



COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME

CONSEIL DE L'EUROPE



Strasbourg, 12 décembre 2007

CommDH(2007)26  
Original : anglais

**RAPPORT DU**

**COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME**  
**M. THOMAS HAMMARBERG**

**SUR SA VISITE EN AUTRICHE**  
**21 - 25 mai 2007**

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

## TABLE DES MATIERES

1. Introduction .....	3
1. Le système national de protection des droits de l'homme .....	4
1.1 Statut des normes internationales en matière de droits de l'homme .....	4
1.2 Réforme constitutionnelle et codification des droits fondamentaux .....	5
1.3 Système judiciaire .....	6
1.4 Systèmes de réclamation et structures des droits de l'homme .....	7
1.5 Société civile .....	9
1.6 Education aux droits de l'homme .....	10
1.7 Coordination nationale des questions relatives aux droits de l'homme .....	12
2. Liberté d'expression .....	12
3. Mesures de lutte contre le racisme et la xénophobie .....	14
4. Prévention de la discrimination .....	16
4.1 Cadre légal de protection .....	16
4.2 Discrimination entre hommes et femmes et violence à l'égard des femmes ...	18
4.3 Intégration des personnes handicapées .....	19
5. Traitement des demandeurs d'asile et des migrants .....	20
5.1 Octroi du statut de réfugié .....	20
5.2 Détention des demandeurs d'asile .....	22
5.3 Regroupement familial .....	25
6. Prévention des mauvais traitements par la police .....	26
7. Protection des minorités nationales .....	30
8. Recommandations .....	31
Annexe 1 :	
Liste des autorités, organisations de la société civile et institutions rencontrées ou consultées .....	35
Annexe 2 :	
Commentaires du gouvernement autrichien .....	39

# 1. Introduction

1. Le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, M. Thomas Hammarberg, a effectué une visite officielle en République d'Autriche du 21 au 25 mai 2007 sur l'invitation du Ministre fédéral des Affaires européennes et internationales, Mme Ursula Plassnik. Cette visite s'inscrivait dans une série de missions régulières du Commissaire dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe afin d'évaluer l'application effective des droits de l'homme dans chaque pays.<sup>1</sup> Le Commissaire était accompagné de MM. Lauri Sivonen et Andrew Forde, membres de son Bureau.

2. Au cours de sa visite, le Commissaire a rencontré le Chancelier fédéral, M. Alfred Gusenbauer, la Ministre fédérale des Affaires européennes et internationales, Mme Ursula Plassnik, le Ministre fédéral de l'Intérieur, M. Günther Platter, la Ministre fédérale de la Justice, Mme Maria Berger, et la Ministre fédérale pour les femmes, les médias et l'administration, Mme Doris Bures. Il a aussi rencontré le Maire et Gouverneur de Vienne, M. Michael Häupl, et le Gouverneur de Styrie, M. Franz Voves. M. Hammarberg a visité Vienne et Graz et s'est entretenu avec les représentants des autorités fédérales, provinciales et locales, des membres de la magistrature, des médiateurs, des parlementaires et des représentants de la société civile. En outre, le Commissaire est intervenu à la Semaine des juges autrichiens à Bad St. Leonhard et a donné une allocution publique à Graz et à Vienne. Il a également visité plusieurs institutions et sites pertinents du point de vue des droits de l'homme.<sup>2</sup>

3. Le Commissaire exprime sa vive reconnaissance aux autorités autrichiennes à tous les niveaux de gouvernance pour leur généreuse coopération qui a facilité sa visite et remercie le Ministre fédéral des Affaires européennes et internationales et son ministère pour leur engagement à l'égard des objectifs de sa mission. Sa reconnaissance va également à toutes les personnes rencontrées au cours de sa visite pour leur ouverture et leur franchise au cours des échanges de vues. Le Commissaire est particulièrement heureux d'avoir pu rencontrer de nombreux représentants de la société civile qui ont partagé avec lui leur expertise et leurs aperçus précieux sur la situation des droits de l'homme en Autriche.

4. Le présent rapport vise à identifier les moyens d'améliorer la protection et la promotion des droits de l'homme en Autriche. Venant à la suite du dialogue ouvert engagé avec les autorités pertinentes pendant la visite du Commissaire, ce rapport devrait permettre de soutenir les progrès, la coopération future et le travail de suivi. Le Commissaire appelle les autorités et institutions concernées à mettre à profit leur expertise collective afin de contribuer à l'amélioration continue de la protection des droits de l'homme en Autriche. Il est convaincu que, dans chaque Etat membre, des efforts permanents sont nécessaires pour assurer le maintien de normes élevées en matière de droits de l'homme. Ce travail, pour être constructif et efficace, doit se poursuivre par le biais d'un dialogue permanent avec l'ensemble des acteurs concernés.

---

<sup>1</sup> Voir le mandat du Commissaire, en particulier l'article 3 (e), Résolution (99) 50 sur le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe.

<sup>2</sup> On trouvera une liste complète des personnes, associations et institutions rencontrées ou consultées par le Commissaire dans l'annexe à ce rapport.

5. Ce rapport s'ouvre sur une brève évaluation du système national de protection des droits de l'homme en Autriche, suivie par plusieurs chapitres consacrés à certaines préoccupations spécifiques en matière de droits de l'homme que le Commissaire souhaite mettre en avant. Le Commissaire est conscient de la structure de l'Etat fédéral autrichien qui fait que les compétences relatives aux différents domaines de l'action publique sont souvent disséminées entre le gouvernement fédéral, les gouvernements des neuf provinces fédérales (*Länder*) et les autorités locales. Tous les niveaux de gouvernance ont la responsabilité du maintien et de la promotion des droits de l'homme dans la sphère de compétence qui est la leur.

6. Ce rapport est établi sur la base des informations recueillies pendant la visite ainsi que des déclarations, rapports et statistiques fournies par les autorités et les organisations de la société civile autrichiennes. Il se réfère aussi naturellement aux rapports pertinents des organes de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales. Ce premier rapport d'évaluation du Commissaire consacré à l'Autriche ne prétend pas fournir une analyse exhaustive de la situation des droits de l'homme en Autriche mais se limite à aborder plusieurs aspects que le Commissaire juge prioritaires pour améliorer la protection des droits de l'homme dans le pays.

## **1. Le système national de protection des droits de l'homme**

### **1.1 Statut des normes internationales en matière de droits de l'homme**

7. La Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) a été ratifiée par l'Autriche en 1958 ; il lui a été conféré un statut constitutionnel en 1964. La Convention est directement applicable par les tribunaux nationaux et représente par conséquent un cadre juridique interne de mise en œuvre des droits et libertés qui y sont énoncés. Le Commissaire considère que le statut constitutionnel de la Convention présente un intérêt particulier pour l'Autriche en tant que moyen d'application et de promotion des droits de l'homme et pourrait servir de modèle à d'autres pays.

8. L'Autriche a ratifié la plupart des conventions du Conseil de l'Europe et des autres traités internationaux essentiels dans le domaine des droits de l'homme. L'Autriche a été l'un des premiers pays à ratifier en 2006 la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains. Néanmoins, le Commissaire note que l'Autriche n'a pas encore ratifié la Charte sociale européenne révisée et son Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives. Le Protocole n° 12 à la CEDH sur l'interdiction générale de la discrimination n'a pas non plus été ratifié. Lors de la visite, les autorités autrichiennes ont informé le Commissaire que des consultations gouvernementales avaient été engagées en vue d'une prochaine ratification de la Charte sociale révisée. Le Commissaire se réjouit de ce développement et appelle l'Autriche à ratifier également le Protocole n° 12 à la CEDH car cela contribuerait à renforcer l'application du droit à la non-discrimination en Autriche.

9. D'autre part, le Commissaire encourage l'Autriche à ratifier la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme, la Convention sur la cybercriminalité et son Protocole additionnel relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques. Parmi les traités de l'ONU, l'Autriche n'a pas encore ratifié le Protocole optionnel à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT). Les autorités autrichiennes ont informé le Commissaire que le travail préparatoire en vue de la ratification de ces conventions est en cours.

10. L'Autriche n'a pas signé ni ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, la Convention relative au statut juridique du travailleur migrant et la Convention internationale sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille. Le Commissaire invite les autorités autrichiennes à examiner la possibilité d'adhérer à ces traités qui contribueraient à la protection des droits des migrants et des étrangers en Autriche.

## **1.2 Réforme constitutionnelle et codification des droits fondamentaux**

11. La constitution autrichienne est actuellement en cours de réforme. Un groupe d'experts pour la réforme constitutionnelle prépare actuellement des propositions de réforme détaillées sur la base du travail effectué précédemment par l'Assemblée constitutionnelle autrichienne (*Österreich Konvent*). Une première série de propositions a été rendue publique pendant l'été et une autre sera publiée à l'automne, après quoi les propositions seront débattues par les deux chambres du parlement.

12. La constitution autrichienne actuelle regroupe de nombreuses dispositions disparates ayant obtenu le statut constitutionnel. Le parlement confère en effet fréquemment le statut constitutionnel à certains articles de lois ordinaires dès leur adoption afin d'accroître la force juridique de ces dispositions. La Convention européenne des Droits de l'Homme constitue actuellement le noyau essentiel des dispositions constitutionnelles en matière de droits de l'homme.

13. Selon le programme du gouvernement autrichien pour 2007-2010, la réforme constitutionnelle devrait aboutir, entre autres, à une nouvelle codification des droits fondamentaux, avec une insistance particulière sur les droits sociaux et les droits de l'enfant, à une réorganisation de l'institution du médiateur et à un système de justice administrative à deux niveaux. La première série de propositions de réforme constitutionnelle publiée cet été comprend une proposition de création de neuf tribunaux administratifs provinciaux, qui s'ajouteraient au Tribunal administratif existant actuellement à l'échelon fédéral. La plupart des autres propositions touchant aux droits de l'homme seront incluses dans la deuxième série de propositions.

14. Le Commissaire a discuté du processus de réforme et des différentes options envisagées pour le poursuivre avec des membres du groupe d'experts pour la réforme constitutionnelle ainsi que d'autres représentants des autorités, du système judiciaire et de la société civile. Il est notamment prévu de renforcer l'application des droits sociaux en autorisant les individus à saisir la Cour constitutionnelle pour vérifier la prise en compte effective des dispositions constitutionnelles dans la législation ordinaire. S'agissant des institutions nationales des droits de l'homme, la discussion a porté

jusqu'ici sur les deux grandes options suivantes : restructurer l'Office du médiateur en le faisant fusionner avec le Conseil consultatif des droits de l'homme ou créer une institution nationale séparée des droits de l'homme avec un nouveau système de réclamation.

15. Le Commissaire considère que le processus de réforme constitutionnelle devrait être l'occasion de codifier de façon claire et cohérente l'ensemble des droits fondamentaux. Il invite les autorités et parlementaires autrichiens à examiner soigneusement les propositions visant à renforcer le statut juridique des droits sociaux et souligne que la nouvelle codification devrait inclure aussi les droits de l'enfant afin de tenir compte des obligations contractées par l'Autriche lors de son adhésion à la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant. Le Commissaire souligne en outre l'importance du maintien du statut constitutionnel de la CEDH soit sous sa forme actuelle, soit en définissant les droits fondamentaux par référence à la CEDH. (On trouvera dans la suite de ce chapitre les remarques du Commissaire sur la situation des institutions des droits de l'homme et la réforme du système de tribunaux administratifs.)

### 1.3 Système judiciaire

16. Le système judiciaire autrichien comporte deux grandes branches : une juridiction ordinaire qui traite des questions de droit privé et de droit pénal et une juridiction administrative chargée d'examiner les décisions des autorités administratives. La première instance de la juridiction ordinaire est, selon le type d'affaire, un tribunal d'arrondissement ou un tribunal régional, les recours pouvant être déposés devant le tribunal régional ou le tribunal provincial. La Cour suprême (*Oberster Gerichtshof*) est la plus haute instance civile et pénale. Les plaintes à l'encontre des autorités administratives sont normalement examinées en première instance par le tribunal administratif indépendant (*Unabhängiger Verwaltungssenat*, UVS) de chaque province. L'UVS n'est pas à proprement parler un tribunal de droit, bien que ses procédures tiennent compte de l'exigence d'un procès équitable énoncée à l'article 6 de la CEDH. Le Tribunal administratif fédéral (*Verwaltungsgerichtshof*) est la deuxième instance dans ce type d'affaires. D'autre part, la Commission fédérale indépendante sur le droit d'asile (*Unabhängiger Bundesasylsenat*) est une autorité quasi-judiciaire chargée d'examiner les recours dans les procédures de demande d'asile.

17. La Cour constitutionnelle autrichienne (*Verfassungsgerichtshof*) est l'ultime instance d'appel du pays dans les affaires de violation des droits individuels garantis par la constitution. Elle peut aussi se prononcer sur la conformité des textes de loi avec la constitution et statuer sur les différends juridiques entre la fédération et les provinces fédérales. La Convention européenne des Droits de l'Homme ayant un statut constitutionnel, son interprétation par la Cour constitutionnelle est une source essentielle d'orientations pour la magistrature autrichienne, parallèlement à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Le Commissaire a été heureux d'apprendre que l'Institut autrichien des droits de l'homme de Salzburg publie régulièrement en langue allemande les principaux arrêts et décisions de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Il s'agit là d'un service important pour tous les juristes du pays.

18. La plupart des affaires concernant l'Autriche que la Cour européenne des Droits de l'Homme a eu à traiter mettent en cause la durée excessive des procédures civiles, administratives et pénales (violations de l'article 6 de la Convention). Le Commissaire a

appris que des réformes de la législation civile, administrative et pénale pertinente ont déjà eu lieu ou sont en cours afin de remédier à la situation à cet égard. La réforme du droit administratif vise principalement à moderniser l'administration, notamment en améliorant l'utilisation des technologies de l'information. Bien que le Tribunal administratif soit parvenu une nouvelle fois en 2004 à réduire le nombre d'affaires en instance depuis plus de trois ans, le délai moyen d'une décision judiciaire se situe toujours autour de 20 mois (environ 22 mois en 2003 et 2004 et environ 21 mois en 2005).<sup>3</sup> Le Commissaire est d'avis que la proposition avancée dans le cadre de la réforme constitutionnelle de créer des tribunaux administratifs de première instance entièrement indépendants devrait être l'occasion de procéder à un réexamen des procédures et de l'efficacité organisationnelle de la juridiction administrative afin de réduire le nombre d'affaires en attente.

19. Lors de la visite, les représentants de la société civile ont indiqué au Commissaire que les juges ne sont pas toujours suffisamment formés à l'égard de certaines catégories vulnérables comme les enfants, les femmes victimes de violences et les migrants. Le Commissaire a abordé ces questions avec les juges lors de la Semaine des juges autrichiens à Bad St. Leonhard et soutenu les activités en cours de formation continue des juges qui les aideront à mieux faire face à de tels enjeux dans leur travail (voir également la section 2.6 – éducation aux droits de l'Homme). Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a émis des recommandations sur la protection des femmes contre la violence qui sont aussi pertinentes pour les procédures judiciaires.<sup>4</sup> La Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant demande l'établissement de procédures distinctes et adaptées pour les mineurs présentés devant la justice. Le Commissaire a été informé des projets de rétablir le tribunal pour mineurs en Autriche et il encourage vivement cette initiative. Le Commissaire souligne aussi que, pour assurer l'accès effectif aux tribunaux des personnes qui ne parlent pas suffisamment l'allemand, la mise en place de services d'interprétation et de traduction est nécessaire.

#### **1.4 Systèmes de réclamation et structures des droits de l'homme**

20. L'Office du médiateur autrichien, qui fait rapport devant le parlement, est une institution indépendante ayant un statut constitutionnel. Il examine les fautes ou négligences des autorités publiques sur la base de plaintes individuelles comme de son propre chef. L'Office du médiateur peut jouer un rôle de médiation entre les individus et les autorités publiques et émettre des recommandations à l'intention de ces dernières. Il peut aussi référer un texte de loi ou une ordonnance à la Cour constitutionnelle pour examen. La loi oblige les autorités publiques à fournir à l'Office du médiateur toutes les informations qu'il demande. Dans sept des neuf provinces fédérales, la compétence du médiateur s'étend directement aux autorités provinciales et locales ; deux provinces ont créé une institution régionale séparée. Le parlement autrichien élit les trois membres de l'Office du médiateur. Les trois principaux partis politiques représentés au parlement sont autorisés à désigner un candidat mais, une fois élus, les membres de l'Office sont tenus d'agir en toute indépendance conformément à la constitution.

---

<sup>3</sup> Rapport d'activité 2005 du Tribunal administratif, publié en juin 2006.

<sup>4</sup> Recommandation Rec (2002)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection des femmes contre la violence, adoptée le 30 avril 2002.

21. Le Conseil consultatif des droits de l'homme (CCDH) a été créé en 1999, suite aux recommandations répétées du CPT<sup>5</sup>, pour effectuer des visites dans les lieux de détention placés sous l'autorité de la police et surveiller l'exercice par les organes de police et de sécurité de leurs pouvoirs administratifs et coercitifs au regard des droits de l'homme. Le CCDH dépend au plan administratif du ministère fédéral de l'Intérieur et émet des recommandations au ministre de l'Intérieur mais son indépendance opérationnelle est garantie par une disposition constitutionnelle de la loi sur les services de police et de sécurité (article 15a).

22. Dans ses activités, le CCDH visite régulièrement les lieux de détention, observe les interventions de la police lors des grandes manifestations et fait connaître ses préoccupations sous forme de rapports et de recommandations. La commission compte onze membres formellement nommés pour trois ans par le ministre fédéral de l'Intérieur. Le président et le vice-président de la commission sont désignés par le président de la Cour constitutionnelle ; cinq membres sont désignés par les ONG et trois membres par le ministère de l'Intérieur fédéral ; le chancelier fédéral et le ministre fédéral de la Justice désignent chacun un membre. Tous les membres de la commission doivent exercer leurs fonctions en toute indépendance et de manière bénévole. Les fonctions directes de surveillance sont déléguées à six commissions régionales comptant chacune sept membres.

23. L'Autriche dispose au niveau fédéral de plusieurs institutions spécialisées servant de médiateur dans les domaines suivants : lutte contre la discrimination<sup>6</sup>, personnes handicapées (voir plus bas le chapitre sur la prévention de la discrimination), protection des données (Commission de protection des données) et droits des patients. De nombreuses provinces fédérales et municipalités ont aussi créé des structures comparables pour les questions de lutte contre la discrimination, d'intégration des personnes handicapées et de protection des droits de l'enfant. Dans le secteur universitaire, plusieurs instituts liés aux universités de Vienne, Graz et Salzburg remplissent certaines fonctions – en particulier de recherche et de formation aux droits de l'homme – généralement confiées aux institutions nationales des droits de l'homme.

24. Le Commissaire a rencontré des membres de la plupart des structures des droits de l'homme existant au niveau fédéral et a été favorablement impressionné par leur travail de protection des droits de l'homme. Il souligne que, pour être efficaces et obtenir la confiance du public, les institutions chargées d'examiner les plaintes à l'encontre des autorités publiques ou de surveiller leurs activités du point de vue des droits de l'homme doivent être aussi indépendantes que possible. Des informations claires sur le mandat et les procédures de ces institutions doivent être mises à la disposition du public sous une forme facile à comprendre.

25. Le Commissaire a aussi été informé des discussions menées dans le cadre de la réforme constitutionnelle en cours et du processus de ratification du Protocole optionnel à la Convention contre la torture sur les modifications éventuelles des structures autrichiennes des droits de l'homme. Le Commissaire est d'avis que les principes d'indépendance et d'efficacité doivent guider ces discussions. Bien que très

---

<sup>5</sup> Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT).

<sup>6</sup> Lorsque la discrimination est fondée sur: le sexe, l'ethnie d'origine, la religion ou croyance, l'âge ou l'orientation sexuelle.



favorablement impressionné par le travail du Conseil consultatif des droits de l'homme, le Commissaire pense que son indépendance pourrait être renforcée. Il importe aussi que les membres de l'Office du médiateur agissent de façon clairement indépendante après leur élection et s'abstiennent de faire montre de leur appartenance politique antérieure.

26. Le Commissaire est d'avis que l'indépendance du CCDH à l'égard des autorités gouvernementales serait mieux assurée en le plaçant, en tant qu'organe distinct, sous un cadre institutionnel commun avec l'Office du médiateur parlementaire. Une autre option serait la création d'une institution des droits de l'homme totalement séparée avec un système de surveillance et de réclamation clairement défini sur la base des Principes de Paris de 1991 et dont l'indépendance serait explicitement garantie par la constitution. Cette institution pourrait s'appuyer sur certaines des fonctions de recherche et de formation actuellement prises en charge par les instituts universitaires des droits de l'homme en Autriche. Cependant, il est probable qu'une relation plus étroite entre l'Office du médiateur et le CCDH au sein d'un cadre institutionnel commun favoriserait le développement des synergies en optimisant l'efficacité des deux institutions. Toute modification du statut du CCDH devrait aussi veiller à préserver son approche pragmatique du travail sur le terrain et la très large représentativité des personnes qui le composent. Le Commissaire, en outre, est d'avis que le mandat du CCDH, une fois obtenue son indépendance administrative à l'égard du ministère de l'Intérieur, pourrait être élargi de façon à inclure un système de visites, conformément au Protocole optionnel à la Convention de lutte contre la torture des Nations Unies. Cet accroissement des tâches du CCDH devrait naturellement s'accompagner de l'allocation de ressources supplémentaires afin de maintenir l'efficacité de l'institution.

## **1.5 Société civile**

27. Le Commissaire note avec satisfaction l'existence d'une société civile extrêmement active en Autriche. Il a pu rencontrer des représentants de nombreuses ONG travaillant dans le domaine des droits de l'homme et tiré profit de leurs opinions avisées et de leurs observations sur la situation des droits de l'homme en Autriche. Le Commissaire a également eu des discussions avec les directeurs de l'Institut Ludwig Boltzmann pour les droits de l'homme (Vienne), de l'Institut autrichien des droits de l'homme (Salzburg) et du Centre européen de formation et de recherche sur les droits de l'homme et la démocratie (ETC, Graz). Il a tenu deux allocutions publiques : la première, à Graz, était organisée par l'ETC ; la seconde, à Vienne, était organisée par l'Institut Boltzmann.

28. Les autorités autrichiennes ont assuré le Commissaire qu'elles s'efforcent de consulter les représentants de la société civile avant l'adoption de nouvelles lois et pendant la préparation des grandes réunions et manifestations internationales en matière de droits de l'homme. Lors du développement des politiques, les organisations de la société civile sont aussi normalement invitées à participer à divers groupes de travail. Le Commissaire a été heureux d'apprendre en outre que, dans le cadre de la préparation de la réforme constitutionnelle, des représentants de tous les secteurs de la société, y compris des ONG, ont participé aux premiers groupes de travail. Il note aussi avec satisfaction que 5 des 11 membres du Conseil consultatif des droits de l'homme

sont désignés par des organisations de la société civile. Le Commissaire invite les autorités autrichiennes à continuer à faciliter ce type d'interaction à tous les niveaux de gouvernance afin d'assurer la prise en compte de l'expérience et de l'expertise des représentants de la société civile lors de la formulation des politiques.

## **1.6 Education aux droits de l'homme**

29. L'éducation aux droits de l'homme est un élément essentiel des politiques nationales en matière de droits de l'homme, tant à l'école que dans la formation des professionnels. Une information sur les droits de l'homme doit être mise à la disposition de l'ensemble du public. En Autriche, l'éducation aux droits de l'homme ou l'éducation à la citoyenneté, en tant que matières séparées, ne font pas parties du programme d'enseignement obligatoire des élèves de 6 à 15 ans. Toutefois, le programme d'enseignement obligatoire se réfère à la sensibilisation et la compréhension des droits de l'Homme en tant qu'objectif général d'éducation. Il est de plus requis que « les droits de l'Homme et les défis de leur protection effective » soient discutés lors des enseignements obligatoires d'histoire et de sciences sociales. Certains aspects des droits de l'homme sont pris en compte dans les « principes éducatifs transversaux » qui doivent être appliqués dans toutes les matières scolaires. Toutefois, l'application concrète de ces « principes », qui peuvent couvrir certaines questions concernant la citoyenneté, le pluralisme culturel, l'égalité entre les sexes, l'environnement et la santé par exemple, est généralement laissée à l'appréciation de chaque enseignant et n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation.

30. Dans les établissements secondaires du deuxième cycle, le programme d'éducation à la citoyenneté (*Politische Bildung*) comprend l'éducation aux droits de l'homme mais, ici encore, une très grande latitude est laissée aux enseignants quant au contenu effectif de l'enseignement. Dans l'école secondaire de Graz (*Oeverseegymnasium*) où s'est rendu le Commissaire, un cours facultatif d'éducation à la citoyenneté de deux heures par semaine est offert tout au long de l'année scolaire. Le ministère fédéral de l'Education soutient la diffusion de matériaux d'enseignement sur l'éducation aux droits de l'homme et prévoit de distribuer dans les écoles secondaires en 2007-2008 une nouvelle édition du manuel d'éducation aux droits de l'homme. L'Institut Boltzmann pour les droits de l'homme de Vienne a été désigné par le ministère comme centre de référence pour l'éducation à la citoyenneté en Autriche.

31. La formation initiale des enseignants, que ce soit dans les écoles normales ou les universités, ne comporte pas d'enseignement obligatoire sur les droits de l'homme. Toutefois, il existe généralement des cours optionnels sur des thèmes apparentés et le Centre de Graz organise à l'Université de Graz une série de conférences sur l'éducation aux droits de l'homme à laquelle les étudiants de toutes les facultés peuvent assister. La formation continue des enseignants est assurée par les écoles normales de chaque province. Les instituts universitaires des droits de l'homme et les ONG organisent des séminaires et ateliers très variés sur l'éducation aux droits de l'homme dans le cadre de la formation continue.

32. En 2003-2006, un groupe de travail créé par le Conseil consultatif des droits de l'homme et le ministère fédéral de l'Intérieur a passé en revue les activités d'éducation aux droits de l'homme organisées à l'intention des policiers. La police cherche actuellement à développer la formation aux droits de l'homme pour permettre aux policiers de mieux remplir leur rôle de protection des droits de l'homme. La formation

aux droits de l'homme constitue maintenant un élément obligatoire (module de 56 heures) de la formation initiale des agents de police (qui dure 21 mois). Pour la formation continue, le ministère de l'Intérieur s'est assuré par contrat les services de l'Anti-Defamation League qui organise des ateliers de trois jours contre la partialité et les partis pris à l'intention de tous les agents des forces de l'ordre. A la fin 2006, 3.800 agents de ces services avaient participé à une formation de ce type. Le ministère de l'intérieur a également soutenu financièrement la participation de policiers à une formation d'un an sur le maintien de l'ordre dans une société multiculturelle. Cette formation est organisée par le Centre international pour les langues et les cultures.

33. Les membres de la magistrature reçoivent une formation aux droits de l'homme, à la législation anti-discrimination et aux compétences spéciales requises à l'égard des personnes appartenant à un groupe vulnérable. Cette formation, qui est organisée conjointement par les tribunaux d'appel, le ministère fédéral de la Justice et les écoles de formation des magistrats, est obligatoire pour les futurs juges et volontaire pour les juges déjà en fonction. Un nouveau programme de formation aux droits de l'homme et aux droits fondamentaux à l'intention des futurs juges est sur le point d'être adopté et les activités de formation correspondantes devraient démarrer en 2008. Le Centre de Graz, l'Institut Boltzmann de Vienne et l'Institut autrichien des droits de l'homme de Salzburg ont participé au développement et à la prestation d'activités de formation aux droits de l'homme à l'intention des juristes. A l'université, les droits de l'homme sont généralement étudiés dans le cadre du programme d'enseignement du droit international.

34. Le Commissaire constate qu'il existe manifestement toute une gamme d'initiatives dans le domaine de l'éducation aux droits de l'homme en Autriche. Les instituts universitaires des droits de l'homme semblent particulièrement actifs en ce domaine et offrent des ressources professionnelles extrêmement variées. Néanmoins, un effort supplémentaire de coordination des différentes activités permettrait d'obtenir des résultats plus systématiques. La formation aux droits de l'homme à l'école, en particulier, devrait recevoir une plus grande attention afin d'intégrer systématiquement l'éducation aux droits de l'homme à l'enseignement obligatoire. Il conviendrait aussi de prendre en compte le fait que les activités scolaires ordinaires visant à favoriser le développement de la démocratie, de la compréhension interculturelle et de la non-violence contribuent aux objectifs de l'éducation aux droits de l'homme. En outre, les besoins des professionnels du secteur social et de la santé en matière d'éducation aux droits de l'homme devraient être évalués et pris en compte.

35. Le Commissaire invite les autorités autrichiennes à appliquer les recommandations de la Décennie de l'ONU pour l'éducation aux droits de l'homme et son programme de suivi en préparant un plan national d'action pour l'éducation aux droits de l'homme. Un organe de coordination comprenant une large coalition de partenaires gouvernementaux et non-gouvernementaux pourrait être créé afin d'effectuer un bilan de la situation actuelle et de préparer et d'assurer la mise en œuvre de ce plan au moyen d'évaluations périodiques. Les autorités autrichiennes ont informé le Commissaire qu'un plan d'action national sur l'éducation aux droits de l'Homme était actuellement en cours de préparation.

## 1.7 Coordination nationale des questions relatives aux droits de l'homme

36. Les ministères fédéraux et les gouvernements des provinces disposent de coordinateurs des droits de l'homme qui fonctionnent comme un réseau d'autorités et de personnes ressource en ce domaine. Ce réseau est mis à contribution par exemple lors de la préparation des rapports soumis aux organes internationaux de suivi des droits de l'homme. A l'échelon provincial, les coordinateurs des droits de l'homme sont aussi parfois en contact avec les différentes structures de médiation spécialisées existant au niveau régional. Le parlement autrichien (*Nationalrat*) dispose d'une commission des droits de l'homme qui s'occupe des questions de droits de l'homme dans les affaires nationales et internationales. En outre, lors de sa visite à Graz, le Commissaire a été informé d'une initiative de la ville de Graz en faveur de la création d'un conseil des droits de l'homme au niveau local. Le Commissaire se réjouit de cette initiative car les autorités locales ont un rôle important à jouer dans la mise en œuvre des normes des droits de l'homme.

37. Tout en reconnaissant que les coordinateurs des droits de l'homme constituent un réseau de coopération et de coordination, le Commissaire note qu'il n'existe pas à l'heure actuelle de plan national d'action pour les droits de l'homme en Autriche. Un tel plan d'action devrait avoir pour but d'améliorer la protection et la promotion des droits de l'homme par le biais d'une approche systématique et détaillée des politiques et de la planification en matière de droits de l'homme. Les Nations Unies ont défini des orientations pour la préparation des plans d'action en faveur des droits de l'homme qui exigent notamment une analyse préliminaire de la situation et du cadre structurel de protection des droits de l'homme.<sup>7</sup> Un plan national sur l'éducation aux droits de l'homme ainsi que d'autres plans d'action en relation avec les droits de l'Homme peuvent aussi être intégrés dans le plan d'action général.

38. Le Commissaire souligne que le processus d'établissement d'un plan national d'action pour les droits de l'homme doit inclure aussi de véritables consultations avec l'ensemble des acteurs concernés, y compris les représentants de la société civile. L'implication de tous les partenaires est aussi nécessaire pour préciser les responsabilités des différentes autorités et institutions au niveau fédéral, provincial et local et pour déterminer les mécanismes de coordination les mieux adaptés pour la mise en œuvre du plan d'action. Celui-ci ne doit pas être envisagé comme un mécanisme destiné à produire des rapports ; sa préparation, sa mise en œuvre et son évaluation doivent être compris comme un processus coordonné et inclusif d'amélioration continue de la protection des droits de l'homme en Autriche.

## 2. Liberté d'expression

39. Au cours des dernières années, la Cour européenne des Droits de l'Homme a jugé à plusieurs reprises que l'Autriche était en violation de l'article 10 – liberté d'expression – de la CEDH. Cela s'est produit dans une vingtaine d'affaires depuis 1998.<sup>8</sup> Dans la

---

<sup>7</sup> UN Handbook on National Human Rights Plans of Action (2002).

<sup>8</sup> Voir par exemple les affaires *Wirtschafts-Trend n°1-3* et *Scharsach et News Verlagsgesellschaft GmbH*. Il convient de noter que les affaires examinées par la Cour portaient sur des faits ayant eu lieu plusieurs

plupart des cas, les requérants étaient des médias condamnés à verser une amende pour la publication ou la diffusion de certains propos et la Cour a jugé leur condamnation disproportionnée et injustifiée dans une société démocratique. Il semble ressortir de ces affaires que, lorsqu'ils doivent mettre en balance la protection de l'individu et la liberté de la presse, les tribunaux autrichiens adoptaient une approche plus restrictive que la Cour européenne à l'égard de la presse. La Cour laisse l'intérêt de l'individu prévaloir uniquement lorsque l'intérêt de l'information du public ne peut être établi.<sup>9</sup>

40. La diffamation est incriminée à la fois au civil et au pénal en Autriche. Les dispositions pertinentes du code pénal (*Strafgesetzbuch*) se trouvent à l'article 111 qui prévoit une peine maximum d'un an de prison. Selon les représentants de la société civile, pendant les dernières années, des médias et des ONG ont été poursuivis pour diffamation, les poursuites étant souvent engagées à l'instigation d'hommes politiques.

41. Le Commissaire a discuté de la jurisprudence autrichienne en matière de liberté d'expression avec des juges pendant la Semaine des juges autrichiens à Bad St. Leonhard, ainsi qu'avec la ministre fédérale de la Justice. Tout en reconnaissant l'anomalie apparente des interprétations antérieures de l'article 10 de la CEDH, les juges ont souligné la difficulté intrinsèque que pose la mise en balance de l'intérêt de l'individu et de la liberté d'expression. Il semble toutefois que la jurisprudence autrichienne évolue car on observe dans la jurisprudence récente une approche plus favorable à la liberté d'expression. Le ministère de la Justice a organisé des séminaires sur le sujet à l'intention des juges et des procureurs et continuera à le faire à l'avenir. Le Commissaire a recommandé aux juges d'engager activement le dialogue avec la Cour européenne des Droits de l'Homme à ce propos en invitant des représentants de la Cour à participer à leurs séminaires.

42. Le Commissaire est préoccupé par le fait qu'une application rigoureuse aux médias et à d'autres représentants de la société civile des dispositions en matière de diffamation risquerait d'étouffer le débat politique et la liberté d'expression. La CEDH ne reconnaît pas un caractère absolu à la liberté d'expression mais celle-ci possède une importance essentielle dans un système de gouvernance démocratique. C'est la raison pour laquelle la Cour européenne des Droits de l'Homme place la barre assez haut lorsqu'il s'agit d'autoriser des exceptions à la liberté d'expression dans les affaires qui mettent en jeu des personnalités publiques ou en particulier le débat politique. Le Commissaire, néanmoins, souligne que, d'une façon générale, les propos haineux et l'incitation à la violence ne sont pas normalement protégés par l'article 10 de la CEDH.

43. Le Commissaire approuve les efforts engagés par le ministère fédéral de la Justice pour sensibiliser les membres de la magistrature et les procureurs à la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des Droits de l'Homme. L'approche intelligente adoptée respecte l'indépendance du système judiciaire. Le Commissaire invite d'autre part les autorités autrichiennes à passer en revue les dispositions pénales en vigueur sur la diffamation et à établir si ces dispositions devraient être abrogées afin d'éviter l'imposition de sanctions disproportionnées pour protéger la réputation d'un individu. Le Commissaire, tout en reconnaissant que la protection des personnes privées, en particulier, contre la diffamation requiert un cadre légal prévoyant des sanctions

---

années auparavant et que, par conséquent, ces affaires ne reflètent pas nécessairement la situation actuelle en Autriche.

<sup>9</sup> Voir l'affaire *Caroline von Hannover c. Allemagne* (application n° 59320/00), 24 juin 2004.

appropriées et proportionnées, s'interroge sur le bien-fondé de dispositions pénales comme moyen de sanctionner la diffamation. Les dispositions de droit civil représentent à son avis une option préférable dans ce type d'affaires. S'agissant des médias, le Commissaire recommande le rétablissement en Autriche d'organes d'autorégulation pour surveiller l'application des codes d'éthique des médias.

### 3. Mesures de lutte contre le racisme et la xénophobie

44. Selon l'ECRI, les noirs africains, les musulmans et les Roms sont les groupes les plus exposés au racisme et à la discrimination raciste en Autriche. L'antisémitisme reste aussi un problème. L'ECRI souligne en outre que les demandeurs d'asile, les réfugiés et les immigrants originaires de pays extérieurs à l'UE sont la cible de propos racistes et xénophobes dans le discours politique et dans les médias.<sup>10</sup> Les données recueillies sur les manifestations de racisme, cependant, sont disparates et irrégulières. L'Office de protection de la constitution et de lutte contre le terrorisme, qui dépend du ministère de l'Intérieur, recueille et publie des données sur les incidents liés à l'extrémisme de droite, à la xénophobie et à l'antisémitisme. En 2005, 209 incidents de ce type ont été relevés et 406 plaintes enregistrées par la police en relation avec ces incidents. En 2004, le nombre d'incidents s'élevait à 229 et 322 plaintes ont été enregistrées par la police. Les statistiques de la criminalité, cependant, ne présentent pas actuellement de données spécifiques sur les infractions à caractère raciste, en dehors de l'incitation à la haine raciale, alors que le code pénal (article 33.5) qualifie la motivation raciste et xénophobe de circonstance aggravante dans tous les délits. Plusieurs ONG disposent de données recueillies auprès des victimes et des témoins d'actes racistes. L'organisation ZARA (*Zivilcourage und Anti-Rassismus-Arbeit*) de Vienne publie un rapport annuel sur le racisme énumérant les incidents racistes portés à son attention.<sup>11</sup>

45. En 2006, ZARA a enregistré 1504 incidents à caractère raciste : 76% d'entre eux se sont produits dans un lieu public (793 étaient des graffitis racistes) et 5% sur le lieu de travail ; 5% concernaient la police et 4% d'autres autorités ; 4% se sont produits en relation avec le logement et 6% en réaction aux activités anti-racistes de ZARA. Parmi les graffitis racistes et xénophobes, 70% étaient classés comme anti-africains et 19% comme racistes ; dans 9% de cas, il s'agissait de croix gammées ou de graffitis antisémites ; 1% de ces graffitis étaient anti-turcs et 1% anti-musulmans. En 2005, le nombre total d'incidents déclarés était de 1105.

46. Dans les médias publics, le racisme se manifeste parfois par une certaine partialité de l'information sur la criminalité, par exemple lorsqu'il est fait mention de l'appartenance ethnique ou de la nationalité d'un suspect alors que cette information n'a aucune pertinence particulière. Dans le débat politique, les immigrants, les demandeurs d'asile

---

<sup>10</sup> Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), Troisième Rapport sur l'Autriche, adopté le 25 juin 2004, CRI (2005)1.

<sup>11</sup> Rapport 2006 sur le racisme, « *Einzelfall-Bericht über rassistische Übergriffe und Strukturen in Österreich* », ZARA. Les autres ONG recueillant des informations en ce domaine incluent notamment *Helping Hands Graz* et *Stoptline*. L'Institut Boltzmann pour les droits de l'homme est le point focal de l'Autriche pour le réseau RAXEN de l'Agence des droits fondamentaux (ADF) de l'UE aux fins de la collecte des données sur le racisme et la xénophobie. Le Commissaire remercie l'ADF de lui avoir communiqué les données RAXEN sur l'Autriche dont certaines sont publiées dans le rapport annuel de l'ADF (« Rapport sur le racisme et la xénophobie dans les Etats membres de l'UE », ADF, 2007) ; voir aussi « National Analytical Study on Racist Violence and Crime », Point focal de l'Autriche pour le réseau RAXEN, avril 2005.

et les réfugiés sont souvent présentés sous un jour négatif, à l'aide de stéréotypes, en niant leur capacité à s'intégrer à la société autrichienne. Ce discours politique cherche à nier le fait que l'Autriche est un pays d'immigration.<sup>12</sup> Le Commissaire a abordé la question du racisme et de la xénophobie dans le discours politique en Autriche avec plusieurs hommes politiques et représentants de la société civile qui ont confirmé la persistance du problème, en particulier lors des élections nationales et locales. Il appelle l'ensemble des décideurs et des hommes politiques en Autriche à tenir un discours politique mesuré sur l'immigration et le droit d'asile et à éviter l'emploi de stéréotypes négatifs à l'égard des communautés d'immigrants et de réfugiés. Les autorités autrichiennes ont informé le Commissaire que le Gouvernement avait récemment intensifié ses efforts - déjà existants - afin de promouvoir le dialogue entre les cultures et les religions par l'organisation de conférences et la création d'une plateforme d'intégration à l'attention des représentants des différentes religions et communautés.

47. En raison du manque de données sur les manifestations de racisme et de xénophobie, il est difficile pour le Commissaire d'évaluer la véritable ampleur du problème en Autriche. Les informations recueillies auprès des victimes du racisme et de la xénophobie et les graffitis racistes ou xénophobes qui apparaissent fréquemment dans les lieux publics conduisent néanmoins à penser que le problème ne se limite pas à quelques groupes extrémistes ou marginaux. Le discours xénophobe sur l'immigration, par exemple, semble assez répandu dans la société. Par conséquent, le travail de surveillance et d'enquête mené actuellement par l'Office de protection de la constitution et de lutte contre le terrorisme en direction des extrémistes et des criminels n'est pas suffisant pour endiguer le racisme et la xénophobie. Des mesures publiques de grande portée visant l'ensemble des secteurs de la société devraient aussi être mises en œuvre.

48. Les autorités autrichiennes ont informé le Commissaire avoir engagé les préparatifs en vue de l'élaboration d'un plan national d'action contre le racisme et la xénophobie dans le cadre du processus de suivi de la Déclaration et du Programme d'action de Durban. Le Commissaire encourage vivement les autorités autrichiennes à mener à bien l'élaboration et la mise en œuvre de ce plan d'action qui devrait être axé en priorité sur l'amélioration de la collecte des données et la sensibilisation du public. L'éducation aux droits de l'homme et à la démocratie, aussi bien à l'école, dans l'éducation pour adultes que dans la formation professionnelle des fonctionnaires, des policiers, des travailleurs sociaux et des professionnels de santé, représente un outil important pour promouvoir la tolérance et le respect dans une société pluraliste. Une attention particulière devrait être accordée aux initiatives à la base visant à identifier les tendances racistes et anti-démocratiques dans les communautés locales et à y répondre. Le Commissaire considère les ONG comme des partenaires essentiels pour mener à bien de telles initiatives et développer des réponses ciblées au niveau local. Les autorités, en outre, devraient allouer des ressources adéquates aux services de soutien et de conseil aux victimes du racisme et de la xénophobie. Les victimes doivent avoir les moyens de s'élever contre les préjugés et d'obtenir une réparation effective pour les dommages subis. La transposition récente dans le droit interne de l'Autriche de la directive de l'UE sur l'égalité raciale, dont il sera question dans le chapitre suivant, ouvre aussi de

---

<sup>12</sup> Pour un point de vue comparatif, voir *Political Platforms which promote or incite racial discrimination*, l'étude actualisée du Rapporteur spécial de l'ONU sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, M. Doudou Diène, A/HRC/5/10, 25 mai 2007.

nouvelles voies de recours contre la discrimination raciale. Le Commissaire incite en outre les autorités autrichiennes à recruter un plus grand nombre de personnes appartenant aux groupes ethniques minoritaires au sein de l'administration publique et salue les séminaires de formation pour les fonctionnaires sur la gestion de la diversité organisés par les services publics fédéraux.

## 4. Prévention de la discrimination

### 4.1 Cadre légal de protection

49. Au cours des dernières années, l'Autriche a réalisé d'importants progrès en matière d'harmonisation de la législation avec les normes européennes de lutte contre la discrimination. L'Etat fédéral et toutes les provinces ont transposé les deux directives anti-discrimination de l'UE de 2000.<sup>13</sup> La nouvelle législation autrichienne comprend : la loi sur l'égalité de traitement de 2004 (*Gleichbehandlungsgesetz*), la loi fédérale sur l'égalité de traitement de 2004 (*Bundes-Gleichbehandlungsgesetz*), la loi portant création de la Commission sur l'égalité de traitement et de l'Office spécialisé pour l'égalité de 2004 (*Bundesgesetz über die Gleichbehandlungskommission und die Gleichbehandlungsanwaltschaft*) et la loi sur l'égalité de traitement des personnes handicapées de 2006 (*Behindertengleichstellungsgesetz*).

50. La législation anti-discrimination reste cependant disséminée en une trentaine de textes de loi différents sur la discrimination dans l'emploi et dans l'accès aux biens et aux services au niveau fédéral et provincial. A la complexité de ce cadre légal s'ajoute la grande diversité des procédures et institutions associées à chacune des lois touchant à la discrimination. Il existe en outre d'importantes différences d'une province à l'autre quant à l'étendue de la protection contre la discrimination dans l'accès aux biens et aux services. Dans certaines provinces, la protection s'applique uniquement à la discrimination sur la base de l'origine ethnique tandis que dans d'autres, plusieurs motifs de discrimination sont couverts mais de façon non-uniforme.

51. Les nouveaux organes pour l'égalité de traitement ont été créés en élargissant la composition et les compétences d'institutions existantes. La Commission sur l'égalité de traitement (CET) comprend trois « sénats » dont chacun est habilité à se prononcer sur des affaires individuelles ou sur des questions générales concernant la discrimination.<sup>14</sup> Dans les affaires individuelles, les sénats peuvent uniquement déterminer s'il y a eu effectivement discrimination ; ils ne peuvent décider de sanctions. Les membres de la commission remplissent leurs fonctions sur une base volontaire. Il existe aussi trois médiateurs pour l'égalité de traitement qui constituent l'Office spécialisé pour l'égalité. Les médiateurs offrent une information indépendante et une aide légale aux plaignants et émettent des rapports et des recommandations sur la discrimination. Le médiateur pour l'égalité de traitement des femmes et des hommes dispose de représentants régionaux mais les deux autres médiateurs ne bénéficient pas de personnel dans les

---

<sup>13</sup> Directives du Conseil de l'UE sur l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (2000/43/CE) et sur l'égalité dans l'emploi (2000/78/CE).

<sup>14</sup> Le « sénat I » s'occupe de l'égalité de traitement des femmes et des hommes, le « sénat II » de l'égalité de traitement dans l'emploi indépendamment de l'origine ethnique, de la religion, des convictions, de l'âge et des préférences sexuelles, et le « sénat III » de l'égalité de traitement dans d'autres domaines sans distinction d'origine ethnique.



régions. La Commission et l'Office spécialisé pour l'égalité dépendent tous deux d'un point de vue administratif du ministère pour les femmes, les médias et l'administration. Il existe une disposition constitutionnelle protégeant l'indépendance du Président de la CET<sup>15</sup>. Les plaintes individuelles relatives aux allégations de discrimination à l'emploi dans l'administration fédérale sont traitées par la Commission fédérale pour l'égalité de traitement en application de la loi fédérale sur l'égalité de traitement.

52. En août 2007, le « sénat II » de la CET avait déjà publié neuf décisions et le « sénat III » huit décisions ainsi qu'un avis général sur la discrimination à l'égard des Roms. En mai 2006, les organes provinciaux pour l'égalité de traitement ont déclaré avoir été contactés par 550 personnes : 25% de ces cas portaient sur la discrimination sur la base de l'origine ethnique ou de la religion ; la plupart des cas concernaient des questions d'emploi ayant pu être résolues par la médiation. Deux affaires ont jusqu'ici été portées en justice au titre de la nouvelle législation. Dans la première, la cour d'appel a alloué des dommages et intérêts en réparation d'un préjudice immatériel d'un montant total de 800 euros à la plaignante, une femme d'origine arabe portant un foulard qui avait été jetée hors d'un magasin d'habillement par un vendeur qui lui avait crié : « nous ne vendons pas aux étrangers ».<sup>16</sup>

53. Le Commissaire reconnaît que la nouvelle législation anti-discrimination offre des moyens de recours renforcés contre la discrimination, y compris la discrimination sur la base de l'origine ethnique. Cependant, étant donnée la complexité du cadre légal et des systèmes de plaintes qui lui sont associés, il peut être difficile pour le public ou même les personnes disposant d'une formation juridique d'accéder à ces procédures. Les organes pour l'égalité de traitement ne semblent pas non plus disposer des ressources, de l'indépendance formelle et du pouvoir de sanction qui leur seraient nécessaires pour être véritablement efficaces. On peut s'interroger en outre sur la capacité des tribunaux à imposer des sanctions réellement dissuasives compte tenu des seuils assez bas fixés dans certains cas pour les peines.

54. Le Commissaire a été informé de l'intention du gouvernement autrichien d'examiner l'efficacité de la législation anti-discrimination en vigueur. Il appelle instamment les autorités autrichiennes à assurer l'indépendance et l'efficacité de l'office spécialisé pour l'égalité en garantissant son indépendance dans la constitution et en renforçant les ressources matérielles et humaines dont il dispose, en particulier au niveau provincial. Il importe particulièrement que les médiateurs pour l'égalité de traitement aient la possibilité d'effectuer un travail efficace de sensibilisation afin que le public prenne conscience des droits qui lui sont reconnus par la législation anti-discrimination. Le Commissaire recommande aussi la simplification du cadre légal et la définition de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, conformément aux directives de l'UE. Il importe aussi que les autorités fédérales et provinciales réexaminent la conformité d'autres textes de loi, réglementations et dispositions administratives avec les normes anti-discrimination et qu'elles suppriment ou amendent les dispositions qui sont contraires au principe de l'égalité de traitement.

---

<sup>15</sup> Article 10(1)(a) de la loi fédérale établissant la Commission pour l'égalité de traitement et l'Office spécialisé sur l'égalité de traitement.

<sup>16</sup> Rapport sur le racisme et la xénophobie dans les Etats membres de l'UE, ADF, 2007, p. 28-29.

55. Le Commissaire réitère sa recommandation à l'Autriche de ratifier le Protocole n° 12 à la CEDH et la Charte sociale européenne révisée car ces deux instruments contiennent d'importantes dispositions contre la discrimination. L'intérêt particulier du Protocole n° 12 est qu'il protège contre la discrimination, sous quelque motif que ce soit, à la fois sous l'angle de la jouissance des droits reconnus par la loi et sous l'angle du traitement par les autorités publiques.

#### **4.2 Discrimination entre hommes et femmes et violence à l'égard des femmes**

56. Dans le domaine de l'emploi, il est clair qu'un écart subsiste entre les revenus des femmes et ceux des hommes. Selon le Bureau des statistiques autrichien, la différence de salaire brut moyen par an entre les hommes et les femmes était de 26,1 % en 2005, pour un emploi à plein temps. La différence correspondante du salaire horaire brut moyen était de 18 % selon le Bureau Européen des statistiques (Eurostat). Les femmes sont aussi plus fréquemment employées à temps partiel et dans les secteurs moins rémunérés et sont plus fortement exposées au risque de pauvreté. D'autre part, au niveau des postes de responsabilité, la parité est loin d'être atteinte. Dans la chambre basse du parlement (*Nationalrat*), par exemple, sur 183 députés, 53 seulement sont des femmes et le gouvernement fédéral compte 8 femmes parmi ses 20 membres. Le Commissaire appelle instamment les autorités autrichiennes à prendre des mesures structurelles et ciblées pour s'attaquer aux inégalités persistantes entre les femmes et les hommes. Le Commissaire est favorable à l'adoption de mesures positives pour renforcer l'égalité entre les sexes dans la mesure où elles servent un objectif légitime. Il rappelle également la recommandation récente du Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes demandant au gouvernement autrichien de développer un plan d'action national en faveur de l'égalité entre les sexes.<sup>17</sup>

57. Les représentants de la société civile ont informé le Commissaire que les personnes transgenres rencontrent en Autriche des difficultés particulières liées à leur identité sexuelle depuis le rejet par la Cour constitutionnelle en 2006 du texte de loi qui définissait les conditions légales de changement de sexe. En l'absence de dispositions statutaires, les autorités font de la chirurgie génitale la seule condition admissible pour un changement légal de sexe. Le Commissaire recommande aux autorités autrichiennes d'émettre des lignes directrices en ce domaine en tenant dûment compte de la décision de la Cour constitutionnelle, de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des Droits de l'Homme (notamment dans l'affaire *Christine Goodwin c. Royaume-Uni*) et des connaissances scientifiques actuelles en matière de changement de sexe.

58. La violence à l'égard des femmes peut être considérée comme une forme extrême de discrimination reflétant l'inégalité des structures de pouvoir et aboutissant notamment à l'assujettissement et à l'humiliation des femmes par les hommes. Avec la loi de 1997 sur la protection contre la violence, l'Autriche a joué un rôle pionnier dans la coordination des activités de protection des femmes contre la violence. Cette loi a rendu possible l'adoption d'ordonnances d'expulsion ou d'ordonnances restrictives à l'égard des auteurs de violences pour leur empêcher l'accès au domicile et la création de centres d'intervention pour apporter une aide aux victimes de la violence et coordonner la

---

<sup>17</sup> « Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes : Autriche », 2 février 2007, CEDAW/C/AUT/CO/6.

réponse des autorités policières, judiciaires, sociales et de santé en cas de violence domestique. L'Autriche dispose aussi d'un réseau bien développé de refuges pour femmes et d'un service téléphonique national d'aide aux femmes victimes de la violence. Les autorités autrichiennes ont accru le financement des centres d'intervention de 60% en 2007 en renforçant substantiellement le soutien psychosocial et l'aide judiciaire aux victimes pendant la procédure pénale.

59. Le Commissaire a visité un refuge pour femmes à Graz et discuté des enjeux actuels du travail de lutte contre la violence à l'égard des femmes avec les autorités et les représentants de la société civile. Malgré le soutien important qu'apportent les autorités autrichiennes à ces activités, les refuges pour femmes continuent à se heurter à certaines restrictions, tant du point de vue des ressources que de la réglementation administrative. Dans certaines provinces fédérales, la durée maximum autorisée de séjour dans un refuge pour femmes est strictement limitée et les victimes provenant d'une autre province ne sont pas toujours autorisées à accéder à un refuge local, même lorsqu'il existe d'importantes raisons de sécurité. En outre, les possibilités d'aide aux enfants qui ont été témoins de violences domestiques sont assez réduites. Enfin, les représentants de la société civile ont souligné les difficultés particulières que rencontrent les femmes immigrées pour accéder aux services d'aide et aux moyens de recours contre la violence domestique car ces femmes n'ont pas toujours connaissance des services existants ou bien ne peuvent recevoir une aide adaptée à leur situation en l'absence de formation spécifique du personnel de ces services.

60. Le Commissaire a été favorablement impressionné par le travail à long terme réalisé en Autriche pour lutter contre la violence à l'égard des femmes. Les organisations de la société civile et les autorités ont participé activement au développement du cadre de protection actuel. Le Commissaire appelle à poursuivre les efforts pour améliorer les services d'aide aux victimes et la formation des autorités concernées afin que toutes les victimes de la violence, et en particulier les femmes immigrées, les femmes et jeunes filles handicapées et les enfants ayant été témoins de violence, reçoivent l'attention qu'elles méritent.

### **4.3 Intégration des personnes handicapées**

61. Les personnes handicapées sont protégées contre la discrimination par un cadre légal distinct. La Commission pour l'égalité de traitement et l'Office spécialisé pour l'égalité ne s'occupent pas des discriminations liées au handicap. Les personnes handicapées qui sont victimes de discrimination doivent d'abord chercher à régler le litige à l'amiable par le biais de l'administration sociale fédérale, après quoi elles peuvent si nécessaire se tourner vers un tribunal civil ou du travail. Il existe aussi un médiateur spécialisé pour les personnes handicapées qui remplit un rôle général de défense de ces personnes. La protection contre la discrimination dans l'accès aux biens et aux services sur la base du handicap n'est pas la même dans toutes les provinces fédérales. Le Commissaire considère comme un développement positif la signature par l'Autriche le 30 mars 2007 de la Convention de l'ONU sur les droits des personnes handicapées et de son Protocole optionnel.

62. L'un des problèmes que rencontrent les personnes handicapées en Autriche est celui de l'accès matériel à l'environnement bâti. Le Commissaire a visité l'*Oeverseegymnasium* de Graz, une école très attentive à l'intégration de la diversité

mais qui cependant ne peut accueillir les élèves handicapés car ses locaux ne leur sont toujours pas accessibles. Les autorités fédérales ont informé le Commissaire que l'Etat soutient les travaux nécessaires pour assurer l'accès des personnes handicapées aux bâtiments publics par un système d'aides étalées sur dix ans<sup>18</sup>. Tout en se félicitant de cette mesure, le Commissaire incite les autorités autrichiennes à fournir aux établissements scolaires des moyens supplémentaires d'améliorer l'accès individuel des élèves en faisant effectuer immédiatement en interne certaines adaptations de bon sens. Ceci aiderait aussi le gouvernement à remplir l'obligation qui est la sienne de promouvoir, autant que faire se peut, l'intégration des élèves qui présentent un handicap dans les établissements scolaires normaux.

63. Les personnes handicapées rencontrent aussi des difficultés pour accéder au marché du travail autrichien, notamment l'absence d'équipements adaptés sur le lieu de travail, l'accès limité aux qualifications professionnelles spécialisées et la réticence des employeurs à recruter des personnes handicapées qualifiées. Lors de la visite de l'atelier protégé *Lebenshilfe* à Vienne, des personnes handicapées ont aussi informé le Commissaire que les personnes handicapées âgées ont de plus en plus de mal à conserver leur emploi, en partie du fait des limites d'âge prévues par la réglementation sur les pensions et les prestations d'aide. Selon le médiateur pour les personnes handicapées, les insuffisances qui existent actuellement en matière d'évaluation des handicaps mentaux et, par conséquent, de l'aptitude à travailler, pourraient aussi empêcher l'intégration dans l'emploi de personnes atteintes d'un handicap mental. Le Commissaire souligne que l'intégration des personnes handicapées dans l'emploi doit être déterminée en premier lieu par leur capacité à remplir certaines tâches dans tel ou tel contexte et leur niveau de qualification et non par leur handicap ou leurs limites propres en termes d'activité. Les autorités autrichiennes devraient donc prendre des mesures positives pour promouvoir des aménagements raisonnables sur le lieu de travail afin d'éliminer les obstacles à l'intégration des personnes handicapées sur le marché du travail.

## **5. Traitement des demandeurs d'asile et des migrants**

### **5.1 Octroi du statut de réfugié**

64. L'Autriche a une longue tradition d'accueil des réfugiés. Le Haut-Commissariat aux réfugiés de l'ONU estime que, depuis 1945, plus de deux millions de réfugiés sont entrés en Autriche et que près de 700.000 d'entre eux sont demeurés dans le pays. L'Autriche comptant actuellement 8,3 millions d'habitants, le nombre de réfugiés officiellement reconnus représente une partie significative de la population. Au cours des dernières années, cependant, le nombre de demandes d'asile a considérablement diminué. Après avoir culminé en 2002 (39.354 demandes), le nombre de demandes d'asile atteignait 13.349 en 2006.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> La loi fédérale sur l'égalité de traitement des personnes atteintes d'un handicap dispose que tous les bâtiments publics, y compris les écoles, doivent être accessibles aux personnes handicapées et prévoit le développement et la mise en œuvre de la stratégie fédérale d'application avant le 31 décembre 2015.

<sup>19</sup> Le nombre de demandes d'asile était de 18.284 en 2000, 30.127 en 2001, 39.354 en 2002, 32.359 en 2003, 24.676 en 2004, 22.461 en 2005 et 13.349 en 2006.

65. La loi actuelle sur le droit d'asile en Autriche date de 2005 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006. Le droit d'asile en Autriche a été soumis récemment à plusieurs changements. La loi sur le droit d'asile de 1997 a été substantiellement amendée en 2003 puis, la Cour constitutionnelle ayant déclaré inconstitutionnels certains de ces amendements, la loi a été de nouveau modifiée en 2004 avant l'adoption de la loi actuelle en 2005. La loi se réfère directement à la Convention de Genève de 1951 quant aux facteurs à prendre en compte pour déterminer le statut d'un demandeur d'asile. La loi sur le droit d'asile de 2005 transpose aussi dans le droit interne, conjointement avec la loi de police sur les étrangers de 2005, les directives de l'UE sur les normes minimales se rapportant aux conditions à remplir par les demandeurs d'asile et à la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié.<sup>20</sup>

66. Ces dernières années, le nombre de personnes admises à bénéficier du statut de réfugié en Autriche a été assez élevé par rapport au nombre de demandes. En 2006, l'Autriche a accordé le statut de réfugié à 4.063 personnes.<sup>21</sup> Le taux d'admission a été particulièrement élevé parmi les demandeurs d'asile en provenance de la Fédération de Russie (en particulier de la République de Tchétchénie), d'Afghanistan et d'Irak. L'augmentation du nombre de personnes admises à bénéficier du statut de réfugié a présenté un véritable défi pour les services et les ONG qui s'occupent de l'intégration des réfugiés.

67. Il existe un arriéré très important dans le traitement des demandes d'asile, bien que la situation commence à s'améliorer : le nombre de demandes en attente à l'Office fédéral des demandeurs d'asile a baissé de 13.467 en janvier 2006 à 7.074 en mai 2007. Toutefois, au moment de la visite du Commissaire, environ 27.000 dossiers en appel étaient en attente de traitement devant la Commission fédérale indépendante de recours pour les demandeurs d'asile. Cela est dû en partie au fait que la plupart des demandeurs d'asile dont la demande est rejetée par l'Office fédéral font appel de cette décision auprès de la Commission fédérale. En 2006, cela s'est produit dans environ 80% des cas. Les décisions de la première instance ont été annulées en appel dans 30% des cas. Des recours supplémentaires peuvent être déposés devant le Tribunal administratif fédéral ou la Cour constitutionnelle. Les autorités autrichiennes ont informé le Commissaire que 11.888 demandeurs d'asile attendaient une décision finale depuis plus de trois ans et que 86 demandeurs d'asile attendaient une décision finale depuis plus de dix ans en août 2007.

68. L'Office fédéral et la Commission de recours ont l'un et l'autre pris des mesures pour accélérer les procédures. La loi sur le droit d'asile de 2005 vise à accélérer les procédures d'asile en réduisant le délai prévu pour la décision et en introduisant de nouvelles limites sur l'effet suspensif des recours. L'Office fédéral des demandeurs d'asile met en œuvre actuellement un programme pour améliorer la qualité de ses procédures et les ressources humaines dont dispose la Commission de recours ont été doublées. Pendant les quatre premiers mois de 2007, la Commission de recours a pu réduire de 900 le nombre de dossiers en attente.

---

<sup>20</sup> Directives du Conseil de l'UE 2004/83/CE du 29 avril 2004 et 2005/85/CE du 1<sup>er</sup> décembre 2005.

<sup>21</sup> Les chiffres correspondants sont de 4.650 pour 2005, 5.208 pour 2004, 2.084 pour 2003, 1.073 pour 2002, 1.152 pour 2001 et 1.002 pour 2000.

69. Pendant sa visite, le Commissaire a rencontré plusieurs demandeurs d'asile qui attendaient une décision finale depuis plusieurs années. La frustration éprouvée par ces personnes devant la lenteur des procédures était évidente, leurs vies se trouvant comme en suspens. Le Commissaire a aussi été informé du cas de plusieurs familles demandeurs d'asile résidant en Autriche depuis près d'une décennie et bien intégrées dans la communauté locale. Lorsque certaines de ces familles se sont vues finalement notifier une décision négative en appel, la communauté locale de leur lieu d'habitation s'est élevée pour empêcher leur expulsion. Plusieurs parlements des *Länder* ont aussi adopté une résolution appelant les autorités à leur accorder le droit de rester dans le pays. Les autorités ont parfois accordé un permis de résidence pour raisons humanitaires en pareils cas.

70. Le Commissaire est préoccupé par les effets que le retard des procédures peut avoir sur les demandeurs d'asile en Autriche. Lorsqu'une famille avec enfants est intégrée dans la communauté locale depuis plusieurs années, son expulsion après une décision finale négative semble constituer une mesure particulièrement dure et potentiellement contraire à l'article 8 (droit au respect de la vie privée et de la vie de famille) de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Le principe essentiel de l'intérêt supérieur des enfants doit aussi être pris en compte dans de telles situations. Le Commissaire recommande aux autorités autrichiennes d'examiner sérieusement la possibilité d'accorder un permis de résidence pour raisons humanitaires en pareils cas. Toutefois, étant donné le nombre élevé de dossiers attendant une décision finale, d'autres mesures devraient aussi être envisagées. Le Commissaire invite les autorités autrichiennes à examiner la possibilité d'accorder des autorisations de séjour de manière générale, sur la base de critères clairement définis et en évitant toute discrimination injustifiée, aux demandeurs d'asile qui attendent une décision finale depuis plusieurs années. Il apprécie et encourage également les efforts engagés par l'Office fédéral pour les demandeurs d'asile et la Commission de recours pour accélérer les procédures et éviter ainsi que les décisions relatives aux nouvelles demandes d'asile ne soient soumises à de longs délais.

## **5.2 Détention des demandeurs d'asile**

71. L'application de la loi de police sur les étrangers de 2005 s'est traduite par la détention plus fréquente des demandeurs d'asile. En 2005, lorsque la loi précédente était en vigueur, 662 demandeurs d'asile ont été soumis à des mesures de détention administrative (*Schubhaft*) mais ce nombre est passé à 2.700 en 2006, alors que le nombre de demandes d'asile a en fait baissé cette année.<sup>22</sup> Aux termes de la loi de police sur les étrangers, un demandeur d'asile peut être placé en détention administrative sur décision des autorités de police : 1) lorsqu'une ordonnance d'expulsion exécutoire a été prise ; 2) lorsqu'une procédure d'expulsion a été ouverte ; 3) lorsqu'une ordonnance d'expulsion exécutoire ou une interdiction de séjour elle aussi exécutoire a été décidée avant le dépôt d'une demande de protection internationale ; 4) lorsqu'on peut déduire des résultats de l'interrogatoire et des procédures d'identification, de photographie et d'analyse des empreintes digitales que la demande de protection internationale de l'étranger sera rejetée parce que l'Autriche n'est pas

---

<sup>22</sup> Le nombre total de personnes détenues à ce titre était de 8.694 en 2006. Outre les demandeurs d'asile, nombre des personnes détenues sont des demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée et qui sont en instance d'expulsion. 14 de ces détenus avaient moins de 16 ans et 171 avaient entre 16 et 18 ans.

responsable de l'examen de cette demande.<sup>23</sup> La moitié environ (1.330) des ordonnances de détention administrative adoptées en 2006 reposaient sur ce dernier motif normalement applicable aux demandeurs d'asile soumis au règlement Dublin II.<sup>24</sup>

72. La disposition légale autorisant les autorités de police à détenir un étranger sur la base d'une opinion raisonnée que leur demande d'asile sera rejetée en raison de l'absence de responsabilité de l'Autriche pour traiter la demande a été particulièrement critiquée par les professionnels du droit en Autriche. Dans une opinion indépendante rendue avant l'adoption de la loi sur la police des étrangers de 2005, le service constitutionnel de la chancellerie fédérale a exprimé des doutes sur la conformité de cette disposition à l'article 5 de la CEDH. Le Tribunal administratif fédéral a par la suite porté la question devant la Cour constitutionnelle. Le 14 juin 2007, le Cour constitutionnelle a confirmé la constitutionnalité de la disposition.

73. La durée de la détention administrative doit être aussi courte que possible. Elle ne doit pas normalement excéder deux mois. Dans certains cas exceptionnels, la détention peut être prolongée jusqu'à une durée maximum de dix mois - sur une période de deux ans - lorsque la non-exécution de la mesure d'expulsion peut être attribuée à la conduite de l'étranger. En cas de détention d'un étranger pendant plus de six mois sans interruption, la proportionnalité du maintien en détention est examinée de plein droit par le tribunal administratif indépendant compétent qui est aussi l'organe quasi-judiciaire auprès duquel doivent être déposés les recours concernant les mesures de détention administrative.<sup>25</sup>

74. Outre la détention administrative, des « mesures plus légères » (*gelindere Mittel*) peuvent être appliquées afin d'assurer l'expulsion d'un étranger.<sup>26</sup> Aux termes de ces mesures, un étranger peut être contraint à demeurer dans un lieu désigné par les autorités en se présentant régulièrement à un commissariat de police. De telles mesures sont normalement appliquées aux enfants pour remplacer la détention. En 2006, des mesures de ce type ont été imposées à 474 demandeurs d'asile.<sup>27</sup> Les représentants de la société civile ont indiqué que l'application simultanée de la détention administrative et de « mesures plus légères » entraîne souvent la séparation des familles qui demandent l'asile en Autriche ; les hommes sont en général placés en détention et les enfants avec leur mère obligées de se loger parfois à grande distance du lieu de détention.

75. Le Commissaire a visité deux lieux de détention (*Polizeianhaltezentrum, PAZ*) : l'un à Graz, qui était rattaché au Commissariat de police de la ville (*Stadtpolizeikommando*), et l'autre à Vienne (*Hernalser Gürtel*). Ces locaux ne servent pas uniquement à la détention des personnes en instance d'expulsion mais à la détention administrative en général sous l'autorité de la police. Au moment de la visite, 37 personnes, dont 2 femmes, étaient en détention administrative à Graz. La plupart des détenus sont logés dans des cellules à deux lits. Les cellules sont ouvertes pendant la journée pour permettre aux détenus d'accéder à l'espace commun (conformément à la méthode de

---

<sup>23</sup> Loi de police sur les étrangers, article 76, section (2).

<sup>24</sup> Règlement n° 343/2003 du Conseil de l'UE du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers.

<sup>25</sup> Loi de police sur les étrangers, article 80.

<sup>26</sup> Loi de police sur les étrangers, article 77.

<sup>27</sup> Le nombre total de personnes visées par des « mesures plus légères » était de 927 en 2006. 375 d'entre elles avaient moins de 16 ans et 61 avaient de 16 à 18 ans.

détention dite en « milieu ouvert ») avec une heure minimum de plein air par jour. Les visites sont autorisées tous les jours de la semaine sauf le week-end. Les détenus ont accès tous les jours à un téléphone public à carte. La durée de détention moyenne est de 2 à 3 mois mais exceptionnellement des personnes sont maintenues en détention jusqu'à la durée maximum de 10 mois, en particulier lorsque les documents de voyage nécessaires pour l'expulsion manquent. Le personnel du centre de détention administrative de Graz a confirmé que des grèves de la faim se produisent effectivement parmi les détenus en instance d'expulsion.

76. Le *Hernalser Gürtel* de Vienne peut accueillir 304 personnes, des hommes uniquement qui sont logés dans des cellules de 6 à 8 personnes. Les cellules restent fermées et l'accès au plein air est autorisé pendant une heure le matin et également l'après-midi. Les visites d'une demi-heure sont autorisées une fois par semaine et l'accès à un téléphone à carte est accordé au minimum trois jours par semaine, cinq minutes par détenu. Les radios et postes de télévision individuels sont autorisés dans les cellules. La durée moyenne de détention est légèrement inférieure à un mois mais la détention peut de temps à autre se prolonger jusqu'à 4 ou 5 mois et exceptionnellement 7 à 8 mois, notamment en cas de difficultés à obtenir les documents de voyage. L'an passé, seule une personne a été maintenue en détention pendant la durée maximum de 10 mois. Des services d'aide psychosociale sont fournis aux détenus en instance d'expulsion par l'organisation *Menschenrechte Österreich*. Toutefois, le mandat de cette organisation n'inclut pas l'aide légale et le personnel du centre de détention a reconnu que les détenus n'ont guère accès à une aide légale en dehors du conseil légal limité inclus dans la procédure officielle d'entretien avec les demandeurs d'asile. Les détenus ont naturellement le droit de contacter un avocat privé et de retenir ses services mais ils n'ont pas généralement accès à l'aide judiciaire gratuite à cette fin.

77. Selon le personnel du centre de détention de Vienne, dont le médecin de la police, les grèves de la faim sont fréquentes parmi les détenus en instance d'expulsion car la détention peut être levée en cas de détérioration de l'état de santé d'un détenu. L'état des grévistes de la faim est soigneusement surveillé et ils peuvent avoir accès facilement à des soins, y compris des soins psychiatriques. Le personnel du centre a souligné cependant qu'il n'est jamais recouru à l'alimentation forcée des détenus. Il a été confirmé par les autorités que jamais un gréviste de la faim, détenu avant son retour, n'a été alimenté de force. Les autorités ont informé le Commissaire qu'en 2006, 2.338 cas de grève de la faim se sont produits parmi les détenus en instance d'expulsion et que 680 détenus ont été libérés à la suite d'une grève de la faim.<sup>28</sup>

78. Le Commissaire est préoccupé par le recours accru à la détention administrative en Autriche. Il est fermement convaincu que la détention administrative ne doit être appliquée que lorsque cela est pleinement justifié et lorsqu'il est clair que l'expulsion peut en fait avoir lieu dans un avenir immédiat afin de réduire au minimum nécessaire la durée de la détention. De plus, le Commissaire souligne que l'accès extrêmement limité à un conseiller juridique dans certains centres de détention avant expulsion peut sérieusement restreindre la capacité du détenu de contester efficacement la légalité de leur détention devant un tribunal. En conséquence, une aide juridictionnelle gratuite devrait être disponible pour ces détenus. Le Commissaire considère aussi que le recours accru à la détention administrative en conjonction avec les « mesures plus légères » peut empiéter sur le droit au respect de la vie privée et de la vie de famille

---

<sup>28</sup> Le total annuel semble indiquer plusieurs incidents de grève de la faim par individu.



dans la mesure où cela conduit dans certains cas à la séparation pratiquement totale des membres d'une même famille. L'application apparemment différenciée de la détention et des « mesures plus légères » aux hommes et aux femmes soulève aussi la question d'une éventuelle discrimination entre les sexes. Le Commissaire souligne en outre que le recours à la détention administrative des mineurs de moins de 18 ans doit être réduit au strict minimum conformément aux dispositions de la Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant.

79. Lorsque la détention administrative est jugée nécessaire, le Commissaire recommande d'appliquer la méthode de détention dite en « milieu ouvert » dans le centre de détention et de laisser aux détenus la possibilité de communiquer fréquemment avec l'extérieur, notamment par l'accès au téléphone ou l'autorisation des visites. Il conviendrait aussi de faciliter les visites des membres de la famille éventuellement soumis à des « mesures plus légères ». Le Commissaire note en outre que la gestion de centres de détention en « milieu ouvert » peut nécessiter certaines compétences supplémentaires de la part du personnel en comparaison avec les centres de détention en cellules fermées et appelle donc à une formation appropriée du personnel pénitentiaire à cet égard.

### **5.3 Regroupement familial**

80. Dans le nouvel ensemble législatif de 2005 sur les étrangers, les dispositions légales concernant le regroupement familial ont été déplacées dans la nouvelle loi sur le droit de séjour et de résidence (*Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz*, NAG). Cette loi, qui transpose plusieurs directives de l'UE<sup>29</sup>, facilite le regroupement familial des ressortissants de pays tiers avec les ressortissants d'un pays de l'EEE résidant en Autriche sur la base de la liberté de circulation au sein de l'EEE. Toutefois, le regroupement familial des ressortissants de pays tiers<sup>30</sup> avec les nationaux de pays tiers vivant depuis longtemps en Autriche est toujours soumis à un système de quotas régissant l'octroi de permis de résidence. Le quota de permis de résidence alloué au regroupement familial est révisé chaque année et le quota national est réparti entre les provinces fédérales, la part de loin la plus importante étant allouée à Vienne. Le quota national pour 2007 est de 4.540 contre 4.480 en 2006 et 5.060 en 2005. En cas de refus d'une demande de regroupement familial pour épuisement du quota annuel, le ou les demandeurs ont droit au regroupement familial après un délai de trois ans.

81. Dans ce système de quota, le droit au regroupement familial s'applique uniquement aux membres de la famille nucléaire, c'est-à-dire le conjoint, qui doit être âgé d'au moins 18 ans et les enfants mineurs non mariés. Le demandeur doit aussi fournir une attestation de revenus pour l'entretien des membres de sa famille en Autriche ; le montant minimum de ces revenus doit être équivalent aux allocations minimum vieillesse distribuées par l'Etat. La police est en outre autorisée à enquêter sur l'authenticité du mariage, éventuellement à l'aide d'entretiens approfondis avec les membres de la famille et d'autres personnes. Le droit de résidence des membres de la famille autorisés à résider en Autriche dérive de celui du parent ou conjoint qui les parraine pendant une période de cinq ans, après quoi un titre de résidence indépendant

---

<sup>29</sup> Notamment les directives 2004/48/CE, 2003/86/CE, 2003/109/CE, 2004/114/CE et 2004/81/CE.

<sup>30</sup> C'est-à-dire les ressortissants de pays n'appartenant pas à l'Espace économique européen (EEE) plus la Suisse.

est attribué. Sous la législation antérieure, cette période était de 4 ans seulement. Les membres de la famille doivent en principe déposer une demande de résidence par l'intermédiaire d'une représentation diplomatique ou consulaire dans leur pays d'origine, sauf s'ils résident légalement en Autriche au moment de la demande. Il convient de noter qu'un demandeur d'asile, même marié à un citoyen autrichien, n'est pas normalement autorisé à déposer une demande de regroupement familial en Autriche.

82. Il apparaît clairement au Commissaire que le système de quota appliqué au traitement des demandes de regroupement familial conduit à des délais dans l'octroi des permis de résidence et peut donc entraîner une longue séparation entre les membres d'une même famille. Ceci affecte naturellement le droit des immigrants au respect de leur vie privée et de leur vie de famille. Le Commissaire souligne également l'existence d'un aspect important de différence entre les sexes. Les femmes étant souvent moins bien payées que les hommes, il est sans doute plus difficile pour une femme de satisfaire aux critères de revenus requis pour parrainer un ou plusieurs membres de sa famille en Autriche. Les représentants de la société civile ont aussi indiqué que la séparation prolongée des familles, en particulier lorsque la femme et les enfants doivent attendre le regroupement familial dans leur pays d'origine, est un facteur de risque de violence domestique lorsque la famille doit réapprendre à vivre ensemble une fois effectué le regroupement en Autriche. Le fait que le permis de résidence des membres de la famille continue à dépendre de la personne qui les a parrainés pendant les cinq premières années de résidence peut aussi rendre difficile le départ d'un conjoint en cas de violence domestique. La législation actuelle autorise l'octroi d'un permis de résidence indépendant aux personnes victimes de violences de la part de leur conjoint mais, selon les ONG, cette possibilité est encore assez mal connue et il peut aussi être difficile en pratique d'établir que des violences ont effectivement lieu.

83. Le Commissaire recommande la suppression du système de quota en matière de regroupement familial afin que les membres de la famille ayant droit au regroupement familial en Autriche puissent obtenir un permis de résidence sans délais inutiles. Il invite également les autorités autrichiennes à réexaminer les critères de revenus exigés pour le regroupement familial afin de vérifier que ces critères ne jouent pas un rôle discriminatoire à l'égard des femmes. Enfin, il appelle les autorités autrichiennes à assurer l'application efficace de la disposition prévoyant l'octroi d'un titre de résidence indépendant aux femmes immigrées victimes de violences de la part de leur conjoint. Le développement de mesures d'information et de sensibilisation au sujet de cette disposition serait également souhaitable.

## **6. Prévention des mauvais traitements par la police**

84. Le système de justice pénale et les organes d'application de la loi jouent un rôle essentiel de sauvegarde de l'Etat de droit et de protection des droits de l'homme. Les valeurs des droits de l'homme doivent se refléter dans la gestion et les structures organisationnelles de la police et le travail de police dans une société démocratique exige que les autorités de police acceptent d'être surveillées et tenues responsables de leurs actions. Depuis la récente réforme organisationnelle ayant abouti à la fusion de la police civile et de la gendarmerie, l'Autriche dispose d'un service national de police unifié, la police fédérale (*Bundespolizei*). La police fédérale opère à l'échelon national, provincial et local et est placée sous l'autorité du ministre fédéral de l'Intérieur. En 2006,

on comptait environ 20.000 policiers en exercice dans le pays.<sup>31</sup> Pendant sa visite, le Commissaire a rencontré plusieurs membres de la police fédérale et a été favorablement impressionné par le haut degré de professionnalisme de ces policiers.

85. Le Commissaire a cependant connaissance de graves manquements aux normes dans l'exercice des fonctions de police en Autriche, manquements qui risquent de remettre en cause l'intégrité et la crédibilité des forces de police. Il souligne à ce propos les préoccupations suscitées par certaines affaires de mauvais traitements et, en particulier, l'apparente partialité de la police à l'égard des personnes d'origine étrangère. Ceci est particulièrement problématique dans la mesure où la police joue un rôle essentiel dans le traitement des demandeurs d'asile en Autriche.

86. Les statistiques gouvernementales montrent qu'en 2005, 1.047 plaintes ont été déposées à l'encontre d'agents de la police fédérale : dans 960 cas, les plaignants se sont désistés ; 18 affaires ont été portées devant les tribunaux et deux agents de police ont finalement été condamnés pour usage injustifié de la force.<sup>32</sup> Le Comité du Conseil de l'Europe pour la prévention de la torture (CPT) fait état d'allégations de mauvais traitements physiques de personnes soupçonnées d'un délit pénal lors de leur détention par la police et d'allégations de grossièreté, y compris des propos xénophobes ou racistes, de la part de policiers.<sup>33</sup> L'ECRI rapporte que les personnes appartenant visiblement à une minorité et en particulier les noirs africains sont soumis avec une fréquence très disproportionnée à des contrôles de police et occasionnellement à des insultes et à des violences dans ce contexte.<sup>34</sup> Le Comité de l'ONU contre la torture (CAT) s'est déclaré préoccupé par les cas qui lui ont été rapportés de comportements racistes et intolérants à l'égard des étrangers, en particulier les Roms et les personnes d'origine africaine, de la part de certains agents des organes d'application de la loi.<sup>35</sup> Une enquête récente du Conseil consultatif des droits de l'homme menée à partir des fichiers de la police de Vienne sur un échantillon de 152 personnes montre que 49% des victimes alléguées de mauvais traitements par la police sont des étrangers.<sup>36</sup>

87. Ces dernières années, en outre, se sont produits un certain nombre de cas fortement médiatisés de mauvais traitements par la police ou éventuellement de négligence dans lesquels les victimes étaient des ressortissants étrangers. En août 2006, quatre membres de l'unité de police *Alarmabteilung* de Vienne ont été reconnus coupables de blessures graves à l'égard d'un demandeur d'asile gambien, Bakary J., dans un contexte équivalent à la torture, lors d'une expulsion manquée plus tôt dans l'année. Trois agents de police ont été condamnés à des peines de huit mois avec sursis et le quatrième à une peine de six mois avec sursis. En 2003, un demandeur d'asile mauritanien, Cheibani Wague, est mort à Vienne pendant une opération de police après avoir été maintenu au sol de force et frappé à coups de poing en présence d'un médecin et d'infirmiers des services d'urgence. Le médecin et un agent de police ont été reconnus coupables d'homicide par négligence et condamnés à sept mois

---

<sup>31</sup> Voir OSCE, Austria Policing Profile, Policing OnLine Information System, <http://polis.osce.org/>

<sup>32</sup> *Sicherheitsbericht*, 2005, p. 427.

<sup>33</sup> Rapport du CPT au gouvernement autrichien sur la visite effectuée en Autriche du 14 au 23 avril 2004, CPT/Inf (2005) 13.

<sup>34</sup> Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Troisième Rapport sur l'Autriche, adopté le 25 juin 2004, CRI (2005) 1.

<sup>35</sup> Conclusions et recommandations du Comité contre la torture, CAT/C/AUT/CO/3, 15 décembre 2005.

<sup>36</sup> « Die Polizei als Täter ? Eine Analyse des Umgangs staatlicher Institutionen mit Misshandlungsvorwürfen », *Menschenrechtsbeirat im Bundesministerium für Inneres* (éd.), Vienne - Graz, 2007.

d'emprisonnement plus de deux ans après les faits. Le Conseil consultatif des droits de l'homme a aussi établi un rapport détaillé sur les circonstances du décès d'un demandeur d'asile gambien, Yankuba Ceesay, à l'intérieur du centre de détention de la police à Linz en 2005 qui soulève certaines questions quant aux soins existants à l'intention des détenus en instance d'expulsion qui mènent une grève de la faim.<sup>37</sup>

88. Le Commissaire se déclare profondément préoccupé par ces incidents et par la légèreté des peines imposées dans les affaires concernant Bakary J. et Cheibani Wague. Il prend note également des critiques formulées par le CAT qui souligne que le code pénal autrichien ne contient pas de définition claire de la torture. Le Commissaire est d'avis que ce fait peut contribuer à la légèreté des peines imposées dans ce type d'affaires, les juges devant faire un effort particulier pour trouver des dispositions pénales applicables aux actes criminels assimilables à des actes de torture. Dans l'arrêt rendu récemment dans l'affaire *Wieser c. Autriche*, la Cour européenne des Droits de l'Homme a jugé trop restrictive l'interprétation par l'Autriche de l'article 3 de la CEDH au sujet des traitements dégradants infligés par des agents de police.<sup>38</sup> Les autorités ont informé le Commissaire qu le Ministère de la justice avait commencé la préparation d'un amendement au code pénal afin d'y inclure la définition de la torture qui se baserait sur l'article 1 de la Convention contre la torture des Nations Unies.

89. Le Commissaire reconnaît le travail sérieux effectué par le Conseil consultatif des droits de l'homme pour surveiller les pratiques policières et recommander des solutions structurelles aux agissements répréhensibles de certains policiers. Il a également connaissance des efforts engagés par le ministère fédéral de l'Intérieur pour améliorer la formation des policiers aux droits de l'homme et à la tolérance. Ces mesures représentent des pas importants dans la bonne direction. Cependant, le Commissaire est d'avis que le renforcement de la surveillance de la conduite des policiers et le développement de la formation ne constituent sans doute pas une réponse suffisante. Il souligne que tout cas manifeste de mauvais traitements graves par la police doit donner lieu à une condamnation publique au plus haut niveau, y compris par les membres du gouvernement fédéral, afin d'indiquer clairement que de tels actes sont absolument inacceptables dans un système de police démocratique. En outre, les valeurs des droits de l'homme doivent être prises en compte dans les activités quotidiennes, la direction et la supervision des policiers afin de les sensibiliser concrètement à leur rôle de protection des droits de l'homme. Le Commissaire reconnaît que les policiers doivent parfois prendre des décisions critiques sans avoir le temps de la réflexion ou de consultations approfondies mais ceci ne peut excuser les mauvais traitements ou les agissements répréhensibles. Le Commissaire recommande aux autorités autrichiennes de développer des méthodes adaptées pour évaluer régulièrement dans quelle mesure les pratiques policières respectent les normes des droits de l'homme et assurent la promotion de ces normes.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> « *Gesundheitsversorgung in Schubhaft - Bericht und Empfehlungen des Menschenrechtsbeirates anlässlich des Todes von Yankuba Ceesay im PAZ Linz* », 2007. Les représentants de la société civile ont aussi signalé au Commissaire le cas d'un ressortissant nigérien, Geoffrey A., ayant apparemment été libéré fin 2006 d'une prison de Vienne (où il avait été transféré depuis un centre de détention administrative de la police) dans un état extrêmement affaibli à la suite d'une grève de la faim. Sa libération n'ayant apparemment été annoncée à personne, il n'y avait personne pour l'accueillir à sa sortie de prison. Sur le chemin de son domicile, Geoffrey A. s'est effondré dans la rue et a été transporté à l'hôpital où il a dû être placé dans un service de soins intensifs.

<sup>38</sup> *Wieser c. Autriche* (requête n° 2293/03), arrêt du 22 février 2007.

<sup>39</sup> Voir, par exemple, le manuel du Conseil de l'Europe : *Policing in a democratic society - Is your police service a human rights champion ?*

90. Le Commissaire est d'avis que la composition de la police doit être largement représentative de la société qu'elle sert. Lors de sa visite, les autorités autrichiennes l'ont informé que les femmes et les minorités ethniques sont manifestement sous-représentées au sein de la police fédérale malgré les efforts engagés pour en tenir compte au niveau du recrutement. Le Commissaire, cependant, a appris que les critères de performances physiques appliqués lors des procédures de recrutement pourraient en fait être discriminatoires à l'égard des femmes. Le Commissaire approuve la volonté du gouvernement fédéral de recruter un plus grand nombre de policiers issus des minorités ethniques et souligne que la mise en œuvre de mesures positives à cette fin est dans ce cas justifiée. Il appelle aussi les autorités à réexaminer les épreuves de sélection à l'entrée des écoles de formation de la police afin d'assurer qu'elles ne jouent pas, directement ou indirectement, un rôle discriminatoire à l'égard des candidates.

91. Le Commissaire sait qu'il existe actuellement en Autriche un certain nombre de procédures pour le traitement des réclamations visant des agissements répréhensibles de la part de policiers. Les plaintes peuvent être adressées à la police ou déposées auprès du Tribunal administratif indépendant ou d'un tribunal ordinaire. Avec la nouvelle législation qui entrera en vigueur en 2008, la plupart des enquêtes sur les allégations de mauvais traitements par la police devront être menées par la police criminelle sous la supervision du ministère public qui pourra ensuite transmettre l'affaire à un tribunal lorsque cela est nécessaire. En outre, au sein du ministère de l'Intérieur, le Bureau fédéral pour les affaires internes est chargé de conduire les enquêtes de sécurité et les enquêtes pénales dans les affaires de corruption ou en cas de soupçon de faute professionnelle de la part de fonctionnaires. Le Conseil consultatif des droits de l'homme surveille les activités de la police et recueille des informations sur les cas de mauvais traitement mais ne prend pas en charge les réclamations individuelles.

92. Le Commissaire est d'avis que la responsabilité et la transparence constituent des aspects essentiels du travail de police dans une société démocratique et considère qu'un organe de surveillance pleinement indépendant est le meilleur système pour enquêter sur les plaintes à l'encontre de la police. Il rappelle que l'ECRI a recommandé précédemment à l'Autriche de créer un organe indépendant doté des pouvoirs nécessaires pour enquêter sur les plaintes individuelles concernant des violations des droits de l'homme de la part de la police, y compris les actes de racisme et de discrimination raciale.<sup>40</sup> Pour garantir pleinement leur indépendance, les organes chargés de l'examen des griefs doivent être placés à l'extérieur des structures de la police et du ministère. Le Commissaire note que le mandat du Conseil consultatif des droits de l'homme pourrait être élargi de façon à inclure l'enquête sur les plaintes individuelles en lui assurant l'indépendance et les ressources nécessaires dans le cadre de la réforme constitutionnelle en cours. Le Conseil pourrait aussi servir de point focal pour la collecte d'informations et de statistiques sur les agissements répréhensibles de la police. Il deviendrait ainsi un mécanisme à part entière de surveillance et de traitement indépendant des plaintes et contribuerait fortement à assurer la responsabilité de la police devant les individus et le public en général.

---

<sup>40</sup> ECRI, Troisième Rapport sur l'Autriche, adopté le 25 juin 2004, CRI (2005) 1.

## 7. Protection des minorités nationales

93. L'Autriche est Partie à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et à la Charte européenne des langues régionales et minoritaires. Aux termes de la Convention-cadre et de la loi sur les groupes ethniques de 1976, l'Autriche reconnaît officiellement comme minorités ethniques : la minorité croate du Burgenland, la minorité slovène, la minorité hongroise, la minorité tchèque, la minorité slovaque et la minorité rom. L'Autriche promeut au titre de la Charte l'utilisation du croate, du croate du Burgenland, du slovène, du hongrois, du tchèque, du slovaque et du romani, les trois premières de ces langues pouvant aussi être utilisées dans les contacts avec certaines administrations. Le Commissaire se réjouit en outre de la ratification par l'Autriche en décembre 2006 de la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles.

94. Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a effectué une visite en Autriche en mars 2007 et son Avis sera rendu public dans un avenir proche. L'Avis du Comité consultatif fournira une évaluation détaillée de la mise en œuvre de la Convention-cadre en Autriche ; dans le présent rapport, par conséquent, le Commissaire n'aborde qu'un aspect de la protection des minorités nationales, à savoir la question de la signalisation topographique bilingue, en particulier à propos de la minorité slovène de Carinthie.

95. La question de la signalisation topographique bilingue est depuis longtemps un objet de litige en Autriche. Dans la province fédérale de Carinthie, les autorités provinciales et locales et la minorité slovène ne sont pas encore parvenues à une solution mutuellement acceptable sur l'installation d'une signalisation topographique en allemand et en slovène dans les municipalités de forte implantation de la minorité slovène. La question est maintenant discutée aussi lors des campagnes électorales. La Convention-cadre couvre de manière générale cette question à l'article 11(3) et, en Autriche, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle a précisé les modalités d'application de la législation pertinente. Dans son arrêt du 13 décembre 2001, confirmé par des décisions ultérieures, la Cour constitutionnelle déclare qu'une minorité a le droit d'exiger la mise en place d'une signalisation topographique bilingue dans les municipalités où elle représente depuis longtemps au moins 10% de la population. Dans son Avis du premier cycle sur l'Autriche, le Comité consultatif de la Convention-cadre soulignait déjà l'importance du respect et de la mise en œuvre de la décision de la Cour constitutionnelle à tous les niveaux.<sup>41</sup> Toutefois, à ce jour, les autorités n'ont toujours pas appliqué la décision de la Cour constitutionnelle et le gouverneur de la Carinthie a même explicitement critiqué cette décision.

96. Le Commissaire a été informé des efforts entrepris par les autorités fédérales pour résoudre la question au moyen d'une « réunion de consensus » - convoquée en 2002-2003 et 2005-2006 - entre les parties concernées. Les autorités fédérales ont aussi proposé une nouvelle « ordonnance topographique » pour la Carinthie en juin 2006 ainsi que des amendements constitutionnels qui auraient modifié les dispositions légales déclarées inconstitutionnelles par la Cour constitutionnelle en 2001. Ces amendements constitutionnels, cependant, n'ont pu recueillir une majorité suffisante pour être adoptés.

---

<sup>41</sup> L'Avis sur l'Autriche (premier cycle) a été adopté le 16 mai 2002 et publié le 17 octobre 2002 [ACFC/INF/OP/I(2002)009].

par le parlement fédéral. Dans son programme, le gouvernement actuel prévoit l'introduction d'une nouvelle réglementation pour l'application des décisions de la Cour constitutionnelle. Le président de la Cour constitutionnelle a confirmé au Commissaire, lors de sa visite en Autriche, que ces décisions constituent actuellement le seul cas grave de non-application des décisions de la Cour.

97. La protection des minorités nationales à l'échelon fédéral relève des compétences du chancelier fédéral. Le chancelier a informé le Commissaire de la situation actuelle à propos de la signalisation topographique bilingue en Carinthie en la replaçant dans son contexte historique. Il a réaffirmé la volonté de son gouvernement de trouver une solution mutuellement acceptable à ce problème qui dure depuis longtemps et indiqué qu'il avait déjà pris de nouvelles initiatives pour en assurer une résolution rapide. Les autorités ont informé le Commissaire qu'une proposition d'amendement à la loi sur les minorités nationales sur cette question a été déposée au Parlement le 4 juin 2007.

98. Le Commissaire est particulièrement préoccupé par la non-application des décisions de la Cour constitutionnelle sur la signalisation topographique bilingue car cette affaire révèle certaines insuffisances à la fois du point de vue de la protection des minorités nationales et du respect de l'Etat de droit en Autriche. Bien qu'appréciant les efforts engagés actuellement par le chancelier fédéral pour résoudre le problème, le Commissaire appelle instamment les autorités autrichiennes à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour trouver et mettre en œuvre une solution durable dans de brefs délais. Le problème devrait être résolu sur la base des décisions pertinentes de la Cour constitutionnelle.

## **8. Recommandations**

Le Commissaire, agissant conformément à l'article 3, paragraphes *b*, *c* et *e*, et à l'article 8 de la Résolution (99) 50 du Comité des Ministres, recommande aux autorités autrichiennes de :

### **Système national de protection des droits de l'homme**

1. Ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme et la Charte sociale européenne révisée avec son Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives.
2. Maintenir le statut constitutionnel de la Convention européenne des Droits de l'Homme dans le processus de réforme constitutionnelle en cours.
3. Inclure les droits de l'enfant parmi les droits fondamentaux énoncés dans la version révisée de la constitution.
4. Mettre en place des tribunaux administratifs de première instance dans les provinces fédérales et rétablir un tribunal pour mineurs.
5. Renforcer l'indépendance du Comité consultatif des droits de l'homme en le plaçant sous un cadre institutionnel commun avec l'Office du médiateur ou en créant une nouvelle institution des droits de l'homme dotée d'un mécanisme de surveillance et de traitement des réclamations clairement défini sur la base des Principes de Paris.

6. Assurer l'intégration systématique de l'éducation aux droits de l'homme dans l'enseignement scolaire obligatoire et établir un plan national d'action pour l'éducation aux droits de l'homme.

7. Développer un plan national d'action pour les droits de l'homme reposant sur un processus coordonné et inclusif en vue d'une amélioration continue de la protection des droits de l'homme en Autriche.

### **Liberté d'expression**

8. Abolir les dispositions pénales en matière de diffamation et réexaminer les dispositions civiles afin d'assurer qu'elles permettent l'application de sanctions proportionnées.

### **Mesures contre le racisme et la xénophobie**

9. Développer des politiques ciblées de lutte contre les attitudes racistes et xénophobes, de façon à atteindre l'ensemble des secteurs de la société, en renforçant notamment la formation aux droits de l'homme et la promotion des activités menées à la base par les organisations de la société civile pour lutter contre le racisme et l'intolérance.

10. Etablir et mettre en œuvre un plan national d'action contre le racisme et la xénophobie pour remédier en priorité aux insuffisances en matière de collecte des données et de sensibilisation du public.

11. Dissuader activement toute forme de stigmatisation des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés dans le discours politique.

12. Renforcer les services de soutien aux victimes du racisme et de la xénophobie, notamment en soutenant les initiatives de la société civile en ce domaine.

### **Prévention de la discrimination**

13. Garantir dans la constitution l'indépendance de l'Office spécialisé pour l'égalité et accroître les ressources humaines et matérielles mises à sa disposition, en particulier au niveau provincial.

14. Normaliser le cadre législatif de lutte contre la discrimination et mettre en place des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.

15. Vérifier la compatibilité des dispositions légales et administratives pertinentes au niveau fédéral et provincial avec la législation anti-discrimination.

16. Continuer à développer des politiques structurelles et ciblées afin de remédier à l'inégalité persistante des femmes sur le marché du travail.



17. Renforcer les services de soutien aux victimes de la violence domestique afin d'assurer l'accès effectif à ces services de toutes les victimes de violences, en particulier les femmes immigrées, les femmes et jeunes filles handicapées et les enfants témoins ou victimes de violences dans leur foyer.

18. Prendre des mesures positives pour faciliter l'accès des personnes handicapées à l'environnement bâti et aux lieux de travail.

### **Traitement des demandeurs d'asile et des migrants**

19. Accorder aux demandeurs d'asile qui attendent une décision finale depuis plusieurs années un permis de résidence sur une base humanitaire ou au moyen d'une autorisation de séjour généralisée, en appliquant de critères clairement définis afin d'éviter toute discrimination injustifiée.

20. Restreindre la détention administrative des demandeurs d'asile et des personnes dont la demande d'asile a été rejetée aux situations dans lesquelles cela est pleinement justifié, en particulier lorsque l'expulsion peut avoir lieu dans un avenir immédiat.

21. Revoir la pratique de détention des demandeurs d'asile basée sur la présupposition des autorités de police que leur demande sera rejetée en raison de l'absence de responsabilité de l'Autriche pour traiter la demande.

22. Assurer l'accès des demandeurs d'asile et des personnes dont la demande d'asile a été rejetée qui se trouvent en détention administrative à l'aide judiciaire gratuite afin de leur permettre de contester efficacement leur détention devant les tribunaux.

23. Appliquer la méthode de détention en « milieu ouvert » lors de la détention des personnes en instance d'expulsion.

24. Supprimer le système de quota dans le traitement des demandes de regroupement familial et revoir les critères de revenus exigés pour le regroupement familial afin d'éviter toute discrimination à l'égard des femmes.

25. Appliquer effectivement la disposition prévoyant l'octroi d'un permis de résidence indépendant aux personnes immigrées victimes de violences de la part de leur conjoint.

### **Prévention des mauvais traitements par la police**

26. Condamner publiquement au plus haut niveau les incidents graves et manifestes de mauvais traitements par la police.

27. Mettre au point des méthodes d'évaluation régulière de l'application et de la promotion des normes des droits de l'homme dans les activités quotidiennes, la direction et la supervision des policiers.

28. Accroître la représentativité des forces de police en développant le recrutement des femmes et des personnes appartenant aux communautés minoritaires.

29. Etablir un mécanisme indépendant d'enquête sur les plaintes de mauvais traitement par la police, par exemple en étendant le mandat du Conseil consultatif des droits de l'homme.

### **Protection des minorités nationales**

30. Mettre en oeuvre sans plus tarder les décisions de la Cour constitutionnelle au sujet de la signalisation topographique bilingue dans les municipalités de Carinthie où la minorité slovène est fortement implantée.

# Annexe 1

## Liste des autorités, organisations de la société civile et institutions rencontrées ou consultées

### Autorités fédérales

#### **Membres du Gouvernement fédéral**

M. Alfred Gusenbauer, Chancelier fédéral  
Mme Ursula Plassnik, Ministre fédérale des Affaires européennes et internationales  
M. Günther Platter, Ministre fédéral de l'Intérieur  
Mme Doris Bures, Ministre fédérale pour les femmes, les médias et l'administration  
Mme Maria Berger, Ministre fédérale de la Justice  
M. Hans Winkler, Secrétaire d'Etat au Ministère des Affaires européennes et internationales

#### **Parlement (*Nationalrat*)**

M. Wolfgang Schüssel, Président du groupe parlementaire du Parti populaire autrichien (ÖVP)  
Mme Terezija Stoisits, Présidente de la Commission parlementaire des droits de l'homme (Médiateur auprès de Volksanwaltschaft depuis juin 2007)  
Mme Petra Bayr, Membre de la Commission parlementaire des droits de l'homme

#### **Chancellerie fédérale**

M. Georg Lienbacher, Directeur du département de droit constitutionnel et Président du Groupe d'experts sur la réforme constitutionnelle  
M. Harald Dossi, Directeur-adjoint, Service du droit constitutionnel (Directeur de la Division de coordination gouvernementale depuis juillet 2007)  
Mme Ingrid Siess-Scherz, Service du droit constitutionnel (Directrice adjointe depuis juillet 2007)

#### **Ministère fédéral des Affaires européennes et internationales**

M. l'Ambassadeur Ferdinand Trauttmansdorff, Directeur, Service juridique  
M. Bert Theuermann, Directeur, Service des droits de l'homme  
Mme Viktoria Wagner, Service des droits de l'homme

#### **Ministère fédéral de l'Intérieur**

M. Berndt Körner, Directrice du Service de la police des étrangers  
M. Albert Grasel, Inspecteur-en-chef chargé des centres de détention avant expulsion

#### **Ministère fédéral des Affaires sociales et la Protection des Consommateurs**

M. Gerald Reiter, Chef de cabinet du Ministre fédéral M. Erwin Buchinger  
M. Felix Müller, Cabinet du Ministre fédéral, responsable des affaires internationales et protection du consommateur  
Mme Bernadette Gisinger-Schindler, Directrice adjointe du Service « Intégration de la dimension du genre, Droits de l'homme, Questions de santé et CSR »  
M. Hans Steiner, Directeur du Service « Politiques sociales »

M. Hansjörg Hofer, Directeur du Service « Politiques en faveur des personnes handicapées »

M. Ostermeyer Erich, Directeur adjoint du Service « Prestations de longue durée »

M. Josef Bauernberger, Service d'évaluation et de réforme des pensions

**Cour constitutionnelle**

M. Karl Korinek, Président

**Commission fédérale indépendante sur le droit d'asile**

M. Harald Perl, Président

**Médiateurs fédéraux**

Mme Rosemarie Bauer

M. Peter Kostelka

M. Hilmar Kabas

**Office spécialisé pour l'égalité**

Mme Ingrid Nikolay-Leitner, Médiateur pour l'égalité de traitement

Mme Ulrike Salinger, Médiateur pour l'égalité de traitement

Mme Irmtraut Weinke, Médiateur pour l'égalité de traitement

**Médiateur pour les personnes handicapées**

M. Herbert Haupt

**Commission pour la protection des données**

M. Waltraut Kotschy, Président

**Conseil consultatif des droits de l'homme**

M. Erwin Felzmann, Président

**Bureau du Procureur général**

Mme Irene Köck, Procureur général

**Office fédéral pour les demandeurs d'asile**

M. Wolfgang Taucher, Directeur

**Police fédérale**

M. Peter Klöbl, *Landespolizeikommandant*, Styrie

M. Kurt Kemeter, *Stadtpolizeikommandant*, Graz

**Autorités provinciales (*Länder*) et locales**

**Province fédérale et ville de Vienne**

M. Michael Häupl, Gouverneur et Maire

Mme Sandra Frauenberger, Conseillère municipale chargée de l'intégration, des questions féminines, de la protection des consommateurs et des ressources humaines

## **Province fédérale de Styrie**

M. Franz Voves, Gouverneur

Mme Bettina Vollath, Conseillère provinciale chargée de la jeunesse, des affaires féminines, de la famille et de l'éducation

## **Ville de Graz**

M. Siegfried Nagl, Maire

M. Walter Ferk, Maire-adjoint

M. Wolfgang Benedek, Président, Conseil des droits de l'homme de Graz

## **Société civile**

### **Instituts universitaires**

- Institut autrichien des droits de l'homme (Salzburg)
- Centre européen de formation et de recherche sur les droits de l'homme et la démocratie (ETC, Graz)
- Institut Ludwig Boltzmann pour les droits de l'homme (Vienne)

### **ONG**

- Amnesty International - Autriche
- Asylkoordination
- BIZEPS (Aktionsbündnis Österreich für Behindertenrechte)
- Caritas
- Children's Rights Alliance
- Homosexuellen Initiative Wien
- Islamische Glaubensgemeinschaft
- Klagsverband
- Lefö - Information, éducation et soutien des femmes immigrées
- Coalition nationale - Netzwerk Kinderrechte Österreich
- Österreichische Arbeitsgemeinschaft für Rehabilitation - ÖAR-Dachorganisation der Behindertenverbände Österreichs
- Österreichisches Volksgruppenzentrum
- Romano Centro - Verein für Roma
- TransX (Austrian TransGender Association)
- Verein FIBEL (Fraueninitiative Bikulturelle Ehen und Lebensgemeinschaften)
- Verein Österreichischer Juristinnen
- Verein Projekt Integrationshaus
- Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie
- ZARA - Zivilcourage und Antirassismus-Arbeit

### **Institutions et sites**

- Centre d'accueil initial des demandeurs d'asile, Traiskirchen
- Oeverseeegymnasium, Graz

- Centre Caritas de logement des demandeurs d'asile, Graz
- Commissariat de police et Centre de détention de la police de Graz
- Frauenhaus, Graz
- Atelier protégé « Lebenshilfe » pour les personnes handicapées, Vienne
- Centre de détention de la police, Hernalser Gürtel, Vienne
- Prison Josefstadt, Vienne

### **Autres**

Le Commissaire est intervenu lors de la Semaine des juges autrichiens à Bad St. Leonhard et s'est entretenu avec plusieurs participants. Il a également tenu des allocutions publiques à Graz (organisée par l'ETC) et à Vienne (organisée par l'Institut Boltzmann).

## Annexe 2

### COMMENTAIRES DU GOUVERNEMENT AUTRICHIEN

*[anglais uniquement]*

The protection of human rights is a key priority for Austria, both at national and international level. In this context, Austria regards active dialogue and cooperation with international mechanisms on the implementation of international standards for the protection of human rights as crucial for the constant review and improvement of the domestic human rights protection system.

Since its accession to the Council of Europe in 1956 and the ratification of the European Convention of Human Rights in 1958, Austria has attached highest importance to the Council of Europe's invaluable human rights work, particularly in the fields of standard setting and monitoring. The European Convention of Human Rights has been given the status of a constitutional law in Austria, and presents the primary point of reference for domestic human rights protection.

The Commissioner for Human Rights plays an indispensable role in the Council of Europe's human rights structure. Austria thanks Mr. Thomas Hammarberg for his visit in May 2007 and welcomes his comprehensive report. The Commissioner for Human Rights' views and recommendations on the domestic human rights situation as expressed in his report are highly valued and are given careful consideration. Austria looks forward to continued cooperation with the Commissioner for Human Rights in the future.

Austria takes this opportunity to make the following comments and observations.

#### **Status of international human rights standards**

##### **Recommendation 1 (para. 8): Ratify Protocol No. 12 to the European Convention on Human Rights.**

Austria welcomes and fully supports the Council of Europe's efforts to constantly improve and develop the international body of law for the protection against discrimination, including Protocol No. 12 to the ECHR. It is Austria's intention in principle to ratify Protocol No. 12. However, we are of the opinion that ratification of Protocol No. 12 before a reform of the European Court of Human Rights will add further to the already overwhelming caseload of the Court and is therefore counterproductive. These concerns are shared by the European Court itself in its "Opinion on draft Protocol 12 to the European Convention on Human Rights adopted at the plenary administrative session of the Court on 6 December 1999".

We wish to emphasise that domestic law and policies do already provide adequate protection against discrimination in Austria.

## **Recommendation 2: Retain the constitutional status of the European Convention on Human Rights in the constitutional reform process.**

The European Convention of Human Rights enjoys a privileged position within the Austrian legal system. The status of the Convention as part of the Austrian constitution has not only fostered the development of case law on human rights issues by the Constitutional Court which closely observes European Court of Human Rights jurisprudence, but also enhanced public discussion of human rights as protected by the European Convention. The positive impact of the Convention's status as constitutional law in Austria is recognized by all strata of society. As a result, the conclusions of the Austrian Constitutional Assembly upon which the Constitutional Reform Expert Group's work is based, do not recommend a change of the constitutional status of the Convention.

The second part of the Constitutional Reform Expert Group's proposals for constitutional amendment, dealing predominantly with the constitutional human rights protection system, is currently being developed and will be available by the end of 2007.

### **Constitutional reform and the codification of fundamental rights**

#### **paras. 11-13**

Review, simplification and reinforcement of constitutional human rights protection is one of the core objectives of the ongoing Constitutional Reform Process. Based on the results of the Austrian Constitutional Assembly where stakeholders from all strata of society, including NGOs, identified reform needs, a Constitutional Reform Expert Group has been tasked to draft concrete proposals for constitutional amendments. The first set of proposals was published in July 2007 (available on the parliamentary website) and is now under consideration by the National Parliament. The second and final set of proposals should be available by the end of 2007. Once the public consultation procedures for the entire body of reform proposals will be concluded parliamentary work on constitutional reform will begin.

### **Recommendation 3 (para. 15): Include children's rights in the codification of fundamental rights in the reformed Constitution.**

Pursuant to the Government Work Programme of January 2007, the Austrian federal constitution will be amended so as to protect the rights of the child as stipulated in the UN-Convention on the Rights of the Child. The Constitutional Reform Expert Group has been tasked to make a legislative proposal for such amendment, which should be available by the end of 2007.

### **Judiciary**

### **Recommendation 4 (para. 18): Set up administrative courts of first instance in the federal provinces and re-establish a juvenile court.**

#### **Administrative Courts**

An important objective of the current Constitutional Reform process is to further enhance the effectiveness of the Austrian judicial system. The first part of proposals published by



the Constitutional Reform Expert Group in July 2007 foresees reduction of the length of administrative proceedings through the establishment of a new administrative court system. Thus, 10 administrative courts of first instance shall be created in the provinces and at federal level respectively. In addition, the creation of specialized administrative courts, such as a Federal Asylum Court, is envisaged.

In 2002, Austria amended the High Administrative Court Act in order to address the issues of lengthy proceedings and backlog of cases before this court. Case management was improved so as to identify and render inadmissible cases the substance of which had already previously been decided by the High Administrative Court (*res iudicata*).

As for criminal proceedings, the amended Code of Criminal Procedure will enter into force on 1 January 2008. Art. 9 stipulates that proceedings shall be conducted in the most expeditious manner possible, particularly where the accused is held in pre-trial detention. Art. 108 permits the accused to apply for discontinuance of preliminary proceedings after six months of their commencement. Preliminary proceedings shall be closed if evidence suggests that no punishable offence is likely to be identified.

#### Juvenile Courts

The Ministry of Justice will establish a juvenile justice competence center in Vienna-Baumgasse, completion is foreseen in 2009. The competence center will include a juvenile court, a specialized Prosecutor's Office and a juvenile correctional facility for 450 young offenders. 35 judges and prosecutors will be recruited for this purpose.

A concept paper on the project has already been finalized, a public architecture competition will be started shortly.

#### **para. 19**

Judges' and prosecutors' training includes compulsory courses on discrimination, racism and xenophobia, as well as interaction with victims in court proceedings. Starting in January 2008, curricula will be amended so as to include a 3-day seminar on human rights.

In addition to these basic compulsory training measures, the continuous training programme for judges and prosecutors offers a variety of courses on human rights issues, including seminars on European Court of Human Rights case law, the role of courts in asylum procedures, discrimination, and interaction with victims in court proceedings. Most recently, the 2007 Judges' Week, a week-long annual conference where judges from all over Austria meet, was dedicated to the discussion of human rights.

#### **Complaints bodies and human rights structures**

**Recommendation 5 (paras. 25-26, 93): Enhance the independence of the Human Rights Advisory Board either by placing it under a shared institutional framework with the Ombudsman Board or by creating a new human rights institution with a clearly defined monitoring and complaints mechanism following the UN Paris principles.**

The Government Work Programme of January 2007 foresees the ratification of OP-CAT and the transformation, by constitutional amendment, of the Human Rights Advisory Board into an independent prevention/monitoring mechanism as required by the Protocol, which will be administratively attached to the Ombudsinstitution (Volksanwaltschaft). The Constitutional Reform Expert Group has been tasked to propose a constitutional amendment accordingly, which should be available by the end of 2007.

### **Human Rights Education**

#### **paras. 32, 85**

Austria is strongly committed to ensure that human rights are respected and protected by law enforcement officers at all times. To this end, all Austrian police undergo compulsory human rights education programmes and are offered a wide range of continuous human rights training courses with a special focus on awareness about racism, xenophobia and discrimination. Specialized courses and curricula are matched to current human rights challenges in policing, and deal with issues such as police conduct towards visible minorities, policing in a multicultural society, conflict management, and understanding for different cultural backgrounds.

In addition to the Anti-Defamation League training programmes which is mandatory for all law enforcement officers, the Ministry of Interior has sponsored the participation of police in the one-year TANDEM training programme on policing in a multicultural society. This programme organized by the International Center for Cultures and Languages (ICCL) not only offers in-depth training but matches law enforcement officers with individual migrants to gain a different perspective on the lives and challenges faced by recent immigrants.

**Recommendation 6 (paras. 29-31, 34, 35): Ensure that human rights education is integrated in compulsory education in schools and prepare a national action plan on human rights education.**

#### **para. 29**

The Austrian National Action Plan on the Rights of the Child foresees the implementation of awareness raising measures in relation to such rights targeted at the general population, particularly children and youth. The Federal Ministry for Health, Family, and Youth therefore initiated a variety of projects including drawing contests at schools, child-friendly information materials, projects in cooperation with children and youth magazines etc. The effectiveness of these projects was subsequently evaluated through a public survey on the level of familiarity with the CRC among children in Austria. The survey shows that 8 out of 10 children at 14 years of age are familiar with the term "rights of the child" and its meaning. The Ministry's website on children's rights ([www.kinderrechte.gv.at](http://www.kinderrechte.gv.at)) is accessed about 3.500 times per month.

A National Action Plan on Human Rights Education is currently in preparation. As a first step the Federal Ministry for Education, Culture and Art has tasked the independent human rights education institute „Zentrum Polis“ to draft an evaluation study, including analysis of the status quo and school surveys to identify students' human rights

knowledge and educational needs. Zentrum Polis is working closely with other institutions dedicated to human rights education. Cooperation between the Austrian Government and Zentrum Polis, which is also administratively attached to one of Austria's leading human rights NGOs, Ludwig Boltzmann Institute for Human Rights, in preparation of the Action Plan will therefore ensure broad participation of all stakeholders.

### **National Coordination of human rights issues**

#### **Recommendation 7 (para. 37): Develop a national action plan on human rights through a coordinated and inclusive process for the continuous improvement of human rights protection in Austria**

During the past years, Austria has developed a number of National Action Plans on particular human rights issues (rights of the child; Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security; Trafficking in Human Beings) and is currently drafting NAPs on racism and xenophobia, as well as human rights education. Taken together, these NAPs respond to a wide range of human rights issues. Moreover, concerted efforts are being made to comprehensively review all recommendations concerning Austria of the different human rights monitoring bodies of the Council of Europe and the UN on a regular basis. All these measures ensure a regular, comprehensive review of the human rights protection system in Austria.

However, Austria is constantly striving to further improve domestic human rights protection mechanisms. Austria has therefore been closely observing other European countries' experiences and strategies regarding human rights protection mechanisms, including their approaches to National Action Plans.

### **Freedom of expression**

#### **Recommendation 8 (para. 43): Repeal penal provisions on defamation and review civil provisions to ensure that they are appropriate for meting out proportionate sanctions.**

European Court of Human Rights judgements against Austria for violation of Art. 10 ECHR have resulted from a rather conservative interpretation of Austrian law and Art. 10 ECHR by Austrian courts in the past, to the effect that the interest in privacy has been deemed to outweigh the interest in freedom of expression. Most recent judgments of the Austrian Supreme Court, however, indicate a revision of previous jurisprudence and the development of case law which is in line with the decisions of the European Court of Human Rights.

Austria welcomes the Commissioner's recommendation to the effect that a self-regulatory framework for the media should be re-established comparable to the Austrian Press Council which ceased activities in 2001.

Editors in Chief of the Austrian print media took the initiative in July 2007 and established the "Leseranwaltschaft" ([www.leseranwaltschaft.at](http://www.leseranwaltschaft.at)) to serve as a self-regulatory watchdog over the print media. It monitors adherence to the "Ethics Code of the Austrian Print Media" and mediates between complainants and the concerned print media.

Austria will make the Commissioner's recommendation known to representatives of all branches of the Austrian media to encourage the re-establishment of a universal self-regulatory media watchdog.

### **Measures against racism and xenophobia**

#### **Recommendations 9 and 10 (paras. 44-48) on policy responses to racist and xenophobic attitudes, and a national action plan against racism and xenophobia.**

Austria is currently preparing a National Action Plan on racism and xenophobia in cooperation with all stakeholders both at government and civil society level. During preliminary consultations held in June 2007, the inclusion of measures for improved data collection on racism and xenophobia in the NAP, as well as the enhancement of victim support services and public awareness raising measures have been prominently discussed. The Council of Ministers will adopt a formal decision in support of the elaboration of a NAP on racism and xenophobia before the end of November 2007.

Public awareness raising measures on racism and xenophobia include the project "Recht hat jedeR?!" in Austrian schools conducted by the Ministry of Education in cooperation with Zentrum Polis and WUK KinderKultur. Since 2001, each year a minimum of 30 workshops are offered each semester which promote tolerance, non-discrimination and respect for diversity. The workshops teach peaceful conflict resolution, mutual respect and empowerment.

Austrian crime statistics include data on hate speech and incitement pursuant to Art. 283 of the Criminal Code ("Verhetzung") and pursuant to the Austrian Act on the Prohibition of Nazi Activities ("Verbotsgesetz 1947"). It does not include data on the potentially racist motivations of other crimes such as assault, damage to property etc. Based upon the Governmental Work Programme of January 2007 and a request by the national parliament, the Ministry of Justice has in June 2007 established a working group on the improvement of data collection for crime statistics. The objective of the working group is, among others, to develop a data collection system that is more victim-oriented and thus include data on criminal phenomena not directly linked to specific offences in the Criminal Code, such as domestic violence, abuse, human trafficking, but also racist and xenophobic motivations for crimes. The working group intends to present first results in the summer of 2008.

#### **Recommendation 11 (para. 46): Discourage actively tendencies of stigmatisation of migrants, asylum seekers and refugees in the context of political discourse.**

The Austrian Government is strongly committed to promoting a societal atmosphere of tolerance and respect irrespective of ethnic origin or religious belief. Statements are regularly made by the Federal President and members of the Federal Government to that effect. To counteract stereotypisation of Muslim citizens, Federal Chancellor Alfred Gusenbauer for example convened a conference of representatives of all religious communities (Catholic, Protestant, Syriac/Armenian/Coptic/Greek/Russian Orthodox, Jewish, Muslim, Mormon, Buddhist) subsequent to the arrest of three Austrian terrorism suspects of Muslim belief in September 2007. The intention was to send a strong message of peaceful and respectful cooperation among different ethnic and religious communities in Austria. In addition, Members of the Government traditionally participate in important festivities of the different religious communities, most importantly the Muslim

and Jewish communities. Foreign Minister Ursula Plassnik has given added impetus to the long-standing Austrian policy of promoting dialogue between cultures and religions. In 2005, the Austrian Federal Ministry for European and International Affairs co-organized the international conference “Islam in a Pluralistic World” with the participation of a wide range of political and religious leaders. Strengthening the Dialogue with Muslim women and youth is a particular priority of Foreign Minister Plassnik. In 2007, the Austrian Diplomatic Academy organized a conference “Islam in Europe” and the Salzburg Seminar, with support from the Austrian Federal Ministry for European and International Affairs held a seminar on the theme: “Muslim Youth and Women in the West”. The two first ever conferences of European Imams both took place in Austria: In Graz in 2003 and in Vienna in 2006 and were both attended also by a range of Austrian political leaders.

An integration platform has been launched in October 2007 where representatives from the different ethnic and religious communities develop strategies for better integration and serve as an advisory body on integration issues to the government. Finally, both at federal and provincial level Integration Funds, in addition to assisting new immigrants with starting their lives in Austria, provide information and raise awareness among the general population on refugee and migration issues, as well as foster dialogue and tolerance between native Austrians and immigrants.

**Recommendation 12 (para. 48): Strengthen and support services for the victims of racism and xenophobia by, inter alia, supporting current civil society initiatives in this field.**

The Federal Government and the City of Vienna financially support organisations such as the NGOs ZARA ([www.zara.or.at](http://www.zara.or.at)) and Helping Hands which collect data on racist and xenophobic incidents and provide support and legal advice to victims. The City of Vienna is currently preparing accession to the European Coalition of Cities Against Racism, the City of Graz has joined the Coalition already in 2006. By the end of 2007, Vienna will finalise a municipal action plan for the implementation of the ten point action plan the Coalition prescribes. The Coalition's action plan foresees among others active cooperation with civil society, monitoring of racist incidents, assessment/improvement of municipal policies including for ethnic diversity in the municipal service, victim support, awareness raising.

**Prevention of discrimination – Legal Protection Framework**

**paras. 49-55**

In addition to the Equal Treatment Act 2004 which is predominantly targeted at relationships between private persons, Austria's efforts to transpose the EU antidiscrimination directives include the enactment in 2004 of the Federal Equal Treatment Act applicable to employment relationships in the federal public service.

The Federal Equal Treatment Act stipulates the creation of a Federal Equal Treatment Commission to examine individual complaints relating to alleged discrimination in federal public service employment relationships. The Commission is administratively attached to the Ministry for Women, Media and Civil Service at the Federal Chancellery. It consists

of two senates which decide on discrimination based on gender (Senate 1) and ethnicity/religious belief/age/sexual orientation (Senate 2) respectively. The Commission issues opinions ex officio or upon a complaint filed.

**Recommendation 13 (paras. 51, 54): Guarantee the independence of the Specialized Equality Body through a constitutional provision and improve its material and human resources especially at the provincial level.**

The Specialised Equal Treatment Body has in practise always worked fully independently. Pursuant to Art. 3(5) of the above mentioned Act, it may, for example, conduct independent inquiries and issue independent reports ex officio.

The Government Work Programme of January 2007 stipulates that the independence of the Specialised Equal Treatment Body shall be further protected by law and its financial and human resource situation be improved.

**Recommendation 14 (paras. 50, 53, 54): Streamline the legislative framework on non-discrimination and provide for effective, proportionate and dissuasive sanctions.**

The Equal Treatment Act aims at providing comprehensive and easily accessible protection against discrimination to the extent possible given the complex distribution of power between the federal, provincial and municipal levels in Austria.

As a result, the Act contains only few exceptions as far as federal power relating to protection against discrimination is concerned. Discrimination on the ground of disability is regulated in a separate law based on consensus reached by all parties represented in the national parliament. Discrimination in the public service is regulated in a separate law because public service labour law represents a wholly different body of law as compared to private sector labour law.

Pursuant to the EU Antidiscrimination directives, Member States shall provide for legislative measures to punish discrimination effectively, proportionately, and dissuasively. The directives do not oblige Member States to ensure compensation for victims. Austrian law nevertheless provides for restitution as well as compensation for any material and immaterial damage the victim has suffered. It foresees minimum compensation payments, while upper limits for compensation payments do not exist, with one exception which follows the case law of the European Court of Justice: if an employer proves that the victim has only suffered the damage of his/her application not having been considered on a prohibited ground of discrimination, an upper limit of compensation due, applies. To improve protection against discrimination in Austria even further, the government has introduced a bill amending the Equal Treatment Act and the Act Establishing the Equal Treatment Commission and the Specialised Equality Body, at the end of October 2007, which is currently subject to public consultation and will subsequently be considered by the National Parliament. The bill foresees, among others, a considerable augmentation of minimum compensation payments<sup>42</sup> and

---

<sup>42</sup> Minimum compensation for a person not hired for prohibited grounds of discrimination: two monthly salaries (previously one monthly salary). Minimum compensation payment for harassment on prohibited grounds of discrimination (except for sexual harassment which is regulated separately): € 720,- (previously € 400,-).

expressly prohibits failure to prolong a time-limited employment relationship solely on discriminatory grounds. Moreover, all conclusions reached by the Equal Treatment Commission shall be published on the website of the Federal Ministry for Women, Media, and Civil Service. The identity of the persons cited therein shall however be rendered anonymous to protect their privacy rights.

The Government Work Programme of January 2007 foresees that the current legislative framework on non-discrimination shall be reviewed and protection against discrimination on grounds of sex, race, social status or ethnicity, disability, age, sexual orientation enhanced in the framework of constitutional reform.

**Recommendation 15 (para. 54): Screen relevant legal and administrative provisions at federal and provincial levels to verify that they are in conformity with non-discrimination legislation.**

Austrian legal and administrative provisions on non-discrimination are subject to review by Austrian Courts, including the Constitutional Court and the High Administrative Court, as well as the European Court of Human Rights. New laws are screened for conformity with equal treatment legislation by the legal department at the Federal Chancellery prior to adoption, and are also subject to a public consultation process where discriminatory provisions may be highlighted by interested parties.

**Gender discrimination and violence against women**

**Recommendation 16 (para. 56): Develop further structural and targeted policy measures to address the persistent inequality of women in the labour market.**

Austria has developed a variety of policies and measures to address the inequality between men and women in the labour market.

The federal employment office (Arbeitsmarktservice – AMS) has a legal obligation to provide its services in such a way as to counteract discrimination of women and gender-segregation in the labour market.

The Ministry of Labour Work Programme of 2006 foresees the implementation of specific measures to promote women's employment. To this end, at least 50% of employment policy allocations shall benefit women. Thus, in 2006, 51% of gender-identifiable allocations benefited active employment measures for women. 53% of funds spent for qualification, continuous training, and professional orientation programmes benefited women. These covered course fees/related expenses and subsistence.

Particular efforts are made to counteract gender-segregation with regard to particular professions. Thus, qualification and professional orientation programmes relating to non-traditional professions are specifically promoted among women. In 2006 the AMS started the programme "Women in Crafts and Technical Vocations" (FIT) which offers professional orientation and training for women. In 2006 the budget was € 9,7 Mio. and benefited 4.200 participants.

The percentage of women benefiting from the Austrian system of wage subsidies to foster reintegration in the labour market constituted 50% of spent subsidies in 2006.

The Ministry of Labour Work Programme of 2006 foresees specific measures to promote reconciliation of career and family life. As a result, the AMS has made particular efforts to support reintegration of women into the labour market. Women wishing to re-enter the labour market are assisted by specially trained staff at the AMS, are offered targeted information sessions and materials. The Austrian system of wage subsidies for private employers is increasingly used as a tool to reintegrate women into the labour market. Job search assistance takes family obligations into account, also regarding highly-qualified women.

The child care subsidy system benefiting parents of children under 36 months of age, subject to a certain limitation in earnings of the recipient, has been modified to the effect that parents may choose between 18, 24, or 36 months-models for the receipt of child care benefits. This modification responds to many recipients' wish to quickly restart full-time work without losing the benefits. In addition, exploitation of the full amount of available child care benefits requires a certain period of child care leave to be used by the other parent and thus encourages particularly fathers to become more involved in child care.

Austria also subsidises child care institutions to promote the availability of adequate child care for all families. To this end, from 2008, the federal and provincial governments will each provide an annual amount of € 20 Mio. in additional funds for the creation of new child care institutions, especially for children under 3 years of age. Additional funding will moreover be provided for the training of so-called caregivers for very young children.

As for the public sector, the Federal Equal Treatment Act foresees affirmative action to promote women in public service positions at all levels. Thus, wherever women are underrepresented, i.e. less than 40% of the workforce is composed of women, female candidates will be preferred over male candidates given equal professional qualification. Moreover, Ministries shall develop 6-year-strategies to be reviewed every other year, for the systematic recruitment and promotion at regular intervals of women, with a view to gradually increasing the employment of women in the public service, particularly in senior positions.

**Recommendation 17 (paras. 58-60): Enhance support services for the victims of domestic violence to ensure that all victims of violence, including migrant women, women and girls with disabilities and children who have experienced or witnessed violence in their homes, can access them effectively.**

Austria is committed to constantly improving protection for victims of violence. As a result of increasing by 60% the financial support for Intervention Centres for victims of violence (including trafficking victims) in 2007, new regional Intervention Centres could be created in the provinces of Tyrol and Lower Austria. A further Intervention Centre is foreseen to be created in Salzburg in 2008. In addition, the Austrian government has increased funding for psychosocial counselling services and legal aid for female victims of violence in 2007.

Moreover, two interministerial working groups have been set up to develop additional measures to prevent violence and protect victims, including legal reform. The purpose and goals of the Council of Europe Campaign „Stop domestic violence against women“ are duly taken into account by the working groups.



Pursuant to the Austrian Code of Criminal Procedure and the Crime Victims Act, law enforcement officers are under an obligation to inform victims of violence of their rights (legal recourse, compensation claims, financial support) as well as available legal/psycho-social support services and institutions. The Ministry of Interior has prepared a comprehensive information brochure to this effect, including contact details of services/institutions in the respective Austrian province.

In relation to sexual violence against minors, law enforcement officers routinely involve specialised legal/psycho-social support services and institutions. In Vienna, girls facing the threat of violence or forced marriage are immediately offered housing and support at the Crisis Centre Nussdorf, and guardianship is transferred to the municipality.

Victim support institutions in Austria are open to all women, irrespective of their nationality. Austria also supports victim support institutions targeted specifically at the needs of migrant women, such as “Miteinander lernen”, “Peregrina”, or “Orient Express”. These institutions offer information and advice, and psycho-social support to victims of violence and abuse in a variety of languages with due regard to clients’ social/cultural/religious background.

#### **para. 59**

Austria offers a wide range of programmes for treating perpetrators of violence. The Strafvollzugsgesetz ensures that offenders, including perpetrators of violence, receive psycho-social, psychotherapeutic, and medical care as well as religious counselling as required while serving their sentences (Art. 56-66, 75). Where offenders are released on probation, continuous psycho-social, psychotherapeutic or social work assistance may be imposed by court order (Art. 179a). The Ministry of Justice and Ministry for Health, Family and Youth support a variety of institutions providing assistance, treatment and support to perpetrators of violence (e.g. “Männerberatung Wien”, “LIMES” targeted at juvenile perpetrators, “Neustart” providing assistance to offenders upon release).

Upon an initiative by the Ministry of Health, Family and Youth a “Platform against domestic violence” was established in 1993 in which 37 organisations working on violence against children, women, the elderly, and among youth, as well as organisations working with perpetrators of violence, are represented. The objective of the platform is to develop strategies to combat and prevent violence, better identify and resolve incidents of violence, and improve intervention mechanisms. Assistance and treatment for perpetrators of violence forms an integral part of the platform’s activities.

#### **Inclusion of people with disabilities**

#### **Recommendation 18 (para. 62): Apply positive measures to render the built environment and work places accessible to people with disabilities.**

In addition to making all public buildings, including public schools, accessible to persons with disabilities by 31 December 2015, the Federal Act for Equal Treatment of Persons with Disabilities requires, pursuant to Art. 8(3), accessibility for persons with disabilities to be taken into account in the distribution of public subsidies.

The Federal Ministry for Education, Culture and Arts has developed an implementation strategy regarding building measures in cooperation with the provincial school councillors. With reference to accessibility of the Oeverseegymnasium in Graz, an assessment of building requirements is foreseen to take place in early 2009, full accessibility shall be realised by 2012.

### **Treatment of asylum seekers and migrants**

**Recommendation 19 (para. 67-70): Grant residence permits on humanitarian grounds or a general right of stay, based on clearly defined criteria which avoid unnecessary discrimination, to asylum seekers who have had to wait for their final asylum decisions for several years.**

At present, the Austrian government does not intend to grant a general amnesty to long-term asylum seekers. However, Austrian authorities are committed to carefully considering and deciding each case on its merits. In doing so, Article 8 of the ECHR on the right to privacy and family life, and the European Court of Human Rights case law are duly taken into account. The Ministry of Interior has recently issued a checklist of criteria to assist public authorities in assessing the situation of each long-term asylum seeker, thereby rendering decisions more predictable and objective. This checklist requires public authorities to take the period of residence and degree of integration in Austria, the family situation, age, difficulties to be expected in the home country, into account. Moreover, the federal and provincial governments have agreed in October 2007 that governors of provinces in which long-term asylum seekers are resident, shall be consulted by the Minister of Interior as to the degree of integration of the persons concerned, when deciding on the granting of a residence permit on humanitarian grounds. The Austrian government announced on 16 October that personnel at the Independent Federal Asylum Review Board will be further increased in order to completely eliminate the backlog of cases by the year 2010.

**Recommendation 20 (paras. 71, 73-75, 78) and 21 (para. 72): Restrict the use of pre-deportation detention to asylum seekers and rejected asylum seekers to cases when it is thoroughly justified and when deportation can take place in the immediate future. Review the practice of detaining asylum seekers on the basis of a reasoned assumption by the police authorities that their application for asylum will be rejected owing to the absence of responsibility of Austria for examining the application.**

Art. 76(2)(4) of the Aliens' Police Act allows for pre-deportation detention of asylum seekers upon the reasoned assumption by police that Austria does not have jurisdiction over their asylum applications (pursuant to EU law, Dublin II regulation No. 343/2003). The Austrian Constitutional Court in its decision G 14/07 of 14 June 2007 confirmed the constitutionality and hence conformity with the European Convention on Human Rights, of Art. 76 of the Aliens' Police Act.

Pursuant to Art. 80(2) of the Aliens' Police Act, pre-deportation detention shall normally not exceed the period of two months and shall pursuant to Art. 80(1) of the same Act be kept as short as possible in any event. As of 2007, the average period of pre-deportation detention in Vienna amounted to 28 days. Moreover, the number of pre-deportation detentions has been continuously decreasing, with 11.816 cases in 2002 as compared to 3.553 cases in the first half of 2007. During the same period, the number of lenient

measures has been increasing with 363 cases in 2004 as compared to 471 cases in the first half of 2007. The Aliens' Police Act pursuant to Art. 77(1) prescribes the use of lenient measures whenever possible, particularly for minors and vulnerable persons; the Alien's Police has been instructed accordingly.

**para. 78**

Austria wishes to emphasize that the decision to impose pre-deportation detention or more lenient measures is always taken with a view to using the least intrusive measures possible. Pre-deportation detention is thus imposed on one member of a family but not the others only if deemed absolutely necessary by the authorities. The number of lenient measures has increased, with 363 cases in 2004 as compared to 471 case in the first half of 2007. Any pre-deportation detention decision may be reviewed by Independent Administrative Tribunals.

The number of minors in pre-deportation detention is kept to an absolute minimum. Between January and September 2007, only 120 minors were kept in pre-deportation detention of whom 98 persons were already 16-17 years old.

**Recommendation 22 (para. 76): Provide free legal counseling to asylum seekers and rejected asylum seekers held in pre-deportation detention so that they can effectively challenge their detention in courts.**

Pursuant to Art. 66 of the Federal Asylum Act, the Ministry of Interior is under an obligation to employ an appropriate number of "refugee advisers" who shall assist asylum seekers with matters relating to asylum law and the asylum procedure. Pursuant to Art. 66(2) of the same Act, their tasks include in particular the provision of information on Austrian asylum law, assistance with the submission of asylum applications, representation of asylum seekers in asylum proceedings, and translation. The Minister of Interior selects these refugee advisers upon recommendation by UNHCR, provinces and municipalities, Austrian refugee relief organizations and NGOs. Currently, refugee advisers of Caritas, Volkshilfe, SOS Menschenrechte, SOS Kinderdorf and Evangelischer Oberkirchenrat serve approx. 88 weekly hours all around Austria.

**Recommendation 23 (paras. 76, 79): Apply an „open station“ approach in pre-deportation detention**

Austria endeavours to introduce „open stations“ in all pre-deportation detention facilities, where these are not available at present, as soon as possible. In so doing, Austria will take the respective recommendations of the Human Rights Advisory Board and the Council of Europe Committee on the Prevention of Torture duly into account. In addition Austria intends the construction of a new and modern pre-deportation detention facility for 250 persons, which will equally observe recommendations made by the CPT and the Human Rights Advisory Board as to open stations. Construction will begin in 2008 and should be completed in 2009 or 2010.

As for the PAZ Hernalser Gürtel which Commissioner Hammarberg inspected during his visit to Austria, an „open station“ for 50 persons is currently being established on the ground floor of the building. Planning and implementation took place in close consultation with the Human Rights Advisory Board. Access to telephones (prepaid cards), sports facilities, board games, and a library (books and DVDs) will be available.

The Ministry of Interior immediately took up the Commissioner for Human Rights' recommendation expressed during his visit to the PAZ Hernalser Gürtel, to the effect that the data collection system has been reformed and now contains data on the identity and medical condition of all hunger strikers in pre-deportation detention, as well as the number of days the hunger strike is carried out.

**Recommendation 24 (paras. 81-83): Discontinue the quota system for family reunification and review the income requirements for family reunification to ensure that they are not discriminatory towards women.**

The limitation of family reunification to third country nationals' nuclear families (spouse and children) follows Art. 4 of the EU Council Directive 2003/86/EC on the right to family reunification.

Minimum, regular income as a condition for family reunification follows Art. 7 of EU Council Directive 2003/86/EC, so as to ensure subsistence without reliance on social welfare benefits. If an individual's interest in privacy and family life pursuant to Art. 8 ECHR becomes overwhelming as compared to the legal requirement of minimum income, Austrian authorities grant family reunification even if the minimum income requirement is not met.

The quota system for family reunification has been judged as constitutional – and therefore in conformity with the ECHR – by the Austrian Constitutional Court. If an individual's interest in privacy and family life pursuant to Art. 8 ECHR becomes overwhelming, a residence permit on humanitarian grounds may be granted outside the quota.

**Recommendation 25 (para. 82)**

While family members' residence permits are normally dependent on the principal resident for the first five years, Articles 27 and 47 of the Settlement and Residence Act foresee the granting of independent resident permits to victims of domestic violence or divorcees (where the divorce results predominantly from the principal resident's fault). The granting of such residence permits depends on the application by the victim and does not happen ex officio. To enable victims to make use of this right effectively, police are under an obligation to inform victims of violence of the possibility to obtain an independent resident permit upon application (see also Austrian comment to Recommendation 17).

**para. 85**

See comment under Chapter „Human Rights Education“.

**Prevention of ill-treatment by the police**

**Recommendation 26 (para. 89): Condemn publicly at the highest level instances of grave and obvious ill-treatment by the police.**

The Minister of Interior as well as Ministry and police representatives of the highest level have repeatedly condemned ill-treatment at the hands of police, including abuse of visible minorities.

**Recommendation 27 (para. 89): Develop methods for routinely assessing the extent to which the daily activities, management and supervision of police officers adhere to and promote human rights standards.**

The Human Rights Advisory Board was created precisely for the purpose of assessing and making recommendations on the adherence to and promotion of human rights by law enforcement officers. In addition the Bureau for Internal Affairs (Büro für interne Angelegenheiten) looks into allegations of ill-treatment by the police, followed by submission of its findings to the Public Prosecutor's Office. The Bureau also holds continuous training courses, including on ill-treatment by police.

**Recommendation 28 (paras. 48, 90): Extend the representativeness of the police force through the recruitment of more women and members of minority communities.**

Austria shares the opinion of the Commissioner for Human Rights that the police force should better reflect the gender and ethnic composition of the general population. Law enforcement officers from minority communities, through their language skills and cultural understanding, will contribute to confidence building between the police and minority communities, and serve as role models for their peers.

The Ministry of Interior endeavours to attract more persons from minority communities for the police service. For example, the Vienna Police Service in cooperation with the City government has started a regional recruiting initiative entitled "Wien braucht dich" ("Vienna needs you") in November 2007, which involves a variety of public information events, targeted at young migrants aged 18 to 30 of the second/third generation who already hold Austrian nationality.

The Ministry of Interior, upon recommendation by the Human Rights Advisory Board, has also started a continuous process of reviewing the police service admission tests to identify and remedy potential gender-biases which would render the tests unduly difficult for female applicants.

**Recommendation 29 (paras. 91-92): establish an independent mechanism for investigating complaints about police ill-treatment, for example, by extending the mandate of the Human Rights Advisory Board.**

See also Austrian comments to Recommendation 5.

Austria has established a strict procedure on how to deal with allegations of ill-treatment at the hands of police. Thus, all law enforcement officers are under an obligation to immediately report any allegation of police ill-treatment to the public prosecutor for investigation, along with a detailed statement on the circumstances of the case to be transmitted within 24 hours. In addition, the Bureau for Internal Affairs (Büro für interne Angelegenheiten) at the Ministry of Interior and the Human Rights Advisory Board shall be informed of the allegation in issue without delay.

The Human Rights Advisory Board has been established to identify and make recommendations on structural problems and deficits regarding human rights protection in law enforcement. While the mandate of Board does not, by law, cover the

investigation of individual complaints, the Board does investigate individual cases brought to their attention in order to identify potential structural shortcomings regarding human rights protection in law enforcement.

### **Protection of national minorities**

#### **Recommendation 30 (paras. 93-98): Implement the judgments of the Constitutional Court regarding bilingual topographical signs in Carinthian municipalities where the Slovene minority is resident in substantial numbers without further delay.**

In response to the 2001 judgement of the Constitutional Court, deciding that additional bilingual topographical signs shall be erected in the province of Carinthia, Austria has tried to reach a sustainable consensual solution among all stakeholders. To this effect, the previous government convened several negotiation rounds between representatives of the federal and provincial governments, the Slovenian minority in Carinthia, and German-speaking Carinthians with a view to reaching agreement on the issue. The so-called "Karner Paper" of 2005 which had resulted from one of the negotiation rounds, received wide support, however final agreement could not be achieved. Chancellor Gusenbauer has therefore continued efforts and held talks with all stakeholders, particularly representatives of the Slovenian minority, German-speaking Carinthians, and the provincial government, as well as the mayors of the concerned municipalities, throughout the first half of 2007. As a result, an amendment to the Act on National Minorities was proposed to the National Parliament on 4 July 2007 (see 263/A XXIII. GP – Initiativantrag). The proposal foresees a constitutional provision through which an exhaustive list of those regions in Carinthia where bilingual topographical signs shall be erected is annexed to the law. The list contains 163 Carinthian villages in 24 municipalities. In identifying the eligible villages, due regard was given to topographic specificities of Carinthia as well as the goal of reaching agreement among all stakeholders. The proposed amendment is currently under consideration by the responsible Parliamentary Committee on Constitutional Questions.