



CRI (97) 55

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance



Premier rapport sur l'Irlande

Pour des informations complémentaires sur les travaux de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et sur d'autres activités du Conseil de l'Europe dans ce domaine, veuillez vous adresser à:

Secrétariat de l'ECRI
Direction des Droits de l'Homme
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tél: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: combat.racism@coe.int

Visitez notre site web : www.coe.int/ecri

Introduction

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a été mise en place en 1994, à l'initiative du premier Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, en vue de combattre les problèmes croissants du racisme, de la xénophobie, de l'antisémitisme et de l'intolérance, qui représentent une menace pour les droits de l'homme et les valeurs démocratiques en Europe. Les membres de l'ECRI ont été choisis pour leur compétence reconnue en ce qui concerne le traitement de questions liées au racisme et à l'intolérance.

L'ECRI a été chargée: d'examiner et évaluer l'efficacité des mesures juridiques, politiques et autres en vue de combattre le racisme et l'intolérance existant dans les Etats membres; de stimuler l'action en la matière aux niveaux local, national et européen; d'élaborer des recommandations de politique générale à l'intention des Etats membres; et d'étudier les instruments juridiques internationaux applicables en la matière en vue de leur renforcement si nécessaire.

Une partie des activités développées par l'ECRI dans le cadre de la mise en oeuvre de son mandat consiste en une approche pays par pays, par laquelle l'ECRI analyse la situation dans chacun des Etats membres en vue de fournir aux gouvernement des propositions utiles et concrètes.

La procédure adoptée pour la préparation des rapports spécifiques par pays peut être résumée ainsi:

- a. Le rassemblement préliminaire des informations ainsi que la préparation des textes de projets de rapports préliminaires sont effectués dans de petits groupes de travail de l'ECRI. Les sources d'information utilisées sont diversifiées et comprennent, entre autres, les réponses des gouvernements à un questionnaire envoyé par l'ECRI, les apports des différents membres nationaux de l'ECRI, des informations sur les législations nationales rassemblées pour l'ECRI par l'Institut suisse de droit comparé¹, des informations provenant de différentes organisations non gouvernementales internationales et nationales, de publications diverses ainsi que des médias.
- b. L'ECRI examine et discute en session plénière le projet de rapport préliminaire sur chaque pays et adopte un projet de rapport.
- c. Le projet de rapport est transmis au gouvernement concerné, en vue d'un processus de dialogue confidentiel conduit par l'intermédiaire d'un agent de liaison national désigné par le gouvernement. Le projet de rapport est à nouveau examiné et éventuellement révisé à la lumière des commentaires fournis par ce dernier.

¹ Le rapport préparé par l'Institut suisse (réf.: CRI (97) 38), couvrant les législations pertinentes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe est disponible auprès du Secrétariat de l'ECRI.

d. Le rapport est ensuite adopté dans sa forme définitive par l'ECRI en session plénière et transmis, par l'intermédiaire du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, au gouvernement du pays en question. Deux mois après cette transmission, le rapport est rendu public, à moins que le gouvernement du pays concerné ne s'y oppose expressément.

Une première série de onze rapports spécifiques pays par pays² de l'ECRI ont été transmis aux gouvernements des pays concernés en juillet 1997. Les rapports sont en conséquence maintenant rendus publics. Le rapport qui suit contient les analyses et propositions de l'ECRI concernant l'Irlande.

Il convient de noter que l'ECRI mène ses travaux pays par pays en préparant des rapports pour l'ensemble des quarante Etats membres du Conseil de l'Europe. Cette première série de onze rapports pour lesquels la procédure a été terminée en juin 1997 sera suivie progressivement d'autres séries de rapports concernant les autres Etats membres du Conseil de l'Europe. L'ordre dans lequel les rapports sont produits n'a pas de signification: il s'agit simplement des premiers à être terminés.

La publication de ce rapport représente un point de départ pour un dialogue continu et actif entre l'ECRI et les autorités de chacun des Etats membres, en vue d'identifier des solutions pour résoudre les problèmes de racisme et d'intolérance auxquels l'Europe doit faire face. Les apports des organisations non-gouvernementales et d'autres instances actives dans ce domaine seront également les bienvenues pour assurer que les travaux de l'ECRI soient aussi constructifs et utiles que possible.

² Les rapports sur la Belgique, la République Tchèque, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, l'Islande, l'Irlande, la Lituanie, le Luxembourg, Malte et la Pologne.

RAPPORT SUR L'IRLANDE³

Introduction

L'Irlande est un pays relativement homogène sur le plan de l'origine ethnique, de la religion et de la culture de sa population. L'Irlande est traditionnellement une terre d'émigration plutôt que d'immigration et ne compte que peu de non-ressortissants présents sur son territoire, ainsi qu'une faible proportion de groupes minoritaires ethniques ou raciaux.

Comparé à d'autres pays, le nombre de cas recensés de violence, de discrimination et de harcèlement raciaux est plutôt faible. Il existe pourtant une certaine intolérance en Irlande, mais elle se manifeste rarement de façon ouverte. La communauté des gens du voyage rencontre notamment de graves problèmes de discrimination.

Certains des domaines-clés identifiés par l'ECRI comme méritant une attention particulière sont:

- la nécessité de réviser et de renforcer la législation existante de manière à ce qu'elle puisse assurer la protection de tous les groupes vulnérables;
- la nécessité d'élaborer des politiques et d'entreprendre des actions spécifiques face à l'augmentation continue du nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile;
- les mesures dans le domaine de l'éducation.

³ Note: Tout développement intervenu ultérieurement au 7 juin 1996 n'est pas couvert par l'analyse qui suit et n'est pas pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

I ASPECTS JURIDIQUES⁴

A. Conventions internationales

1. Bien que signataire de la Convention internationale des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, l'Irlande n'a pas encore ratifié cet instrument. Elle envisage toutefois de le faire une fois qu'une nouvelle législation sur les droits des groupes minoritaires aura été adoptée. Il faut espérer que cette ratification, y compris l'acceptation de l'article 14 de la convention, interviendra dans les plus brefs délais.
2. Il est estimé que l'Irlande devrait ratifier la Convention de l'OIT concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession, la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. La ratification de la Charte des langues régionales ou minoritaires devrait être envisagée.
3. Les conventions internationales ne sont pas directement applicables, aussi des modifications législatives ont-elles été jugées nécessaires. De même, il a été tenu compte, dans l'élaboration des nouvelles lois, des dispositions contenues dans les conventions internationales. Il est espéré qu'une révision intégrale de la législation existante sera entreprise pour y effectuer tous les changements nécessaires à la ratification par l'Irlande des instruments internationaux susmentionnés.

B. Normes constitutionnelles

4. L'article 40.1 de la Constitution irlandaise garantit l'égalité, en tant qu'êtres humains, de tous les ressortissants devant la loi; cette disposition vise à protéger les ressortissants de toute discrimination fondée sur des facteurs tels que des considérations ethniques, raciales, sociales ou religieuses. L'article 44.2 de la Constitution garantit à tout ressortissant la liberté de conscience et la liberté de culte ainsi qu'une protection contre toute discrimination fondée sur sa religion, ses croyances ou son statut.

La situation est moins claire en ce qui concerne les droits des non-ressortissants. Nombre de droits définis dans la Constitution ne sont en effet garantis qu'aux seuls ressortissants irlandais, mais la jurisprudence en a déjà appliqué beaucoup aux non-ressortissants.

En outre, un doute subsiste quant à l'efficacité des garanties inscrites dans la Constitution lorsque ce n'est pas l'Etat qui est en cause et il est clair que tous les comportements discriminatoires rencontrés dans les relations entre individus ne pourraient pas considérés comme contraires à la loi.

5. L'ECRI estime qu'il conviendrait de considérer la possibilité de l'adoption d'un amendement constitutionnel garantissant expressément l'égalité et les autres droits de l'homme à toutes les personnes relevant de l'autorité du Gouvernement irlandais et non pas aux seuls ressortissants irlandais. Dans certaines circonstances, des distinctions peuvent se révéler nécessaires, mais elles ne devraient intervenir que si elles sont justifiées dans une société démocratique et si elles sont prescrites par la loi.

⁴ Une vue d'ensemble de la législation irlandaise concernant la lutte contre le racisme et l'intolérance figure dans le document CRI (95) 2 rév. établi pour l'ECRI par l'Institut suisse de droit comparé (voir bibliographie).

C. Mesures civiles et administratives

6. L'ECRI se félicite du projet de nouvelle législation contre la discrimination pour couvrir l'emploi, l'accès aux biens et services et le logement et autres secteurs, et espère que cette législation entrera en vigueur dès que possible et créera des mécanismes pour lutter contre les comportements racistes ou discriminatoires.

D. Instances spécialisées

7. La législation concernant la protection contre le racisme, par exemple l'incitation à la haine raciale, n'a, jusqu'ici, été que très peu utilisée. Ce fait consolide la décision du gouvernement de renforcer le cadre juridique actuel à travers le projet de nouvelle législation contre la discrimination. L'ECRI estime que l'Irlande devrait prendre des mesures pour surveiller l'évolution du nombre d'actes discriminatoires et d'affaires relevant de la législation en ce domaine et adopter, le cas échéant, des mesures complémentaires afin que la législation soit effectivement adaptée à la réalité de la situation dans le pays. La nouvelle législation devrait comporter des mécanismes de contrôle et d'application appropriés. Cette tâche pourrait être confiée à un organisme spécialisé. Un tel organisme devrait être doté d'un statut indépendant et disposer de ressources suffisantes pour s'acquitter de sa tâche.

II ASPECTS POLITIQUES

E. Accueil et statut des non-ressortissants

8. Par le passé, l'Irlande n'acceptait que peu de demandeurs d'asile et de réfugiés, mais aujourd'hui le nombre de demandes augmente régulièrement. Jusqu'à tout récemment, ce domaine était régulé à travers un arrangement administratif avec le UNHCR. Toutefois, un projet de loi sur les réfugiés a été adopté par le Dáil le 28 février 1996. Il reste à développer davantage une politique claire et objective et à mettre en oeuvre les lignes directrices approuvées par le Ministre de la Justice concernant les procédures à suivre pour traiter les demandes de statut de réfugié ou d'asile. Cette politique devrait être portée à la connaissance des fonctionnaires chargés de traiter ces demandes ainsi que de l'opinion publique. L'Irlande devrait aussi prendre des mesures pour garantir aux personnes concernées un traitement juste et équitable en attendant que les autorités aient statué sur leur demande. La formation spécifique en ce domaine pour les personnes chargées de ces questions devraient être développée et élargie.

F. Education et formation

9. Le ministère de l'Education a pris un certain nombre d'initiatives en faveur de l'éducation contre le racisme et l'intolérance. Cependant, les droits de l'homme et les obligations internationales ne font pas encore l'objet d'un enseignement systématique et il n'existe pas, à l'heure actuelle, de manuel pour l'enseignement de cette matière. En revanche, il existe des modèles d'éducation antiraciste et multiculturelle et des initiatives et expériences menées ailleurs en Europe pourraient servir d'exemple. De plus, des programmes d'enseignement visant par exemple à lutter contre l'intolérance religieuse pourraient être utiles pour améliorer la compréhension et le dialogue intercommunautaires.

10. Il y aurait donc lieu d'améliorer et de renforcer les mesures éducatives contre le racisme et l'intolérance et, en particulier, de faire de la lutte contre l'intolérance et la discrimination une matière obligatoire du programme scolaire.
11. Les enseignants devraient en outre bénéficier d'une formation spécifique et des lignes directrices en matière de droits de l'homme, de discrimination et de racisme.
12. Comme la majorité des écoles en Irlande sont confessionnelles (et la plupart d'entre elles catholiques), il est important que le gouvernement accorde une attention particulière aux besoins des élèves appartenant à des confessions minoritaires, étant donné que les élèves peuvent se trouver sur le plan pratique dans l'obligation d'aller à l'école catholique. Cette situation peut se produire surtout en dehors des zones urbaines. Il convient donc d'envisager des mesures visant à donner aux élèves non catholiques des possibilités accrues de suivre dans le cadre scolaire, un enseignement religieux conforme à leur croyance.

G. Autres domaines

- *Mesures en faveur de la communauté des gens du voyage*

13. En 1993, le ministère pour l'Égalité et la Réforme législative a créé une task force sur les gens du voyage, qui a réalisé une étude sur le nomadisme en Irlande et examiné les moyens à mettre en œuvre pour favoriser la compréhension et le respect mutuel entre les gens du voyage et la population sédentaire. Il s'agit là d'une initiative très louable, qui pourrait constituer un exemple de "bonnes pratiques" en faveur des gens du voyage ou communautés similaires pour d'autres pays.
14. L'ECRI note que le gouvernement a adopté une série de mesures spécifiques en matière d'hébergement pour assurer aux gens du voyage des conditions d'accueil appropriées et il est espéré que ces mesures seront rapidement mises en œuvre. Cette action devrait être conduite en étroite coopération avec la communauté des gens du voyage elle-même.
15. Il faudrait faire en sorte que les gens du voyage participent davantage à la vie publique. Actuellement, un certain nombre de formalités juridiques et administratives, telles que l'inscription sur liste électorale, sont soumises au critère d'adresse permanente ou de résidence habituelle et les gens du voyage peuvent ainsi se voir écarter de fait de la vie publique et du processus électoral. La loi électorale permet aux personnes résidant ordinairement en plusieurs lieux de choisir leur lieu d'inscription sur liste électorale. Le Département de l'Environnement conseille à l'heure actuelle aux autorités responsables de l'enregistrement d'inclure dans les listes électorales tous les gens du voyage qualifiés pour voter et, au moins, d'assurer ceux des gens du voyage qui restent de manière régulière au même endroit pendant des périodes conséquentes de l'année, soient inscrits sur les listes. Il est prévu de demander aux autorités responsables de l'enregistrement de revoir leurs procédures en vue de s'assurer que tous les gens du voyage éligibles dans leur secteur soient inscrits comme électeurs, étant entendu que chaque électeur n'est inscrit qu'une seule fois sur liste, sous réserve, le cas échéant, de donner le choix du lieu d'inscription aux personnes concernées.

Données générales fournies par les autorités nationales

Pour des raisons de cohérence, l'ECRI, dans ses rapports CBC, a reproduit dans ce tableau uniquement les données statistiques contenues dans les réponses des gouvernements au questionnaire de l'ECRI. Le questionnaire avait été envoyé au gouvernement irlandais le 13 juillet 1994.

Les données ci-dessous n'engagent pas la responsabilité de l'ECRI.

92,7 % de la population est née en Irlande, 1,1 % hors de l'Union européenne

Gens du voyage: env. 4000 familles; 4600 enfants scolarisés dans l'enseignement préscolaire et primaire

91,6 % de la population est catholique

Population de l'Irlande: 3 530 000. Ce chiffre est tiré de la publication du Conseil de l'Europe "Evolution démographique récente en Europe" (voir bibliographie).

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie contient la liste des principales publications consultées pour l'examen de la situation en Irlande: elle ne couvre pas toutes les sources d'information (médias, contacts au sein du pays, ONG nationales etc.) qui ont été utilisées.

1. Réponse des autorités irlandaises au questionnaire de l'ECRI
2. CRI (94) 2 et Addendum: Situation dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en ce qui concerne les questions examinées par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance: Documents de travail soumis par les membres de l'ECRI, document du Conseil de l'Europe
3. "Evolution démographique récente en Europe", publication du Conseil de l'Europe, 1994
4. "Political extremism and the threat to democracy in Europe", publication de l'"Institute of Jewish Affairs"
5. "Tendances des migrations internationales", rapport annuel 1993, OCDE, 1994
6. CRI (95) 2 rev.: Mesures juridiques pour combattre le racisme et l'intolérance dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, par l'Institut suisse de droit comparé de Lausanne (publication du Conseil de l'Europe)
7. "Antisemitism World Report 1995", publication de l'"Institute of Jewish Affairs"
8. "Country reports on Human Rights Practices for 1994": Rapport du Département d'Etat des Etats-Unis de 1995
9. "Racism and Intolerance in Ireland", rapport du National Youth Council of Ireland
10. Rapport de la Task Force sur les gens du voyage