

ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

CRI (2001) 35

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

SECOND RAPPORT SUR CHYPRE

adopté le 15 décembre 2000

Strasbourg, le 3 juillet 2001



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

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 au:

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

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

Avant-propos

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) est un mécanisme, composé d'experts indépendants, mis en place par le Conseil de l'Europe. Son but est de lutter contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau pan-européen et sous l'angle de la protection des droits de l'homme.

Un des volets du programme d'activités de l'ECRI est constitué de son approche pays-par-pays par laquelle elle analyse la situation dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et propositions pour le traitement des problèmes identifiés.

Fin 1998, l'ECRI a achevé le premier cycle de ses rapports pays-par-pays pour l'ensemble des Etats membres. Le premier rapport de l'ECRI sur Chypre datait du 27 novembre 1998 (publié en novembre 1999). La deuxième étape des travaux pays-par-pays, qui a commencé en janvier 1999, donne lieu à l'élaboration d'un deuxième rapport sur chacun des Etats membres. L'objectif de ces seconds rapports est d'assurer le suivi des propositions contenues dans les premiers rapports, de mettre à jour les informations qui y figuraient, et de fournir une analyse plus approfondie de certaines questions présentant un intérêt particulier dans les pays en question.

Une étape importante dans les travaux pays-par-pays de l'ECRI est le processus de dialogue confidentiel avec les autorités nationales du pays en question avant l'adoption définitive du rapport. Une nouvelle procédure dans l'élaboration des seconds rapports est constituée par l'organisation d'une visite de contact pour les rapporteurs de l'ECRI préalablement à l'élaboration des rapports.

La visite de contact à Chypre a eu lieu les 24-27 juillet 2000. Cette visite a permis aux rapporteurs de rencontrer des représentants des différents ministères et administrations publiques nationales concernés par les questions relevant du mandat de l'ECRI. L'ECRI remercie vivement les autorités nationales chypriotes pour leur entière coopération dans l'organisation et la tenue de la visite de contact et souhaite remercier en particulier l'ensemble des différents représentants qui ont reçu la délégation de l'ECRI ainsi que l'agent de liaison national chypriote, dont l'efficacité et la collaboration ont été très appréciées par les rapporteurs de l'ECRI.

L'ECRI remercie également l'ensemble des représentants d'ONG qu'elle a eu l'occasion de rencontrer lors de la visite de contact pour les informations fort utiles qu'ils lui ont communiquées.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI, sous sa seule responsabilité. Il couvre la situation en date du 15 décembre 2000 et tout développement intervenu ultérieurement à cette date n'est pas couvert par l'analyse qui suit et n'est pas pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

Résumé général

Au cours des dernières années, Chypre a adopté des mesures positives et pertinentes pour la lutte contre le racisme et la xénophobie, notamment en affinant la législation pénale visant à combattre le racisme et l'intolérance, en augmentant les pouvoirs du commissaire pour l'administration (Ombudsman) et en adoptant des dispositions législatives sur les réfugiés et les demandeurs d'asile ainsi que des mesures destinées à améliorer le traitement des plaintes des travailleurs étrangers contre leurs employeurs.

Cependant, des problèmes de racisme, de xénophobie et de discrimination persistent et les immigrés semblent être dans une situation particulièrement vulnérable à cet égard. Souvent, les droits des travailleurs immigrés, notamment les employés de maison, ne sont pas respectés et les recours disponibles dans ces cas ne sont pas toujours efficaces. Les cas signalés d'emploi d'une force excessive par la police à l'encontre des étrangers qui entrent ou séjournent à Chypre illégalement et de détention de cette catégorie de personnes pour de longues périodes en attendant leur expulsion sont particulièrement préoccupants. L'ECRI s'inquiète également du fait que la situation prévalant actuellement sur l'ensemble de l'île ne permet pas aux communautés turque et grecque de renouer l'une avec l'autre et de restaurer une confiance mutuelle en vue de se préparer à vivre à nouveau ensemble.

La situation actuelle ne permet pas à l'ECRI de couvrir la situation des populations vivant dans la partie nord de l'île en ce qui concerne la discrimination.

Dans le rapport ci-après, l'ECRI recommande aux autorités chypriotes de prendre des mesures supplémentaires afin de combattre le racisme, la xénophobie, la discrimination et l'intolérance dans un certain nombre de domaines. Ces recommandations couvrent, entre autres, la nécessité d'assurer un cadre juridique, pénal, civil et administratif approprié au niveau national en vue de combattre ces phénomènes et une mise en œuvre efficace de ces dispositions; la nécessité de veiller à ce que les droits des immigrés soient respectés et à ce que des voies de recours adéquates et efficaces soient disponibles en cas de violation de ces droits; la nécessité de s'attaquer effectivement aux cas de mauvais traitements des immigrés de la part de la police et, d'une façon plus générale, de sensibiliser les représentants de la loi et les fonctionnaires de l'immigration aux questions de racisme, de discrimination et d'intolérance. L'ECRI insiste également sur la nécessité d'adopter des mesures faisant intervenir à la fois des membres de la communauté chypriote grecque et de la communauté chypriote turque afin de favoriser un climat de tolérance en vue de rétablir la confiance et de lutter contre les préjugés.

SECTION I: VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION

A. Instruments juridiques internationaux

1. Chypre a signé et ratifié un grand nombre d'instruments juridiques internationaux pertinents en matière de lutte contre le racisme et l'intolérance. L'ECRI se félicite de la signature par Chypre du Protocole additionnel N° 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme élargissant, de manière générale, le champ d'application de l'article 14 de la Convention et contenant une liste non-exhaustive de facteurs de discrimination. Elle encourage les autorités chypriotes à ratifier ce Protocole dans les plus brefs délais. L'ECRI exhorte en outre les autorités chypriotes à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires que Chypre a signée en 1992. L'ECRI encourage également les autorités à ratifier la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, dont Chypre est signataire, et à signer et ratifier la Convention européenne sur la nationalité. Vu le nombre considérable de non-ressortissants vivant et travaillant à Chypre, l'ECRI encourage également les autorités à signer et ratifier la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant.

B. Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales

2. Le droit à l'égalité devant la loi, l'administration et la justice est énoncé à l'article 28.1 de la Constitution. L'article 28.2 dispose que les droits et libertés prévus par la Constitution s'appliquent à tous sans discrimination, directe ou indirecte, liée à la communauté, la race, la religion, la langue, le sexe, les convictions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la naissance, la couleur, la richesse, la classe sociale, ou tout autre motif, sous réserve de dispositions contraires expressément indiquées par la Constitution.
3. L'article 169.3 de la Constitution stipule que les traités, conventions et accords prévalent sur toute loi nationale. Les dispositions contenues dans les traités internationaux peuvent être directement invoquées si les traités sont directement applicables ou si une législation spécifique a été promulguée afin de les mettre en œuvre. Compte tenu de l'absence de législation primaire antidiscrimination complète¹, l'ECRI estime que des efforts supplémentaires pourraient être déployés afin de sensibiliser la communauté judiciaire aux dispositions contenues dans les instruments juridiques internationaux ratifiés par Chypre dans les domaines d'intérêt pour l'ECRI.

C. Dispositions en matière de droit pénal

4. Comme l'a relevé l'ECRI dans son premier rapport, en amendant en 1992 la loi portant ratification de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, Chypre a établi un certain nombre d'infractions pertinentes en matière de lutte contre le racisme et l'intolérance. Il s'agit notamment de l'incitation à la haine raciale, de la participation à des

¹ Voir ci-dessous, *Dispositions de droit civil et administratif*

organisations prônant la discrimination raciale, de l'expression publique d'idées constituant une insulte raciale et du refus discriminatoire de fournir des biens et des services. Conformément à une recommandation du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), Chypre a à nouveau amendé ces dispositions en 1999. En conséquence à ces amendements, il n'est plus nécessaire que l'incitation à la haine raciale soit intentionnelle pour qu'il y ait délit ni, par ailleurs, que la race soit le «seul» motif de discrimination pour que le refus de fournir des biens et des services constitue un délit.

5. L'ECRI se félicite de cette évolution. Elle note cependant que ces dispositions ne sont pas utilisées actuellement et estime que des efforts supplémentaires devraient être accomplis afin de sensibiliser la communauté judiciaire et le grand public à l'existence et au contenu de ces dispositions. Il serait également utile de dispenser aux agents de police une formation spécialisée sur la façon de déceler et de mettre au jour l'élément raciste de ces délits. Le fait que le CERD n'ait pas été saisi de requêtes en vertu de l'article 14 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale montre également la nécessité d'améliorer l'information sur les droits et les recours dans ce domaine.
6. L'ECRI note en outre qu'aucune disposition du droit pénal chypriote ne sanctionne les délits de droit commun – mais à caractère raciste – en tant que délits spécifiques, ou ne permet expressément de tenir compte des motifs racistes de l'auteur du délit en tant que circonstance aggravante dans le prononcé de la peine. Conformément à sa recommandation de politique générale N° 1 sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, l'ECRI encourage les autorités chypriotes à envisager l'introduction de telles dispositions.

D. Dispositions en matière de droit civil et administratif

7. Comme indiqué ci-dessus, certains types de comportement racialement discriminatoire sont couverts par des dispositions de droit pénal. Toutefois, l'ECRI estime que l'élaboration de dispositions civiles et administratives générales antidiscriminatoires peuvent constituer un outil utile pour aider à lutter contre la discrimination dans des domaines aussi essentiels que l'emploi, le logement, l'éducation, etc. L'examen de ces questions serait également conforme à l'évolution actuelle au sein de l'Union européenne (à laquelle Chypre est un pays candidat) en ce qui concerne l'application de l'article 13 du Traité d'Amsterdam.
8. Comme cela sera abordé plus loin², l'ECRI souligne le rôle qu'un organe spécialisé dans la lutte contre le racisme et l'intolérance pourrait jouer dans le contrôle de l'application d'une telle législation antidiscrimination.

² *Organes spécialisés et autres institutions*

9. Selon la Constitution de 1960, les membres de la communauté grecque et les membres de la communauté turque élisent, respectivement, le Président et le Vice-Président de la République de Chypre. Toutefois, comme l'a relevé l'ECRI dans son premier rapport, depuis 1963, il n'y a eu aucune élection pour pourvoir aux postes gouvernementaux désignés pour les représentants de la communauté turque. L'ECRI regrette cette situation problématique et espère qu'il y sera remédié dès que possible. En attendant, l'ECRI note avec intérêt que les autorités chypriotes envisagent l'attribution du droit de vote pour l'élection du bureau du Président aux membres de la communauté turque vivant dans la zone de Chypre sous contrôle du gouvernement. Les autorités chypriotes essaient également de trouver les moyens de permettre à la communauté turque vivant dans la zone de Chypre sous contrôle du gouvernement de voter pour les élections désignant les membres du Parlement qui doivent se tenir dans la première moitié de l'année 2001.
10. Outre leurs droits de vote normaux, les petits groupes maronite, arménienne et catholique élisent parmi leur groupe respectif des représentants sans droit de vote à la chambre des représentants.

E. Administration de la justice

11. L'ECRI constate que les étrangers représentent presque 30 % de la population pénitentiaire totale de Chypre. Dans la plupart des cas, ils sont détenus pour des infractions liées à leur droit de séjour dans le pays et très rarement pour des crimes violents. L'ECRI encourage les autorités chypriotes à mener des recherches sur les causes de la surreprésentation des étrangers dans les prisons chypriotes.

- Aide judiciaire

12. L'aide judiciaire gratuite n'est actuellement disponible que pour les affaires pénales. Toutefois, l'ECRI a appris qu'un projet de loi est en cours de discussion en ce qui concerne la réglementation de l'aide judiciaire pour les procédures devant les tribunaux pénaux et civils dans les affaires liées aux droits de l'homme. L'ECRI espère que l'aide judiciaire sera rapidement étendue à tous les cas présumés de discrimination raciale.

F. Organes spécialisés et autres institutions

13. Comme l'a noté l'ECRI dans son premier rapport, bien que Chypre ne dispose d'aucun organe spécialisé pour combattre le racisme et l'intolérance, le commissaire pour l'administration (Ombudsman) est compétent pour enquêter sur les violations présumées des droits individuels par l'administration publique. L'ECRI se félicite de ce que, en 1999, les pouvoirs de l'Ombudsman ont été élargis afin de lui permettre dorénavant d'enquêter sur des affaires d'office, c'est-à-dire sans plainte individuelle. L'Ombudsman est saisi d'un grand nombre de plaintes contre les services de l'immigration. L'ECRI encourage les autorités chypriotes à veiller à ce que les services gouvernementaux concernés se

conformement rapidement et complètement aux recommandations et rapports publiés par l'Ombudsman.

14. L'Ombudsman est également compétent pour examiner les plaintes de mauvais traitement par la police. De telles affaires peuvent aussi être traitées par des enquêteurs désignés par le procureur général de la République. Comme indiqué ci-après³, l'ECRI souligne la nécessité d'un organe indépendant chargé d'examiner toutes les plaintes d'inconduite de la part de la police, y compris les plaintes de racisme et de discrimination.
15. L'institution nationale pour la protection des droits de l'homme a été établie en 1998 comme un organe impliquant la participation d'agents gouvernementaux, de représentants de la Chambre des représentants, d'organisations non gouvernementales et de la société civile. Une de ses fonctions consiste à examiner – d'office ou sur requête – des plaintes concernant des violations des droits de l'homme qui ne relèvent pas de la compétence d'autres institutions ou organes, et de soumettre des rapports et des recommandations aux organes compétents. Il semblerait toutefois que cette fonction ait été rarement utilisée à ce jour si tant est qu'elle l'ait été. L'ECRI encourage les autorités chypriotes à veiller à ce que des ressources adéquates soient mises à la disposition de l'institution nationale, afin de lui permettre d'asseoir son indépendance et de remplir toutes ses fonctions, et de s'assurer, par ailleurs, que le grand public soit informé de la possibilité qui lui est donnée de déposer plainte auprès de cette institution.
16. L'ECRI attire l'attention des autorités chypriotes sur sa recommandation de politique générale n° 2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national et réitère son appel en faveur soit de l'attribution à un organe indépendant, tel que l'Ombudsman, d'une responsabilité spéciale pour traiter des problèmes de racisme et d'intolérance, soit de la création d'un organe distinct. Ces possibilités devraient aussi être examinées dans le cadre de l'adoption d'une législation antidiscrimination étant donné le rôle central qu'un organe spécialisé pourrait jouer dans la surveillance de la mise en œuvre de cette législation.
17. L'ECRI souligne également ici le rôle important joué par la Commission parlementaire des droits de l'homme dans les affaires liées au mandat de l'ECRI. Elle espère que la commission restera attentive, entre autres, à la situation des immigrés et à leurs relations avec les employeurs et la police.
18. Un conseiller présidentiel sur les groupes religieux coordonne les politiques générales vis-à-vis des groupes minoritaires reconnus et facilite la procédure et l'examen des plaintes soumises par les membres de ces groupes.

³ *Situation vulnérable des immigrés à Chypre*

G. Education et sensibilisation

19. L'ECRI encourage les autorités chypriotes à poursuivre leurs initiatives hors programme scolaire pour la promotion de la sensibilisation aux droits de l'homme dans les écoles et, dans ce cadre, à consacrer une attention particulière à la lutte contre les préjugés raciaux, au respect de la différence et à la promotion de la tolérance. Elle encourage également les autorités chypriotes à étendre l'éducation aux droits de l'homme dans les programmes de tous les établissements scolaires.
20. En raison de la composition de plus en plus multiculturelle de la population scolaire des écoles chypriotes, l'ECRI exhorte les autorités chypriotes à veiller à ce que tous les enseignants soient convenablement formés pour enseigner dans un environnement multiculturel et réagir à toute manifestation de racisme ou attitude discriminatoire à l'école.
21. L'ECRI souligne également la nécessité d'initiatives dans le domaine de l'éducation visant spécifiquement à améliorer la compréhension mutuelle entre les communautés grecque et turque. Dans ce même but, elle supporte l'organisation de manifestations bicommunautaires impliquant à la fois des étudiants et des adultes.

H. Accueil et statut des non-ressortissants

- Réfugiés et demandeurs d'asile

22. Le nombre de personnes demandant l'asile à Chypre a augmenté ces dernières années. Actuellement, Chypre reçoit une centaine de demandes d'asile par an.
23. Depuis l'élaboration du premier rapport de l'ECRI, une loi sur les réfugiés a été adoptée en janvier 2000. Celle-ci crée, entre autres, un service des réfugiés chargé du suivi de l'application de la loi. L'ECRI relève que les décrets d'application de cette loi n'ont pas encore été adoptés et encourage les autorités chypriotes à procéder à leur adoption en collaboration étroite avec les bureaux locaux du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés.
24. L'ECRI fait part de sa vive inquiétude au sujet des cas de mauvais traitement signalés à l'encontre de demandeurs d'asile déboutés. Cette question est abordée plus en détails ci-dessous⁴. Toutefois, l'ECRI souligne ici la nécessité de sensibiliser les fonctionnaires en contact avec des demandeurs d'asile et la société civile en général aux problèmes relatifs aux réfugiés.

⁴ *Situation vulnérable des immigrants à Chypre*

- **Acquisition de la citoyenneté**

25. Dans son premier rapport, l'ECRI a relevé que les femmes chypriotes mariées à des non-ressortissants se voyaient refuser le droit de transmettre la citoyenneté à leurs enfants et que seuls les pères chypriotes pouvaient transmettre automatiquement la citoyenneté à leurs enfants. L'ECRI a exprimé sa préoccupation quant au fait que ces dispositions déniaient le droit à la citoyenneté à des enfants qui ont un droit légitime à la citoyenneté par filiation. A cet égard, l'ECRI constate qu'un amendement de 1999 à la législation sur la citoyenneté accorde aux femmes chypriotes les mêmes droits qu'aux hommes. Un autre amendement à la loi sur la citoyenneté accorde les mêmes droits d'acquisition de la citoyenneté aux conjoints étrangers de ressortissants chypriotes, quel que soit leur sexe.
26. L'ECRI se félicite de ces progrès. Elle note cependant que, de manière générale, les règles d'acquisition de la naturalisation laissent une large marge de discrétion au Service de naturalisation en ce qui concerne les décisions d'octroyer la citoyenneté. Certaines plaintes ont fait état de ce que ces décisions sont parfois discriminatoires. L'ECRI croit savoir que les autorités chypriotes envisagent une refonte des dispositions régissant l'acquisition de la citoyenneté dans le proche avenir. En attendant, elle exhorte les autorités chypriotes à veiller à ce que les dispositions régissant la naturalisation soient appliquées de façon non discriminatoire.

I. Accès aux services publics

- **Accès à l'éducation**

27. Etant donné le nombre grandissant d'enfants immigrés dans les écoles chypriotes, l'ECRI encourage les autorités à veiller à ce que l'enseignement du grec comme deuxième langue réponde aux demandes de la communauté immigrée et que les enseignants soient convenablement formés à cet égard. Il pourrait également être envisagé d'introduire, le cas échéant, un enseignement dans des langues autres que le grec pour les élèves de langue maternelle non grecque, parallèlement à l'enseignement en grec, afin de faciliter le processus d'apprentissage pour ces élèves.

J. Emploi

28. L'ECRI traite de la situation des immigrés en matière d'emploi dans la deuxième partie du présent rapport. Ici, l'ECRI constate une fois de plus l'absence de législation antidiscrimination en matière civile couvrant l'emploi. L'ECRI sait qu'une législation spécifique contre la discrimination en raison du sexe dans l'emploi est actuellement en cours de rédaction et encourage les autorités à envisager l'adoption d'une législation analogue contre la discrimination pour des motifs de race, d'origine nationale ou ethnique, etc. L'ECRI souligne une nouvelle fois que l'examen de ces questions serait également dans la lignée de l'évolution actuelle au sein de l'Union européenne en ce qui concerne l'application de l'article 13 du Traité d'Amsterdam.

K. Suivi de la situation

29. L'ECRI estime que le recueil de données fiables et comparables ventilées par origine ethnique pourrait aider à mieux apprécier et évaluer la situation et les expériences des groupes minoritaires vivant à Chypre dans différents domaines tels que l'emploi, le logement, l'éducation, etc. Cela devrait bien entendu être effectué conformément aux législations, réglementations et recommandations européennes sur la protection des données et sur la protection de la vie privée, ainsi qu'au principe de non-contrainte. En outre, l'ECRI estime que des efforts supplémentaires devraient être déployés afin de dresser un tableau plus fiable de la situation dans le pays en ce qui concerne la discrimination et le racisme – par exemple au moyen de sondages d'opinion parmi la population majoritaire mais aussi les populations minoritaires afin de déterminer comment elles perçoivent les niveaux de discrimination et d'intolérance. A cet égard, l'ECRI attire l'attention des autorités chypriotes sur sa recommandation de politique générale n° 4, relative aux enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme du point de vue des victimes potentielles.

L. Médias

30. A Chypre, les médias et notamment les journaux ont parfois contribué à attirer l'attention du grand public et à susciter un débat public sur des questions liées au racisme, à la xénophobie et à l'intolérance qui y est associée. Cependant, il existe aussi des exemples donnant une image négative de l'immigration et de l'asile, qui contribuent à créer un climat d'hostilité et de rejet à l'égard des membres des groupes minoritaires. Cela inclue une manière négative et stéréotypée de dépeindre les immigrés ainsi que la couverture « sensationnelle » des incidents impliquant les membres de groupes minoritaires. L'ECRI estime qu'il faudrait examiner les moyens de décourager ce type de reportage. L'ECRI se félicite de ce qu'une Commission des plaintes contre les médias soit chargée de superviser l'application d'un code d'autodiscipline des professionnels des médias contenant, entre autres, une disposition contre la mention inutile des origines raciales ou ethniques. Elle note toutefois que, jusqu'ici, cette disposition n'a pas été appliquée.

M. Conduite des fonctionnaires chargés de l'application de la loi

31. L'ECRI s'occupe des questions relatives à la conduite des fonctionnaires chargés de l'application de la loi dans la Section II du présent rapport.

N. Répercussions de la situation actuelle sur les relations entre les communautés grecque et turque

32. Comme relevé par l'ECRI dans son premier rapport⁵, la situation actuelle l'empêche de couvrir la situation des populations vivant dans la partie nord de l'île, cette partie du territoire échappant actuellement au contrôle effectif du gouvernement chypriote auquel le présent rapport est destiné. Dans le cadre de la mission qui est la sienne, l'ECRI est néanmoins préoccupée par les rapports de discrimination dans cette partie de l'île, notamment ceux qui concernent les restrictions des droits de la communauté grecque. L'ECRI prend note à cet égard des conclusions contenues dans le rapport de juin 1999 de la Commission européenne des Droits de l'Homme sur la requête n° 25781/94 (Chypre contre Turquie).
33. L'ECRI se déclare préoccupée par les répercussions de la situation prévalant actuellement sur l'ensemble de l'île – et résultant dans la séparation pratiquement totale entre les communautés turque et grecque - en ce qui concerne les relations entre ces communautés. L'ECRI réitère l'espoir que des solutions seront trouvées dans un avenir proche. Elle souligne cependant que seuls la reprise progressive des contacts et le rétablissement de la confiance mutuelle entre les deux communautés permettront un retour à la vie commune dans un climat où les droits de l'homme sont respectés. A cet égard, l'ECRI se déclare sérieusement préoccupée par le manque d'occasions d'agir ainsi pour les membres des deux communautés actuellement. Elle réitère donc son appel à l'intensification de mesures faisant intervenir des membres à la fois des communautés grecque et turque en vue de promouvoir un climat de tolérance, de rétablir la confiance et de lutter contre les préjugés.

SECTION II: PROBLEMES PARTICULIEREMENT PREOCCUPANTS

34. Dans cette section de ses rapports pays par pays, l'ECRI souhaite attirer l'attention sur un nombre limité de questions qui, à son avis, méritent une attention particulière et urgente de la part du pays concerné. Dans le cas de Chypre, l'ECRI tient à attirer l'attention sur la situation vulnérable des immigrants à Chypre.

O. Situation vulnérable des immigrants à Chypre

35. A la suite d'une augmentation régulière de leur nombre ces dernières années, les immigrants représentent aujourd'hui une part importante de la population de la République de Chypre, à savoir plus de 20 000 immigrants réguliers – provenant principalement d'Europe, du Proche-Orient et d'Asie – qui compensent la pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs de l'économie chypriote, mais aussi un nombre non précisé d'immigrants clandestins. Comme indiqué plus haut, une centaine de personnes présentent également une demande d'asile chaque année.

⁵ CRI (99) 50, Introduction

36. L'ECRI est préoccupée par l'absence d'une politique d'immigration globale visant non seulement la réglementation de l'entrée et du séjour des immigrants et des droits liés à leur emploi, mais aussi à une meilleure intégration mutuelle entre la population immigrée et le reste de la société chypriote. L'ECRI estime que, d'une façon générale, les politiques d'immigration ont été largement fondées sur l'idée que les immigrants sont des personnes qui viennent travailler à Chypre seulement pour une période très limitée et que cela s'est répercuté de façon négative sur leurs possibilités d'exercer pleinement tous leurs droits et de s'organiser afin de défendre leurs intérêts communs. L'ECRI exhorte donc les autorités chypriotes à élaborer une politique générale d'intégration et à mettre en place des stratégies concrètes afin de s'assurer que ces préoccupations sont prises en compte. Cela pourrait se faire dans le cadre du processus actuel de réforme de la loi désuète sur les étrangers et l'immigration qui date d'avant l'indépendance de la République de Chypre, mais est encore en vigueur. Conformément à la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local⁶, ces stratégies pourraient englober, entre autres, la création d'organes consultatifs pour représenter, au niveau local, les résidents étrangers dans les régions comptant une population étrangère importante.
37. Conformément à l'approche liant étroitement immigration et emploi, l'une des principales questions d'immigration auxquelles les autorités chypriotes aient été confrontées concerne la nécessité de veiller à l'égalité de traitement en matière d'emploi entre les travailleurs migrants et leurs familles d'une part et ressortissants nationaux d'autre part. Toutefois, l'application pratique de ce principe ne semble pas avoir été uniforme. S'il y a des secteurs, notamment dans l'industrie syndiquée et du bâtiment, où les travailleurs étrangers semblent jouir dans la pratique des mêmes conditions que leurs homologues chypriotes, dans d'autres secteurs, l'application pratique du principe d'égalité de traitement des travailleurs migrants en ce qui concerne leurs conditions d'emploi a été moins satisfaisante. Ainsi que l'ECRI l'a noté dans son premier rapport, un groupe particulièrement vulnérable semble être celui des employés de maison qui rassemble pratiquement un tiers de tous les immigrés réguliers travaillant à Chypre. Il a été rapporté que les clauses contractuelles pour ces travailleurs sont souvent violées par les employeurs qui contraignent, par exemple, les femmes à travailler bien plus d'heures que prévu ou pendant leurs jours de congé, qui leur attribuent des tâches non prévues dans le contrat ou les licencient de façon injustifiée. Ont également été signalés des cas de traitement inhumain et de harcèlement sexuel à l'égard de ces femmes.

⁶ Voir ci-dessus, *Instruments juridiques internationaux*

38. Bien que les employés de maison puissent porter plainte, les recours disponibles ne se sont pas révélés jusqu'ici suffisamment efficaces. Il convient de relever, à ce propos, que le Service de l'immigration avait la responsabilité spéciale de l'examen des plaintes déposées par cette catégorie particulière de travailleurs étrangers tandis que les plaintes déposées par la plupart des autres catégories de travailleurs étrangers étaient traitées par le ministère du Travail et de l'Assurance sociale⁷. A la suite d'une recommandation de l'Ombudsman, toutes les plaintes de travailleurs étrangers contre leurs employeurs, y compris celles émanant des employés de maison, peuvent désormais être déposées auprès des services de l'emploi des Bureaux régionaux du ministère du Travail et de l'Assurance sociale.
39. Il semblerait toutefois que les employés de maison ne soient pas toujours conscients de leurs droits et des recours existants. Bien que l'ECRI n'ignore pas les initiatives gouvernementales à cet égard, elle exhorte les autorités de renforcer leurs efforts en vue de sensibiliser les employés de maison (et les immigrés en général) à leurs droits et aux moyens par lesquels ils peuvent assurer la jouissance de ces droits. En outre, les employés de maison hésitent à porter plainte car cela risquerait d'aboutir à leur expulsion par les autorités d'immigration étant donné que leur droit de résider dans le pays est rigoureusement subordonné à un emploi avec un employeur précis. L'ECRI exhorte les autorités à veiller à ce que l'expulsion ne soit pas mise en œuvre avant qu'une procédure approfondie et équitable ait eu lieu dans chacun des cas. Elle invite également les autorités à veiller à ce que des moyens de subsistance – y compris un nouvel emploi – soient disponibles pour les employés de maison dont les droits contractuels ou autres auraient été violés par leur employeur.
40. L'ECRI sait que le gouvernement s'est engagé à soutenir l'initiative d'organisations non gouvernementales visant à créer un centre pour les immigrés. Elle encourage les autorités à veiller à ce que ce centre ait notamment la mission d'informer clairement les immigrés quant à leurs droits et de leur offrir un soutien juridique si nécessaire. Ce centre pourrait également permettre d'améliorer les contacts entre les syndicats et la communauté immigrée.

⁷ Selon une décision du Conseil des ministres, un des critères à remplir avant que le Service de l'immigration ne puisse délivrer un permis de travail et de séjour autorisant un travailleur étranger à venir à Chypre, est que le ministère du Travail et de l'Assurance sociale certifie qu'il y a pénurie de main-d'œuvre dans le secteur précis où le travailleur sera employé. Toutefois, compte tenu de la pénurie d'employés de maison, le Service de l'immigration est autorisé à délivrer les permis pertinents à ces travailleurs sans obtenir un rapport préalable du ministère du Travail et de l'Assurance sociale. Il s'ensuit que le Service de l'immigration et la police ont procédé à l'examen des plaintes déposées par les employés de maison alors que le ministère du Travail et de l'Assurance sociale conserve la responsabilité générale pour les questions concernant les conditions d'emploi.

41. L'ECRI se déclare aussi sérieusement préoccupée par les informations faisant état d'un recours excessif à la force de la part de la police à l'encontre des étrangers qui entrent ou séjournent illégalement à Chypre. L'ECRI note que des enquêtes indépendantes sur de tels incidents peuvent être, et sont effectivement, menées par des enquêteurs au criminel désignés par le Procureur général – un fonctionnaire indépendant de la République – après que lui ait été soumise une plainte par écrit et que de telles investigations ont résulté dans la mise en œuvre d'une procédure pénale, sur les instructions du Procureur général, contre les membres de la police. Néanmoins, l'ECRI souligne l'intérêt à ce qu'un organe indépendant mène effectivement des enquêtes précises sur tous ces incidents et que les personnes jugées responsables à l'issue de ces enquêtes soient punies. L'ECRI considère en outre que n'importe lequel de ces incidents devrait être publiquement et fermement condamné. Bien que la police bénéficie actuellement d'une formation aux droits de l'homme, l'ECRI estime que des efforts supplémentaires dans ce domaine sont nécessaires. Elle encourage également les autorités à maintenir l'efficacité de tous ces stages et séminaires dans ce domaine sous contrôle.
42. Indépendamment de la question des mauvais traitements, l'ECRI souligne que les immigrants et les demandeurs d'asile, même si l'on considère qu'ils entrent clandestinement à Chypre, ne devraient pas être traités comme des criminels et que toute mesure prise à leur égard devrait refléter cette approche.
43. A cet égard, l'ECRI constate que les personnes détenues en vertu de la législation sur l'immigration en attendant d'être expulsées ne jouissent même pas des garanties légales applicables à la détention en général. Conformément à la loi de 1952 sur les étrangers et l'immigration, un étranger détenu en attendant l'expulsion peut être retenu par le Service de l'immigration pendant huit jours, après lesquels la détention doit être confirmée par une décision de justice. Toutefois, il n'existe ensuite aucun mécanisme de réexamen de la légalité de la détention par un tribunal. La libération pour détention illégale peut être obtenue par la délivrance d'une ordonnance d'habeas corpus par la Cour suprême, procédure qui est effectivement utilisée. Dans le même temps l'ECRI s'inquiète de ce que cette procédure doive être rendue pleinement connue et plus facilement accessible. Ces dispositions sur la détention de la loi sur les étrangers et l'immigration ont été critiquées comme étant contraires à la Constitution qui stipule que toute personne arrêtée doit, dans les vingt-quatre heures qui suivent son arrestation, être présentée devant un tribunal compétent qui doit décider de sa détention ou de sa libération. A cet égard, l'Institution nationale pour les droits de l'homme a recommandé que la détention des étrangers en attente d'expulsion soit placée sous contrôle judiciaire. Le Bureau du Procureur général de la République a également émis des instructions à cet effet. A l'heure actuelle, des informations font état de ce que de nombreux étrangers détenus en attente d'expulsion sont maintenus en détention pendant de longues périodes. Comme indiqué plus haut⁸, l'ECRI sait qu'une nouvelle loi sur les étrangers et l'immigration qui traiterait, entre autres, de cette question est à l'étude depuis un certain temps. Elle estime toutefois que la question de la détention des étrangers en vertu de la législation sur l'immigration devrait être étudiée en priorité.

⁸ Paragraphe 35

44. L'ECRI est également préoccupée par les informations faisant état de contrôles discriminatoires dont font l'objet les personnes de couleur lors de leur arrivée à Chypre de la part des agents des services de l'immigration. Là aussi, l'ECRI estime qu'une formation complémentaire visant à prévenir les cas de discrimination ou d'attitude discriminatoire devrait être dispensée aux agents de l'immigration.
45. D'une façon générale, si l'on ne peut pas dire que les sentiments de rejet et d'hostilité vis-à-vis des immigrés et des étrangers soient généralisés dans la société chypriote dans son ensemble, il semble y avoir néanmoins une tendance grandissante de perception de l'immigré et de l'étranger comme présentant une menace potentielle pour le niveau de vie chypriote. A cet égard, l'ECRI déplore les cas de discours racistes virulents de la part de personnalités publiques qui prennent pour cible ces groupes. L'ECRI encourage vivement les autorités chypriotes à prendre toutes les mesures possibles pour empêcher que cette tendance n'évolue en manifestations plus généralisées et ouvertes d'hostilité vis-à-vis des membres des groupes minoritaires.

BIBLIOGRAPHIE

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

1. CRI (99) 50: Rapport sur Chypre, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, novembre 1999
2. CRI (96) 43 : Recommandation de politique générale n° 1 de l'ECRI : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, Octobre 1996
3. CRI (97) 36 : Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, juin 1997
4. CRI (98)29 : Recommandation de politique générale n° 3 de l'ECRI : la lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
5. CRI (98) 30 : Recommandation de politique générale n° 4 de l'ECRI : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
6. CRI (2000) 21: Recommandation de politique générale n° 5 de l'ECRI: La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, avril 2000
7. CRI (98) 80 : Mesures juridiques existantes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en vue de lutter contre le racisme et l'intolérance, ECRI, Strasbourg, 1998
8. Charte sociale européenne, Comité d'experts indépendants, Conclusions XV-1
9. CPT/Inf (97) 5 : Rapports au gouvernement chypriote sur les visites menées à Chypre par le Comité pour la prévention de la torture en 1992 et 1996, document du Conseil de l'Europe, mai 1997
10. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Doc. 7717, Rapport sur la situation à Chypre, décembre 1996
11. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 1113 (1997) sur la situation à Chypre
12. Cour européenne des droits de l'homme: arrêt dans l'affaire Loizidou c. Turquie (40/1993/435/514), 23.3.1995
13. Cour européenne des droits de l'homme, Rapport de la Commission sur la requête n° 25781/94 (Chypre c. Turquie), juin 1999
14. Réponse mise à jour des autorités chypriotes au questionnaire de l'ECRI
15. Rapport présenté par Chypre conformément à l'article 23, paragraphe 1 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

16. MMG – 6 (96) 6 Addendum 7 : « Déclaration écrite - Chypre », Comité européen sur les migrations, juin 1996
17. CDMG (97) 17 rev. : « Evolution récente des politiques relatives aux migrations et aux migrants », Comité européen sur les Migrations, Conseil de l'Europe, janvier 1998
18. CDMG (99) 7 final : « Evolution récente des politiques relatives aux migrations et aux migrants », Comité européen sur les Migrations, Conseil de l'Europe, 1999
19. Refugee Law No 6(1)/2000
20. Annual Report 1999 of the Office of the Commissioner for Administration (Ombudsman) of the Republic of Cyprus
21. CERD/C/299/Add.19 : « Quatorzièmes rapports périodiques que les Etats parties devaient présenter en 1996 : Chypre », CERD, Nations Unies, octobre 1997
22. CERD/C/304/Add.56: « Conclusions du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale: Chypre », CERD, Nations Unies, février 1999
23. HRI/CORE/1/Add.28/Rev.1: Document de base constituant la première partie des rapports des Etats parties: Chypre, Instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, Nations Unies, juillet 1998
24. US Department of State « 1999 Country Reports on Human Rights Practices: Cyprus », février 2000
25. Amnesty International, Rapport annuel 1999

