



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 3 mars 2006

Public
CRI(2006)16

**COMMISSION EUROPEENNE
CONTRE LE RACISME ET L'INTOLERANCE
(ECRI)**

**Séminaire avec les organes nationaux spécialisés dans la lutte contre le racisme
et la discrimination raciale sur la médiation et autres formes de résolution des
conflits dans des affaires de racisme et de discrimination raciale
(Strasbourg, 16-17 février 2006)**

RAPPORT

Introduction

Les organes nationaux spécialisés dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale (ci après : les organes spécialisés) sont des partenaires stratégiques de l'ECRI dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. Conformément aux Recommandations de politique générale n° 2 et n° 7 de l'ECRI, ils peuvent jouer un rôle très important en offrant une assistance aux victimes de racisme et de discrimination raciale, en les aidant à rechercher un règlement non judiciaire des plaintes (médiation), en leur offrant une assistance judiciaire et en les représentant en cas de procédure devant les tribunaux, ainsi qu'en statuant sur les plaintes et les requêtes en qualité de principal organe décisionnel. Cependant, les législations nationales antidiscriminatoires, y compris celles relatives à la mise en place d'organes spécialisés, présentent souvent les fonctions et les responsabilités de ces derniers de manière très générale et il incombe aux organes spécialisés eux-mêmes d'y donner corps. L'ECRI a noté que dans certains pays, l'expérience dans le règlement d'affaires de racisme et de discrimination raciale, en particulier par la médiation, reste limitée et les discussions menées lors de séminaires précédents de l'ECRI avec des organes spécialisés ont montré que ce sujet suscite beaucoup d'intérêt. L'ECRI a donc décidé de consacrer son troisième séminaire avec les organes spécialisés à la question de la médiation et des autres formes de résolution des conflits dans des affaires de racisme et de discrimination raciale.

Ce séminaire avait pour objet de fournir aux organes spécialisés un cadre théorique et méthodologique applicable à la médiation. Il traitait également d'autres méthodes de résolution des conflits afin de fournir aux organes spécialisés des outils supplémentaires leur permettant de décider, en pleine connaissance de cause, de la méthode de résolution des conflits la plus efficace et appropriée en cas d'affaire de racisme et de discrimination raciale. Une importance particulière a été accordée à l'échange de bonnes pratiques, y compris à des études de cas concrets dans ce domaine.

Le séminaire a réuni des représentants d'organes nationaux spécialisés dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale, des représentants d'institutions généralistes de défense des droits de l'homme (Ombudsman, commissaire aux droits de l'homme, etc.) dont le mandat couvre déjà, ou sera étendu de manière à couvrir le racisme et la discrimination raciale. De plus, certains experts dans le domaine de la médiation et du contentieux stratégique ont été invités au séminaire.

Le séminaire a duré un jour et demi. La première partie a été consacrée à la clarification de la notion de médiation et à son application pratique dans différents Etats membres du Conseil de l'Europe. Lors de la deuxième partie, la médiation a été remplacée dans le contexte général de la résolution des conflits, en la comparant avec d'autres méthodes de résolution des conflits, y compris la prise de décisions par des organes spécialisés et la condamnation par des juridictions civile, administrative et pénale. Une attention particulière a aussi été accordée au rôle du contentieux stratégique dans le règlement des affaires de racisme et de discrimination raciale.

Les différents thèmes ont fait l'objet d'une présentation par des spécialistes sur les sujets traités et des représentants des organes nationaux spécialisés ayant une grande expérience en la matière. Le programme est reproduit à l'annexe I. La liste des participants figure à l'annexe II.

RESUME DES DEBATS ET PRINCIPALES CONCLUSIONS

Lors de la première session, le rôle important joué par les organes nationaux spécialisés dans le règlement des affaires de racisme et de discrimination raciale a été mis en évidence, comme il l'est également dans les Recommandations de politique générale n° 2 et n° 7 de l'ECRI. En fonction de leur mandat et des ressources humaines et financières dont ils disposent, ces organes spécialisés peuvent avoir des activités variées, telles que la sensibilisation et l'offre de conseils juridiques aux victimes, l'assistance des victimes lors de procédures judiciaires ou administratives, la représentation des victimes, ainsi que la prise de décision en tant que principaux organes décisionnels dans les affaires de racisme et de discrimination raciale. Cependant, tous les organes spécialisés ont en commun le fait qu'ils sont régulièrement en contact direct avec les victimes de racisme et de discrimination raciale, auxquelles ils fournissent eux-mêmes des conseils juridiques, ou qu'ils informent sur les autres institutions ou organisations pouvant traiter leur cas particulier.

Dans ce contexte, le recours à la médiation est considéré par de nombreux organes spécialisés comme une forme très positive de résolution des conflits, même si l'expérience dans ce domaine demeure relativement limitée. Les discussions menées lors du séminaire ont notamment permis de mettre en évidence l'effet transformateur que la médiation peut avoir en modifiant les attitudes négatives existant dans nos sociétés, car elle repose sur le dialogue choisi librement, et vise à reconstruire une relation sur des bases positives entre la victime et l'auteur de l'acte. Les participants ont reconnu que par rapport à d'autres formes de résolution des conflits, la médiation présentait également l'avantage d'être moins onéreuse et moins longue, plus souple, d'offrir aussi plus de possibilités ou de solutions, allant de simples excuses à une indemnisation, à l'octroi d'un bon d'achat ou à l'exécution d'un travail d'intérêt général, par exemple dans un centre d'accueil de demandeurs d'asile. De l'avis général, la médiation offre de nombreuses possibilités et pourrait servir non seulement entre particuliers mais également entre particuliers et institutions, entre institutions elles-mêmes et entre groupes sociaux. Il a aussi été souligné que pour être parfaitement efficace, un mécanisme de médiation devrait, de préférence, s'appliquer aux secteurs privé et public (officiel).

De nombreux participants ont aussi été très intéressés par la notion de justice restauratrice, qui est relativement nouvelle et place la victime et ses besoins au centre des préoccupations, par opposition à la notion de justice répressive, qui est fortement orientée vers la punition et constitue la base de nombreux systèmes européens de justice pénale. De l'avis général, la notion de justice restauratrice devrait occuper une place plus importante dans nos systèmes de justice pénale. Une nouvelle loi sur la médiation, récemment entrée en vigueur en Belgique, a été citée à titre d'exemple de bonne pratique dans ce domaine. Il a cependant été aussi avancé que la médiation n'est pas toujours appropriée, par exemple dans les affaires de discrimination structurelle où elle pourrait même être contreproductive en empêchant de traiter les questions dans le cadre d'un problème plus général.

Lors des discussions, il a été intéressant de noter la diversité du cadre juridique et pratique de la médiation en Europe bien que certaines règles fondamentales, également énoncées dans les Recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la médiation en matière civile et pénale, existent dans la quasi-totalité des Etats

membres du Conseil de l'Europe. Parmi les principales règles recensées lors du séminaire figuraient la possibilité d'accès à un médiateur impartial et qualifié, la participation entièrement volontaire, la confidentialité et un climat favorable au dialogue. Les participants ont tout particulièrement mis l'accent sur l'impartialité du médiateur qui, aux yeux de toutes les parties intéressées, doit être neutre. Dans ce contexte, certains organes spécialisés se sont déclarés préoccupés par le risque de ne pas être considérés comme étant impartiaux, car leur rôle est de promouvoir et de protéger les intérêts des victimes du racisme et de la discrimination raciale. L'expérience montre cependant que la fonction de médiation peut être assurée de manière très satisfaisante par les organes spécialisés même si l'on pourrait réfléchir à la possibilité de confier cette tâche à des médiateurs ou des services de médiation externes.

Les exposés des représentants d'organes spécialisés disposant d'une grande expérience de la médiation dans des affaires de racisme et de discrimination raciale ont été suivis avec beaucoup d'intérêt par les participants même si les débats ont clairement montré qu'aucun modèle unique de médiation n'était applicable dans tous les cas. Il existe de nombreuses différences d'un pays à l'autre et d'une juridiction à l'autre du point de vue de la législation contre la discrimination (juridictions civiles, pénales ou spéciales), des structures judiciaires, des acteurs sociaux, des types d'organes nationaux spécialisés et du contexte politique. Il faut donc adapter tout modèle de médiation aux particularités de chaque pays.

Les participants ont eu un débat particulièrement animé sur la question de la force exécutoire des accords de médiation. Il a été signalé que le cadre juridique de certains pays européens ne facilite pas l'exécution des accords de médiation, à la différence de la pratique en Irlande ou en Belgique. Cependant, l'expérience acquise en Norvège par exemple, dont le système de centres locaux de médiation est très bien développé et largement utilisé, semble indiquer qu'il n'est pas absolument nécessaire de disposer d'un accord contraignant, car plus de 90 % de l'ensemble des accords de médiation sont appliqués. Cette expérience vaut également dans plusieurs autres pays. Lors des débats, l'attention a été attirée sur le fait que dans la quasi-totalité des systèmes juridiques européens, il est possible de conclure des accords de médiation sous forme de contrats civils susceptibles d'être opposables devant les tribunaux.

Les participants ont souligné plusieurs fois l'importance du contexte institutionnel. Il a été précisé que son champ d'application et son efficacité seraient limités si la médiation s'inscrivait simplement dans le cadre de l'application du droit pénal. Il convient d'inciter juridiquement les particuliers à choisir la médiation et surtout, pour être efficace, un processus de médiation doit être encadré par la loi et disposer d'un statut et d'un cadre juridiques officiels. La structure irlandaise, que le président du tribunal irlandais pour l'égalité a décrit aux participants du séminaire, a été considérée comme étant un très bon exemple à cet égard.

En étroite relation avec cette question, les participants ont également examiné celle du financement d'une infrastructure de médiation de ce type. Lors des discussions, l'attention a été attirée sur le fait que toute extension des procédures de résolution des conflits supposait une charge de travail supplémentaire qu'il fallait financer de façon appropriée. Dans le cas de la médiation, la question était compliquée en raison des qualifications très pointues exigées des médiateurs. Certains pays tels que la Norvège, font très souvent appel à des bénévoles mais d'autres, tels que l'Autriche, disposent de règles très rigoureuses sur la formation des médiateurs. Il a également été précisé que

si des honoraires professionnels ou des frais de formation étaient nécessaires, il faudrait examiner avec soin les incidences sur les ressources et la disponibilité de personnes ayant les qualités requises pour répondre à la demande.

S'agissant des autres méthodes de résolution des conflits, l'usage du contentieux stratégique - méthode de résolution des conflits diamétralement opposée à la médiation - a fait l'objet d'une attention particulière pendant le séminaire.

Pour de nombreux participants au séminaire, le contentieux stratégique est un instrument très puissant dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale, car il peut contribuer à stabiliser et à préciser les lois antidiscriminatoires, à sensibiliser les juges et les avocats à ces questions, à mettre en lumière des injustices, à davantage responsabiliser les pouvoirs publics et enfin, à contribuer à modifier l'attitude du public, ainsi qu'à donner aux groupes vulnérables des moyens d'agir.

Par ailleurs, un certain nombre de faiblesses ont aussi été relevées, y compris l'absence d'aide judiciaire ainsi que le risque financier pour les victimes, qui ont été considérées comme le principal inconvénient d'une mise en œuvre par la voie judiciaire dans de nombreux pays. Selon certains, cela impose inévitablement des limitations à l'accès aux voies traditionnelles d'action en justice dans les affaires de racisme et de discrimination raciale et les organes spécialisés ont en conséquence un rôle très important à jouer dans ce contexte. Il a été précisé que ce rôle pourrait par exemple être rempli en représentant les victimes devant les tribunaux, en aidant financièrement les organisations offrant une assistance judiciaire ou en dispensant une formation juridique à des organisations de la société civile.

Un autre point important a été mentionné, et dont il faut tenir compte avant de saisir la justice : en raison de la complexité des affaires de racisme et de discrimination raciale, il est très difficile d'obtenir gain de cause, comme le montrent par exemple les statistiques de la Commission pour l'égalité raciale du Royaume-Uni. Enfin, la dimension psychologique d'une affaire ne saurait être négligée et il faudrait toujours tenir compte du fait que des procédures judiciaires longues mettent une pression psychologique importante sur la victime d'un acte raciste, sans garantie de succès.

Les participants ont en conséquence reconnu l'importance capitale de définir des critères très clairs lorsqu'il s'agit de saisir la justice et de savoir notamment si l'affaire a une chance raisonnable d'aboutir ou aura des conséquences pour le cadre législatif et politique existant dans un pays donné. Dans ce contexte, l'importance de saisir les Cours européennes (c'est-à-dire la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) de Strasbourg ainsi que la Cour européenne de justice de Luxembourg) a aussi été soulignée, car cela aiderait ces institutions à développer encore leur jurisprudence dans ce domaine. Pour ce qui est de la CEDH, il a été précisé que cela pourrait être facilité si les organes spécialisés pouvaient faire pression sur leurs gouvernements afin qu'ils signent et ratifient le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme.

En ce sens, les débats sur les procédures de médiation et sur les procédures de résolution des conflits en général ont fait apparaître le rôle très important des organes nationaux spécialisés qui consiste essentiellement à concevoir une politique juridique claire distinguant le contentieux stratégique, la résolution formelle des conflits et la médiation, et à trouver les moyens de l'appliquer.

A la fin du séminaire, les participants ont reconnu qu'aucune des méthodes possibles de résolution des conflits ne devait être considérée comme indépendante des autres. Elles s'inscrivent toutes dans un même ensemble de mécanismes et sont toutes susceptibles de se renforcer mutuellement et de faire justice aux principaux bénéficiaires, à savoir les victimes de racisme et de discrimination raciale.

ANNEXE I

PROGRAMME

**Séminaire avec les organes nationaux spécialisés
dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale sur la médiation et les autres modes de
résolution des conflits dans des affaires de racisme et de discrimination raciale**

16-17 février 2006

Strasbourg, Palais des Droits de l'Homme

Salle de la Direction

PROGRAMME

1^{er} Jour – Modérateur: M. Michael HEAD, membre de l'ECRI

SESSION n°1 : Définition du contexte	
9:30	Ouverture par M. Michael HEAD, membre de l'ECRI
9:35 – 9:55	Normes de l'ECRI et du Conseil de l'Europe relatives à la résolution des conflits dans les affaires de racisme et de discrimination raciale, par Mme Isil GACHET, Secrétaire exécutive de l'ECRI
9:55 – 10:30	Débat
10:30 – 10:45	Pause café
SESSION n°2 : La résolution des conflits par la médiation – principes généraux	
10:45 – 11:00	La médiation : principes et pratique <ul style="list-style-type: none">Présentation par Mme Siri KEMÉNY, Présidente du Forum européen pour la médiation victimes - délinquants et la justice restauratrice
11:00– 11:15	La médiation et la justice restauratrice pour les victimes de racisme et de discrimination raciale <ul style="list-style-type: none">Présentation par Mme Anne SALBERG, ACOR SOS Racisme
11:15 – 12:30	Débat
12:30 – 14:00	Pause déjeuner
SESSION n°3 : La résolution des conflits par la médiation : le rôle des organes nationaux spécialisés	
14:00 – 14:15	La résolution des conflits par la médiation au sein d'un organe national spécialisé : l'exemple irlandais <ul style="list-style-type: none">Présentation par Mme Melanie PINE, Directrice du Tribunal pour l'égalité (Irlande)

14:15 – 14:30	La résolution des conflits par la médiation au sein d'un organe national spécialisé : l'exemple belge <ul style="list-style-type: none"> • Présentation par M. Johan OTTE, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (Belgique)
14:30 – 15:45	Débat
15:45 – 16:00	Pause café

SESSION n°4 : La résolution des conflits par une décision d'un organe national spécialisé

16:00 – 16:15	La résolution des conflits par une décision <u>non contraignante</u> d'un organe national spécialisé <ul style="list-style-type: none"> • Présentation par M. Mieke van der BURG, Vice-Présidente de la Commission pour l'égalité de traitement (Pays-Bas)
16:15 – 16:30	La résolution des conflits par une décision <u>contraignante</u> d'un organe national spécialisé <ul style="list-style-type: none"> • Présentation par M. Dezideriu GERGELY, membre du Bureau directeur du Conseil national pour la lutte contre la discrimination (Roumanie)
16:30 – 17:30	Débat
17.30 – 18.30	Réception

2^{ème} Jour – Modérateur : M. Marc LEYENBERGER, membre de l'ECRI

SESSION n°5 : La résolution des conflits par les tribunaux et autres autorités compétentes

9:30 – 9:45	Le rôle des organes nationaux spécialisés dans la résolution des conflits par les tribunaux et les autres autorités compétentes <ul style="list-style-type: none"> • Présentation par M. Anthony ROBINSON, Directeur juridique de la <i>Commission for Racial Equality</i> (Royaume-Uni)
9:45 – 10:00	Contentieux stratégique : Principes et pratique <ul style="list-style-type: none"> • Présentation par Mme Isabelle CHOPIN, Directrice-adjointe, <i>Migration Policy Group</i> (MPG)
10:00 – 11:15	Débat
11:15 – 11:30	Pause café

SESSION de clôture

11:30 – 11:45	Présentation des principales conclusions du séminaire
11:45 – 13:00	Débat et évaluation des différents modes de résolution des conflits dans les affaires de racisme et de discrimination raciale
13:00	Clôture du séminaire

ANNEXE II

LISTE DES PARTICIPANTS

SPEAKERS:

Mr Michael HEAD, Member of ECRI

Ms Isil GACHET, Executive Secretary, European Commission against Racism and Intolerance, Directorate General of Human Rights, Council of Europe

Ms Siri KEMÉNY, Chair, European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice

Ms Anne SALBERG, Mediator, SOS Racisme

Ms Melanie PINE, Director, The Equality Tribunal

Monsieur Johan OTTE, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme

Ms Mieke van der BURG, Vice-Chair, Equal Treatment Commission

Mr Dezideriu GERGELY, Member of The Steering Board, National Council for Combating Discrimination

Monsieur Marc LEYENBERGER, Membre de l'ECRI et de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, Avocat

Mr Anthony ROBINSON, Legal Director, Legal Department, Commission for Racial Equality

Ms Isabelle CHOPIN, Deputy Director, Migration Policy Group (MPG)

PARTICIPANTS:

Ms Kristiina ALBI, Advisor of the Chancellor of Justice, Office of the Chancellor of Justice

Mr Javier BERNALDEZ FERNANDEZ, Jefe de Servicio, Observatorio Español del Racismo y de la Xenofobia, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Ms Tone BJELLAANES, Legal Adviser, The Equality and Anti-Discrimination Ombud

Mr Ugo CARUSO, Roma and Travellers Division, DGIII - Social Cohesion, Council of Europe

Mr Marco DE GIORGI, Director, National Office for the Fight against Racial and Ethnic Discrimination

Dr Judit DEMETER, President, Equal Treatment

Dr Katalin GREGOR, Senior Counsellor, Equal Treatment Authority

Ms Danguole GRIGOLOVICIENE, Legal Adviser, Office of the Equal Opportunities Ombudsman

Ms Birgit GUTSCHLHOFER, Ombud for Equal Treatment in the workplace on the grounds of ethnic origin, religion or belief, age or sexual orientation

Mr Matjaž HANZEK, Human Rights Ombudsman, Office of the Human Rights Ombudsman

Mr Hafsteinn HAUSSON, Office of the Parliamentary Ombudsman

Mr Rainer HILTUNEN, Ombudsman for Minorities, Office of the Ombudsman for Minorities

Mr Johan HJALMARSSON, Lawyer, Office of the Ombudsman against Ethnic Discrimination

Ms Mirjana IVANOVA, Ombudsman Office of the Republic of Macedonia

Mr George KAMINIS, Ombudsman, Office of the Greek Ombudsman

Ms Katri LINNA, Ombudsperson, Office of the Ombudsman against Ethnic Discrimination

Mr Luka MADERIĆ, Head of the Office for Human Rights

Ms Jana MAREČKOVÁ, Executive Secretary, Government Council for Human Rights

Mme Christiane MARTIN, Commissaire du Gouvernement aux Etrangers, Commission Spéciale Permanente contre la Discrimination Raciale du Conseil National pour Etrangers

Mr Tarek NAGUIB, Collaborateur scientifique, La Commission fédérale contre le racisme (CFR)

Ms Eliana NICOLAOU, Ombudsman of the Republic of Cyprus

Mr Edgars OLSEVSKIS, Lawyer, National Human Rights Office, Anti-Discrimination Department

Madame Brigitte PESQUIE, Juriste, Direction des affaires juridiques, Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité (HALDE)

Ms Uranija PIROVSKA, State advisor for international and public relations, Ombudsman Office of the Republic of Macedonia

Ms Alexandra POLÁKOVÁ, National Centre for Human Rights

Mr Eddie Omar ROSENBERG KHAWAJA, Legal Officer, Complaints Committee for Ethnic Equal Treatment/ Danish Institute for Human Rights

Ms Anna ŠABATOVÁ, Deputy Public Defender of Rights, Public Defender of Rights Office

Ms Ulrike SALINGER, Gleichbehandlungsanwaltschaft, Anwältin für Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Zugehörigkeit in sonstigen Bereichen

Mr Tapio SUSI, Judge, National Discrimination Tribunal of Finland

Ms Roxana TRUINEA, National Council for Combating Discrimination

Mr Aristos TSIARTAS, Head of the Human Rights Department, Office of the Commissioner for Administration

Ms Nada TURNŠEK, Professor, University of Ljubljana, Faculty of Education

Ms Brigitte WERKER, Equal Treatment Commission

SECRETARIAT:

Ms Heike KLEMPA, Responsible for relations with civil society, European Commission against Racism and Intolerance, Directorate General of Human Rights, Council of Europe

Mr Giancarlo CARDINALE, Lawyer, European Commission against Racism and Intolerance, Directorate General of Human Rights, Council of Europe

Mme Claudia LAM, Juriste, European Commission against Racism and Intolerance, Directorate General of Human Rights, Council of Europe

Ms Aline USANASE, Lawyer, European Commission against Racism and Intolerance, Directorate General of Human Rights, Council of Europe

Mme Martine FREY, Assistant, European Commission against Racism and Intolerance, Directorate General of Human Rights, Council of Europe

Mme Sylvia LEHMANN, Assistant, European Commission against Racism and Intolerance, Directorate General of Human Rights, Council of Europe