sur le nombre d'affaires dans lesquelles une victime appartenant à une minorité nationale a choisi de demander conseil à d'autres structures. Toutefois, le Comité consultatif note que la section de Rhénanie-Palatinat de l'Association des Sintis et Roms allemands indique recevoir en moyenne 50 plaintes pour discrimination par an. Le Comité consultatif a aussi eu des informations selon lesquelles des Sintis et des Roms auraient été victimes de discrimination dans l'accès à l'éducation, l'emploi et au logement (voir ci-après, les commentaires relatifs aux articles 12 et 15). Ainsi qu'indiqué dans le précédent cycle de suivi, le Comité consultatif déplore qu'en raison du manque de statistiques globales sur les affaires portées devant les juridictions en vertu de la loi générale sur l'égalité de traitement, il soit difficile d'évaluer les effets de cette loi sur la lutte contre la discrimination fondée sur l'origine ethnique ou l'appartenance à une minorité ethnique.

#### *Recommandations*

Le Comité consultatif demande aux autorités allemandes d'examiner les effets dans la pratique de la loi générale sur l'égalité de traitement en vue de son renforcement afin de veiller à ce qu'elle assure une protection efficace contre la discrimination. Cet examen devrait porter notamment sur les domaines du droit couverts par la loi, les acteurs soumis à ses dispositions, l'incidence des exceptions sur son efficacité dans la pratique et la représentation des victimes en justice, y compris la possibilité d'ouvrir des actions représentatives ou collectives.

Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à continuer de soutenir les efforts visant à faire connaître au public et aux professionnels du droit les dispositions de la loi générale sur l'égalité de traitement et les moyens de recours accessibles aux victimes de la discrimination, y compris lorsque celle-ci est le fait d'acteurs publics.

Le Comité consultatif appelle donc de nouveau les autorités à envisager la possibilité d'élargir les compétences de l'Agence fédérale contre la discrimination, afin que cette dernière soit en mesure de lutter plus efficacement contre les discriminations. Il les invite aussi à s'assurer que l'Agence dispose de ressources suffisantes pour mener à bien sa mission.

#### Données sur l'égalité

##### *Situation actuelle*

Le Comité consultatif comprend la réticence des autorités vis-à-vis de la collecte ou de la diffusion de données personnelles sensibles, en particulier celles concernant l'origine ethnique, au vu de l'usage abusif qu'en avait fait le régime national-socialiste. Il reconnaît aussi que beaucoup de personnes appartenant aux minorités nationales partagent ces réserves. Il n'existe donc pas de statistiques officielles concernant le nombre de personnes appartenant à des minorités nationales en Allemagne. Il n'existe pas non plus de données fiables sur l'égalité d'accès aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales.

## Quatrième cycle – Art 4

Le Comité consultatif observe que, si les raisons historiques expliquant l'absence de ces données sont bien connues, il est difficile, dans ces circonstances, d'analyser la situation des personnes appartenant à des minorités nationales concernant l'égalité d'accès aux droits et de concevoir des politiques ciblées pour promouvoir leur égalité pleine et effective. Il met à nouveau en garde contre le fait de penser, en l'absence de données sur l'égalité ventilées par appartenance ethnique ou statut de minorité, que l'appartenance à une minorité nationale n'a aucune incidence sur la situation économique, sociale ou culturelle d'une personne. Cette préoccupation se reflète dans des domaines tels que l'égalité d'accès à l'éducation, à l'emploi et au logement (voir les commentaires relatifs aux articles 12 et 15 ci-après). Il note par ailleurs qu'il existe des moyens d'obtenir des données statistiques fiables liées à la population minoritaire tout en respectant pleinement les normes internationales en matière de protection des données à caractère personnel – en particulier les principes de libre consentement, d'anonymat et de libre identification – et en permettant une identification multiple et situationnelle. Le Comité consultatif estime que ces possibilités devraient être examinées, en étroite concertation avec les représentants des minorités nationales.

Le Comité consultatif note aussi l'existence de certaines données qualitatives sur la situation des personnes appartenant à des minorités nationales, grâce notamment à la recherche et aux études menées par des organisations non gouvernementales et à la publication régulière dans certains *Länder* de rapports sur la situation des personnes appartenant à des minorités nationales sur leur territoire. Ces sources peuvent fournir des informations concernant la proportion de personnes appartenant à des minorités nationales qui sont en mesure d'exercer leurs droits, ce qui peut aider les autorités à mieux répondre aux besoins exprimés par les minorités nationales.

### *Recommandation*

Le Comité consultatif encourage les autorités à faire bon usage des données existantes, qui peuvent les aider à concevoir des mesures visant à promouvoir l'égalité pleine et effective des personnes appartenant à des minorités nationales. Il les invite en outre à chercher d'autres moyens de collecter des données quantitatives et qualitatives fiables sur l'égalité d'accès aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales, tout en respectant pleinement les normes internationales sur la protection des données à caractère personnel.

### Cadre institutionnel et juridique de protection et de promotion des droits des minorités

### *Situation actuelle*

Le Comité consultatif accueille avec satisfaction le renforcement récent de parties importantes du cadre juridique en place pour garantir la protection des droits des minorités en Allemagne. A la suite des modifications apportées à la Constitution du Schleswig-Holstein en décembre 2014, une reconnaissance constitutionnelle est désormais accordée dans ce *Land* non seulement à la minorité danoise et au groupe ethnique frison mais aussi à la minorité des Sintis et des Roms d'Allemagne. Le Comité consultatif regrette toutefois que la modification de la Constitution du Brandebourg visant à renforcer ses dispositions contre le racisme et la discrimination ne se soit pas accompagnée d'une reconnaissance constitutionnelle similaire des Sintis et des Roms dans ce *Land*, qui continue de reconnaître expressément uniquement les droits de la minorité sorabe. Si la première préoccupation du Comité consultatif est l'accès aux droits dans la pratique (voir aussi plus haut, article 3), il souligne qu'aucune distinction arbitraire ne doit être opérée dans l'octroi de la reconnaissance constitutionnelle du statut de minorité.

Dans le Brandebourg, certains aspects importants de la loi sur les Sorabes/Wendes ont été renforcés par des modifications qui sont entrées en vigueur en juin 2014. Ces modifications ont entre autres entraîné la désignation d'un Commissaire chargé des questions sorabes/wendes avec rang de secrétaire

d'Etat, assisté par un employé à plein temps (voir ci-après, article 15) ; établi une base juridique claire pour la mise en place d'une signalisation bilingue sur les bâtiments publics et les bâtiments d'intérêt public dans la zone d'implantation traditionnelle des Sorabes ; introduit la possibilité d'engager des actions collectives ; et élargi la définition de la zone d'implantation traditionnelle des Sorabes, dont la préservation dans la localité en question ne requiert plus qu'à la fois la langue et la culture des Sorabes/Wendes se soient maintenues dans la localité, mais seulement l'une ou l'autre. Le Comité consultatif relève cependant que les communes qui pourraient correspondre à la nouvelle définition élargie ne sont pas automatiquement incluses dans la zone d'implantation traditionnelle des Sorabes ; les villes ou les villages intéressés, ou le Conseil des affaires sorabes du parlement du *Land*, doivent faire une demande auprès du ministère compétent dans les deux ans à compter de l'entrée en vigueur des modifications (c'est-à-dire d'ici mai 2016) pour que les localités concernées soient incluses dans la zone d'implantation traditionnelle des Sorabes.

Le Comité consultatif se réjouit des efforts récemment déployés par certains *Länder* pour fonder leur action sur les questions intéressant les Sintis et les Roms sur un cadre juridique plus clair et plus sûr. A cet égard, il relève avec intérêt la signature, en novembre 2013, d'un traité entre les autorités du *Land* de Bade-Wurtemberg et l'Association des Sintis et Roms allemands de ce *Land*, qui est entré en vigueur en janvier 2014 (voir ci-après, articles 5 et 15). Il prend aussi note avec intérêt de la signature, en mars 2014, d'un accord-cadre entre le Gouvernement de la Hesse et l'Association des Sintis et Roms allemands de ce *Land* (voir ci-après, article 5).

Le Comité consultatif se félicite qu'un certain nombre de structures soient en place au niveau fédéral et au niveau des *Länder* afin de garantir la protection effective des droits des minorités (voir ci-après, article 15). Toutefois, il constate avec regret que les actions visant à promouvoir le respect de ces droits sont parfois compliquées par le partage des responsabilités concernant les questions relatives aux minorités en Allemagne (voir par exemple ci-après, article 13, Ecoles de la minorité danoise). Il se réjouit de constater les efforts déployés au niveau fédéral pour associer les autorités de tous les *Länder* à la mise en application des droits prévus par la Convention-cadre et prend note avec intérêt, dans ce contexte, de la conférence annuelle sur la mise en œuvre, organisée à l'invitation du ministère fédéral de l'Intérieur et rassemblant des représentants du gouvernement fédéral, des gouvernements des *Länder* et des minorités nationales. Il se félicite aussi de l'organisation à Berlin en novembre 2014, sous l'égide du président du parlement fédéral, d'une conférence à haut niveau sur les langues couvertes par la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires en Allemagne. Il regrette toutefois qu'aucun *Land* n'ait signé le document d'orientation présenté conjointement à cette occasion par le Conseil des minorités nationales et le Commissaire fédéral aux minorités nationales. Il croit savoir que le Commissaire fédéral aux minorités nationales soutient les efforts des représentants des minorités nationales visant à faire examiner ce document par le parlement fédéral et souligne que, s'il incombe aux autorités des *Länder* d'adopter une législation et de mettre en œuvre les mesures nécessaires dans la pratique, les autorités fédérales ont un rôle fondamental à jouer afin de garantir que les normes qui relèvent de leur responsabilité en vertu du droit international soient respectées dans les faits sur tout le territoire allemand.

#### *Recommandations*

Le Comité consultatif encourage les autorités à garantir qu'aucune distinction arbitraire ne soit opérée dans l'octroi de la reconnaissance constitutionnelle du statut de minorité. Les Sintis et Roms allemands devraient en particulier être reconnus sur un pied d'égalité avec d'autres minorités nationales.

Il invite les autorités du Brandebourg à adopter une approche flexible et inclusive concernant les demandes d'intégration de localités supplémentaires dans la zone d'implantation traditionnelle des Sorabes.

## Quatrième cycle – Art 4

Il encourage les autorités fédérales à faire pleinement usage de leur droit d'exercer un contrôle sur les actions des *Länder* et de donner des instructions afin que les droits des personnes appartenant à des minorités nationales soient correctement mis en œuvre sur tout le territoire allemand.

### Promotion de l'égalité pleine et effective des Sintis et des Roms

#### *Situation actuelle*

Le Comité consultatif prend note d'un Ensemble intégré de mesures visant à promouvoir l'intégration et la participation des Sintis et des Roms en Allemagne, soumises par l'Allemagne à la Commission européenne en 2011 dans le contexte du Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020. Ce document présente essentiellement un aperçu des différentes mesures et stratégies déjà en place en 2011 au niveau fédéral et au niveau des *Länder* afin de promouvoir l'accès des Sintis et des Roms à l'éducation, à l'emploi, aux soins de santé et au logement. Le Comité consultatif prend note de la logique sur laquelle reposent les distinctions faites par les autorités dans ce document entre les Sintis et les Roms allemands et plusieurs catégories de « Roms étrangers », qui peuvent avoir accès à différents niveaux de protection selon notamment qu'ils sont ressortissants d'Etats membres de l'UE ou de « pays tiers ». Cependant, il regrette que le principal objectif de cette logique soit généralement d'établir des distinctions entre les mesures auxquelles les différents groupes peuvent avoir accès, plutôt que de trouver des moyens de parvenir, dans la mesure du possible, à une égalité pleine et effective. Il invite à ne pas conclure, par exemple, que parce que les Sintis et les Roms allemands sont soumis aux mêmes règles et ont accès aux mêmes mesures que les autres citoyens allemands, des mesures suffisantes ont nécessairement été mises en œuvre pour garantir leur pleine intégration aussi bien en théorie que dans la pratique.

Si les mesures positives destinées à promouvoir l'égalité effective des Sintis et des Roms telles que celles décrites dans les annexes de l'Ensemble intégré de mesures sont encourageantes, le Comité consultatif regrette que ce document – qui aurait dû permettre d'examiner en détail les obstacles à l'égalité effective des Sintis et des Roms et les moyens de les surmonter – n'inclue pas d'analyses des questions en jeu qui soient fondées sur des données factuelles ni de critères de référence pour évaluer dans quelle mesure les dispositions adoptées ont amélioré la situation. Il rappelle dans ce contexte son examen antérieur des questions relatives au manque de données sur l'égalité (voir plus haut).

#### *Recommandation*

Le Comité consultatif prie instamment les autorités de faire en sorte que les efforts visant à promouvoir l'égalité effective des Sintis et des Roms se poursuivent par l'adoption d'une approche fondée sur des données factuelles et axée sur des mesures ciblées afin de surmonter les obstacles à l'égalité. Il convient d'établir des critères de référence permettant d'évaluer l'incidence des mesures prises et d'adapter si nécessaire ces mesures sur la base de ces évaluations, en étroite concertation avec les représentants des Sintis et des Roms.

Hongrie

Adopté le 25 février 2016

Article 4 de la Convention-cadre

Evolutions institutionnelles et normatives en matière de discrimination

*Situation actuelle*

Le Comité consultatif note que l'article XV, paragraphe 2, de la nouvelle Loi fondamentale de 2011 garantit à tous le respect des droits fondamentaux, sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, le handicap, la langue, la religion, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la situation patrimoniale, la naissance ou toute autre situation, et confirme ainsi le principe d'égalité de traitement. En outre, l'article IX, paragraphe 5, de la Loi fondamentale, tel que modifié par le quatrième amendement du 1<sup>er</sup> avril 2013, indique que le droit à la liberté d'expression ne peut pas être exercé dans le but de porter atteinte à la dignité de la nation hongroise ou d'une communauté nationale, ethnique, raciale ou religieuse. Les personnes appartenant à ces communautés peuvent saisir la justice pour contester l'expression d'une opinion qui porte atteinte à la communauté.

La loi de 2003 sur l'égalité de traitement et la promotion de l'égalité des chances (ci-après la loi sur l'égalité de traitement) interdit la discrimination directe et indirecte et contient une liste non limitative de motifs protégés, dont la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité et l'origine ethnique/nationale. Le Comité consultatif note que beaucoup considèrent que la loi répond aux exigences attendues d'une législation contre la discrimination. Il partage cependant l'avis exprimé par l'ECRI dans son rapport du cinquième cycle de monitoring sur la Hongrie, selon lequel la loi n'interdit pas expressément la discrimination par association, l'incitation à la discrimination ni le fait d'aider autrui à discriminer, ce qui est une lacune que les autorités devraient examiner et corriger.

Les modifications législatives apportées à la loi sur l'égalité de traitement, adoptées en 2011 et 2013, ont renforcé la position de l'Autorité pour l'égalité de traitement, créée en 2005, et établi son indépendance sur le plan de son fonctionnement et de son autonomie financière. L'Autorité a été investie de vastes pouvoirs, notamment : la possibilité de mener des enquêtes sur demande ou *ex officio*, de mener une *actio popularis* afin de protéger les droits des personnes et des groupes dont les droits ont été violés, et de donner un avis sur les projets de loi et les projets de décision administrative concernant l'égalité de traitement. Elle peut, dans les cas avérés de discrimination, prendre des décisions juridiquement contraignantes et imposer des mesures correctives, y compris des amendes allant de 50 000 à six millions de forints (HUF). Le Comité consultatif note que l'Autorité reçoit chaque année un certain nombre de plaintes alléguant une discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, déposées pour l'essentiel par des Roms. Il est à noter cependant que le nombre de plaintes a diminué au cours des cinq dernières années, peut-être en raison d'un manque de confiance dans le système, puisque l'Autorité ne constate une violation que dans moins de 10 % des cas. Il s'agit d'une tendance d'autant plus regrettable que l'écrasante majorité des observateurs convient que la discrimination contre les Roms est un problème réel et persistant, ce qui est confirmé par les faits.

Le Comité consultatif note avec consternation qu'un amendement à la loi de 2011 sur l'enseignement public, présenté par le ministre des Ressources humaines, a exempté les écoles confessionnelles des dispositions de la loi sur l'égalité de traitement, ce qui revient de facto à réintroduire la « ségrégation bienveillante » dans le système éducatif. Cette modification législative a été confirmée en avril 2015 par une décision de la Cour suprême de Hongrie (Kuria), qui a cassé les décisions des juridictions inférieures et permis à l'école séparée gérée par l'Eglise grecque-catholique à Nyíregyháza de se soustraire aux

dispositions de la loi qui interdisent la discrimination. Dans les faits, cette décision établit la légalité de la ségrégation des élèves roms dans les écoles gérées par des groupes religieux. En outre, en octobre 2015, la Cour suprême a jugé que la ségrégation bienveillante était un principe d'interprétation qui s'impose aux autres tribunaux. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par cette évolution, qui est diamétralement opposée aux principes d'intégration et d'égalité de traitement.

Le Comité consultatif craint vivement une accentuation de cette tendance extrêmement préoccupante, puisqu'un décret gouvernemental précisant les motifs pour lesquels une telle « ségrégation bienveillante » peut être considérée comme licite devrait être adopté. Il note que le Commissaire aux droits fondamentaux (voir ci-dessous) a dit craindre que la décision sur ce qui peut constituer une « ségrégation bienveillante » licite ne reste arbitraire, et ce quel que soit le contenu d'éventuelles dispositions législatives sur la ségrégation correctrice. Le Comité consultatif est alarmé par ces développements et les considère comme fondamentalement incompatibles avec l'égalité pleine et effective protégée au titre de l'article 4 de la Convention-cadre.

Le concept de « ségrégation bienveillante » est renforcé par la notion de « rattrapage » (*Felzárkozás*), initialement introduit dans un décret gouvernemental de 1962, qui a permis de créer des « classes tsiganes » dans le but « de donner aux élèves la possibilité de poursuivre avec succès leurs études dans des classes ordinaires au bout d'un ou deux ans ». Il est amplement démontré que les classes spéciales pour les Roms, dont l'idée existe depuis des années, ne sont jamais parvenues à offrir une éducation de qualité aux enfants roms et à accroître leurs chances d'être intégrés dans l'enseignement général. Elle a néanmoins survécu en Hongrie, où elle est même encouragée et justifiée. Le Comité consultatif juge cette situation très inquiétante car, à l'évidence, la notion de rattrapage oblige les victimes de la discrimination à surmonter elles-mêmes les problèmes liés au faible taux de réussite scolaire et au taux élevé d'abandon scolaire. Elle permet également à la population majoritaire et aux autorités de ne pas se sentir concernées par la réalité des inégalités et de la discrimination qui persistent dans la société (voir aussi les commentaires relatifs à l'article 12).

L'adoption de la loi CXI de 2011 a eu pour effet de remplacer, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012, la fonction de Commissaire parlementaire aux droits civils, qui existait depuis 1993, par celle de Commissaire aux droits fondamentaux (ci-après « le Commissaire »). Cette réforme a consisté à réorganiser le système du médiateur qui avait cours en Hongrie. Le nouveau Commissaire aux droits fondamentaux est chargé de protéger et de promouvoir les droits fondamentaux en portant une attention particulière aux droits des enfants et des personnes handicapées. Son ou ses adjoints sont chargés de protéger les intérêts des générations futures (succédant ainsi au Commissaire parlementaire à la protection des intérêts des générations futures) et les droits des nationalités vivant en Hongrie (succédant ainsi au Commissaire parlementaire aux minorités nationales et ethniques). L'ancienne fonction de Médiateur à la protection des données a été transformée en Autorité nationale de la protection des données et de la liberté de l'information.

Le Commissaire, élu par le parlement à la majorité qualifiée pour un mandat renouvelable de six ans, est indépendant du gouvernement et n'est soumis qu'aux dispositions de la Loi fondamentale et des lois adoptées par le parlement. Ses compétences consistent notamment à entendre et examiner les plaintes déposées contre des autorités publiques et à ouvrir des enquêtes *ex officio* concernant la mise en œuvre d'un droit fondamental particulier. Lorsqu'il constate une violation, le Commissaire peut adresser une recommandation à l'autorité compétente ou à son organe de tutelle, qui est tenu de l'informer, dans les trente jours, de sa position sur le bien-fondé de la recommandation et sur les mesures prises. En cas de réponse négative ou d'absence de réponse, le Commissaire et ses adjoints renvoient leurs recommandations aux autorités concernées ; si les recommandations restent sans suite, le Commissaire mentionne l'affaire dans le rapport annuel qu'il soumet au parlement. En outre, le Commissaire analyse les lois et les politiques et fait des propositions d'amendement, de modification ou

d'abrogation. Conformément aux Principes de Paris, l'institution contribue à la promotion des droits de l'homme en menant des activités d'éducation, de formation, de sensibilisation et de plaidoyer.

Le Commissaire est secondé par deux adjoints : l'un est chargé de la protection des droits des minorités nationales, tandis que l'autre protège les intérêts des générations futures. Les tâches du commissaire adjoint chargé de la protection des droits des nationalités sont de deux ordres. Le titulaire assiste le Commissaire (il lui propose d'ouvrir une procédure *ex officio*, participe aux enquêtes et lui suggère de saisir la Cour constitutionnelle) et prend des mesures de son propre chef. Le commissaire adjoint, lorsqu'il agit de sa propre initiative, mène des campagnes de sensibilisation à destination des institutions et du public sur des questions concernant les droits des minorités, notamment si ces droits sont menacés, examine la stratégie d'inclusion sociale et surveille sa mise en œuvre. Il peut également proposer des modifications aux lois ayant une incidence sur les droits des minorités nationales vivant en Hongrie.

Le Comité consultatif note avec regret que le rôle du commissaire adjoint se limite principalement à l'observation, à l'évaluation et à la sensibilisation, tandis que les mesures plus décisives relèvent de la compétence du Commissaire. En particulier, le droit d'enquêter sur des allégations de violation des droits fondamentaux est confié à ce dernier. Il est à noter qu'un refus du Commissaire de donner suite à une proposition de son adjoint d'ouvrir ou de saisir la Cour constitutionnelle doit être notifié au parlement dans le rapport annuel du Commissaire et que les motifs de ce refus doivent être fournis. Il semble que cette procédure soit très bureaucratique et limite inutilement le rôle du commissaire adjoint qui ne peut pas, de sa propre initiative, établir les faits dans des affaires pouvant être portées à son attention. Tout en reconnaissant que la structure unifiée de l'institution du Commissaire peut exiger une approche coordonnée et globale, le Comité consultatif estime qu'un tel résultat pourrait être atteint si le commissaire adjoint était autorisé à mener des enquêtes en toute indépendance et à proposer au Commissaire des mesures correctrices spécifiques et générales.

En 2014, agissant dans le domaine de compétence qui lui est réservé, le commissaire adjoint a émis des avis sur des projets de loi touchant les droits des minorités nationales, formulant des observations sur près de 250 documents de travail. Le commissaire adjoint a en outre participé à plus de 150 activités de sensibilisation, notamment des conférences, des tables rondes et des ateliers. Enfin, le commissaire adjoint a fourni des informations analytiques au Commissaire, en particulier sur des questions sociales, sanitaires et éducatives concernant les Roms et, plus généralement, sur les enjeux éducatifs concernant l'ensemble des minorités nationales en Hongrie.

Les élections municipales de 2014 ont débouché sur une nouvelle composition des conseils municipaux et des instances autonomes des minorités nationales. Le Comité consultatif prend note avec satisfaction des informations communiquées à propos des ateliers de formation à la lutte contre les discriminations mis sur pied à l'intention de tous les membres des instances autonomes des minorités nationales au niveau communal et organisés successivement dans toute la Hongrie par des experts du ministère des Capacités humaines.

### *Recommandations*

Le Comité consultatif demande instamment aux autorités d'éviter de créer des exceptions à la loi sur l'enseignement public qui pourraient conduire à une « ségrégation bienveillante ». Elles devraient veiller à ce que les dispositions législatives relatives à la lutte contre la discrimination soient uniformément et systématiquement appliquées dans toute la Hongrie.

Les autorités devraient faire en sorte que le bureau du Commissaire aux droits fondamentaux bénéficie de tout le soutien dont il a besoin pour continuer à exercer sa fonction avec efficacité, en particulier en

ce qui concerne l'application de ses recommandations. La position du commissaire adjoint chargé de la protection des droits des nationalités devrait être renforcée de telle sorte que le bureau soit habilité à ouvrir et mener des enquêtes en toute indépendance et de sa propre initiative et à proposer des mesures correctrices spécifiques et générales au Commissaire.

L'Autorité pour l'égalité de traitement devrait être dotée des moyens de mener des enquêtes effectives sur les cas présumés de discrimination et encouragée à prendre des mesures plus résolues, notamment en sanctionnant les auteurs des faits lorsque ceux-ci ont été établis.

### Situation des Roms

#### *Situation actuelle*

La situation de la minorité rom reste le problème social le plus urgent en Hongrie. Le Comité consultatif constate que les autorités ont poursuivi leurs efforts visant à lutter contre la discrimination et à mettre en œuvre des politiques en faveur de l'intégration des Roms. Il note que la Stratégie nationale d'inclusion sociale « Extrême pauvreté, pauvreté des enfants, Roms » 2011-2020, qui s'inscrit dans la lignée du plan stratégique 2005-2015 de mise en œuvre du programme de la Décennie pour l'intégration des Roms, a été adoptée en 2011, conformément à l'appel de la Commission européenne. Par ailleurs, toujours en 2011, l'accord-cadre entre le gouvernement et l'instance autonome nationale des Roms a été signé et le plan d'action gouvernemental pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale d'inclusion sociale sur la période 2012-2014 a été adopté. La Stratégie a été de nouveau révisée et mise à jour en 2014. Cependant, le Comité consultatif note avec regret que la version révisée, contrairement à tous les autres documents mentionnés ci-dessus, n'a pas été publiée en anglais et qu'elle n'est pas disponible, même en hongrois, sur le site web du secrétaire d'Etat chargé de l'inclusion sociale au ministère des Capacités humaines. Tout commentaire formulé par le Comité consultatif sur la stratégie révisée s'appuie donc sur des sources indirectes, notamment les observations et les évaluations faites par ses interlocuteurs. Le Comité regrette ce manque de transparence de la part des autorités. Il se félicite cependant des informations selon lesquelles l'instance autonome nationale des Roms a été consultée durant la phase d'élaboration de ces documents et a approuvé leurs objectifs. Il est toutefois à noter que l'accord-cadre entre le gouvernement et l'instance autonome nationale des Roms n'a pas fait l'objet de consultations avec les organisations de la société civile et n'a pas été rendu public.

Tous les documents indiquent que les autorités connaissent les difficultés graves et persistantes que les Roms continuent de rencontrer en Hongrie, notamment en ce qui concerne l'accès à l'emploi, les services de santé, l'enseignement primaire, secondaire et supérieur, la ségrégation en matière de logement, l'expulsion de familles roms, l'antitsiganisme généralisé et le discours de haine. Les autorités elles-mêmes notent la dégradation continue de la situation économique de quelque 1,2 million de personnes vivant dans l'extrême pauvreté en Hongrie et reconnaissent que, dans ce groupe, les Roms sont « les plus pauvres parmi les pauvres, et ceux qui ont le moins bénéficié des différents programmes d'inclusion ». Le Comité consultatif note que tous les programmes élaborés dans ce domaine en Hongrie appliquent le principe du « ciblage explicite mais pas exclusif » qui fait partie des 10 principes de base communs de l'UE pour l'inclusion des Roms (voir aussi les commentaires relatifs à l'article 15).

Il est indiqué dans la stratégie que plus de 60 % des Roms vivent à la campagne, dans des régions rurales souvent isolées, le plus souvent dans des localités marginalisées et dans des logements médiocres. Il y est également précisé qu'« une centaine de localités en Hongrie se sont définitivement transformées en ghettos où les Roms vivent pauvrement, et qu'environ deux cents autres localités sont en voie de ghettoïsation en raison de processus apparemment irréversibles » [...] Le taux d'emploi de la population rom atteint à peine 20 %. Le taux d'emploi de 10 % chez les femmes roms est particulièrement alarmant ». Des facteurs combinés tels que la pauvreté extrême, le chômage et le

logement précaire réduisent de manière importante l'espérance de vie des Roms, qui est de dix ans plus courte que la moyenne en Hongrie.

Le Comité consultatif note que l'un des objectifs de la Stratégie est de parvenir à une réduction de 20 % du taux de pauvreté de trois groupes particulièrement vulnérables : les familles avec enfants, les personnes vivant dans une situation de privation matérielle grave et les ménages à faible intensité de travail. Cet objectif permettrait, s'il était réalisé, de sortir 450 000 personnes de la pauvreté. Pour l'atteindre, les autorités ont introduit en 2011 un nouveau programme d'emploi public, qui consiste à fournir un soutien aux chômeurs de longue durée, en particulier ceux qui reçoivent une indemnité de substitution à l'emploi, en leur offrant un travail d'intérêt général. Ce programme à grande échelle donne du travail à 200 000 à 300 000 personnes chaque année. Faute de données officielles ventilées par origine ethnique, la proportion de Roms parmi les travailleurs publics ne peut pas être définie exactement, mais les autorités estiment que le nombre de Roms qui participent à ce programme était de 54 769 en 2012. Le Comité consultatif note, cependant, que les personnes employées dans le cadre de ce système ne sont pas protégées par le Code du travail et que, par conséquent, certaines des dispositions juridiques qui protègent les travailleurs ne sont pas applicables aux « travailleurs publics ». En outre, le principe d'un salaire égal pour un travail égal n'est pas appliqué aux personnes employées dans le cadre du système, étant donné que le salaire des travailleurs publics est nettement inférieur au salaire minimum standard (77 % du salaire minimum ou 85 % dans les cas où une éducation secondaire est une condition préalable à l'emploi).

Le Comité consultatif considère que la discrimination systématique des enfants roms dans le domaine de l'éducation est déplorable. En effet, non seulement la déségrégation scolaire n'a pas progressé mais la proportion d'enfants roms fréquentant des écoles où est appliquée une ségrégation a augmenté ces dernières années. D'après les données disponibles, pour l'année scolaire 2014-2015, le nombre d'écoles où les élèves roms constituent plus de 50 % des élèves inscrits est de 381. Près de 45 % des enfants roms fréquentent ces écoles. Le Comité consultatif note avec une profonde préoccupation que ni la Stratégie (adoptée en 2011), ni sa version actualisée de 2014, n'indiquent que la lutte contre la ségrégation est une priorité ou un objectif à long terme pour les autorités. En conséquence, aucune mesure n'a été prise pour réduire la ségrégation.

D'autre part, divers systèmes de bourses d'études ont été mis en place pour aider les enfants socialement défavorisés. Dans le cadre du Programme de bourses d'études Útravaló-MACIKA, environ 17 000 élèves ont participé, durant l'année scolaire 2012-2013, aux sous-programmes la route vers un métier, la route vers l'école secondaire et la route vers la certification de fin d'études secondaires. Près des deux tiers des bénéficiaires ont déclaré qu'ils étaient Roms. Les bourses attribuées sont liées aux résultats, c'est-à-dire à la moyenne des notes obtenues. Leurs montants ont été augmentés de façon importante à partir de l'année scolaire 2013-2014. En 2012-2013, le programme « Système pédagogique d'intégration », qui vise à promouvoir l'inclusion sociale, a donné lieu au versement d'un montant de 6,8 milliards HUF réparti entre 78 626 élèves et 25 269 enfants inscrits en établissement préscolaire. Globalement, le Comité consultatif constate avec satisfaction que, même si le taux de réussite scolaire des enfants roms reste très inférieur à la moyenne nationale, les différents systèmes de soutien ainsi que le travail opiniâtre fourni par les personnes concernées ont permis de faire émerger une petite élite rom instruite capable de formuler et d'exprimer des préoccupations et des points de vue sur des questions intéressant leur communauté et l'ensemble de la société.

Dans le domaine du logement, la Stratégie vise à éliminer autant que possible les quartiers ghettosés, à remettre à neuf des logements et à fournir des équipements dans les localités où la ségrégation ne peut pas être supprimée. Le Comité consultatif note que les premières mesures prises pour la mettre en œuvre ont principalement consisté à utiliser des bulldozers pour raser les bidonvilles sans réellement consulter les résidents et sans préparer leur réinstallation dans d'autres logements. A partir de 2012, les

autorités ont adopté une approche plus globale et mis au point, en coopération avec des instances autonomes locales des Roms, des systèmes plus complets d'investissements dans les infrastructures, de construction de nouveaux appartements et de modernisation de l'existant. Le Comité consultatif a assisté à un exposé sur l'un de ces projets de rénovation de logements au cours de sa visite à Pécs. Sur l'ensemble du territoire hongrois, les huit premiers projets pilotes, qui consistaient à rénover 100 logements individuels et bâtiments collectifs, ont été réalisés en 2012. Depuis 2013, 22 programmes de logements supplémentaires, financés par l'UE (4,68 milliards HUF) et les autorités hongroises (3,31 milliards HUF), ont été mis en œuvre dans 31 zones marginalisées. Le Comité consultatif regrette qu'un certain nombre de scandales de corruption aient été signalés concernant ce financement, avec des cas de versements indus et d'enrichissement personnel de personnes responsables, et se félicite que des enquêtes pénales aient été ouvertes à ce sujet.

Le Comité consultatif regrette également que les autorités locales, qui jouent un rôle central dans ces programmes, n'aient pas toujours adopté une attitude positive et bienveillante à l'égard des Roms lors du traitement de leurs besoins de logement. En mai 2014, en particulier, la situation à Miskolc, quatrième ville de Hongrie, a donné lieu à des affrontements tendus entre quelque 450 résidents roms et les autorités locales. Celles-ci, qui avaient décidé de réinstaller des résidents d'un ghetto rom situé à la périphérie de la ville, n'ont pas cessé de mener des « raids » d'inspecteurs et de policiers pour contrôler l'entretien des logements, enquêter sur le respect des règles de collecte et de tri sélectif des ordures, vérifier la conformité aux règles concernant les animaux de compagnie et observer l'état général de la propriété municipale où étaient situés les appartements. Souvent, les travailleurs sociaux chargés de la protection des enfants faisaient partie de ces équipes, ce qui, selon les interlocuteurs du Comité consultatif, faisait planer sur les familles roms « non coopératives » la menace implicite que leurs enfants pourraient leur être retirés sous divers prétextes. Le conflit qui a éclaté à Miskolc a entraîné l'intervention du Commissaire aux droits fondamentaux et du commissaire adjoint à la protection des nationalités qui, dans un rapport conjoint, ont relevé un certain nombre de violations des droits de l'homme et formulé des recommandations à l'intention du conseil municipal et d'autres autorités concernées. Le Comité consultatif note avec regret que le maire de Miskolc, lors de la publication du rapport et des recommandations, a déclaré dans une conférence de presse que les inspections continueraient sans tenir compte des préoccupations exprimées et des appels à mettre fin à de telles pratiques.

### *Recommandations*

Le Comité consultatif demande instamment aux autorités de redoubler d'efforts pour prévenir, combattre et sanctionner les inégalités et les discriminations subies par les Roms dans les domaines de l'éducation, de l'emploi et du logement. Les autorités devraient intensifier leurs efforts pour améliorer les conditions de vie des Roms et faciliter leur inclusion sociale.

De manière générale, les communautés roms concernées, en particulier leurs représentants, devraient être étroitement associées à toutes les étapes de la planification, de la mise en œuvre et de l'évaluation des projets et des activités qui les concernent, tels que ceux qui sont mis en œuvre dans le cadre de la Stratégie nationale d'inclusion sociale 2011-2020, notamment dans le secteur du logement.

### Collecte de données à caractère ethnique

#### *Situation actuelle*

L'Institut national de statistique de la Hongrie a accumulé une expérience considérable au cours des dernières décennies ainsi que la capacité de recueillir, d'agrèger, d'analyser et de présenter des données à caractère ethnique. Les résultats du recensement de la population de 2011 ont été publiés en mars 2013. L'Institut publie régulièrement des études analytiques sur divers aspects de la situation socio-économique du pays, ventilées par appartenance ethnique, âge, sexe, éducation, emploi,

qualifications professionnelles, état civil, etc. Une question sur l'appartenance ethnique est systématiquement intégrée dans toutes les enquêtes sociales. A titre d'exemple, on peut se référer à l'« enquête trimestrielle sur la population active », qui fournit des données sur l'emploi, ventilées entre autres par appartenance ethnique.

Les données collectées par l'Institut national de statistique sont utilisées par un large éventail d'institutions, aux niveaux central, régional et communal. Les données ventilées par appartenance ethnique sont, par exemple, utilisées par les municipalités, qui sont toutes tenues par la loi d'établir des plans de développement sociaux et sanitaires. En outre, les chiffres du recensement sont employés dans le processus de suivi de la Stratégie nationale d'inclusion sociale. Des instituts de recherche, tels que l'Institut national de recherche sur les minorités nationales et l'Académie des sciences de Hongrie publient tout une série d'études fondées sur les données recueillies par l'Institut de statistique.

#### *Recommandation*

Le Comité consultatif encourage de nouveau (voir l'avis précédent) les autorités à poursuivre leurs efforts pour mesurer l'impact de leurs politiques sur la situation socio-économique des minorités nationales dans tous les domaines pertinents, tout en veillant au respect du principe de libre identification et des normes internationales en matière de protection des données à caractère personnel.

Italie

*Adopté le 19 November 2015*

#### Article 4 de la Convention-cadre

##### Législation contre la discrimination et mise en œuvre

#### *Situation actuelle*

Le Comité consultatif constate avec regret que l'Italie est l'un des rares Etats membres du Conseil de l'Europe qui ne disposent pas d'un organisme national des droits de l'homme indépendant fonctionnant selon les Principes de Paris. Malgré les nombreuses recommandations formulées, notamment par le Comité consultatif, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et les organes de surveillance des Nations Unies, et indépendamment des engagements répétés en ce sens, de nombreuses initiatives visant l'adoption d'une loi prévoyant la création d'un organisme de ce type n'ont malheureusement pas abouti.

Le Comité consultatif rappelle que le Bureau pour la promotion de l'égalité de traitement et la lutte contre la discrimination raciale (UNAR), établi en 2003, a pour mission principale de promouvoir l'égalité de traitement et de lutter contre toute forme de discrimination raciale et ethnique. Le mandat de l'UNAR a été étendu par une loi administrative en 2010 pour couvrir tous les motifs de discrimination, sans que la législation ait été modifiée en conséquence. Dans ce contexte, le Comité consultatif prend acte de la demande formulée par l'ECRI aux autorités d'étendre officiellement, par la loi, les prérogatives de l'UNAR. Il note également que les pouvoirs réels de l'UNAR restent faibles. Le Bureau est chargé d'examiner les plaintes individuelles pour discrimination, de mener des enquêtes et de déterminer s'il y a eu discrimination. Dans les cas où l'UNAR considère qu'il y a effectivement eu discrimination, il prend contact par écrit avec la partie responsable et lui demande de remédier à la situation en cessant l'acte en cause ou en trouvant une solution à l'acte discriminatoire. La compétence de l'UNAR repose entièrement sur son pouvoir de persuasion et son autorité morale. Il est profondément regrettable que l'UNAR ne puisse pas engager de poursuites dans les cas de discrimination et que son intervention soit limitée à la rédaction de mémoires *amicus curiae*.

Malheureusement, la position institutionnelle de l'UNAR est affaiblie par le fait que le Bureau relève toujours du Département pour l'égalité des chances de la présidence du Conseil des Ministres et que son directeur est un fonctionnaire. Cette situation est contraire aux Principes de Paris qui régissent l'indépendance des organes de promotion de l'égalité. On peut toutefois se féliciter que le financement (un budget ordinaire annuel de plus de deux millions d'euros complété de façon substantielle par l'UE) et la dotation en effectifs (environ 25 employés) soient tous deux suffisants et permettent à l'UNAR de mener à bien les missions qui lui incombent.

Le Comité consultatif prend note avec intérêt de l'établissement en septembre 2010 de l'Observatoire pour la sécurité contre les actes discriminatoires (OSCAD), organisme interinstitutionnel au sein de la structure du ministère de l'Intérieur. Cet observatoire est principalement chargé de renforcer la protection et la promotion des droits fondamentaux de tous les habitants et de lutter contre les actes discriminatoires, y compris les crimes de haine. En particulier, il s'efforce notamment de lutter contre la sous-déclaration des infractions commises avec un motif discriminatoire par la réception de rapports, y compris lorsqu'ils sont anonymes, élaborés par des institutions, des associations professionnelles ou privées et des particuliers ; le lancement au niveau local d'interventions opérationnelles immédiates et ciblées menées par la police nationale et le corps des Carabinieri ; ainsi que le suivi de ces opérations. Pour atteindre ses objectifs, ses efforts visent à établir une relation fondée sur la confiance et la compréhension mutuelle avec les associations d'aide aux personnes menacées de discrimination en vue de renforcer le lien entre la société civile et les forces de police. En coopération avec d'autres structures de police, telles que la DIGOS (*Divisione investigazioni generali e operazioni speciali*), et les organisations de la société civile actives dans ce domaine, l'OSCAD assure un suivi des actes de discrimination et des crimes de haine. Ce travail de suivi a donné lieu à un certain nombre d'enquêtes pénales contre des opérateurs de sites internet tels que Stormfront et Holywar (voir aussi le paragraphe 60 pour d'autres activités de l'OSCAD).

### *Recommandations*

Le Comité consultatif invite de nouveau les autorités à revoir sans tarder le mandat et les statuts de l'UNAR en vue de renforcer ses compétences et de continuer de mettre à sa disposition toutes les ressources nécessaires à un fonctionnement effectif et indépendant, conformément aux Principes de Paris.

Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à veiller à ce que toutes les conditions nécessaires soient réunies pour permettre à l'OSCAD de continuer à lutter contre les actes discriminatoires, y compris les crimes de haine.

### Mise en œuvre des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination à l'égard des Roms, des Sintés et des Caminanti

Le Comité consultatif note qu'après la désignation en 2011 de l'UNAR comme point de contact national pour les stratégies d'intégration des Roms, la Stratégie nationale pour l'intégration des communautés roms, sintés et de gens du voyage (Caminanti) 2012-2020 a finalement été adoptée en février 2012. Il convient de relever avec satisfaction qu'au cours de l'élaboration de la Stratégie, l'UNAR a mené des consultations approfondies avec les principales organisations qui représentent les Roms, telles que la *Federazione Romani* (association nationale établie en 2009 qui regroupe une trentaine d'associations roms en vue de promouvoir l'autodétermination des Roms et la cohésion interculturelle), la *Federazione Rom e Sinti Insieme* (qui regroupe près de 30 organisations régionales et locales représentant essentiellement des Sintés du nord et du centre de l'Italie, et qui milite en faveur de la reconnaissance des Roms, des Sintés et des Caminanti en tant que minorités et de la citoyenneté active) et l'*Associazione UNIRSI* (Union internationale et nationale des Roms et des Sintés en Italie, - la plus ancienne fédération de Roms créée en 1999 en faveur de la culture rom et du dialogue au sein de la société italienne). Il faut cependant noter que selon certains représentants des Roms, l'invitation à

prendre part aux consultations qui leur a été faite était assez formelle, adressée par simple politesse et par souci du politiquement correct, plutôt que par intérêt réel de connaître leurs points de vue.

La Stratégie expose des actions intégrées dans quatre domaines d'intervention clés : l'éducation, l'emploi, la santé et le logement. Le Comité consultatif observe que la Stratégie a été évaluée positivement par différentes parties prenantes notamment les représentants des Roms, en particulier parce qu'elle marque une rupture nette avec les politiques antérieures. Elle abandonne la « perspective d'urgence », l'approche centrée sur les campements et rejette le concept de « nomadisme » qui serait inhérent aux Roms. Elle privilégie une approche fondée sur les droits et vise à créer un cadre stratégique national pour l'intégration des Roms, des Sintés et des Caminanti, en proposant un objectif cohérent de politiques interconnectées.

Il convient toutefois de noter que selon l'évaluation de la Commission européenne publiée au printemps 2014, la mise en œuvre de la Stratégie n'a pas beaucoup progressé. En effet, la création d'agences et l'obtention des résultats attendus ont pris beaucoup de retard. En particulier, on observe peu de résultats concrets en ce qui concerne les quatre domaines clés couverts par la Stratégie. L'autonomie des régions et des communes prévue par la Constitution italienne est un facteur déterminant pour la mise en œuvre effective de la Stratégie. On peut par exemple souligner que sur vingt tables régionales qui doivent constituer les pivots essentiels de la Stratégie, trois ans après son lancement, seules huit ont été établies. De plus, la participation des représentants des Roms, des Sintés et des Caminanti aux tables régionales qui ont été créées est uniquement formelle (voir les commentaires relatifs à l'article 15). Enfin, aucun fonds spécifique n'a été affecté à la mise en œuvre de la Stratégie. Les ressources nécessaires pour financer les actions couvertes par la Stratégie doivent provenir de crédits budgétaires nationaux renommés dans les quatre domaines d'intervention (éducation, emploi, santé et logement), de financements européens et nationaux dans le cadre de l'objectif Convergence des régions (Calabre, Campanie, Pouilles, Sicile) financé par le Fonds social européen et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), et de fonds nationaux et européens pour le programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires ».

S'agissant du logement, le Comité consultatif note avec une vive inquiétude que près de 40 000 Roms continuent de vivre dans des campements communément appelés des « camps de nomades » à la fois « autorisés » et « non autorisés ». La situation dans ces campements est extrêmement variable, ainsi que l'a observé la délégation du Comité consultatif qui s'est rendue en Italie. Dans certaines localités comme Lecce, les autorités travaillent avec les résidents roms locaux pour améliorer les conditions de vie dans les campements et prennent des mesures pour améliorer l'accès des résidents à l'emploi, à l'éducation et aux soins de santé. Ces initiatives sont louables. Cependant, si elles fournissent les conditions indispensables à un niveau de vie décent, elles n'abordent pas la question fondamentale de la ségrégation et de la marginalisation des Roms.

Dans ce contexte, il convient de rappeler que le Conseil d'Etat a annulé en 2011 l'état d'urgence déclaré par le gouvernement italien en 2008 et l'ensemble des mesures et décisions qui ont suivi. Indépendamment de la décision, les autorités municipales d'un certain nombre de localités, par exemple à Rome, ont continué d'attribuer des « logements » aux familles roms dans ces campements. Plus grave encore, en mai 2014, la municipalité de Naples a autorisé la construction d'un campement « temporaire » pour les Roms (campement de *Cupa Perillo*, à Scampia) qui devait être financée par le Fonds européen de développement régional (FEDER) affecté aux projets visant à renforcer la cohésion sociale et économique. La situation est encore pire dans les camps non autorisés. Le Comité consultatif juge extrêmement surprenant que les autorités tolèrent une situation dans laquelle des personnes continuent de vivre dans des conditions indignes, sans accès aux commodités de base, entourés de clôtures et, d'après certaines sources, « protégés » par des organisations criminelles.

Dans ce contexte alarmant, le Comité consultatif note que le Tribunal de Rome, dans une décision de mai 2015, a reconnu la municipalité de Rome coupable de discrimination à l'encontre de familles roms

## Quatrième cycle – Art 4

pour les avoir expulsées de force d'un camp et leur avoir attribué un logement dans des préfabriqués situés dans un endroit éloigné et clôturé. Cette décision, si elle est correctement exécutée, devrait en principe mener au démantèlement des zones d'habitation isolées des Roms et permettre de fournir aux Roms des solutions de logement adaptées, y compris des logements sociaux.

### *Recommandations*

Le Comité consultatif appelle instamment les autorités à adopter des mesures plus résolues et plus efficaces pour prévenir, combattre et sanctionner les inégalités et les discriminations dont les Roms, les Sintés et les Caminanti sont victimes, en particulier les femmes, et à promouvoir la tolérance et les attitudes non discriminatoires au sein de la population.

De manière générale, les représentants des Roms, des Sintés et des Caminanti devraient être plus étroitement et plus efficacement associés à tous les projets et activités les concernant, tels que ceux mis en place dans le cadre de la Stratégie nationale pour l'intégration des communautés roms, sintés et de gens du voyage (Caminanti) 2012-2020, au niveau local, régional et national.

Moldova, République de

*Adopté le 25 mai 2016*

### Article 4 de la Convention-cadre

Cadre juridique et institutionnel  
relatif à l'égalité d'accès aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales

### *Situation actuelle*

Le cadre législatif concernant les droits des personnes appartenant aux minorités nationales a été complété en mai 2012 avec l'adoption de la loi sur la garantie de l'égalité. Le Comité consultatif accueille favorablement la création, le 1<sup>er</sup> janvier 2013, d'une instance spécialisée, le Conseil pour la prévention et la lutte contre la discrimination et pour la garantie de l'égalité. Le conseil pour l'égalité se compose de cinq membres nommés par le parlement, dont trois doivent provenir de la société civile. Depuis qu'il est devenu pleinement opérationnel vers la fin de l'année 2013, il a reçu quelque 385 plaintes et a ouvert un certain nombre de dossiers de sa propre initiative. Au total, il a rendu plus de 200 décisions, établissant une discrimination dans près de 75 % des affaires recevables, dont la majorité concernait une discrimination fondée sur l'âge, le handicap, ainsi que la langue (voir aussi article 10). Le Comité consultatif relève avec satisfaction que le conseil pour l'égalité semble avoir largement gagné la confiance de la société civile et des représentants des minorités nationales. Il salue en outre sa participation active à plusieurs activités de formation et de sensibilisation, ainsi qu'à des campagnes d'information publique visant à étendre sa portée. Toutefois, d'après ses propres représentants, un bon tiers des plaintes reçues sont irrecevables, ce qui indique de manière générale une compréhension limitée des dispositions législatives et du mandat du conseil pour l'égalité par la population. Le Comité consultatif prend note en outre de la série de propositions de modifications de la législation en la matière que le conseil pour l'égalité a présentées pour renforcer son efficacité et remédier aux dysfonctionnements dénoncés depuis le début de ses activités. En particulier, l'instance devrait être habilitée à mener des enquêtes effectives sur les faits liés aux plaintes soumises à son examen. Par ailleurs, le fait que le conseil pour l'égalité puisse uniquement établir une discrimination sans pouvoir appliquer de sanctions administratives a été critiqué par plusieurs interlocuteurs du Comité consultatif comme entravant gravement son influence.

Le Comité consultatif prend par ailleurs acte de l'adoption, en avril 2014, de la loi sur l'avocat du peuple (le médiateur), en vertu de laquelle le Centre des droits de l'homme a été réorganisé et le nombre

d'« avocats parlementaires » est passé de quatre à deux « avocats du peuple ». L'institution, qui bénéficie du statut B en tant qu'institution nationale des droits de l'homme, arrive au terme d'un processus de réforme visant à renforcer son efficacité, ainsi qu'il a été recommandé à plusieurs reprises ces dernières années. Tout en saluant l'engagement de renforcer ses compétences, le Comité consultatif observe que l'insuffisance des ressources et des financements demeure un obstacle au fonctionnement efficace du bureau du médiateur. Il se situe toujours dans des locaux inadaptés et n'a pas reçu les moyens de recruter un nombre suffisant de professionnels. Surtout, des mesures ciblées visant à renforcer son indépendance restent néanmoins en suspens. La loi de 2014 prévoit que le budget de l'institution doit être directement approuvé par le parlement, dans le cadre du budget ordinaire de l'État. Dans la pratique, cependant, le ministère des Finances disposerait toujours d'un droit de veto par le biais d'un processus d'approbation distinct. De plus, suite à un retard d'un an dans la nomination, en avril 2015, du médiateur par le parlement et de l'absence persistante d'accord sur un deuxième médiateur compétent ayant pour mission la protection des droits de l'enfant, la confiance de la société civile et de la population dans les capacités de l'institution reste limitée. Alors qu'elle recevait près de 2 000 plaintes par an, les chiffres baissent, en particulier depuis la création du conseil pour l'égalité. Toutefois, le fait que les deux institutions coopèrent dans plusieurs domaines, y compris en matière de formation et de sensibilisation du public, mérite d'être salué.

Dans l'ensemble, le Comité consultatif note avec préoccupation que la nature des droits des minorités et les voies de recours disponibles pour les personnes appartenant aux minorités nationales pour la promotion de leur accès aux droits restent relativement vagues pour les communautés ainsi que pour le grand public. La loi sur les minorités nationales de 2001 reproduit principalement les dispositions inscrites dans la Convention-cadre sans prévoir de garanties spécifiques sur la façon de mettre en œuvre les divers droits dans le contexte spécifique de la République de Moldova. Dans ses discussions avec des interlocuteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, le Comité consultatif a eu l'impression que la protection des minorités était considérée principalement comme une question de préservation des cultures et des traditions. Pourtant, il ne semble guère y avoir eu de réflexion sur la façon de promouvoir l'égalité d'accès des personnes appartenant aux minorités nationales à leurs droits en tant que partie intégrante de l'action plus large en matière de défense des droits de l'homme. La confusion qui en résulte sur la nature des droits des minorités semble avoir provoqué une appréhension de part et d'autre et avoir abouti à une situation dans laquelle les représentants des minorités, d'une part, n'adressent pas toujours leurs demandes aux institutions nationales compétentes et aux mécanismes nationaux disponibles, tandis que les agents publics, d'autre part, interprètent les demandes communes de reconnaissance ou d'accès aux droits des minorités comme des signes de manque de loyauté ou des demandes d'« autonomie » (voir aussi article 15).

### *Recommandations*

Le Comité consultatif demande aux autorités d'accroître leur soutien pour un fonctionnement efficace et totalement indépendant du bureau du médiateur conformément aux Principes de Paris, en assurant un financement adéquat et en fournissant des locaux adaptés à l'institution. Il convient de terminer le processus de réforme en cours sans tarder et de faire connaître, notamment par le biais de ses bureaux régionaux, son mandat et ses compétences en matière de promotion des droits de l'homme et des minorités dans l'ensemble du territoire de la République.

Il appelle aussi les autorités à renforcer leur soutien pour un fonctionnement efficace du conseil pour l'égalité en procédant aux modifications nécessaires des législations respectives et en accordant à l'institution des pouvoirs d'enquête et de sanction appropriés pour lui permettre de remplir efficacement son rôle d'organe chargé des questions d'égalité, et lui allouant des ressources humaines et financières suffisantes.

## Quatrième cycle – Art 4

Il encourage en outre les autorités à redoubler d'efforts pour sensibiliser les institutions publiques, la population dans son ensemble, et en particulier les groupes qui sont menacés par les attitudes discriminatoires ou touchés par les désavantages structurels, au cadre législatif de la lutte contre la discrimination, et à permettre à la population de mieux comprendre la Convention-cadre ainsi que la nature et l'importance pour la société des droits des minorités en tant que partie intégrante des droits de l'homme.

### Mesures en faveur de l'égalité pleine et effective des personnes appartenant aux minorités nationales

#### *Situation actuelle*

Le Comité consultatif relève les efforts déployés début 2016 en vue de l'élaboration et de l'adoption d'un plan d'action intermédiaire sur les droits de l'homme pour 2016 sous la coordination du ministère de la Justice, à la suite de l'expiration du précédent plan d'action sur les droits de l'homme. Un nouveau plan d'action complet sur les droits de l'homme pour la période 2017-2020 devrait être élaboré après l'Examen périodique universel (EPU) dont la Moldova doit faire l'objet à l'automne 2016. Les préoccupations des minorités nationales ne figuraient que de façon ponctuelle et limitée dans les précédents plans d'action. Le plan intermédiaire, par exemple, ne mentionne pas les droits des personnes appartenant aux minorités nationales, hormis une référence à la préparation et à la formation de médiateurs communautaires roms. Le Comité consultatif considère l'inclusion des droits des minorités en tant que parties intégrantes de l'action et des priorités plus larges de droits de l'homme comme un moyen important de garantir que les besoins et les préoccupations liées à l'accès aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales sont pris en compte de manière globale au lieu d'être marginalisés dans les segments de la préservation de la culture et de la langue.

Le Comité consultatif note avec préoccupation que de nombreux Roms en particulier continuent de se heurter à de sérieux obstacles dans l'accès à un certain nombre de droits essentiels, y compris dans le domaine de l'éducation (voir articles 12 et 14), de l'emploi et des services sociaux (voir article 15). Les femmes roms sont particulièrement touchées par de multiples niveaux d'inégalités structurelles et la discrimination, ce qui entrave l'exercice de leurs droits fondamentaux. L'adoption du Plan d'action pour les Roms 2011-2015 a été saluée comme une réalisation importante et la participation des représentants roms à l'élaboration d'un rapport d'évaluation a aussi été accueillie avec satisfaction. Selon les représentants roms, la vaste majorité des mesures prévues par le plan d'action n'ont pas été mises en œuvre, car les compétences nécessaires pour prendre des mesures concrètes n'étaient toujours pas claires et les fonds étaient largement insuffisants. De plus, le plan ne prévoyait pas de mesures efficaces destinées à lutter contre la discrimination largement répandue à laquelle sont confrontés les Roms dans leur vie quotidienne, par exemple dans leur recherche d'emploi. Il aurait été ouvertement ou implicitement dit à de nombreux Roms que leurs candidatures pour des postes existants n'étaient pas prises en compte en raison de leur appartenance ethnique. Le Bureau des relations interethniques élabore actuellement un nouveau plan d'action pour les Roms 2016-2020 en coopération avec les divers ministères compétents. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que la proposition des représentants des minorités visant à inclure une perspective de genre dans les divers chapitres du nouveau plan d'action serait susceptible d'être acceptée. Toutefois, il note avec préoccupation que la principale lacune du précédent plan d'action soulignée par le rapport d'évaluation, le manque de mécanismes de mise en œuvre et de contrôle, risque de ne pas être comblée.

Le Comité consultatif relève en outre qu'aucune solution globale n'a été trouvée au problème de documents des Roms, malgré l'inclusion de cet objectif dans le plan d'action. Le manque de documents d'identité, encore souvent dû à l'absence de certificats de naissance, et l'absence de déclaration auprès des municipalités où ils résident continuent d'entraver sérieusement l'accès des Roms aux droits, tout

en engendrant un risque d'apatridie. Le fait que les certificats de naissance sont désormais délivrés directement dans les hôpitaux et que des efforts sont aussi faits pour délivrer gratuitement des certificats pour les enfants nés à la maison mérite d'être salué. Cependant, les adultes qui ne disposent pas d'un certificat de naissance doivent s'adresser à la justice pour faire établir leur identité, ce qui représente un certain coût.

Le Comité consultatif note avec satisfaction dans ce contexte la détermination et l'engagement dont ont fait preuve les autorités pour mener une vaste campagne en 2013 et 2014 afin de prévenir l'apatridie et remédier à la situation de plus de 223 000 personnes qui, au 1<sup>er</sup> janvier 2013, étaient toujours enregistrées comme résidant en Moldova avec d'anciens passeports soviétiques. Dans le cadre de cette campagne, des documents de déclaration de résidence et d'identité valides ont été délivrés gratuitement à près de 213 000 personnes. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, 10 486 personnes restaient enregistrées avec d'anciens passeports soviétiques, mais on estime que la majorité ne réside plus dans le pays. Le Comité consultatif relève en outre qu'à peine un peu plus que 2 000 personnes ont été enregistrées comme apatrides, auxquelles s'ajoutent 664 personnes dont la procédure de détermination de l'apatridie est en cours. Le HCR estime par ailleurs à près de 2 300 le nombre de personnes risquant de devenir apatrides, en raison de leur ancien passeport soviétique estampillé « nationalité non déterminée ». Au total, près de 5 000 personnes sont toujours concernées par l'apatridie ou risquent de l'être, dont un nombre important de personnes appartenant aux minorités nationales, y compris des Roms.

Le Comité consultatif note par ailleurs l'absence persistante de données fiables et détaillées sur la situation spécifique concernant l'accès aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales, ce qui continue d'entraver l'élaboration de mesures ciblées destinées à promouvoir leur égalité effective (voir aussi article 3). D'après le recensement de 2004, par exemple, la Moldova compte un peu moins de 12 300 Roms. La collecte indépendante de données menée par les organisations roms en 2013 dans les divers lieux où résident des Roms a recensé plus de 102 000 Roms, alors que selon d'autres estimations, ils seraient plus de 250 000. Des efforts ont été déployés par le ministère du Travail, de la Protection sociale et de la Famille ainsi que par le ministère de la Santé pour recueillir des données par le biais de travaux de cartographie sur le sujet et la collecte d'informations disponibles dans les registres des médecins de famille locaux. Tout en saluant ces initiatives visant à obtenir une compréhension plus précise de la situation spécifique des personnes appartenant aux minorités nationales dans les différentes régions en vue de remédier effectivement aux inégalités persistantes, le Comité consultatif souligne que le droit à la libre identification doit être respecté dans tous les cas. En outre, il convient d'appliquer une méthodologie homogène pour la collecte d'informations accessibles au niveau local en étroite consultation avec les représentants des minorités nationales, y compris les femmes ainsi que les personnes âgées, afin de veiller à ce que le phénomène courant de discrimination multiple soit pris en compte de manière adaptée.

### *Recommandations*

Le Comité consultatif demande aux autorités de donner la priorité à l'adoption du Plan d'action sur les droits de l'homme et de veiller à ce que la promotion de l'égalité d'accès aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales, y compris les femmes, les jeunes et les personnes particulièrement défavorisées, y figure effectivement en tant que partie intégrante des droits de l'homme.

Il exhorte par ailleurs les autorités à adopter une vision stratégique globale dans l'élaboration et l'adoption du Plan d'action pour les Roms 2016-2020 et à garantir sa mise en œuvre de manière prioritaire, y compris par l'allocation d'un budget adéquat, et une coordination efficace au sein de tous

## Quatrième cycle – Art 4

les ministères compétents. Il convient d'impliquer effectivement les représentants des Roms à toutes les étapes du processus.

Il encourage par ailleurs les autorités à poursuivre l'organisation d'études et de recherches indépendantes sur les conditions de vie et les préoccupations au sujet de l'accès aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales, y compris les minorités plus faibles numériquement, afin que des données quantitatives et qualitatives soient régulièrement mises à disposition pour l'élaboration de politiques et de mesures ciblées visant à promouvoir l'égalité effective.

Norvège

*Adopté le 13 octobre 2016*

Article 4 de la Convention-cadre

Cadre juridique et institutionnel pour la promotion de l'égalité des personnes appartenant aux minorités nationales

*Situation actuelle*

Depuis 2014, la Constitution comprend une nouvelle disposition (article 98) qui prévoit une clause générale de non-discrimination. La législation en matière d'égalité a aussi été réorganisée en 2014 avec l'adoption de quatre lois, dont la loi contre la discrimination ethnique qui interdit la discrimination fondée sur l'appartenance ethnique, la religion et la conviction. Étant donné qu'en vertu de cette loi l'appartenance ethnique englobe l'origine nationale, l'ascendance, la couleur de la peau et la langue, elle s'applique aussi aux personnes qui appartiennent à des minorités nationales. La loi prévoit notamment une obligation positive de promouvoir l'égalité parmi les membres du personnel des employeurs publics et privés qui comptent plus de 50 salariés et de rendre compte des résultats. Cependant, la mise en œuvre du cadre juridique sur l'égalité apparaît particulièrement complexe (voir ci-dessous) et le gouvernement travaille actuellement à l'élaboration d'une législation complète en matière d'égalité sous la forme d'une loi unique englobant les différentes lois. Le Comité consultatif rappelle que les personnes appartenant aux minorités peuvent aussi faire l'objet de formes complexes, multiples et croisées de discrimination découlant de facteurs non liés au fait d'appartenir à une minorité nationale, notamment l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle et d'autres critères.

En 2013, le ministère de l'Administration gouvernementale, de la Réforme et des Affaires religieuses a été intégré dans le ministère des Collectivités locales et de la Modernisation, qui est désormais responsable des minorités nationales. Depuis 2014, la Direction norvégienne de l'enfance, de la jeunesse et des affaires familiales (Bufdir), qui relève du ministère de l'Enfance, de l'Égalité et de l'Inclusion sociale, est aussi chargée de la sensibilisation et de la lutte contre la discrimination ethnique par le dialogue avec les organisations représentant les minorités nationales. L'Institution nationale des droits de l'homme, établie en 2015, est chargée de suivre la situation des droits de l'homme en Norvège, y compris en ce qui concerne les minorités nationales, et de faire rapport à ce sujet.

Les minorités nationales continuent de relever de la compétence du Médiateur pour l'égalité et la non-discrimination, qui est chargé d'œuvrer en faveur de l'égalité, de faire appliquer la législation antidiscrimination au moyen d'une procédure de plaintes, et de formuler des recommandations et des conseils à l'intention des personnes concernées ainsi que sur la législation qui relève de son mandat. Dans son rôle d'« exécution », le Médiateur pour l'égalité et la non-discrimination délivre des avis sur la question de savoir s'il y a eu violation de la législation en matière d'égalité. Les décisions du Médiateur peuvent faire l'objet d'un recours devant le tribunal de l'égalité et de la lutte contre la discrimination. Le

Médiateur a informé le Comité consultatif des projets qu'il a menés à bien pour défendre les droits des personnes appartenant aux minorités nationales, en l'occurrence le droit d'accès à des terrains de camping et à l'école pour les enfants roms. Le Médiateur a aussi participé à la mise en place d'un forum temporaire pour les femmes taters/romani et roms pour encourager la coopération et le dialogue entre les groupes sur des questions qui présentent un intérêt commun, comme l'éducation, les services de protection de l'enfance et l'emploi. Le forum offrait aussi une plateforme permettant aux femmes de définir des domaines de coopération avec le gouvernement.

Le Médiateur pour l'égalité et la non-discrimination a critiqué la mise en œuvre de la législation antidiscrimination fondée sur des motifs ethniques et a remis en doute son efficacité en vue de garantir l'égalité aux personnes appartenant à des minorités. À titre d'exemple, le Bureau du Médiateur a éprouvé des difficultés à s'acquitter de sa mission de suivi et de son devoir de rendre compte en ce qui concerne l'obligation des employeurs publics et privés d'œuvrer en faveur de l'égalité. Apparemment, la loi n'est pas suffisamment précise pour permettre aux employeurs de comprendre ce que l'on attend d'eux. En outre, malgré la gratuité des services du Bureau du Médiateur pour l'égalité et la non-discrimination, et de ceux de son organe de recours, le nombre de plaintes reçues de personnes appartenant aux minorités nationales reste plus faible qu'escompté compte tenu de la situation socio-économique des personnes, en particulier des femmes, appartenant à ces minorités et de leur exposition à la discrimination, au discours de haine et aux infractions motivées par la haine. Les minorités ethniques, y compris les minorités nationales, continuent d'être la cible d'un discours de haine et d'infractions motivées par la haine, connaissent un taux de chômage trois fois plus élevé et sont confrontées à la barrière de la langue dans les domaines de l'emploi et des soins de santé. En 2012-2015, 16 plaintes seulement ont été déposées. Le Médiateur a rendu un avis dans 13 d'entre elles, concluant à une ou plusieurs violations de la loi dans cinq cas, tandis que trois autres plaintes ont été rejetées. Deux affaires seulement ont été transmises au tribunal pour l'égalité et la lutte contre la discrimination, dont une a été rejetée en appel. Les plaintes ont été déposées pour l'essentiel par des Roms ou des Taters/Romani et concernaient l'accès à des biens et services, au logement, à l'éducation, à l'emploi ainsi que l'égalité de traitement dans les relations avec les autorités, les forces de l'ordre et le système judiciaire.

Plusieurs des interlocuteurs du Comité consultatif ont expliqué que le nombre peu élevé de plaintes déposées par des personnes appartenant aux minorités nationales, en particulier les Taters/Romani et les Roms, était la conséquence de la méconnaissance de la procédure parmi les communautés concernées et du manque de confiance dans une institution qui est perçue comme étant étroitement associée aux autorités. En outre, les plaintes ne peuvent être soumises qu'en norvégien. Enfin, ni le Médiateur ni le tribunal ne peuvent accorder des dommages-intérêts ou une indemnisation. Bien qu'une indemnisation puisse être demandée devant les tribunaux, en règle générale aucune aide juridictionnelle gratuite n'est octroyée dans les procédures en discrimination. Le Bureau du Médiateur pour l'égalité et la non-discrimination ainsi que les autorités ont indiqué qu'une réforme avait été entreprise, en lien avec l'adoption de la législation complète en matière d'égalité, en vue d'améliorer les résultats obtenus par le Bureau du Médiateur, notamment en établissant une distinction entre ses fonctions d'exécution et de promotion de la législation relative à l'égalité et à la lutte contre la discrimination. Le Comité consultatif constate qu'en plus des questions susmentionnées, les restrictions budgétaires imposées au Bureau du Médiateur pour l'égalité et la non-discrimination semblent également l'avoir empêché de mener à bien ses missions efficacement. Par conséquent, le Comité consultatif est d'avis que la séparation envisagée des tâches pourrait se révéler bénéfique, mais que le nouveau mécanisme qui en découle devra être doté des pouvoirs nécessaires et de ressources financières et humaines suffisantes.

Le Comité consultatif note enfin que le gouvernement part du principe que chaque composante de l'administration (centrale et locale) se charge de promouvoir le cadre juridique en matière d'égalité. Les

## Quatrième cycle – Art 4

communes jouent un rôle essentiel dans la réalisation de l'égalité car elles fournissent la plupart des services publics dans le pays, c'est-à-dire des services de santé et de soins, d'accueil de jour, d'éducation et de protection sociale. Cependant, certains des interlocuteurs du Comité consultatif étaient d'avis que les collectivités locales n'ont que rarement les compétences nécessaires pour se conformer aux normes nationales et internationales dans leurs politiques d'égalité. En outre, même le principe d'égalité ethnique au travail n'est guère appliqué dans la fonction publique en raison d'une répartition peu claire des responsabilités. Compte tenu du fait que les personnes appartenant aux minorités nationales sont également visées par le cadre juridique en matière d'égalité au titre de la notion d'appartenance ethnique, le Comité consultatif est d'avis que ce cadre n'est pas appliqué de façon aussi effective qu'il le devrait en ce qui concerne ces personnes (voir aussi paragraphes 24 et 28-30 ci-dessous). À cette fin, il pourrait être utile d'améliorer la communication et la coordination entre les différents acteurs au niveau central, mais aussi entre les niveaux central et local.

### *Recommandations*

Le Comité consultatif invite les autorités à faire en sorte que la réforme du Médiateur pour l'égalité et la non-discrimination aboutisse au renforcement effectif du mécanisme de plaintes, notamment en faisant mieux connaître cet instrument aux personnes appartenant aux minorités nationales, y compris en ciblant les femmes et en fournissant des informations dans d'autres langues que le norvégien. Les représentants des minorités nationales devraient être consultés sur la réforme. Les autorités devraient également accorder une aide juridictionnelle gratuite aux victimes de discrimination fondée sur des motifs ethniques pour leur permettre de saisir les organes judiciaires et administratifs.

Les autorités devraient prendre des mesures pour que, en ce qui concerne l'application de la législation en matière d'égalité aux personnes appartenant aux minorités nationales, la coordination entre les niveaux central et local soit améliorée et que des actions de sensibilisation soient menées sur ces questions au niveau local. Une législation complète en matière d'égalité devrait être adoptée dans les plus brefs délais et tenir compte du problème des éventuelles formes complexes, multiples et croisées de discrimination.

Mesures destinées à promouvoir l'égalité pleine et effective des personnes appartenant aux minorités nationales

### *Situation actuelle*

Le Comité consultatif note que le plan d'action de 2009 pour l'égalité et la prévention de la discrimination ethnique a été évalué en 2013 comme ayant porté ses fruits, mais jusqu'à présent aucune suite ne lui a été donnée. Le plan s'appliquait aux immigrés, aux Sames et aux autres minorités nationales et il comprenait des mesures concernant la vie professionnelle, l'éducation, le logement, les services publics, la culture et les médias. Cependant, le Comité consultatif note que le plan a été critiqué par des organisations de minorités nationales précisément parce que, malgré son large champ d'application, sa mise en œuvre était axée essentiellement sur les immigrés. De fait, le Comité consultatif trouve qu'il est difficile de savoir dans quelle mesure les mesures génériques contenues dans le plan d'action ont été appliquées également en ce qui concerne les personnes appartenant à des minorités nationales, y compris les femmes (par exemple l'obligation d'agir activement en faveur de l'égalité dans l'emploi et l'accès aux services publics et de faire rapport à ce sujet) et si les mesures visant spécifiquement les personnes appartenant à des minorités nationales ont été mises en œuvre (par exemple enquête sur le logement et l'accès des Roms aux services). Il croit comprendre que l'interdiction de rassembler des données sur l'appartenance ethnique et l'absence d'études, ainsi que de connaissances sur les minorités en Norvège ont eu et continuent d'avoir des incidences négatives sur l'élaboration de politiques destinées à ces groupes.

Parmi les interlocuteurs du Comité consultatif, plusieurs étaient d'avis qu'il était nécessaire de renforcer les connaissances sur les minorités nationales, ainsi que les compétences pour tenir compte de la diversité culturelle de la société dans le secteur public et dans l'ensemble de la société pour que les mesures visant à réaliser l'égalité atteignent leur objectif. Certains progrès ont été réalisés : par exemple, la lumière a été faite sur les politiques d'assimilation appliquées par le passé, ce qui a permis de mieux comprendre la situation la minorité des Tatars/Romani et d'engager un processus de réconciliation (voir article 5). Toutefois, des mesures supplémentaires de sensibilisation doivent être prises pour mieux faire connaître les minorités nationales. Cela s'applique en particulier au secteur public, compte tenu du rôle clé de l'administration centrale et locale dans l'élaboration et la mise en œuvre de mesures contre la discrimination fondée sur des motifs ethniques.

Le plan d'action de la Ville d'Oslo en faveur des Roms, adopté en 2009, a été évalué en 2014. Le Comité consultatif a été informé par des organisations de minorités nationales qu'à l'exception de quelques mesures liées à l'éducation, le plan de 2009 n'a, dans l'ensemble, pas réussi à améliorer la situation défavorisée des Roms. Il croit comprendre que la Ville d'Oslo a décidé de ne pas adopter un plan de suivi complet, mais de se concentrer sur des mesures ciblant l'éducation des enfants roms (voir aussi article 12) et de transférer les services de conseil sur l'accès à la protection sociale au niveau du district en vue de faciliter l'accès de la population concernée à ces services.

### *Recommandations*

Le Comité consultatif demande aux autorités de veiller à prêter une attention accrue, à l'avenir, à l'adoption de mesures qui tiennent compte, de manière effective et appropriée, des besoins des personnes appartenant à toutes les minorités nationales et en particulier ceux des femmes, dans le cadre plus large de mesures visant à lutter contre la discrimination ethnique. Ces mesures devraient être mises en œuvre rigoureusement par les différentes autorités compétentes et bénéficier de ressources suffisantes pour garantir aux personnes appartenant aux minorités nationales un accès effectif à leurs droits.

Il encourage aussi les autorités centrales et locales à faire en sorte d'améliorer les connaissances sur les minorités nationales et les compétences en matière de diversité culturelle dans le secteur public, par exemple au moyen de la formation. Il convient de veiller, dans ce cadre, à garantir la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales.

### Collecte de données sur l'égalité

Le Comité consultatif note que la collecte de données ventilées sur les personnes appartenant aux minorités nationales demeure problématique en raison du cadre juridique existant qui interdit l'appartenance ethnique comme critère d'enregistrement. Il croit aussi comprendre que, pour des raisons historiques, ce type d'enregistrement se heurte à une forte résistance de la part de certains groupes de minorités, qui considèrent l'appartenance ethnique comme une question très sensible et personnelle et qui exhortent les autorités à ne pas collecter ce type de données. Cependant, plusieurs interlocuteurs du Comité consultatif ont également souligné que l'absence de connaissances précises sur la situation socio-économique des minorités nationales freine l'élaboration de politiques réellement utiles. Quant aux autorités, elles reconnaissent qu'une collecte plus complète et systématique de données est nécessaire sur la nature et l'étendue de la discrimination à l'égard des personnes appartenant aux minorités nationales dans différents domaines sociaux, ainsi que sur les causes de cette discrimination.

Le Comité consultatif constate qu'un certain nombre de projets d'étude ont porté sur les personnes appartenant à des minorités nationales et qu'à la suite du plan d'action de 2009 pour l'égalité et la

## Quatrième cycle – Art 4

prévention de la discrimination ethnique, le ministère de l'Enfance et de l'Égalité a établi un forum en vue de collecter des données sur l'égalité qui présentent une utilité pour le gouvernement. Cependant, il semble qu'aucune suite n'ait été donnée à cette initiative, par exemple pour donner un aperçu du nombre de Kvènes en Norvège, alors que la minorité elle-même a exprimé le souhait qu'un tel exercice soit mené.

Le Comité consultatif considère que la collecte régulière de données fiables et ventilées sur l'égalité, concernant le nombre de personnes appartenant aux minorités nationales et ethniques et leur situation, permet de mieux comprendre les difficultés spécifiques auxquelles doivent faire face les membres des différents groupes. Elle contribue aussi au processus d'adoption et de mise en œuvre de politiques effectives de protection des minorités et de promotion de l'égalité. Ces données utiles peuvent être collectées au moyen d'études ou d'autres outils.

### *Recommandation*

Le Comité consultatif encourage les autorités à identifier d'autres manières de collecter des données ventilées, anonymes, sur la situation des personnes appartenant aux minorités nationales pour permettre l'adoption et la mise en œuvre de politiques effectives de protection des minorités nationales.

République slovaque

*Adopté le 3 décembre 2014*

### Article 4 de la Convention-cadre

Cadre juridique et institutionnel de la promotion de l'égalité des personnes appartenant aux minorités nationales

### *Situation actuelle*

La loi antidiscrimination, telle que modifiée en 2013, contient des dispositions pertinentes contre la discrimination directe et indirecte dans les différents domaines de la vie, notamment dans l'emploi, l'éducation et la sécurité sociale, couvrant les relations de droit privé et les activités des organismes publics. Il est encourageant que les dernières modifications aient étendu l'interdiction de la discrimination à la menace de discrimination et qu'il soit désormais expressément autorisé d'adopter des mesures positives pour éliminer les désavantages structurels fondés sur des motifs proscrits dont souffrent certains groupes, dans le but de promouvoir l'égalité des chances. Cependant, il semble que globalement, la connaissance du cadre législatif antidiscriminatoire reste limitée au sein de la société, en particulier parmi les groupes les plus désavantagés. Si de nombreuses ONG offrent des services d'aide juridictionnelle et ont porté, souvent avec succès, des affaires de discrimination devant les juridictions civiles et administratives, la discrimination, notamment à l'encontre des Roms, dans tous les domaines de la vie, demeure très répandue sans que rien ne soit fait pour y remédier. Le Comité consultatif considère que les conclusions pertinentes des juridictions nationales et internationales dans les affaires de discrimination devraient être largement diffusées afin que la population dans son ensemble, et plus particulièrement les groupes réputés pour être régulièrement victimes de discrimination, prennent connaissance de leurs droits et soient encouragés à utiliser les voies de recours disponibles en cas d'allégation de violation.

Le Défenseur public des droits (la Médiatrice) est saisie d'un nombre croissant de plaintes de particuliers (4 400 en 2013) alléguant de violations des libertés et des droits fondamentaux par des

organismes publics. Selon les interlocuteurs du Comité consultatif, elle est considérée comme digne de confiance et indépendante par la société civile, y compris par les représentants des minorités nationales. La Médiatrice peut aussi agir de sa propre initiative : elle a mené des enquêtes sur de nombreuses violations graves des droits de l'homme et des droits des minorités, notamment concernant l'égalité d'accès des enfants roms à l'éducation et la conduite abusive des forces de police. La situation est apparue si grave à la Médiatrice qu'elle a soumis un rapport spécial au Parlement en août 2013, demandant qu'il soit examiné lors de la prochaine session parlementaire. Le Comité consultatif regrette profondément qu'à ce jour, le rapport n'ait pas été examiné par le Parlement. De plus, il considère que les ressources humaines et financières allouées à la Médiatrice sont insuffisantes. Sur les 57 postes que devait compter son Bureau, seulement 35 ont été pourvus et le budget global, après des coupes répétées, serait largement consacré à la location des locaux. Le Comité consultatif regrette également qu'il n'ait pas été donné suite à la récente demande de financement de la Médiatrice pour ouvrir des bureaux régionaux, bien qu'une telle présence soit essentielle pour faire mieux connaître les droits fondamentaux à la société dans son ensemble.

Le Centre national slovaque des droits de l'homme continue de veiller à la mise en œuvre de la loi antidiscrimination : il examine les plaintes déposées par des particuliers (en moyenne 2 500 par an), et représente certains plaignants en justice. En outre, il joue le rôle d'organe général de protection de l'égalité, en diffusant des informations et en organisant des formations et des activités de sensibilisation visant à prévenir la discrimination raciale. Le Comité consultatif se félicite de l'engagement spécial pris par le Centre à mener des actions de sensibilisation aux droits de l'homme et aux droits des minorités dans les communes accueillant une forte population rom, notamment à la suite de la descente de police effectuée à Moldava nad Bodvou (voir ci-après le commentaire relatif à l'article 6). Il s'agit de sensibiliser la population rom et les autorités municipales aux droits des minorités afin d'éviter que de nouvelles tensions ne surviennent à l'avenir. Il se félicite également de ce qu'une coopération du Centre avec la Médiatrice soit envisagée, afin d'assurer une présence régionale de cette dernière par le biais des bureaux régionaux du Centre. Le Comité consultatif note cependant que le Centre n'est toujours pas considéré comme une institution entièrement indépendante, y compris par les représentants des minorités nationales, ce qui peut expliquer le faible nombre de dossiers qui lui sont soumis. Dans ce contexte, il est regrettable que la réforme prévue du Centre, qui devait permettre de renforcer son indépendance, n'ait pas progressé et que le délai fixé pour l'adoption des modifications nécessaires à la législation le concernant ait été, selon les informations disponibles, repoussé à décembre 2015.

Par ailleurs, le Comité consultatif croit savoir que la Stratégie nationale pour les droits de l'homme, que le Conseil gouvernemental des droits de l'homme, des minorités nationales et de l'égalité entre les femmes et les hommes a été chargé de préparer en 2011, a été soumise au Conseil des ministres après trois années d'élaboration. Selon les interlocuteurs du Comité consultatif, le processus d'élaboration a été relativement participatif. Dans le même temps, les représentants des minorités nationales et les observateurs indépendants reprochent à la stratégie d'omettre, dans ses objectifs finaux, un grand nombre de leurs préoccupations. Ils critiquent aussi le manque de volonté politique de doter les volets les plus sensibles de la stratégie, notamment ceux qui concernent les minorités nationales, de plans d'action établissant des priorités concrètes et des objectifs intermédiaires. Le Comité consultatif note que l'objectif d'élaborer et d'adopter un cadre législatif cohérent sur les droits des personnes appartenant aux minorités nationales a été inclus dans la stratégie. Cependant, on ne sait toujours pas dans quelle mesure les différentes instances gouvernementales chargées des questions liées à la protection des minorités coordonneront leurs activités, et ceci même après l'adoption de la stratégie, et quel organe assurera la principale fonction de coordination. Le Comité consultatif juge essentiel que les autorités procèdent, en concertation étroite avec les représentants des minorités, à une évaluation complète du cadre législatif et institutionnel touchant aux minorités afin que tout cadre législatif et

## Quatrième cycle – Art 4

stratégie futurs prennent effectivement en compte les préoccupations des personnes appartenant aux minorités nationales.

Depuis la suppression du poste clé de Vice-Premier ministre chargé des droits de l'homme en 2012, la plupart des observateurs considèrent que la structure gouvernementale générale de protection des droits de l'homme est affaiblie. Si différents volets du programme de protection des droits de l'homme ont été confiés à divers ministères, le principal organe consultatif du Gouvernement en matière de droits de l'homme, à savoir le Conseil des droits de l'homme, des minorités nationales et de l'égalité entre les femmes et les hommes, a été rattaché au ministère des Affaires étrangères. Or, si le ministre des Affaires étrangères assume également la fonction de Vice-Premier ministre, il ne dispose pas des capacités ou des structures suffisantes pour s'occuper des questions complexes de droits de l'homme qui se posent à l'échelle nationale, celui-ci se consacrant essentiellement aux relations internationales. Le Comité consultatif prend note, dans ce contexte, de l'annonce faite en octobre 2014, selon laquelle le ministère de la Justice prendra la responsabilité des questions de droits de l'homme au niveau national à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015. Cependant, la coordination générale des questions de droits de l'homme est encore compliquée par le fait que le Plénipotentiaire du Gouvernement pour les communautés roms a aussi été rattaché, en 2012, au ministère de l'Intérieur, retirant ainsi cet organe important de la structure de protection des droits de l'homme (voir aussi les commentaires relatifs aux articles 6 et 15), malgré les problèmes de droits de l'homme urgents et complexes rencontrés par les Roms en Slovaquie.

### *Recommandations*

Le Comité consultatif invite les autorités à redoubler d'efforts pour sensibiliser la population dans son ensemble, et en particulier les groupes les plus enclins à avoir des attitudes discriminatoires, au cadre législatif antidiscriminatoire.

Le Comité consultatif exhorte les autorités à apporter un soutien politique et financier adéquat au Bureau de la Médiatrice, afin de lui permettre d'exercer efficacement son mandat, et à accélérer le processus de réforme du Centre national slovaque des droits de l'homme, pour qu'il puisse fonctionner en toute indépendance.

Le Comité consultatif invite également les autorités à veiller à ce que la Stratégie nationale des droits de l'homme soit adoptée et mise en œuvre en pleine concertation avec les représentants de la société civile, et à ce que des mesures adéquates soient prises pour stabiliser sur le plan institutionnel les responsabilités en matière de droits de l'homme et de droits des minorités et pour assurer une coordination interministérielle efficace et stratégique de toutes les actions touchant à la protection de ces droits.

Mesures de promotion de l'égalité pleine et effective des personnes appartenant aux minorités nationales

### *Situation actuelle*

Le Comité consultatif constate avec satisfaction que des enquêtes et des études indépendantes sur les conditions de vie des personnes appartenant aux minorités nationales sont de plus en plus fréquemment menées en Slovaquie. Ce que l'on appelle l'« Atlas rom » a été publié en mars 2014 après une année d'étude approfondie des conditions de vie des Roms dans 1 070 communes sur 2 890. Elle s'est intéressée aux Roms vivant dans des campements séparés, regroupés dans des quartiers de villes ou de villages ou dispersés parmi la population majoritaire. Des informations ont été recueillies concernant leur niveau d'intégration sur le plan, notamment, du logement, de l'accès aux infrastructures et aux services, du niveau d'instruction et des possibilités d'emploi. Selon les résultats obtenus, les Roms représentent 7,45 % de la population de Slovaquie, ou plus de 400 000 personnes,

soit un nombre près de quatre fois supérieur aux résultats officiels du recensement. On peut également se féliciter de ce que le ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Famille assure un suivi statistique régulier des conditions de vie de certains groupes marginalisés afin de faciliter l'élaboration de politiques ciblées de promotion de l'égalité des chances.

Une multitude de projets et autres mesures visant à promouvoir l'égalité effective des personnes appartenant aux minorités nationales, notamment des Roms, et l'accès à leurs droits, ont été mis en œuvre au cours de la période de référence, pour beaucoup grâce à des financements de l'Union européenne, avec des résultats impressionnants. Dans le même temps, les interlocuteurs du Comité consultatif déplorent l'absence de stratégie générale englobant l'ensemble de ces projets et les nombreux acteurs qui y sont associés. Bien que jugée imparfaite, la Stratégie nationale pour l'intégration des Roms existe, et un plan d'action assez complet a été adopté par la suite. La mise en œuvre des deux instruments reste cependant sporadique faute, semble-t-il, de volonté politique et de crédits budgétaires suffisants. Le lancement concomitant de la « Réforme rom » par le Plénipotentiaire pour les communautés roms en 2012 a créé un sentiment de confusion concernant l'engagement du Gouvernement dans la stratégie, dans la mesure où on ne sait pas clairement si cette nouvelle initiative remplace ou complète la stratégie et quelles activités sont considérées comme prioritaires. Le Comité consultatif a également eu l'impression que les représentants des Roms demeuraient insuffisamment associés à la prise de décision, ainsi qu'à la planification et à la mise en œuvre des projets. Cela nuit à leur efficacité, parce qu'ils sont parfois développés sans connaissance des problèmes et des besoins du terrain et souvent menés par des personnes qui ne sont pas roms, ne parlent pas le romani et ont par conséquent des difficultés à entrer en relation avec les bénéficiaires.

S'agissant de l'égalité pleine et effective des enfants roms et, plus généralement, de l'exercice de leurs droits, la situation est particulièrement et profondément préoccupante dans le système éducatif (voir commentaire relatif à l'article 12 ci-après). Le Comité consultatif note également que beaucoup de Roms continuent de rencontrer de graves obstacles à l'exercice de leurs droits dans de nombreux domaines, tels que la santé, le logement, l'emploi et les services sociaux (voir commentaire relatif à l'article 15). Les femmes roms, en particulier, semblent devoir faire face à de multiples strates d'inégalités et de discriminations structurelles, qui les empêchent de jouir de leurs droits fondamentaux. Le Comité consultatif prend acte des efforts accomplis par le Gouvernement et la société civile à cet égard, mais insiste une nouvelle fois sur la nécessité de déployer une stratégie globale considérant les obstacles rencontrés par les Roms comme un problème de droits de l'homme nécessitant une intervention du Gouvernement à haut niveau et une coordination étroite à l'échelon central, régional et local. Si le Plénipotentiaire du Gouvernement pour les communautés roms, qui emploie cinquante personnes, dont vingt dans six bureaux régionaux situés dans les régions où réside la majorité des Roms a fait certains efforts à cet égard, il est essentiellement perçu comme un acteur politique, étant donné qu'il est aussi membre du Parlement. En outre, il lui a été reproché de contredire en partie la Stratégie nationale pour l'intégration des Roms avec sa « Réforme rom » et de contribuer au discours public selon lequel il existerait une catégorie assez importante de « Roms indécents », cultivant ainsi les préjugés et les stéréotypes sous-jacents, au lieu de formuler une stratégie qui permettrait de les surmonter.

### *Recommandations*

Le Comité consultatif encourage la poursuite des enquêtes et études indépendantes sur les conditions de vie des personnes appartenant aux minorités nationales, y compris des minorités numériquement moins importantes, afin que des données sur l'égalité soient régulièrement disponibles pour permettre une planification efficace des politiques en la matière.

## Quatrième cycle – Art 4

Le Comité consultatif exhorte les autorités à assumer un rôle moteur et à assurer une planification stratégique globale de la Stratégie nationale pour l'intégration des Roms au niveau central, régional et local. Il est essentiel que les Roms soient associés à toutes les étapes de sa mise en œuvre, de son suivi et de son évaluation, y compris à un niveau hiérarchique élevé.

Espagne

*Adopté le 3 décembre 2014*

### Article 4 de la Convention-cadre

#### Cadre législatif et structures institutionnelles de lutte contre la discrimination

Aucune législation globale en matière d'égalité et de lutte contre la discrimination n'a été adoptée en Espagne. Le projet de loi, pendant devant le Parlement en 2011 et largement salué, n'a jamais été adopté, en raison de la tenue d'élections législatives anticipées en novembre 2011. Les dispositions de lutte contre la discrimination continuent donc de figurer dans des lois séparées, et il n'existe aucun organe chargé des questions d'égalité compétent pour lutter efficacement contre toutes les formes de discrimination. Les autorités espagnoles ont indiqué qu'elles estimaient qu'il était plus important à ce stade de collecter des données afin de déterminer l'incidence réelle de la discrimination dans la société espagnole (voir ci-après) et de corriger toute faiblesse spécifique identifiée dans la législation actuelle.

Le Conseil pour la promotion de l'égalité de traitement de tous sans discrimination fondée sur l'origine raciale ou ethnique continue de publier des études, des rapports et des recommandations utiles pour les autorités publiques et les acteurs privés sur la discrimination raciale et contribue à l'élaboration de divers projets de lois et stratégies gouvernementales ; il organise aussi des formations pour les professionnels et les fonctionnaires sur la prévention et l'élimination du racisme et de la xénophobie. Le Comité consultatif déplore néanmoins que le Conseil reste intégré au ministère de la Santé, des Services sociaux et de l'Égalité au lieu d'être un organe pleinement indépendant, d'autant plus que la moitié de ses membres sont des fonctionnaires. Il relève aussi avec regret qu'au milieu de l'année 2014, le Président du Conseil, qui avait été nommé en juin 2013 et était apprécié par ses membres, a démissionné, semble-t-il pour protester contre le manque d'efficacité et la faiblesse de la position institutionnelle du Conseil, et n'a toujours pas été remplacé.

En ce qui concerne les plaintes individuelles pour discrimination, le Comité consultatif salue de nouveau le travail précieux du Réseau d'aide aux victimes de discrimination raciale ou ethnique. Créé sous l'égide du Conseil pour la promotion de l'égalité de traitement mais géré dans la pratique par sept ONG capables de fournir une assistance et un accompagnement spécialisés aux victimes de discrimination, il vise à faire office de premier interlocuteur pour les victimes de discrimination raciale ou ethnique et continue de fournir gratuitement des conseils à celles-ci. Outre le siège du réseau à Madrid, vingt bureaux sont désormais opérationnels, dont au moins un bureau dans chaque Communauté autonome ainsi qu'un bureau à Melilla. Malgré une interruption regrettable de ses activités entre 2012 et début 2013, le Comité consultatif remarque avec intérêt que le réseau a traité plus de 1000 affaires depuis sa création en 2010, dont 376 entre mars et décembre 2013. Il se félicite vivement du financement public de 600 000 € par an accordé ces deux dernières années (2013 et 2014) au réseau.

Cela étant, le Comité consultatif regrette que d'importantes questions liées aux ressources consultables au Conseil pour la promotion de l'égalité de traitement ne semblent pas avoir été résolues. Alors que le budget du Conseil pour la réalisation d'études et de rapports a triplé entre 2012 et 2013, ce dont il faut se féliciter, le budget alloué à la dotation en personnel a été divisé par deux. De plus, le Comité consultatif croit savoir en particulier que les membres du Conseil qui ne sont pas fonctionnaires, y

compris son président, exercent toujours cette fonction sur la base du volontariat, facteur qui peut compromettre sérieusement la durabilité du Conseil, et qui soulève aussi des questions quant au rôle et au niveau d'importance accordés à ses travaux par les autorités. Dans le même temps, le Réseau d'aide aux victimes n'a pas les moyens de plaider pour le compte des victimes et n'est que très rarement en mesure d'intenter une action stratégique en raison d'un manque de fonds suffisants. En plus de l'absence d'organe chargé des questions d'égalité compétent pour traiter les plaintes individuelles au moyen de procédures informelles, les victimes de discrimination se heurtent souvent à des obstacles en matière d'accès aux juridictions, étant donné que ce type de procédures s'avère trop coûteux et trop difficile pour elles. A cet égard, le fait que la discrimination semble principalement se produire dans le secteur privé (dans des domaines tels que l'accès à l'emploi, l'accès aux biens et aux services et l'accès au logement, où il semble largement répandu que le principe de la liberté contractuelle prend le pas sur celui de l'égalité de traitement) constitue un autre obstacle.

Le médiateur (*Defensor del Pueblo*) continue de jouer un rôle important dans les affaires impliquant des allégations de comportement répréhensible des autorités publiques ou de fonctionnaires. Si relativement peu de ces cas concernent expressément des discriminations ou l'égalité de traitement, le Comité consultatif note avec un intérêt particulier la participation du médiateur à des activités concernant les pratiques policières de profilage ethnique, la ségrégation scolaire et le refus de soins de santé aux migrants (voir ci-après, les commentaires relatifs aux articles 6, 12 et 15 respectivement). Il se réjouit que la voie de recours fournie par le médiateur semble être relativement bien connue, même s'il regrette que le nombre de plaintes soumises par les Roms reste apparemment faible par rapport au degré de discrimination auquel ceux-ci sont confrontés.

Comme c'est le cas pour les infractions pénales motivées par la haine (voir ci-après, les commentaires relatifs à l'article 6), les Roms et d'autres groupes signalent rarement les discriminations, du fait entre autres d'une piètre connaissance de leurs droits et des voies de recours disponibles, ainsi que d'un manque de confiance dans le fait qu'intenter une action puisse changer l'issue. Dans ce contexte, le Comité consultatif souligne qu'il est particulièrement important de mieux informer Roms sur les actions qu'ils peuvent engager lorsqu'ils sont victimes de discrimination, et de faire en sorte qu'ils ne soient pas empêchés d'accéder à la justice dans de tels cas par manque de moyens financiers.

#### *Recommandations*

Le Comité consultatif demande à nouveau aux autorités d'adopter une législation globale de lutte contre la discrimination. Il note qu'une telle législation pourrait s'inspirer du projet de loi introduit au Parlement en 2011 mais qui n'a pas été adopté.

Le Comité consultatif recommande, faute d'instance chargée à part entière des questions d'égalité, de renforcer le statut et l'indépendance du Conseil pour la promotion de l'égalité de traitement de tous sans discrimination fondée sur l'origine raciale ou ethnique. Il convient notamment de revoir les règles actuelles selon lesquelles les membres du Conseil qui ne sont pas fonctionnaires ne reçoivent aucune rémunération pour leur travail. Le Comité demande aussi aux autorités de nommer de toute urgence un président du Conseil. Les autorités sont en outre encouragées à continuer de financer et de soutenir le Réseau d'aide aux victimes de discrimination et, en l'absence d'autres mécanismes de résolution des conflits, de garantir l'accès à une aide juridique pour les victimes de discrimination.

Les autorités devraient aussi intensifier leurs efforts pour mieux faire connaître aux groupes les plus fréquemment visés par la discrimination les normes législatives en vigueur et les moyens de recours à la disposition des victimes de la discrimination, y compris dans le secteur privé.

### Données relatives à l'égalité

Les autorités ont reconnu que les mesures destinées à promouvoir l'égalité peuvent être plus efficaces si elles sont conçues à partir de données fiables. Elles ont aussi indiqué que, selon l'Institut national des statistiques, la collecte de données ventilées selon l'appartenance ethnique n'est pas exclue dans le droit espagnol. Toutefois, des questions techniques peuvent apparaître dans le cas d'enquêtes menées par l'Institut national des statistiques, selon ce dernier, car les normes internationales exigent que les données ethniques soient collectées sur une base volontaire, alors que ses enquêtes sont obligatoires. L'Institut s'est dit inquiet du fait que, alors que des enquêtes obligatoires pourraient inclure des questions facultatives, un faible nombre de réponses à ces questions impliquerait que les résultats ne seraient pas représentatifs et pourraient affaiblir la crédibilité et la fiabilité du travail de l'Institut. Le Comité consultatif observe que des questions comme celle-ci ont été examinées de manière approfondie dans le contexte de la préparation en Europe des recensements de la population et des logements de 2010, où on a noté qu'afin de garantir la libre identification, des questions obligatoires sur l'appartenance ethnique pourraient par exemple inclure la possibilité de répondre « aucune » ou « non précisée ». Le même modèle pourrait également être utilisé dans le contexte d'autres enquêtes obligatoires.

Le Comité consultatif note que, dans la pratique, lorsque l'on cherche à obtenir des données fournissant des informations sur la situation des personnes appartenant à des groupes spécifiques dans le contexte de l'élaboration de mesures efficaces pour promouvoir l'égalité en Espagne, les autorités renvoient aux recherches menées par d'autres organes tels que le Centre de recherche sociologique et la *Fundación Secretariado Gitano*. Il note aussi avec intérêt les travaux en cours du ministère de la Santé, des Services sociaux et de l'Égalité en vue de l'établissement d'une « cartographie de la discrimination » couvrant tous les motifs de discrimination. Il salue l'achèvement de la première phase de ce projet et note que les résultats d'une étude de suivi sur les perceptions de la discrimination en Espagne devaient être publiés début 2014.

Le Comité consultatif se félicite des mesures prises par les autorités pour garantir que les mesures adoptées afin de promouvoir l'égalité reposent sur des études objectives de la situation actuelle. Il souligne néanmoins que le manque de données actualisées et précises sur la situation socioéconomique et le niveau d'instruction des personnes appartenant à des minorités nationales fait obstacle à la capacité des autorités d'élaborer, de mettre en œuvre et de suivre des mesures ciblées visant à promouvoir l'égalité pleine et effective des personnes appartenant à des minorités nationales.

#### *Recommandation*

Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre et à intensifier leurs efforts pour améliorer les pratiques visant à obtenir des données fiables en matière d'égalité, ventilées par appartenance ethnique ou nationale, langue, religion et culture, dans le plein respect des normes internationales pertinentes en matière de protection des données, afin de renforcer l'efficacité des mesures destinées à promouvoir l'égalité pleine et effective des personnes appartenant à des minorités nationales.

#### Promotion de l'égalité pleine et effective des Roms

L'Espagne continue de s'employer à promouvoir l'égalité des Roms et de mettre en œuvre des politiques et des programmes visant à améliorer la situation des Roms dans tous les domaines de la vie quotidienne. Le Comité consultatif salue le fait que la Stratégie nationale d'intégration des Roms 2012-2020 s'applique expressément non seulement aux Roms espagnols mais aussi aux Roms originaires d'autres pays. Il note avec satisfaction qu'un Plan opérationnel pour l'inclusion sociale des Roms 2014-2016 a été adopté en avril 2014, avec la participation d'organisations non gouvernementales qui sont membres du Conseil national pour les Roms (voir ci-après, les commentaires relatifs à l'article 15). Le

Comité consultatif accueille favorablement l'élaboration de ce plan en consultation avec les Communautés autonomes (qui sont compétentes dans beaucoup de domaines couverts), ainsi que la désignation claire dans le plan opérationnel d'acteurs chargés de la mise en œuvre d'activités pertinentes dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, du logement, de la santé, des services sociaux, de l'égalité et de la non-discrimination, et de la promotion de la culture rom. Le Plan opérationnel comprend aussi des mesures visant à aborder les aspects de la violence fondée sur le genre spécifiques à la communauté rom. A cet égard, le Comité consultatif note qu'il est particulièrement important de travailler avec la communauté rom afin de favoriser une augmentation des signalements des infractions liées à la violence fondée sur le genre. Il relève aussi avec intérêt que la Stratégie nationale d'intégration des Roms 2012-2020, à laquelle le Plan opérationnel vise à donner effet en 2014-2016, repose sur des données relatives à l'égalité disponibles dans tous les domaines concernés, et que l'actualisation et la collecte de nouvelles données en la matière sont prévues dans le cadre du Plan opérationnel. La Stratégie inclut en outre des objectifs clairs ainsi qu'une série d'indicateurs permettant de mesurer les progrès faits pour réaliser ces objectifs.

Le Comité consultatif observe néanmoins qu'un certain nombre de facteurs peuvent réduire l'efficacité du Plan opérationnel pour 2014-2016 et plus généralement la mise en œuvre de la Stratégie nationale d'intégration des Roms 2012-2020. Premièrement, en partie du fait de l'absence de question sur l'appartenance ethnique dans les recensements espagnols (voir aussi plus haut, les commentaires relatifs à l'article 3), il n'existe pas de donnée fiable sur la taille de la population rom en Espagne ou dans ses diverses Communautés autonomes. Les estimations générales varient du simple au double, écart qui rend la planification de projets difficile et a des répercussions budgétaires évidentes. Deuxièmement, les représentants des Roms ont souligné à plusieurs reprises au Comité consultatif que le suivi de la mise œuvre des divers plans d'action en faveur des Roms était insuffisant et que, dans la mesure où ce suivi était mené, les Roms prenaient rarement part au processus d'évaluation. Troisièmement, en ce qui concerne le Plan opérationnel 2014-2016 en particulier, le Comité consultatif relève que s'il mentionne un grand nombre de programmes et d'activités dans beaucoup de domaines, ces références demeurent en grande partie abstraites ; quelques mesures spécifiques encore à prendre sont énumérées et aucun indicateur n'est mentionné. Pour cette raison, d'après certains représentants roms, le Plan opérationnel 2014-2016 marque un recul par rapport à la Stratégie nationale d'intégration des Roms 2012-2020 qu'il vise à mettre en œuvre. Quatrièmement, si des objectifs à moyen terme pour la mise en œuvre de la Stratégie ont été fixés pour 2015, d'après les informations dont le Comité consultatif dispose, il semble que pour le moment, peu de données soient collectées pour suivre les progrès en vue de la réalisation de ces objectifs.

Le Comité consultatif note qu'un certain nombre de sources de financement qui ont régulièrement permis de soutenir des programmes favorisant l'égalité des Roms sont recensés dans le cadre du Plan opérationnel. Elles incluent les fonds attribués aux mesures visant plus largement la population et propres à contribuer à la réalisation du Plan opérationnel, le soutien apporté par les ministères aux activités pertinentes menées par des organisations non gouvernementales (notamment par des sommes reçues par l'affectation volontaire de 0,7 % de l'impôt sur le revenu personnel, s'élevant à près de 7 millions d'euros au total), les accords entre l'Etat et les Communautés autonomes dans le cadre du plan de développement en faveur des Roms, le Fonds social européen et d'autres fonds européens. Le Comité consultatif se réjouit des informations données par les autorités, à savoir que le financement public transféré aux Communautés autonomes et aux municipalités dans le cadre du plan de développement en faveur des Roms passera de 1 million à 1,4 million d'euros en 2014. Cependant, il observe avec regret que dans l'ensemble des enveloppes identifiées, les fonds pour la mise en œuvre des diverses lignes d'action du Plan opérationnel ne sont pas clairement affectés, ce qui peut freiner considérablement la mise en œuvre de ces actions dans la pratique et implique qu'il est impossible d'évaluer l'adéquation des ressources budgétaires finalement allouées. Par ailleurs, beaucoup de représentants roms considèrent le recours massif à des projets mis en œuvre par des organisations non

## Quatrième cycle – Art 4

gouvernementales comme un signe que les autorités ne prennent pas suffisamment leurs responsabilités en matière d'amélioration de la situation des Roms (voir ci-après, les commentaires relatifs à l'article 15).

Le Comité consultatif est vivement préoccupé par le fait que les restrictions budgétaires imposées au système espagnol de protection sociale à cause de la crise économique ont eu des répercussions disproportionnées sur les Roms. Ceux-ci ont été en particulier durement touchés par les expulsions et la perte d'emploi (voir ci-après, les commentaires relatifs à l'article 15), ce qui signifie que les Roms qui étaient auparavant autonomes se tournent de plus en plus vers le système de protection sociale pour demander une assistance. Parallèlement, des mesures d'austérité prises à tous les niveaux d'autorité, telles que la réduction des aides sociales et l'introduction de conditions et de procédures plus restrictives pour l'accès à ce type d'aide, ainsi que de longues périodes d'attente avant d'accéder à une aide, ont une incidence non seulement sur les individus qui dépendent déjà de cette assistance mais aggravent aussi la situation de ceux qui en ont besoin depuis peu. Des réductions dans les programmes visant à promouvoir l'égalité d'accès à l'éducation ainsi que la réduction du nombre d'enseignants et, dans le cas des Roms migrants, les restrictions à l'accès aux soins de santé aggravent aussi cette situation. Le Comité consultatif reconnaît les sérieuses difficultés financières auxquelles l'Espagne est confrontée mais souligne la nécessité de veiller à ce que les groupes les plus marginalisés de la société, qui comprennent certaines parties de la population rom, ne soient pas touchés de manière disproportionnée par les restrictions budgétaires. Même lorsqu'elles sont prévues uniquement pour une courte durée, ces restrictions peuvent avoir de lourdes conséquences, à la fois directes et indirectes, qui anéantissent les progrès réalisés depuis de nombreuses années et qui ont des effets à long terme.

### *Recommandations*

Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à continuer de mettre en œuvre des programmes visant à promouvoir l'égalité pleine et effective des Roms, destinés à la fois aux Roms espagnols et aux Roms étrangers. Il demande aux autorités de faire en sorte que ces programmes, y compris ceux précisés dans le cadre du Plan opérationnel pour l'inclusion sociale des Roms 2014-2016, incluent des objectifs clairs et des actions bien définies et bénéficient de fonds adéquats, prévus spécifiquement. Les autorités doivent aussi veiller à mettre en place un suivi efficace des effets de ces programmes, en concertation avec des représentants des Roms.

Il appelle en outre les autorités à veiller à ce que les mesures d'austérité prises dans le contexte de la crise économique n'aient pas de répercussions disproportionnées, directes ou indirectes, sur les Roms, et à prendre des mesures résolues pour résoudre les problèmes de cette nature qui ont déjà été identifiés.

« L'ex-République yougoslave de Macédoine »

*Adopté le 24 février 2016*

### Article 4 de la Convention-cadre

Cadre juridique et institutionnel pour la promotion de l'égalité d'accès aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales

### *Situation actuelle*

En l'absence de stratégie globale de protection et de promotion des droits de l'homme de manière générale, le cadre juridique et institutionnel pour la promotion des droits des minorités est composé de

plusieurs éléments. L'Accord-cadre d'Ohrid, compte tenu de sa nature en tant qu'accord de paix, a établi un système politique consociatif dans lequel les deux principales communautés ethniques pourraient protéger leurs intérêts et offrir des garanties spécifiques à la communauté albanaise. L'Accord-cadre d'Ohrid et les mesures législatives qui ont suivi afin de faciliter sa mise en œuvre continuent d'être supervisés par le Secrétariat pour la mise en œuvre de l'accord. Depuis 2008, la loi sur la promotion et la protection des membres des communautés qui représentent moins de 20 % de la population accorde des droits aux personnes appartenant aux cinq autres minorités nationales, et une Agence pour l'exercice des droits des communautés a été créée en 2009. L'accès aux droits des Roms incombe en outre à un ministre sans portefeuille qui est chargé des questions liées à la mise en œuvre de la Décennie pour l'intégration des Roms, tandis que l'adoption de la Stratégie nationale pour l'intégration des Roms a été coordonnée par le ministère du Travail et de la Politique sociale. De plus, toutes les personnes appartenant aux minorités nationales peuvent aussi bénéficier des mécanismes généraux de protection des droits de l'homme et de lutte contre la discrimination tels que le Bureau du Médiateur et la Commission pour la protection contre la discrimination (CPD) (voir ci-après). Tout en saluant la diversité des institutions à qui il est possible de s'adresser pour bénéficier d'un soutien, le Comité consultatif note que la plupart des personnes appartenant aux minorités nationales ne sont pas seulement déçues par la multiplicité des dispositions législatives qui leur sont applicables mais ont aussi des doutes sur le professionnalisme, l'indépendance ou la compétence des organes concernés.

Depuis sa création début 2011, la Commission pour la protection contre la discrimination (CPD) opère en tant que principal organe chargé des questions d'égalité, conformément à la loi antidiscrimination de 2010. Selon les informations obtenues par le Comité consultatif, elle a reçu 394 plaintes entre 2011 et décembre 2015. La moyenne annuelle augmente lentement mais le nombre total reste considéré comme très faible par les fonctionnaires concernés. Cela s'explique par la crainte d'une victimisation secondaire, le manque de confiance dans les institutions de l'Etat et le manque d'information du public sur l'existence et le mandat de la CPD. Tout en approuvant cette évaluation, le Comité consultatif note en outre les vives préoccupations des représentants de la société civile et des minorités concernant le manque d'indépendance de la CPD et le fait qu'elle ne peut formuler que des recommandations non contraignantes. De 2011 à fin 2015, elle se composait uniquement de membres à temps partiel qui exerçaient par ailleurs un autre emploi à plein temps, y compris dans des institutions gouvernementales. Son président de 2011 à 2015, par exemple, était secrétaire d'Etat au ministère du Travail et de la Politique sociale, ce qui soulève en effet des doutes quant à la capacité de la CPD à fonctionner indépendamment du gouvernement pendant cette période, d'autant plus que la majorité des plaintes qu'elle a reçues étaient liées à des questions relatives à l'emploi au sein des institutions publiques. De plus, elle n'a aucune présence permanente en dehors de Skopje, ce qui réduit sensiblement son champ d'action potentiel.

De plus, le Comité consultatif constate avec préoccupation que la CPD n'a pas de secrétariat, ce qui empêche l'institution de fonctionner correctement. Il craint aussi une perte de la mémoire institutionnelle, étant donné que ses membres n'exercent leurs fonctions que pendant cinq ans. Il observe en outre avec inquiétude que plusieurs avis formulés par la CPD semblent refléter un manque de précision et une expertise insuffisante en matière d'analyse juridique. En effet, la CPD a établi une discrimination pour seulement 10 % des plaintes reçues. Dans ce contexte, le Comité consultatif note que la loi antidiscrimination impose une lourde charge au plaignant, qui doit prouver que la discrimination a eu lieu en présentant des « faits et preuves permettant d'établir l'acte ou l'action de discrimination », ce qui n'est pas conforme à l'exigence de l'inversion de la charge de la preuve définie dans les directives européennes sur l'égalité que la loi entend transposer. Le Comité consultatif a été informé que, de ce fait, la plupart des organisations de la société civile ont décidé de délaissier la CPD au profit d'autres institutions, tels que le Bureau du Médiateur qui est considéré comme un organe plus efficace pour résoudre les affaires liées à la discrimination, malgré son mandat plus limité. De plus,

## Quatrième cycle – Art 4

plusieurs cas ont été portés devant des tribunaux nationaux. En février 2016, neuf décisions définitives avaient établi l'existence d'une discrimination conformément à la loi antidiscrimination, dont sept liées à une discrimination fondée sur l'appartenance ethnique.

Le Bureau du Médiateur continue de jouer un rôle actif dans la protection des droits de l'homme ; depuis 2011, il a aussi pris en charge le mandat du mécanisme de prévention du pays. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que l'institution est bien connue, notamment grâce, entre autres facteurs, à ses six bureaux régionaux. Il note toutefois avec préoccupation que le Bureau continue de fonctionner sans ressources suffisantes ; les contraintes budgétaires ont empêché de pourvoir les postes vacants pendant plusieurs années. Par exemple, un seul agent traite le nombre croissant d'affaires liées à la discrimination dans la sphère publique reçues par le Bureau et un seul des quatre Médiateurs adjoints a été nommé – ce qui compromet sérieusement l'efficacité de l'institution. Il est en outre regrettable que le Bureau ne soit pas en mesure de participer de façon appropriée aux activités de promotion des droits de l'homme et des droits des minorités et de sensibilisation en la matière, y compris dans les écoles (voir aussi article 12). Selon sa propre évaluation, il a été possible d'organiser des activités de promotion uniquement grâce à des financements internationaux octroyés dans le cadre de projets. De plus, de l'avis du Comité consultatif, il est préoccupant que les recommandations du Médiateur ne soient, selon son Bureau, pas toujours mises en œuvre par les différents organes gouvernementaux et que peu de suites soient données à ses rapports annuels ou spéciaux. Bien qu'il ait été créé en tant qu'organe indépendant et autonome, le Bureau du Médiateur n'a pas le mandat ni les ressources lui permettant de fonctionner pleinement en conformité avec les Principes de Paris. Bénéficiant du statut B qui lui a été accordé par le Comité international de coordination en 2011 en tant qu'institution nationale des droits de l'homme, il a contribué activement en 2014 à l'élaboration d'amendements à la loi sur le Médiateur visant à renforcer l'efficacité de l'institution, mais aucune de ses propositions n'auraient été prises en compte.

### *Recommandations*

Le Comité consultatif exhorte les autorités à assurer le fonctionnement efficace de la CPD en tant que principal organe chargé des questions d'égalité en la dotant d'un secrétariat ayant à sa disposition des ressources humaines et financières suffisantes pour lui permettre de traiter comme il se doit les plaintes relevant de ses compétences conformément à la loi. De plus, tous les efforts nécessaires doivent être entrepris pour garantir pleinement son indépendance, son professionnalisme et l'intégrité de ses membres.

Il les invite en outre instamment à apporter un soutien financier et politique suffisant au Médiateur en lui permettant de pourvoir immédiatement les postes vacants, en accordant un budget suffisant pour le fonctionnement efficace du Bureau du Médiateur dans ses différentes activités et en mettant rapidement et pleinement en œuvre ses recommandations. Des modifications devraient en outre être apportées à la loi sur le Médiateur afin de demander l'accréditation en tant qu'institution nationale des droits de l'homme dotée du statut A.

Obstacles persistants à l'égalité effective des personnes appartenant aux minorités nationales

### *Situation actuelle*

Le Comité consultatif note avec préoccupation qu'outre les lacunes dans le fonctionnement des mécanismes généraux de protection des droits de l'homme et de lutte contre la discrimination décrits ci-dessus, les structures spécifiques mises à la disposition des personnes appartenant aux minorités nationales pour la protection et la promotion des droits des minorités ne semblent pas non plus fonctionner correctement. Le Secrétariat pour la mise en œuvre de l'Accord-cadre d'Ohrid supervise la mise en œuvre des principales dispositions de l'Accord et de la législation à laquelle il a donné lieu. Outre la promotion des relations et du dialogue interethniques (voir article 6), il gère le recrutement de

personnes appartenant aux minorités nationales au sein des services publics afin de garantir leur représentation et leur participation équitables (voir article 15). Selon l'avis de la majorité des représentants des minorités nationales, le Secrétariat de l'Accord-cadre d'Ohrid s'occupe principalement de la promotion des droits de la minorité numériquement la plus importante, c'est-à-dire de la minorité albanaise. C'est particulièrement le cas depuis 2009, date à laquelle l'Agence a été créée en vue d'œuvrer pour les droits des minorités numériquement moins importantes. Le Comité consultatif prend note avec préoccupation des informations selon lesquelles les pratiques de mise en œuvre de l'Accord-cadre d'Ohrid ne prendraient pas en compte l'accès individuel à l'égalité et à l'égalité des chances mais privilégieraient plutôt les considérations politiques. Si la nature interethnique de la coalition gouvernementale a favorisé la stabilité interethnique, il semble que l'accès aux droits des personnes appartenant à la minorité albanaise ainsi que l'exercice de leurs droits dépendent de manière disproportionnée de leur affiliation politique, sans qu'aucun contrôle ne soit exercé sur les moyens déployés pour assurer leur représentation équitable.

L'Agence pour l'exercice des droits des communautés fonctionne uniquement comme un organe consultatif du gouvernement, sans avoir autorité pour superviser effectivement la mise en œuvre des droits des minorités. Ses recommandations resteraient souvent sans suite. De plus, elle agit sans budget et reçoit un soutien financier pour ses diverses activités uniquement de la part d'organisations internationales. Le Comité consultatif note dans ce contexte les discussions en cours concernant l'établissement possible d'un ministère qui combinerait les fonctions du Secrétariat pour la mise en œuvre de l'Accord-cadre d'Ohrid et celles de l'Agence. Ce ministère serait doté d'un organe d'inspection et d'un budget séparé pour superviser et faire respecter les dispositions pertinentes conformément aux normes internationales et nationales. Tout en saluant l'idée de créer un organe ayant compétence pour promouvoir la mise en œuvre des droits des minorités, le Comité consultatif note une forte opposition des communautés moins nombreuses qui craignent d'être englobées dans les groupes plus importants sans reconnaissance ni protection adéquates de leurs préoccupations et besoins spécifiques. De fait, il s'inquiète du profond sentiment d'inégalité qu'il observe chez les personnes appartenant à ces communautés, en particulier celles qui ne sont pas expressément mentionnées dans le préambule de la Constitution mais uniquement citées comme « autres ». Il considère ainsi que toute future mesure visant à promouvoir plus efficacement l'accès aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales devrait sortir de l'actuelle « catégorisation » des minorités nationales selon leur proportion relative, car cela pourrait être considéré comme impliquant un statut inférieur pour les personnes appartenant aux minorités numériquement moins importantes ou aux minorités actuellement non définies. Au contraire, toute future mesure devrait être guidée par une approche axée sur les droits individuels, qui favorise l'égalité et l'accès effectifs aux droits de toutes les personnes appartenant à toutes les minorités nationales.

Par ailleurs, le Comité consultatif est vivement préoccupé par les inégalités persistantes auxquelles sont confrontées les personnes appartenant à la minorité rom (voir aussi les commentaires relatifs aux articles 12, 14 et 15), dont les femmes sont particulièrement touchées du fait de multiples formes de discrimination. Il semble y avoir encore beaucoup de Roms sans documents personnels ce qui entrave gravement leur accès aux droits dans les domaines clés de la vie quotidienne. Tout en se réjouissant de l'enregistrement de 2 834 Roms en 2012 grâce à l'action concertée du gouvernement et des organisations non gouvernementales, menée avec le soutien du HCR, le Comité consultatif constate qu'aucune stratégie globale ne semble avoir été mise sur pied, de manière générale, pour promouvoir l'accès aux documents personnels ou même une déclaration systématique à la naissance par le biais d'une meilleure coopération entre les hôpitaux et les registres locaux, par exemple. Selon les représentants des minorités, les femmes rencontrent des difficultés particulières pour obtenir des documents, ce qui les empêche aussi souvent de déclarer la naissance de leurs nouveau-nés, étant donné que des tests ADN coûteux continueraient d'être exigés pour prouver les liens de parenté lorsque les certificats de mariage ne peuvent pas être produits. De ce fait, selon les estimations, près de

## Quatrième cycle – Art 4

1 600 personnes ne disposeraient pas de documents d'identité, dont 400 rien que dans la commune de Šuto Orizari. L'absence de documents d'identité empêche de nombreux Roms de déclarer leur résidence et d'obtenir des titres de propriété et des documents de régularisation de la propriété (voir article 15), alors que la déclaration d'une résidence est une condition préalable à la délivrance des documents d'identité. Une approche globale est donc nécessaire pour rompre le cycle et permettre aux Roms d'établir leur statut juridique et d'accéder effectivement à leurs droits.

De plus, des incidents avérés de profilage ethnique aux frontières extérieures ont principalement concerné des personnes appartenant à la minorité rom. De nombreuses enquêtes indépendantes soulignent une pratique établie consistant à ne pas autoriser les Roms à quitter le pays, même s'ils disposent de documents de voyage valides. Le ministère de l'Intérieur a confirmé cette pratique au Comité consultatif, indiquant qu'il s'agissait d'une procédure dictée par l'accord de libéralisation des visas de l'UE et basée sur « l'analyse des risques » et le profil établi des « faux demandeurs d'asile ». Cette pratique continuerait malgré un nombre croissant de décisions de justice qui l'ont condamnée et bien qu'il ait été ordonné au ministère de l'Intérieur d'indemniser les personnes concernées. Selon des fonctionnaires, les décisions de justice auraient été motivées par le manquement de certains policiers, qui ont depuis été réprimandés, plutôt que par le constat d'une pratique systématique. De plus, la liberté de circulation des personnes appartenant à la minorité rom a été gravement restreinte par la confiscation de leurs passeports. La Cour constitutionnelle a statué en juin 2014 que l'invalidation des passeports de citoyens qui ont été renvoyés de force par d'autres pays à la suite d'une modification de la loi sur les documents de voyage en 2014 était inconstitutionnelle.

### *Recommandations*

Le Comité consultatif exhorte les autorités à lutter de manière proactive contre les inégalités auxquelles sont confrontées les personnes appartenant aux minorités nationales et à promouvoir leur égalité d'accès aux droits par la création de mécanismes efficaces et dotés de ressources suffisantes pour la mise en œuvre des droits des minorités en tant que partie intégrante des droits de l'homme individuels.

Il les invite en outre instamment à s'attaquer de façon prioritaire à la situation des personnes sans papiers, en particulier les Roms, en élaborant et en mettant en œuvre une stratégie globale visant à promouvoir l'accès à des documents d'identité et la déclaration systématique et inconditionnelle de tous les nouveau-nés.

Il convient par ailleurs de mettre fin immédiatement aux pratiques de profilage ethnique et autres moyens de discrimination fondée sur l'appartenance ethnique et d'exécuter sans tarder les décisions de justice pertinentes.

Mesures en faveur de l'égalité pleine et effective des personnes appartenant aux minorités nationales

### *Situation actuelle*

Le Comité consultatif regrette que la loi antidiscrimination ne mentionne pas expressément une obligation de promouvoir l'égalité, ainsi que recommandé dans la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI. Les mesures positives en faveur d'une communauté particulière ou d'un groupe marginalisé, visant à éliminer ou à réduire une inégalité de fait, sont toutefois explicitement mentionnées à l'article 13 de la loi et elles ne doivent pas être jugées discriminatoires. La plupart des mesures qui ont été mises en place, telles que les dispositions qui ont découlé de l'Accord-cadre d'Ohrid et les mécanismes pour les communautés qui constituent moins de 20 % de la population, ont pour but de remédier aux inégalités structurelles liées à l'origine ethnique. Malgré l'attention accordée à l'appartenance ethnique et à la proportion relative des différents groupes afin d'identifier le niveau de droits correspondant, aucun système global n'a été établi pour collecter et analyser les données sur

l'égalité qui pourraient servir de base à des mesures positives. Compte tenu du fait que le dernier recensement date de 2002 et que la plupart des groupes remettent en cause la fiabilité des données qu'il a fournies (voir article 3), le Comité consultatif considère que d'autres moyens devraient être développés pour obtenir des informations valides et ventilées, conformément au droit à la libre identification et dans le respect des normes de protection des données à caractère personnel, sur les effectifs des différents groupes de la société et leur situation relative à l'exercice des droits. Il a toujours encouragé les Etats à ne pas se limiter aux recensements de population mais à diversifier leurs sources d'information (enquêtes institutionnelles et informelles sur les ménages ou les écoles, études indépendantes, etc.). Il convient de compléter les données quantitatives par des études qualitatives sociologiques et autres lorsque les statistiques existantes diffèrent des estimations établies par les représentants des minorités.

Le ministère du Travail et de la Politique sociale a adopté une nouvelle Stratégie pour l'intégration des Roms axée sur l'éducation, le logement, la santé, l'emploi et la culture, à la suite d'un processus de consultation auquel ont été associés des représentants de la minorité et plusieurs organisations de la société civile concernées. Malheureusement, la plupart de leurs commentaires et propositions, notamment sur les questions liées à l'éducation, n'auraient pas été pris en compte. Il semble en outre que les résultats d'un examen de la mise en œuvre des plans d'action relatifs à l'éducation, à l'emploi, à la santé et aux logements n'aient pas été pris en considération dans la nouvelle stratégie. Le Comité consultatif note avec préoccupation qu'aucun plan global est à jour incluant des objectifs et des mesures concrets n'a encore été adopté, ni aucun budget spécifique alloué à cette fin. Selon les représentants des minorités, les mesures prises afin de promouvoir l'intégration des Roms ont été soutenues principalement par des fonds étrangers, dans le cadre de projets précis. L'efficacité des mesures prises, par exemple dans le domaine de l'éducation, a été mise en doute à plusieurs reprises du fait de l'absence de données de référence globales et ventilées, en particulier concernant la communauté rom. Le Comité consultatif note avec intérêt dans ce contexte l'exercice de « cartographie » entrepris en janvier 2016 afin d'obtenir des données fiables sur le nombre de Roms et leur situation en matière d'accès aux droits dans dix communes où ils résident en nombre substantiel. Il espère que cet exercice et toutes suites qui lui seront données seront menés en concertation étroite avec les représentants des Roms et dans le plein respect du droit à la libre identification.

#### *Recommandations*

Le Comité consultatif demande aux autorités d'engager activement des consultations avec les représentants des minorités nationales concernant les moyens et la méthodologie appropriés pour collecter des données qualitatives et quantitatives en matière d'égalité sur la taille de leurs communautés et l'exercice des droits des personnes appartenant à ces communautés, afin de disposer de données globales et fiables qui puissent servir de base à l'élaboration de mesures de promotion de l'égalité plus efficaces.

Les représentants roms devraient être effectivement consultés et associés à toutes les discussions et processus décisionnels concernant l'ensemble des stratégies et des plans d'actions visant à améliorer leur inclusion socio-économique.

Un plan d'action, prévoyant des mesures concrètes et assorti d'un budget adéquat, visant à mettre en œuvre la Stratégie pour l'intégration des Roms 2015-2020 doit être en outre adopté pour combler le vide laissé par l'expiration, en 2011, des plans d'action antérieurs.

## Quatrième cycle – Art 4

Royaume-Uni  
*Adopté le 25 mai 2016*

### Article 4 de la Convention-cadre

Cadre juridique et institutionnel pour la promotion de l'égalité des personnes appartenant aux minorités nationales

#### *Situation actuelle*

Le Comité consultatif note que la langue comme motif de discrimination au titre de la notion de « race » ne figure toujours pas dans la loi de 2010 sur l'égalité, bien que les autorités considèrent qu'elle est inhérente à la notion d'origine ethnique. Les débats sur la question de savoir si la caste devrait être introduite comme motif supplémentaire d'égalité dans la définition de la race dans la loi sur l'égalité se poursuivent. Il semblerait que le gouvernement continue d'évaluer la possibilité d'introduire une interdiction statutaire spécifique, car la discrimination fondée sur la caste a déjà été jugée par des tribunaux comme relevant du champ d'application de la race. Les interlocuteurs d'organisations non gouvernementales (ONG), cependant, ont souligné que le jugement ne fournit pas la sécurité juridique requise, car chaque cas doit être tranché selon les circonstances propres à chaque affaire, et il n'existe pas encore d'autre jurisprudence.

Le cadre juridique qui relève des droits de l'homme et en particulier de l'égalité et de la non-discrimination a connu des évolutions supplémentaires entre 2011 et 2015, en particulier au moyen de l'adoption en avril 2011 des réglementations de 2011 sur l'obligation du secteur public en matière d'égalité et les obligations spécifiques (*Public Sector Equality Duty and [Specific Duties] Regulations*), qui exigent des organes publics qu'ils définissent des objectifs d'égalité et prévoient une discrimination positive. Des réglementations spécifiques ont été adoptées pour l'Écosse et le pays de Galles respectivement dans le contexte des pouvoirs décentralisés.

Le Comité consultatif reconnaît que la situation diffère quelque peu en Irlande du Nord, où la loi de 2010 sur l'égalité ne s'applique pas puisque l'Assemblée d'Irlande du Nord a délégué ses pouvoirs en ce qui concerne la législation anti-discrimination. Au cours de la période examinée, l'accent politique a été mis sur la stabilisation et la réforme des institutions de partage des pouvoirs en Irlande du Nord. Le Comité consultatif note qu'en raison du climat politique il n'a pas été possible de réaliser des progrès en vue de l'adoption d'un texte de loi unique en matière d'égalité ni de réformer le cadre actuel en vue de combler les lacunes existantes. Le fait que la législation existante en matière d'égalité raciale en Irlande du Nord prévoit une protection moindre contre la discrimination fondée sur la couleur et la nationalité, par rapport à celle fondée sur la race, les origines ethniques ou nationales, est susceptible d'affecter les personnes appartenant aux minorités nationales en particulier.

Dans la Stratégie pour l'égalité raciale (*Race Equality Strategy*), adoptée le 10 décembre 2015, l'exécutif nord-irlandais s'est engagé à réviser la législation existante pendant les séances de la prochaine Assemblée à la suite des élections de mai 2016, plutôt que d'adopter un nouveau texte de loi unique comme c'est le cas dans le reste du Royaume-Uni. Les autorités ont réitéré ce message au Comité consultatif. Les organes indépendants et la société civile ont souligné l'importance de modifier la loi sur le fond, de préférence dans un seul texte.

En Irlande du Nord, l'obligation statutaire pour les employeurs de déterminer, même subjectivement, l'origine des salariés pour garantir l'équité dans l'emploi continue de s'appliquer. Le Comité consultatif continue de considérer que cette pratique porte atteinte au droit de libre identification des personnes concernées, garanti par l'article 3, paragraphe 1, de la Convention-cadre. Dans son avis précédent, il avait demandé de contrôler soigneusement le mécanisme à la lumière des progrès réalisés pour

atteindre l'objectif initial de la législation, à savoir la promotion et la garantie de l'égalité des chances et de la participation équitable dans l'emploi pour les membres des communautés catholique et protestante. Le Comité consultatif a également souligné que le contrôle devrait être étendu à l'origine ethnique et à la nationalité. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont indiqué que, bien que la situation sur le lieu de travail se soit considérablement améliorée, l'obligation statutaire reste pertinente et d'actualité. Ils avaient aussi recommandé aux autorités d'introduire le contrôle de la nationalité et de l'origine ethnique.

Plusieurs interlocuteurs du Comité consultatif ont critiqué la réforme de l'aide juridique de 2012 (loi de 2012 sur l'aide juridique, la condamnation et la sanction des auteurs d'infractions – *Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012*) qui limitait l'assistance juridique gratuite pour se faire représenter dans les « affaires de discrimination dans l'emploi » de la plus haute priorité devant la cour d'appel en matière d'emploi (*Employment Appeals Tribunal*). L'introduction l'année suivante de frais pour les demandes présentées devant des tribunaux du travail ou devant la commission de recours en matière d'emploi, et notamment des frais plus élevés pour les demandes fondées sur des motifs de discrimination, a fait chuter ces demandes d'environ 80 % ; les demandes fondées sur des motifs de discrimination raciale ont chuté de 61 %. Ces règles s'appliquent en Angleterre et au pays de Galles, tandis qu'en Irlande du Nord une aide juridique est généralement disponible pour des conseils et une assistance initiaux, mais pas pour la représentation. L'Écosse continue de fournir une assistance sous la forme de représentation dans les affaires de discrimination devant le tribunal du travail. L'objectif premier étant de rendre le système de réclamations plus durable, compte tenu des retombées, les autorités ont indiqué qu'elles entreprenaient une révision des règles actuelles.

Le Comité consultatif a appris avec préoccupation que les coupes budgétaires imposées aux organes indépendants de contrôle des droits de l'homme et de l'égalité se sont poursuivies dans tout le Royaume-Uni. La Commission pour l'égalité et les droits de l'homme, cependant, a considéré que ces coupes n'avaient pas eu de répercussions sur sa mission et ses fonctions principales et qu'elles n'étaient pas disproportionnées par rapport aux coupes imposées au reste du gouvernement. La Commission pour l'égalité et les droits de l'homme d'Écosse et la Commission pour l'égalité d'Irlande du Nord ont exprimé des positions similaires. La Commission pour les droits de l'homme d'Irlande du Nord a été moins affectée, puisqu'elle est directement financée par le gouvernement central.

#### *Recommandations*

Les autorités devraient modifier les lois de façon à inclure la langue et la caste comme motifs de discrimination dans la définition de la race.

En l'absence de progrès, l'Assemblée d'Irlande du Nord devrait adopter un texte de loi unique, solide et complet en matière d'égalité ou bien renforcer l'égalité raciale en Irlande du Nord, et il faudrait harmoniser la protection à travers le Royaume-Uni.

Étant donné que l'obligation pour les employeurs de déterminer l'origine communautaire des salariés porte atteinte au droit de libre identification visé à l'article 3, paragraphe 1, de la Convention-cadre, le Comité consultatif invite de nouveau les autorités à contrôler soigneusement cette obligation par rapport à l'objectif de parvenir à l'équité sur le lieu de travail ; il les invite aussi à mettre en place un contrôle de la nationalité et de l'origine ethnique de la main-d'œuvre.

Le Comité consultatif demande également aux autorités de réviser les règles applicables à l'aide et aux frais juridiques dans les affaires de discrimination dans l'emploi pour garantir aux personnes appartenant aux minorités nationales un accès effectif à la justice.

Mesures destinées à promouvoir l'égalité pleine et effective des personnes appartenant aux minorités nationales

*Situation actuelle*

Le Comité consultatif reconnaît qu'en Angleterre, en Écosse et au pays de Galles le cadre législatif en matière d'égalité a déclenché un processus complet pour fixer des objectifs et élaborer des stratégies d'intégration axées sur les communautés défavorisées plutôt que sur la race et l'appartenance ethnique. En outre, à l'exception de l'Angleterre, des stratégies sur la race ont aussi été adoptées. La législation sur l'égalité s'applique également aux personnes appartenant aux minorités nationales puisqu'elles sont couvertes par la notion de race comme l'une des caractéristiques protégées. Même si les exécutifs respectifs n'examinent pas les détails propres à chaque nation, le Comité consultatif considère que les évaluations sur l'égalité qu'ils ont réalisées en 2015, ainsi que le rapport de la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme et les sources de la société civile, permettent de dresser un tableau général de la situation des minorités nationales et ethniques. D'une manière générale, les personnes appartenant aux minorités ethniques sont mieux placées en ce qui concerne la réduction des disparités en matière d'éducation ; cependant, des difficultés subsistent en ce qui concerne un taux élevé de chômage, les bas salaires et le sous-emploi, un état de santé plus précaire et un accès aux soins plus difficile, des niveaux de pauvreté élevés, une faible connaissance de la langue anglaise et une représentation politique insuffisante. De plus, ces personnes sont souvent victimes d'infractions motivées par la haine. Les *Gypsies*, les *Travellers* et les Roms continuent d'être le groupe qui souffre considérablement plus de la discrimination dans tous ces domaines, y compris l'éducation, en particulier en Angleterre.

Les politiques d'intégration, qui étaient auparavant axées sur les inégalités raciales, portent désormais sur la situation socio-économique et la pauvreté et visent les communautés défavorisées au lieu de mettre l'accent sur la race et l'appartenance ethnique comme critères directeurs. Les politiques d'intégration ont aussi une caractéristique commune, à savoir le rôle accru des autorités locales et des citoyens qui sont encouragés à être parties prenantes, tandis que le gouvernement central donne les lignes directrices et le soutien financier nécessaire aux projets locaux. Le Comité consultatif est conscient que des progrès ont été réalisés grâce à des mesures d'intégration en faveur des personnes défavorisées, par exemple en ce qui concerne les résultats scolaires (voir plus loin « Article 12 de la Convention-cadre »). Néanmoins, le Comité consultatif note aussi qu'en 2015 le Premier ministre a présenté une nouvelle approche, « Vision 2020 », ayant spécifiquement pour objectifs l'intégration des communautés de « Noirs et autres minorités ethniques » (*Black and minority ethnic – BME*) et l'élargissement des possibilités qui leur sont offertes, en vue d'accroître de 20 % leur présence dans l'emploi, à l'université, dans l'apprentissage et dans la police d'ici à 2020. S'il est encore trop tôt pour évaluer l'approche « Vision 2020 », cette politique semble revenir à une approche qui met en évidence les différents groupes ethniques pour maximiser l'efficacité des mesures et semble être motivée par les disparités persistantes auxquelles sont confrontées les personnes appartenant aux minorités nationales et ethniques.

En mars 2016, l'exécutif écossais a adopté le cadre de l'égalité raciale pour l'Écosse 2016-2030, qui tient compte des dernières disparités pour les personnes appartenant aux minorités, comme la cohésion de la communauté et la sécurité ; la participation et la représentation ; l'éducation et l'apprentissage tout au long de la vie ; l'employabilité, l'emploi et les revenus ; et la santé et le foyer. Tout en reconnaissant la pertinence de la stratégie, les interlocuteurs du Comité consultatif ont souligné la nécessité qu'elle soit complétée par une liste des questions sensibles classées par ordre de priorité (infractions motivées par la haine, emploi et éducation), par des plans d'action spécifiques et l'attribution de ressources. Ils ont également fait part de leur préoccupation, qui consiste en ce que, d'une manière générale, il existe une déconnexion persistante entre les politiques qui vont dans la bonne direction et le fait que quelque

part elles ne parviennent pas à atteindre ceux qui en ont le plus besoin. Les mesures sont également mises en œuvre par les autorités locales de manière inégale et les ressources sont insuffisantes.

Au pays de Galles, les Objectifs 2016-2020 pour l'égalité (*Equality Objectives*) reposent sur le rapport 2014-2015 sur les résultats en matière d'égalité et poursuivent l'examen de questions telles que le chômage et les écarts de salaires, la faible représentation dans la vie politique, et la pauvreté qui affectent les personnes appartenant à des minorités ethniques. L'exécutif a aussi mis en place un Forum sur la race (*Wales Race Forum*), pour comprendre et discuter des questions clés et des obstacles auxquels sont confrontées les communautés de Noirs et autres minorités ethniques, ainsi qu'un Forum sur les communautés religieuses (*Faith Communities Forum*), qui rassemble les représentants de différents groupes religieux pour discuter d'importantes questions interreligieuses.

Le Comité consultatif a également appris que l'exécutif nord-irlandais a récemment adopté la Stratégie 2015-2025 pour l'égalité raciale. En réponse aux parties prenantes qui critiquent l'absence de plan d'action détaillant les objectifs, les actions, ainsi qu'un calendrier, les autorités ont indiqué avoir conscience de ce problème et ont expliqué que cette tâche incombait au sous-groupe sur l'égalité raciale. Les interlocuteurs de la société civile ont réaffirmé au Comité consultatif que l'exécutif devrait aller plus loin et adopter un plan d'action.

Le Comité consultatif apprécie les efforts déployés par les différentes autorités pour renforcer et renouveler les stratégies sur la base d'une évaluation des données dans l'objectif de garantir davantage d'égalité aux personnes appartenant aux minorités ethniques. Cependant, il partage aussi l'avis de nombreuses parties prenantes selon lequel les stratégies doivent être effectivement mises en œuvre et dotées de ressources. À cet égard, les mesures d'austérité sont susceptibles d'avoir des répercussions sur la mise en œuvre. Si le bilan concernant les précédentes coupes budgétaires est partagé, face à la contraction des ressources et aux besoins accrus résultant des dispositions juridiques en vigueur ou de la mise en œuvre des nouvelles stratégies, le gouvernement doit trouver le juste équilibre entre les coupes budgétaires et la mise à disposition de ressources pour garantir davantage d'égalité et le respect des objectifs qu'il s'est fixés.

### *Recommandation*

Le Comité consultatif invite les autorités centrales et décentralisées à veiller à ce que les documents d'orientation, comme les stratégies pour l'intégration et la race, soient complétés par des plans d'action appropriés et des ressources suffisantes pour garantir aux personnes appartenant aux minorités nationales et ethniques un accès effectif aux droits, en particulier en ce qui concerne la Stratégie de l'Irlande du Nord 2015-2025 pour l'égalité raciale.

### Gypsies, Travellers et Roms

Le Comité consultatif note que, à l'exception de l'Angleterre, plusieurs documents d'orientation tenant compte spécifiquement de la situation des *Gypsies*, des *Travellers* et des Roms ont été ou sont en voie d'être adoptés dans les différentes régions du Royaume-Uni et seront analysés plus en détail dans « Article 5 de la Convention-cadre » et dans d'autres dispositions pertinentes. Contrairement à la plupart des autres États membres de l'UE, le Royaume-Uni a choisi de ne pas adopter de stratégie nationale d'intégration des Roms, mais un rapport d'avancement publié en 2012 par le gouvernement qui portait sur 28 engagements dans différents domaines, comme l'éducation, les soins de santé, le logement, les infractions motivées par la haine, et l'accès à l'emploi. Des parties prenantes ont reproché au gouvernement d'avoir pris des engagements superficiels et réducteurs, surtout en ce qui concerne la question de la disponibilité d'emplacements, qui reste critique dans tout le pays, et de ne toujours pas avoir adopté de cadre politique global. Dans le cadre de sa procédure de suivi, la Commission européenne a considéré, notamment, que les aires d'accueil pour les *Gypsies* et les *Travellers* et le

logement pour les Roms restaient problématiques dans tout le Royaume-Uni et que les efforts devaient être intensifiés et mis en œuvre dans le cadre d'une approche intégrée.

Tandis qu'en Angleterre les *Gypsies*, les *Travellers* et les Roms sont considérés comme protégés au titre du cadre général en matière d'égalité (voir ci-dessus), le Gouvernement écossais a inclus un résultat spécifique dans le rapport de 2013 sur l'intégration et les résultats d'égalité (*Equality Outcomes and Mainstreaming Report*) et il a travaillé par l'intermédiaire du Groupe d'élaboration d'une stratégie pour les *Gypsies* et les *Travellers* à l'élaboration d'une stratégie globale et d'un plan d'action pour les *Gypsies/Travellers*. Cette stratégie globale, qui doit être publiée après les élections de 2016, devrait couvrir un large éventail de questions, dont l'éducation, la santé et l'emploi, mais pas le logement.

Le Comité consultatif se félicite du fait que le pays de Galles a été le premier à adopter en septembre 2011 un document d'orientation intitulé « Travelling to a Better Future » : un cadre d'action, et un plan de mise en œuvre concernant les *Gypsies* et les *Travellers* qui a été évalué en mars 2016. Si des progrès ont été accomplis dans un certain nombre de domaines, comme le logement, l'éducation, la santé et la participation, l'exécutif reconnaît que des difficultés subsistent pour répondre aux besoins des communautés roms, en particulier en ce qui concerne l'éducation.

### Collecte de données sur l'égalité

Le Comité consultatif salue la vaste collecte générale de données ventilées sur les minorités nationales et ethniques au Royaume-Uni, qui sont régulièrement analysées et utilisées pour servir de base à l'élaboration des politiques. Il note néanmoins qu'en Angleterre il n'existe pas d'obligation de collecter des données concernant spécifiquement les *Gypsies*, les *Travellers* et les Roms, à l'exception du recensement de 2011, ce qui peut empêcher d'adapter les politiques qui s'occupent de la situation concernant cette minorité, et de ce fait empêcher l'accès aux services. En outre, en Angleterre, il y a une absence de suivi sur la base de l'appartenance ethnique en ce qui concerne le système national de santé. Les autorités écossaises, en revanche, ont amélioré la collecte de données et ont facilité l'accès aux données pour élaborer une politique reposant sur des éléments concrets, et le pays de Galles collecte des données sur les *Gypsies* et les *Travellers*.

Le Comité consultatif s'inquiète du fait qu'un suivi des données sur l'appartenance ethnique n'ait toujours pas été mis en place en Irlande du Nord, contrairement au reste du Royaume-Uni. Lorsqu'elles ont été interrogées sur ce point, les autorités ont répondu que pendant longtemps les minorités ethniques ont été peu nombreuses. La collecte de données est effectuée principalement par la Commission pour l'égalité d'Irlande du Nord dans le cadre de ses travaux de compte rendu thématique, mais les parties prenantes ont généralement reconnu la nécessité de données ventilées pour établir des références et servir de base à l'élaboration de politiques reposant sur des éléments concrets. Jusqu'à présent, le ministère de la Santé a été le seul à élaborer des propositions en vue d'un suivi ethnique. Le Comité consultatif est préoccupé par le fait que la Stratégie 2015-2025 pour l'égalité raciale ne définit toujours pas la collecte de données ethniques comme objectif ; mais il salue le fait que le bureau du Premier ministre et du Vice-Premier ministre a reconnu qu'un suivi ethnique solide est nécessaire et que le bureau ait l'intention d'examiner comment l'introduire.

Le Comité consultatif considère que la collecte régulière de données fiables et ventilées sur l'égalité, concernant le nombre de personnes appartenant aux minorités nationales et ethniques et leur situation, permet de mieux comprendre les difficultés spécifiques auxquelles doivent faire face les membres des différents groupes. Elle contribue aussi à l'adoption et à la mise en œuvre de politiques effectives de protection des minorités et de promotion de l'égalité au moyen de recensements, d'études ou d'autres outils.

*Recommandations*

Les autorités en Angleterre devraient commencer à collecter des données ventilées sur les *Gypsies*, les *Travellers* et les Roms et aussi concevoir des politiques tenant compte des besoins spécifiques des personnes appartenant à ces groupes.

Les autorités devraient en priorité, dans les pratiques de tous les départements et agences concernés en Irlande du Nord, intégrer la collecte de données ventilées sur l'égalité concernant la situation des personnes appartenant aux minorités nationales et ethniques, en vue d'adopter et de mettre en œuvre des politiques effectives de protection des minorités et de promotion de l'égalité.