



**OFFICE OF THE COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS**

**BUREAU DU COMMISSAIRE
AUX DROITS DE L'HOMME**



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 29 mars 2006

CommDH (2006)10
Original : anglais

RAPPORT DE SUIVI SUR LA NORVÈGE (2001 – 2005)

**Evaluation des progrès accomplis
dans la mise en oeuvre des recommandations du
Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe**

**À l'attention du Comité des Ministres
et de l'Assemblée parlementaire**

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	3
1. Droits des détenus	3
2. Droits des réfugiés et des demandeurs d’asile	5
3. Action contre le racisme, la xénophobie et la discrimination	11
4. Minorités nationales et peuples autochtones	13
5. Réponses apportées à la violence à l’égard des femmes.....	15
6. Réponses apportées à la traite des êtres humains	17

Introduction

1. M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'Homme, s'est rendu en Norvège du 2 au 4 avril 2001 à l'invitation du Gouvernement de la Norvège. Dans son rapport sur cette visite¹, le Commissaire a identifié plusieurs sujets de préoccupations concernant la législation et la pratique norvégiennes en matière de droits de l'homme. Il a formulé des recommandations afin d'assister les autorités norvégiennes dans leurs efforts pour y remédier. Les questions traitées dans le premier rapport portaient sur les droits des détenus et des personnes en garde à vue, la situation des demandeurs d'asile et des minorités nationales, ainsi que la lutte contre le racisme et la discrimination. En octobre 2003, à la demande du Commissaire, le Gouvernement norvégien a apporté des informations sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations du Commissaire jusqu'à cette date. Plusieurs organisations non gouvernementales ont également envoyé des informations.
2. Du 5 au 7 septembre 2005, des membres du bureau du Commissaire² ont effectué une visite de suivi pour évaluer l'évolution de la situation. Cette visite a également permis de recueillir des informations sur deux sujets qui n'avaient pas été abordés lors de la visite du Commissaire, à savoir les réponses apportées au problème de la violence contre les femmes et la traite des êtres humains. Le présent rapport a pour objectif de déterminer dans quelle mesure les autorités norvégiennes ont mis en œuvre les recommandations formulées par le Commissaire dans son rapport de 2001, ainsi que de prendre note des réponses apportées par la Norvège aux violences contre les femmes et à la traite des êtres humains.
3. Le rapport se fonde sur les informations recueillies pendant la visite de suivi³, sur les documents écrits remis par les autorités norvégiennes, sur les rapports d'experts en matière de droits de l'homme, d'ONG locales et internationales, d'organisations intergouvernementales et sur d'autres informations publiques. Les membres du bureau du Commissaire tiennent à exprimer leur reconnaissance aux autorités norvégiennes et à la société civile pour l'aide qu'elles leur ont apportée en toute transparence.

1. Droits des détenus

4. Dans son rapport, le Commissaire s'était inquiété des restrictions posées aux droits des personnes placées en détention provisoire. Malgré les progrès réalisés depuis les visites du CPT en 1997 et en 1999, il restait des points de préoccupation, notamment à propos du placement des détenus à l'isolement. Le Commissaire notait aussi avec inquiétude que dans certaines prisons, les mineurs étaient détenus avec des adultes. Il encourageait la réalisation du projet de créer une section spéciale pour les jeunes détenus dans la prison d'Oslo.

¹ Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'homme, sur sa visite en Norvège, 2-4 avril 2001, pour le Comité des Ministres et l'Assemblée Parlementaire (CommDH(2001)4). Le rapport a été présenté au Comité des Ministres le 19 septembre 2001 et est publié sur le site du Commissaire, à l'adresse suivante : www.commissioner.coe.int.

² Mme Sirpa Rautio et M. Lauri Sivonen.

³ La visite de suivi a donné lieu à des rencontres avec – dans l'ordre de la visite – le Centre de lutte contre la discrimination ethnique (SMED), le Comité de contact pour les immigrés (KIM), le Forum de contact entre les minorités nationales et les autorités, le Médiateur parlementaire, des représentants du Ministère de la justice et de la police, du Ministère de l'administration locale et du développement régional et du Ministère des Affaires étrangères. Les membres du bureau du Commissaire ont également visité la prison d'Oslo et rencontré les autorités pénitentiaires. Des réunions ont été organisées avec des organisations non gouvernementales travaillant dans le domaine des droits de l'homme et avec le Centre norvégien des droits de l'homme.

Évolution de la situation et mesures adoptées

5. Depuis la visite du Commissaire en Norvège en 2001, la législation relative au placement des détenus à l'isolement a été modifiée. En octobre 2002, des amendements au Code de procédure pénale (article 186a) sont entrés en vigueur. Leur principal objectif est de limiter globalement le recours à l'isolement, de renforcer le contrôle du juge et de réduire la marge d'appréciation laissée à la police.
6. En vertu de l'ancien Code de procédure pénale, le juge pouvait décider par ordonnance que les personnes placées en détention provisoire ne pourraient pas recevoir de visite, ni envoyer ou recevoir des lettres ou d'autres colis, ou que les visites et les échanges de lettres ne pourraient avoir lieu que sous le contrôle de la police. Sur le fondement de ces ordonnances, la police avait toute latitude pour décider du placement à l'isolement. La procédure a été modifiée de manière à ce que l'isolement ne soit possible que s'il a été explicitement autorisé par le juge et s'il existe un risque immédiat que le détenu porte atteinte à l'établissement des preuves s'il n'est pas isolé. Afin de garantir que le détenu ne sera placé à l'isolement qu'en cas d'absolue nécessité, la loi dispose que la mesure d'isolement ne doit pas être disproportionnée par rapport à la nature de l'affaire et à d'autres circonstances.
7. Lorsque le juge décide l'isolement, il doit préciser la date d'échéance de cette mesure. Le délai doit être aussi court que possible et ne pas dépasser deux semaines. Il peut être prolongé toutes les deux semaines. De plus, la durée maximum de l'isolement a été limitée en fonction de la durée des peines les plus lourdes encourues pour le crime ou le délit présumé dans l'affaire en cause. Mais par décision du juge, un détenu peut être mis à l'isolement au-delà du délai maximum de 12 semaines si des circonstances spéciales l'exigent.
8. Le Ministère de la Justice a indiqué aux membres du bureau du Commissaire, pendant leur visite que, depuis l'introduction de ces amendements, et surtout de la restriction des délais imposée par la loi⁴, une tendance à la baisse des placements en détention et à l'isolement était perceptible. Pour autant, faute de statistiques en la matière, les autorités considéraient qu'il serait prématuré de tirer des conclusions plus générales sur le succès de ces réformes, dont la mise en œuvre se poursuit.
9. Quant aux mineurs placés en détention provisoire, ils ne disposent toujours pas d'une section distincte dans la prison d'Oslo. Au cours de leur visite dans cette prison, les membres du bureau du Commissaire ont cependant pu constater que des efforts avaient été faits pour séparer les jeunes des adultes pendant la journée. Les autorités norvégiennes ont souligné qu'elles cherchaient à éviter, autant que possible, le placement des mineurs en détention, ce qui est attesté par le nombre peu élevé de jeunes détenus. On ne dispose pas de statistiques complètes au-delà de 2002, mais il semble que le nombre de mineurs placés en détention provisoire diminue⁵.

⁴ D'après le Ministère de la justice et de la police, 3198 personnes ont été placées en détention provisoire en 2004 pour 65 jours en moyenne. Le nombre de personnes placées en détention provisoire avait diminué de 7,6 % par rapport à 2003.

⁵ En 2002, 111 personnes âgées de 15 à 17 avaient été placées en garde à vue. Statistics Norway, 2005. En 2004, 48 personnes âgées de 15 à 17 avaient été placées en garde à vue, d'après les informations reçues au cours de la visite de suivi en septembre 2005.

10. Au cours de leur visite à la prison d'Oslo, les membres du bureau du Commissaire ont été informés de l'amélioration en cours des conditions de la détention provisoire dans la prison. D'après une enquête menée auprès de personnes en détention provisoire⁶, des changements ont déjà été apportés au régime de la détention provisoire. À leur arrivée, les détenus reçoivent plus d'informations qu'auparavant, et une brochure en 10 langues est remise à ceux qui ne parlent pas le norvégien. Chaque détenu se voit attribuer un agent pénitentiaire comme référent personnel, ce qui était auparavant réservé aux personnes condamnées. D'une manière générale, les contacts humains et les activités pour les personnes en détention provisoire ont été développés. Le centre de formation du personnel des services correctionnels de Norvège, en coopération avec la prison d'Oslo ont réalisé un manuel sur la qualité en détention provisoire. Selon le Directeur de la prison, les premiers résultats du projet sont positifs, tant pour les détenus que pour le personnel pénitentiaire. On relève une diminution du nombre de placement dans des cellules de sécurité et des congés maladie du personnel, ce qui traduit peut-être un mieux-être du personnel et une baisse du stress au travail.

Conclusions

11. Le Commissaire se félicite des amendements apportés en octobre 2002 au Code de procédure pénale, qui constituent une évolution importante. Mais le délai maximum de 12 semaines, qui peut en outre être prolongé, reste long et il faut espérer qu'il en sera fait usage avec toute la mesure qui s'impose. Il faudrait recueillir plus d'informations et de données statistiques avant qu'il soit possible de tirer des conclusions définitives sur les changements apportés dans la pratique par l'introduction de ces amendements.
12. Il semble que le nombre de mineurs en détention provisoire soit en baisse, grâce aux efforts louables des autorités. Il faut souligner les efforts des autorités pénitentiaires pour séparer les mineurs des adultes pendant la journée et pour leur proposer des activités spécifiques, notamment la possibilité d'aller à l'école. Cependant, il faudrait continuer de réfléchir aux moyens de créer une section spéciale pour les jeunes détenus au sein de la prison d'Oslo. Le Commissaire se félicite des efforts déployés pour améliorer la qualité de la détention provisoire dans la prison d'Oslo.

2. Droits des réfugiés et des demandeurs d'asile

13. Dans son rapport, le Commissaire relevait que la Norvège avait délivré beaucoup de permis de séjour à des demandeurs d'asile ces dernières années, pour des motifs de protection ou pour des raisons humanitaires, bien qu'un nombre relativement faible de demandeurs aient reçu le statut de réfugié. La Norvège est l'un des rares pays qui pratique, à la demande du UNHCR et en appliquant des quotas, la réinstallation de réfugiés provenant de camps de réfugiés situés dans des pays tiers. En ce qui concerne le traitement des demandes d'asile, le Commissaire relevait que les procédures étaient très longues et que les demandeurs étaient souvent privés de leur liberté, surtout lorsqu'il existait des doutes quant à leur identité. Le Commissaire se déclarait aussi préoccupé par le traitement des réfugiés mineurs, arrivés seuls ou accompagnés de leurs parents, parce qu'ils étaient traités de la même manière que les adultes et restaient souvent longtemps dans les centres d'accueil.

⁶ Cette étude, menée en 2001, portait sur l'information, les contacts humains, les activités, la contribution des autres services et les besoins individuels.

Évolution de la situation et mesures adoptées

14. Depuis la visite du Commissaire en 2001, le traitement des demandes et l'accueil des demandeurs d'asile ont fait l'objet d'importantes réformes en Norvège. Entre 2001 et 2003, la Norvège a connu un afflux considérable de demandeurs d'asile, en particulier en provenance de l'Europe de l'Est et de la CEI, ce qui a beaucoup pesé sur le dispositif d'asile⁷. À l'automne 2001, la Direction de l'immigration (UDI) a mis en place une procédure nouvelle de traitement rapide pour les demandes manifestement fondées. En 2005, la Direction de l'immigration a encore mis en place de nouvelles procédures et modifié le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile. En plus des procédures spécifiques pour les mineurs non accompagnés et les cas relevant de la Convention de Dublin, les autorités norvégiennes compétentes disposent de trois procédures d'asile différentes : procédure de 48 heures, de 3 semaines ou de 7 semaines.
15. Depuis 2004, les demandes pressenties comme manifestement infondées sont traitées selon une procédure accélérée, qui dure 48 heures au plus, pendant lesquelles les demandeurs sont maintenus dans des centres d'accueil séparés. Parmi les demandes traitées selon cette procédure, il y a celles qui émanent de ressortissants de pays considérés comme sûrs⁸. Les entretiens se déroulent sur un mode simplifié, mais les autorités insistent sur le fait que les requêtes provenant de ces pays sont aussi examinées individuellement sur le fond⁹. Après examen, les requêtes considérées comme n'étant pas manifestement mal fondées sont sorties de la procédure de 48 heures. Le Bureau du Commissaire a été informé qu'en 2005, 50 cas ont fait l'objet d'un tel traitement. La procédure est déterminée par le besoin ou non d'obtenir des informations additionnelles pour parvenir à une décision. Il est à noter qu'en Norvège aussi, pour un nombre important de demandes d'asile (26% en 2004 et 20% en 2003), les autorités peuvent décider que la demande soit traitée dans un autre Etat partie à la Convention de Dublin.
16. Au milieu de l'année 2005, outre la procédure de 48 heures, une procédure de 3 semaines a été mise en place pour les demandeurs provenant de certains pays. Dans le cadre de cette procédure, les autorités analysent les demandes où elles disposent d'une connaissance avancée de la situation générale et des droits de l'Homme et où les requêtes ne requièrent pas une enquête supplémentaire après l'entretien. Dans ces cas, la réponse peut être positive ou négative. D'après la Direction de l'immigration, environ 10% de demandes sont actuellement traitées selon cette procédure. Pour les autres demandeurs, dont la demande nécessite un complément d'information, la procédure dure normalement 7 semaines. Pendant leur visite de suivi, les membres du bureau du Commissaire ont été informés par la Direction de l'immigration qu'il n'y avait pas de dossiers en souffrance en première instance et que les délais internes étaient respectés. Au stade de l'appel, en revanche, on relève des retards.

⁷ En 1996, 1 778 demandeurs d'asile sont arrivés en Norvège, contre 2 273 en 1997, 8 543 en 1998, 10 160 en 1999, 10 843 en 2000, 14 782 en 2001, 17 480 en 2002 et 15 613 en 2003. En 2004, la Norvège a reçu 7 900 demandes d'asile, soit 7 700 demandes en moins ; c'est le chiffre le plus bas depuis 1997.

⁸ La Direction de l'immigration a développé une liste de pays pour chaque procédure, mais précise que ces listes ne répertorient pas les pays considérés comme sûrs. La liste de pays pour la procédure de 48 heures consiste en des pays sur lesquels la Direction a suffisamment d'informations sur la situation générale et des droits de l'Homme et en provenance desquels l'expérience montre que les requêtes sont en général manifestement mal fondées.

⁹ D'après la Direction de l'immigration, cette procédure a pour objectif de protéger le droit d'asile dans la mesure où elle permet d'éviter un usage excessif des ressources pour le traitement de demandes que l'on sait infondées. En 2004, près de 200 décisions ont été rendues selon cette procédure. Toutes les demandes ont été rejetées. Au total, 30 demandeurs ont vu leur demande extraite de cette procédure et traitée selon la procédure normale. La proportion de demandes d'asile en provenance de pays considérés comme sûrs est passée de sept pour cent en 2003 à trois pour cent en 2004. Données et chiffres de la Direction de l'immigration (UDI), 2004.

17. En ce qui concerne les chiffres, la proportion des demandeurs à qui le statut de réfugié a été accordé a augmenté ces dernières années. Alors qu'en 2000, 97 demandeurs seulement s'étaient vus accorder le statut de réfugié, ils étaient 588 en 2003 et 460 en 2004. Sur l'ensemble des dossiers examinés en 2004, 5% des demandeurs ont bénéficié de ce statut, soit le même pourcentage qu'en 2003. La Norvège continue aussi de délivrer des permis de séjours, pour des motifs de protection ou pour des raisons humanitaires. En 2004, 1300 personnes ont reçu un permis de séjour pour des raisons de protection et plus de 1700 pour des raisons humanitaires. La proportion des demandeurs d'asile ayant obtenu un permis de séjour pour l'un de ces deux motifs est passée de six pour cent en 2003 à 20 pour cent en 2004. Sur l'ensemble des demandes d'asile traitées, le pourcentage de permis de séjour délivré est passé de 29 à 40 pour cent en 2004¹⁰.
18. Des ONG ont signalé au bureau du Commissaire que la procédure de 48 heures durait, dans la pratique, 20 à 22 heures en moyenne, les entretiens ayant lieu le jour de l'arrivée et la décision étant rendue le jour suivant. Les demandeurs ont le droit de former un recours et ont accès à un avocat, mais celui-ci n'a que 2 heures pour former un recours. Selon les autorités, l'effet suspensif de l'appel est déterminé individuellement dans chaque affaire. Toutefois, les ONG se sont déclarées préoccupées par la brièveté du délai prévu par la procédure de 48 heures et par l'inclusion de certains pays dans la liste des pays d'asile sûrs. Cependant, d'une manière générale, les ONG apprécient de manière positive la qualité des analyses effectuées par les fonctionnaires chargés de rendre les décisions relatives à la reconnaissance du statut de réfugié, mais elles s'inquiètent des conséquences de la réduction des délais sur la qualité du processus décisionnel.
19. Depuis 2001, certaines décisions négatives de la Direction de l'immigration ont fait l'objet d'un appel devant la Commission norvégienne de recours en matière d'immigration, organe quasi-juridictionnel relevant du Ministère de l'administration locale et du développement régional. Le mandat de la Commission de recours n'est pas limité aux questions liées à l'asile. Conformément à la Loi sur l'immigration, elle reçoit des appels formés contre des décisions ayant trait au regroupement familial, aux permis de séjour, de travail et d'établissement, aux refus d'entrée, aux expulsions et aux visas. La Commission de recours a mis en place diverses procédures internes de décision à la fois en matière d'asile et concernant l'immigration. Les décisions concernant les dossiers entrant dans le champ de la Convention de Dublin sont principalement rendues par le service juridique du Secrétariat de la Commission de recours. La majorité des dossiers sont traités par le Président de la Commission et seuls 10% des dossiers sont soumis à la Commission de recours dans son ensemble, c'est-à-dire le Président de la Commission entouré de juges non professionnels. En vertu de l'article 38b(2) de la Loi sur l'immigration, pour les dossiers qui ne soulèvent manifestement aucun doute, la décision peut être rendue par le seul Président de la Commission ou par le Secrétariat juridique¹¹. A l'automne 2005, une nouvelle procédure a été établie pour les affaires concernant les questions de principe, impliquant des conséquences sociales et économiques importantes ou dans des cas où les résultats divergent fréquemment. Ces cas peuvent être traités par la Grande Commission composée des trois Présidents des Commissions et de quatre membres.

¹⁰ Nombre total de personnes bénéficiant de la protection de la Norvège, qui comprend les réfugiés qui y ont été réétablis, en 2000-2003: 6 800 en 2000, 5 906 en 2001, 4 981 en 2002, et 4 938 en 2003. En 2004, plus de 4 300 ont reçu la protection de la Norvège. Ce chiffre comprend les quelques 850 réfugiés qui ont été réétablis en Norvège en 2004.

¹¹ En 2001, la Commission de recours a accordé l'asile dans 4 cas, délivré 265 permis de séjour et refusé 4 145 demandes. En 2002, les chiffres correspondant étaient les suivants : 10, 326 et 7 859 et en 2003 : 21, 219 et 9 429. Direction de l'immigration (UDI). Chiffres principaux, 2003.

20. Les ONG ont critiqué la Commission de recours en matière d'immigration, considérant qu'elle ne respectait pas le droit à une procédure légale régulière. Les ONG ont notamment déploré que seuls 10% des cas soient déférés devant la Commission de recours statuant en plénière alors que, selon elles, les cas qui devraient retenir l'attention de la Commission de recours en raison de leur complexité et de leur gravité sont plus nombreux. Sur la question des autres garanties juridiques, les ONG ont déclaré que même si, en théorie, il est possible de faire appel des décisions en matière d'asile devant les juridictions ordinaires, ce moyen de recours est en pratique très difficile et coûteux. Ce type de recours n'a pas toujours un effet suspensif. Dans ces circonstances, seul un très petit nombre de demandes d'asile sont entendues par des juridictions ordinaires.
21. Le gouvernement a mandaté une évaluation indépendante de la Commission de recours, en particulier sur les garanties légales, qui s'est achevée en mars 2003. Le rapport conclut : « au cours de notre étude, nous n'avons pas trouvé d'éléments de nature à fonder des critiques sérieuses de la Commission de recours » et il affirme que « il n'y a pas de raisons de penser que des dossiers sur lesquels la Commission aurait dû statuer sont traités à un niveau inférieur ». Cependant, des critiques ont été formulées par des organisations humanitaires qui ont nommé des membres au sein de la Commission¹².
22. Une nouvelle politique d'accueil des demandeurs d'asile a été mise en place à partir du 1^{er} janvier 2004. Depuis lors, les personnes dont la demande d'asile est rejetée de manière définitive ne peuvent plus rester dans les centres d'accueil pour réfugiés, étant entendu qu'elles ne sont plus des demandeurs d'asile mais des personnes résidant irrégulièrement en Norvège. Les demandeurs d'asile déboutés doivent quitter le pays suivant un délai fixé par les autorités. La Cour suprême a avalisé cette politique¹³, à condition que l'expulsion forcée du demandeur hors du centre n'entraîne pas une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (interdiction de la torture et autres traitement inhumains et dégradants). Au début de l'année 2005, cette politique avait touché environ 600 personnes. Elle a été fortement critiquée par les ONG¹⁴ et par le Centre contre la discrimination ethnique¹⁵. Suite à un changement de politique en octobre 2005, les demandeurs d'asile déboutés qui ne peuvent être renvoyés dans leur pays d'origine pour de multiples raisons, sont désormais autorisés à rester dans les centres d'accueil de manière temporaire, en attendant l'ouverture d'un centre pour les demandeurs d'asile déboutés. Au 31 décembre 2005, 158 personnes se sont vues offrir une telle solution.

¹² Information tirée des 17^{ème} et 18^{ème} rapports périodiques présentés par la Norvège conformément à l'article 9 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, septembre 2005.

¹³ Comité de la Cour suprême chargé des appels interlocutoires, décision du 10 janvier 2005.

¹⁴ IHF Focus 2005.

¹⁵ Food, Shelter, and Health Services – the State's Responsibilities Regarding persons Without Legal Residence, Centre against Ethnic Discrimination, Avril 2005.

23. En 2003, les autorités norvégiennes, en collaboration avec l'Organisation Internationale pour les Migrations, ont intensifié leurs efforts pour faciliter le retour volontaire des demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée ou qui ont retiré leur demande. En 2004, près de 1100 personnes ont accepté l'assistance proposée. Des campagnes d'informations sur les politiques norvégiennes relatives aux réfugiés ont été organisées dans les pays d'origine du plus grand nombre de demandeurs déboutés.
24. D'après les autorités, le système d'asile accorde une attention particulière aux mineurs non accompagnés. La Direction de l'immigration a recruté une personne qualifiée dans le domaine du bien-être de l'enfant afin qu'elle assiste aux entretiens avec les enfants. Il existe aussi des centres d'accueil spécialement adaptés aux besoins des mineurs non accompagnés, où le personnel est expérimenté dans le domaine du bien-être de l'enfant. Les mineurs non accompagnés sont toujours prioritaires dans le traitement des demandes. Toutefois, les autorités reconnaissent que des difficultés demeurent s'agissant du recrutement des tuteurs et que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour protéger les droits des mineurs non accompagnés. Il est d'autant plus important de leur accorder une attention et des soins spéciaux que ces enfants courent le risque d'être victimes de la traite ou d'autres formes d'abus, ou de disparaître.
25. Les ONG ont également fait état de cas de certains cas de traite d'êtres humains dont elles ont eu connaissance au contact des demandeurs d'asile. Les ONG se sont aussi déclarées préoccupées par le fait que très peu de mineurs non accompagnés se voient accorder le statut de réfugié¹⁶. A la place de ce statut, ils reçoivent un permis de séjour pour des raisons humanitaires, ce qui ne leur ouvre pas le droit au regroupement familial. Certaines ONG ont demandé que les mineurs non accompagnés demandeurs d'asile soient pris en charge par des services compétents dans le domaine du bien-être de l'enfant, pour éviter tout conflit d'intérêt dans le processus de prise de décision. Les autorités norvégiennes ont informé le Commissaire que le Gouvernement prépare actuellement le transfert de la responsabilité des mineurs non accompagnés aux services pour l'enfance.
26. Au sujet de la détention des demandeurs d'asile, les autorités norvégiennes ont insisté sur le fait que l'on ne pouvait y recourir que de façon exceptionnelle et dans des situations particulières. La loi prévoit deux cas dans lesquels les demandeurs d'asile peuvent être détenus. Lorsque le ressortissant étranger refuse de décliner son identité ou s'il y a de sérieuses raisons de penser qu'il a donné une fausse identité, et lorsque la détention est nécessaire pour mettre en oeuvre une décision d'expulsion. Les autorités ont informé le Commissaire qu'aucun changement n'a été fait dans la pratique de détention des demandeurs d'asile. 4373 personnes ont été détenues en 2004 dans le centre pour étrangers de Trandum, pour une durée moyenne de 2,6 jours. En 2005, 2844 personnes ont été détenues pour une durée moyenne de 3,1 jours. En 2004, 1262 personnes ont signées une déclaration acceptant de rester à Trandum jusqu'à une certaine date, alors qu'en 2005 ce chiffre n'a pas dépassé 651. 343 personnes étaient détenues en 2005 en application de la loi sur l'immigration, ce qui représente une augmentation par rapport à 2004.
27. Les autorités ont informé les membres du bureau du Commissaire qu'elles avaient adopté de nouvelles mesures pour garantir la qualité et l'équité des procédures relatives à la

¹⁶ D'après une étude sur les décisions concernant les enfants demandeurs d'asile, les décisions relatives aux enfants séparés de leurs proches suivent, en Norvège, la même tendance que pour les adultes : un faible taux de reconnaissance du statut de réfugié, mais un taux bien plus élevé de reconnaissance de statut pour les raisons humanitaires. Asylum Decisions on Child Applicants, Report on 4-country Pilot Project, Kate Halvorsen, juin 2004.

détermination du statut. Une unité spéciale et indépendante, mise en place au sein de la Direction de l'immigration, est chargée de recueillir et d'analyser les informations sur les pays pour la Direction de l'immigration et la Commission de recours en matière d'immigration. Récemment, la Direction de l'immigration et la Commission de recours en matière d'immigration ont défini une stratégie interne sur les droits de l'homme. La Commission de recours a créé cinq postes de conseillers en les droits de l'homme en 2004 et un poste de co-ordinateur chargé des droits de l'homme a été ouvert en 2005 au sein de la Direction de l'immigration. Les cas sont examinés lors de réunions régulières et des formations sur les droits de l'homme sont dispensées au personnel.

Conclusions

28. Les réformes mises en œuvres ces dernières années ont bien eu l'effet recherché : réduction du délai de traitement des demandes d'asile et baisse du nombre de demandes qui n'ont aucune chance d'être acceptées. C'est là un objectif tout à fait légitime, aussi du point de vue des demandeurs d'asile. Alors que de nombreuses restrictions ont été intégrées au système d'asile, les autorités norvégiennes ont renforcé les mesures destinées à garantir que les procédures soient justes et que les décisions soient fondées sur des informations pertinentes. Parmi ces mesures, il faut souligner l'importance donnée aux formations sur les droits de l'homme destinées aux fonctionnaires chargés de traiter les demandes d'asile, ou encore le conseil juridique et l'aide judiciaire proposés gratuitement aux demandeurs d'asile, ainsi que la création d'une nouvelle unité chargée de recueillir des informations fiables sur les pays d'origine afin d'assister les organes chargés de statuer sur les cas. Les autorités norvégiennes ont continué d'investir dans le système d'asile et, globalement, ce système semble bien fonctionner dans la pratique.
29. Des préoccupations peuvent cependant s'exprimer quant à la catégorisation des pays d'origine, dont certains sont considérés comme sûrs. Ceci peut compromettre l'objectivité et la pertinence de la procédure d'asile et conduire, dans certains cas, à des décisions erronées. Même dans des pays démocratiques considérés, d'une manière générale, comme sûrs, il est tout à fait possible de rencontrer des situations où tous les individus, ou groupes d'individus, ne sont pas protégés. Les circonstances propres au demandeur doivent toujours être prises en compte. Il est difficile de voir comment cela peut être pleinement possible dans le cadre des procédures accélérées de 48 heures qui prévoient des entretiens simplifiés, même s'il semble qu'une certaine flexibilité s'applique en Norvège.
30. Afin de garantir un examen approfondi des demandes en deuxième instance, le Commissaire encourage la Commission de recours à interpréter les termes de l'article 38b(2) de la loi sur l'immigration relatif aux « dossiers ne soulevant aucun doute substantiel » de telle manière que les appels qui méritent d'être entendus le soient par la Commission de recours siégeant en plénière.
31. Le Commissaire se félicite de l'abandon partiel de la politique qui consistait à priver les demandeurs d'asile déboutés de toute assistance sociale à partir de la date à laquelle ils avaient reçu l'ordre de quitter le pays. La nouvelle politique, qui prend en compte les perspectives réalistes de retour du demandeurs d'asile déboutés, est une amélioration. La politique visant à faciliter les retours volontaires va dans le bon sens et doit être encouragée.
32. L'intérêt supérieur de l'enfant doit guider les autorités dans toutes les décisions qu'elles prennent concernant des mineurs. Le Commissaire salue les recommandations de 2004 de

la Commission de tutelle d'adopter une nouvelle loi sur les tutelles et proposant des règles spécifiques pour les mineurs non accompagnés lorsqu'ils sont demandeurs d'asile ou

réfugiés. Les décisions relatives au regroupement familial pour les mineurs non accompagnés devraient être guidées par l'intérêt supérieur de l'enfant plutôt que par le type de permis de séjour délivré au mineur.

3. Action contre le racisme, la xénophobie et la discrimination

33. Dans le rapport rendu à l'issue de sa visite, le Commissaire s'était déclaré préoccupé par certaines manifestations de racisme et de discrimination, en particulier à l'égard des immigrés et des réfugiés et il avait pris note du Plan d'action pour la lutte contre le racisme et la discrimination (1998-2001). Il avait exprimé l'espoir de voir la protection contre la discrimination effectivement renforcée par l'adoption d'une nouvelle loi sur la discrimination ethnique, qui était à l'étude.

Évolution de la situation et mesures adoptées

34. Plusieurs mesures ont été adoptées par le Gouvernement pour lutter contre le racisme et la discrimination¹⁷. Dans la continuité du précédent Plan d'action pour la lutte contre le racisme et la discrimination, le Gouvernement norvégien a adopté un nouveau Plan d'action national de lutte contre le racisme et la discrimination pour la période 2002-2006. Ce plan concerne la population immigrée, les minorités nationales et les peuples autochtones de Norvège. Le Gouvernement a également reconnu que certains groupes étaient particulièrement touchés, du fait qu'ils cumulaient les motifs de discrimination.
35. Le Plan d'action décrit les principales difficultés auxquelles les groupes mentionnés ci-dessus doivent faire face et définit des mesures concrètes pour y répondre. Au nombre de ces difficultés figure le niveau élevé de chômage parmi les immigrés non-occidentaux, qui est sensiblement plus élevé que chez les autochtones et les immigrés issus des pays occidentaux. Le Plan relève que la plupart des cas traités par le Centre de lutte contre la discrimination ethnique (SMED) concerne la discrimination au travail. De plus, des cas de discrimination au sein de la police et du système judiciaire ont été identifiés, mais les organes chargés de les traiter n'ont pas toujours l'expertise requise pour le faire. Il existe aussi une forte discrimination sur le marché immobilier.
36. Le Plan d'action énonce plusieurs mesures concrètes pour résoudre ces difficultés. À titre d'exemple, on peut citer l'une des mesures relatives à l'emploi, qui fait obligation aux instances gouvernementales d'encourager les candidatures de personnes issues de l'immigration à leurs offres d'emploi et de convoquer au moins un candidat issu de l'immigration à un entretien pour le poste à pourvoir. Cette mesure a été introduite en 2004 après un projet pilote de deux ans. Le SMED a bien accueilli cette mesure, considérant qu'elle illustre bien les résultats concrets produits par le Plan d'action.
37. Un mécanisme de suivi du Plan d'action, constitué par un comité à composition élargie, incluant des ONG, a été mis en place pour contrôler la mise en œuvre des mesures prévues. L'évolution de cette mise en œuvre peut être suivie sur le site du Ministère compétent, actuellement le Ministère du travail et de l'inclusion sociale. Au cours de sa visite de suivi, le bureau du Commissaire a été informé par les autorités que la plupart des mesures du Plan d'action avaient déjà été mises en œuvre ou qu'elles étaient en cours d'application.

¹⁷ Ces mesures sont décrites en détail dans les 17^{ème} et 18^{ème} rapports périodiques présentés par la Norvège conformément à l'article 9 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, septembre 2005.

38. Depuis la visite du Commissaire en 2001, le cadre institutionnel et législatif de la lutte contre la discrimination et le racisme a été renforcé. C'était aussi une des mesures prévues par le Plan d'action du Gouvernement. Une nouvelle loi sur l'interdiction de la discrimination fondée sur l'origine ethnique, la religion et les convictions (la loi anti-discrimination) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006¹⁸. La Norvège a aussi signé le Protocole 12 à la Convention européenne des droits de l'homme, sur la lutte contre la discrimination, mais ne l'a pas encore ratifié.
39. La loi interdit la discrimination fondée sur l'appartenance ethnique, l'origine nationale, familiale, la couleur de la peau, la langue et la religion ou les convictions. Elle couvre tous les domaines de la société, à l'exception de la vie familiale et des relations personnelles. La loi interdit tant la discrimination directe que la discrimination indirecte, le harcèlement et les comportements consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination à l'encontre d'une personne. Un traitement spécial favorable (discrimination positive) contribuant à la réalisation de l'objectif de la loi ne constitue pas une discrimination. La loi dispose que ce type de traitement différencié devra prendre fin une fois que son objectif aura été atteint. Une disposition sur le partage de la charge de la preuve a été incluse dans la loi. En cas d'atteinte au principe d'interdiction, la loi prévoit des sanctions civiles – réparation, versement de dommages et intérêts – ainsi qu'un mécanisme spécial (voir § 40) destiné à contrôler et accompagner l'application de la loi. Dans le respect du droit à une procédure légale régulière, les décisions afférentes à la réparation et au versement de dommages et intérêts sont rendues par les tribunaux.
40. L'institution du Médiateur pour l'égalité et contre la discrimination¹⁹, créée par une autre loi, a commencé à travailler le 1^{er} janvier 2006. Elle a pour mandat d'encourager et de contrôler le respect de la nouvelle loi anti-discrimination, ainsi que de l'interdiction de la discrimination fondée sur le genre. Le Médiateur pour l'égalité des hommes et des femmes, le Centre pour l'égalité entre les hommes et les femmes et le Centre de lutte contre la discrimination ethnique (SMED) ont été intégrés dans la nouvelle institution du Médiateur. Lorsqu'il reçoit une plainte faisant état d'une discrimination, ce nouveau Médiateur pour l'égalité et contre la discrimination peut publier une déclaration indiquant s'il a été porté atteinte au principe d'interdiction énoncé par la loi. Il ne peut pas apporter d'assistance juridique, ce qui faisait partie autrefois du mandat du SMED, mais doit conseiller les victimes de discrimination pour qu'elles reçoivent la meilleure assistance possible.
41. Si les parties ne parviennent pas à trouver un accord après que le cas ait été soumis au Médiateur, le plaignant peut saisir le nouveau Tribunal pour l'égalité et contre la discrimination, qui a le pouvoir d'ordonner des mesures visant à empêcher la pratique discriminatoire. Si les circonstances discriminatoires persistent, il est aussi possible pour le Tribunal pour l'égalité et contre la discrimination de rendre une injonction afin de faire cesser ou de corriger ces circonstances ou de prendre toute autre mesure nécessaire afin de faire respecter la loi. Le nouveau Médiateur pour l'égalité et contre la discrimination peut rendre une déclaration sur la base des discriminations alléguées. Le Tribunal peut ordonner des amendes coercitives lorsque ses décisions ne sont pas mises en œuvre.

¹⁸ L'objectif de cette nouvelle loi anti-discrimination est de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes, de garantir l'égalité des chances et des droits et de prévenir la discrimination fondée sur l'appartenance ethnique, l'origine nationale, familiale, la couleur de la peau, la langue, la religion ou la conviction.

¹⁹ Selon la traduction non officielle de la loi sur l'interdiction de la discrimination fondée sur l'appartenance ethnique, la religion, etc. (la loi anti-discrimination), le nouveau mécanisme d'application comprend les institutions appelées Médiateur pour l'égalité et contre la discrimination et Tribunal pour l'égalité et contre la discrimination.

42. Les amendements au Code pénal (article 135a) qui sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2006 ont renforcé le système pénal dans le domaine de la lutte contre les expressions de haine raciale et la discrimination. La peine maximale encourue en cas d'atteinte à l'article 135a du Code pénal est passée de deux à trois années d'emprisonnement. La culpabilité peut maintenant être établie en cas de négligence grave et le champ de l'article 135a a été élargi. L'article 135a s'applique aux déclarations à la radio ou à la télévision, sur Internet ou sur des affiches et ce, que la déclaration touche effectivement le public ou pas, alors que les dispositions précédentes retenaient cette exigence.

Conclusions

43. Le Commissaire se félicite des progrès importants réalisés dans la mise en œuvre du Plan national de lutte contre le racisme et la discrimination ainsi que de son système de contrôle transparent et exhaustif mené en coopération avec les ONG et les groupes relevant de son champ d'action. Cette approche sérieuse atteste clairement de l'importance que les autorités norvégiennes attachent à la lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination. Comme le souligne le Plan d'action, il y aura toujours de nouveaux défis à relever, et la lutte contre le racisme et la discrimination implique un effort constant, ciblé et durable.
44. Le Commissaire se félicite du renforcement du cadre législatif et institutionnel dans le domaine de la lutte contre la discrimination ainsi que de la création d'institutions nationales pour l'égalité, faciles d'accès, pour faire appliquer la loi interdisant toute discrimination fondée sur l'appartenance ethnique et le genre. Le Commissaire considère que le message fort transmis par le législateur à travers l'adoption de la nouvelle loi sur la discrimination fondée sur l'appartenance ethnique, ainsi que les amendements au Code pénal sur les expressions de haine raciale, contribueront aussi à prévenir la discrimination et à faire comprendre que la discrimination et les actes ou expressions racistes sont illégaux et, dans de nombreux cas, constitutifs d'infractions pénales.

4. Minorités nationales et peuples autochtones

45. Dans son rapport, le Commissaire relevait que, d'une manière générale, la législation existante offrait une bonne protection aux minorités nationales. De nouvelles améliorations étaient toutefois nécessaires pour garantir la protection des langues et des droits culturels des minorités²⁰. En ce qui concerne les Sami, le Commissaire notait dans son rapport que le statut juridique du peuple sâme s'était considérablement amélioré depuis les modifications de la Constitution en 1988 et l'adoption d'une loi établissant le cadre général du Parlement en 1987.

Évolution de la situation et mesures adoptées

46. Depuis la visite du Commissaire en 2001, plusieurs mesures ont été adoptées pour renforcer le dialogue entre les minorités et les autorités. En 2003, un « Forum de contact entre les minorités nationales et les autorités » a été mis en place et des réunions bilatérales ont été organisées de façon plus fréquente. Les autorités norvégiennes ont aussi pris plusieurs mesures pour améliorer la situation légale et pratique des minorités en ce qui concerne leur droit à la langue, à la culture et à l'éducation²¹.

²⁰ Les groupes considérés comme des minorités nationales en Norvège sont les Juifs, les Kven, les Roms ou Gitans, les Romani/Voyageurs et les Skogfinn.

²¹ Pour des informations détaillées fournies par la Norvège, voir le deuxième rapport présenté par la Norvège conformément à l'article 25, paragraphe 1, de la Convention cadre pour la protection des minorités nationales, octobre

47. Pendant leur visite de suivi, les membres du bureau du Commissaire ont rencontré des représentants des minorités nationales pour entendre leur point de vue sur ces dernières évolutions. Les représentants des minorités ont reconnu qu'ils recevaient un soutien plus important, ce qui avait déjà amélioré leur situation à de nombreux égards. Ils ont aussi reconnu que les deux parties faisaient des efforts et que ces efforts étaient bénéfiques. La mise en place du « Forum de contact entre les minorités nationales et les autorités » avait amélioré l'échange d'informations, mais il fallait davantage de réunions bilatérales pour pouvoir discuter de manière spécifique de la situation de chaque groupe minoritaire. Selon le sentiment général, beaucoup de choses avaient été faites ces dernières années, mais certains problèmes n'avaient pas encore été abordés et des financements supplémentaires étaient nécessaires pour développer des activités visant à restaurer et à préserver les cultures, les langues et le patrimoine des minorités. À cet égard, l'éducation des minorités revêtait une importance particulière. Les représentants des minorités reconnaissaient également les progrès réalisés dans la prise en compte des injustices dont certaines minorités ont souffert dans le passé²².
48. La question de l'éducation religieuse dans les écoles a été mentionnée, en référence à une décision récente du Comité des droits de l'homme de l'ONU²³. Les autorités norvégiennes ont informé le bureau du Commissaire de leurs efforts pour réformer l'enseignement de la religion et de la morale dans le sens du respect des principes d'objectivité et de neutralité.
49. Le statut juridique du peuple dame s'est considérablement amélioré au cours des dernières décennies. Les prérogatives du Parlement dame ont été renforcées. Le droit de recevoir un enseignement en langue dame est mieux respecté, et la langue dame est plus souvent utilisée dans les relations officielles et dans les médias publics. La Norvège reste le seul pays ayant une population dame à avoir ratifié, dès 1990, la Convention n° 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes.
50. En revanche, les questions liées au droit de propriété sur la terre et sur les ressources aquatiques restent au cœur de discussions difficiles et de larges consultations. Dans ce contexte, l'adoption de la loi sur le Finnmark en 2005 pose un jalon important dans le processus de renforcement du droit du peuple sâme de participer aux processus décisionnels relatifs à la gestion de la terre et des ressources naturelles dans les régions qu'il occupe. La loi sur le Finnmark reconnaît expressément que le peuple dame a acquis des titres de propriété sur les terres qu'il a utilisées de manière collective pendant une

2005, ACFC/SR/II(2005)005. Voir aussi le Troisième rapport périodique présenté par la Norvège au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe conformément à l'article 15 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, mai 2005.

²² En avril 2005, le Storting (NdT : le Parlement norvégien) a adopté un mécanisme d'indemnisation, fondé sur le rapport du Gouvernement n° 44 (2003-2004) : un mécanisme d'indemnisation pour les enfants de la guerre et des mécanismes d'indemnisation pour les Romani/Voyageurs et les Sami et Kven âgés qui ont eu une scolarité déficiente.

²³ Le Comité des droits de l'homme de l'ONU s'est prononcé sur l'enseignement de la religion en Norvège dans sa communication du 3 novembre 2004. Il a considéré que la dispense partielle d'enseignement de la matière intitulée CKREE (Connaissance chrétienne et éducation religieuse et morale) constituait une violation de l'article 18 paragraphe 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, sur la liberté des parents d'assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants. L'éducation publique incluant l'enseignement d'une religion ou d'une conviction particulière est incompatible avec l'article 18 à moins qu'elle ne prévoit des exemptions ou des possibilités de choix non discriminatoire correspondant aux vœux des parents. Le Comité conclut que l'enseignement de la matière intitulée « Connaissance chrétienne et éducation religieuse et morale » ne peut pas être considérée comme répondant aux critères de neutralité et d'objectivité sauf si le système de dispense aboutit en fait à une situation où l'enseignement dispensé à ces enfants est neutre et objectif.

longue période. Cependant, la loi est ethniquement neutre, dans la mesure où elle ne fait pas de distinction entre les droits acquis de cette manière par la population d'origine, et les droits acquis par les personnes appartenant à d'autres groupes ethniques, comme les Norvégiens ou les Kvens.

51. La loi institue un nouvel organe indépendant, le Domaine du Finnmark, auquel sera transféré le droit de propriété sur les terres relevant pour l'instant de l'État dans le Comté du Finnmark. Le Domaine du Finnmark constituera une entité juridique indépendante du gouvernement central, lequel ne sera pas habilité à lui donner des instructions concernant ses activités. Il sera chapeauté par un conseil composé d'un nombre égal de membres élus par le Parlement d'origine et par le Conseil du Comté du Finnmark. Outre l'influence qu'il peut exercer sur la composition du conseil, le Parlement d'origine est habilité à émettre des directives en vue d'étudier les répercussions que les changements opérés dans l'utilisation de terres non cultivées ont pu avoir sur la culture d'origine, l'élevage du renne, l'activité commerciale et la vie sociale.
52. En mai 2005 ont été adoptées les règles de procédure (« Procédures de consultation entre les autorités centrales et le Parlement d'origine ») qui formalisent la pratique établie et donnent des indications sur la façon dont les Sami, en tant que peuple autochtone, doivent être consultés sur les questions qui les touchent directement.

Conclusions

53. Le Commissaire se félicite de la tenue d'un dialogue de plus en plus nourri entre les minorités et les autorités norvégiennes ainsi que du soutien financier apporté par le Gouvernement pour la réalisation concrète des droits linguistiques et culturels des minorités. C'est dans ce cadre de coopération que des solutions devront être trouvées pour les questions qui restent en suspens. De plus, le renforcement général de la législation anti-discrimination et du cadre institutionnel mentionné plus haut apportera une plus grande protection aux personnes appartenant à des minorités.
54. Il faut saluer tout particulièrement les progrès importants réalisés sur des questions difficiles relatives aux droits des Sami. La loi sur le Finnmark offre un bon cadre légal au processus décisionnel et à la gestion de la terre et des ressources naturelles dans le Comté du Finnmark. L'accord de mai 2005 sur les procédures de consultations constitue également une évolution positive, qui met en évidence une fois encore l'engagement sincère des autorités norvégiennes à respecter les droits des Sami en tant que peuple autochtone.

5. Réponses apportées à la violence à l'égard des femmes

53. La question de la violence à l'égard des femmes n'a pas été abordée dans le premier rapport du Commissaire sur la Norvège, en 2001, elle n'en occupe pas moins une place importante dans les rapports qu'il a rédigés par la suite sur d'autres pays. Dans un souci d'exhaustivité, cette question a été traitée lors de la visite de suivi du bureau, de façon à refléter les dernières évolutions intervenues dans le pays.

54. La question principale abordée dans ce rapport, et aussi la plus difficile, est celle de la violence contre les femmes dans la sphère privée. Cependant, il convient de noter que le Gouvernement a pris plusieurs initiatives pour lutter contre les mariages forcés, les mutilations génitales féminines et les violences physiques et sexuelles exercées sur des enfants.
55. Le Gouvernement norvégien reconnaît que la violence contre les femmes dans la sphère privée demeure un grave problème de société et constitue une atteinte aux droits humains en Norvège²⁴. Il est difficile d'évaluer avec précision l'étendue du problème, mais les autorités reconnaissent qu'il est plus répandu que l'on ne croit en général. Selon la première étude réalisée par le ministre de la justice et de la police, 27% des femmes interrogées avaient été victimes de violence et près de 10% avaient été victimes de violences graves dans la sphère privée. Une étude récente, réalisée par le ministre de la justice et de la police pendant l'été 2005, confirme la gravité du problème²⁵. Selon cette étude, environ 85% des victimes de violence sont des femmes et 85% des agresseurs sont des hommes. Dans 70% des cas répertoriés, les agresseurs étaient les conjoints ou ex-conjoints.
56. Afin de mieux connaître le problème, un centre national d'information sur la violence et le stress traumatique, doté d'une section spéciale sur la violence, la violence familiale et les abus sexuels a été créé le 1^{er} janvier 2004. Son objectif est de développer la recherche et la formation sur la violence et le stress traumatique et de conseiller les services publics.
57. Il n'existe pas de législation spécifique sur la violence domestique et ce sont les dispositions générales du Code pénal qui s'appliquent. Récemment, un groupe de travail a examiné les dispositions pénales existantes afin de déterminer si elles étaient suffisantes pour appréhender la complexité des cas de violence contre les femmes et les enfants dans la sphère privée. Depuis 1995, il est possible de prononcer des mesures d'éloignement contre les agresseurs ; 500 mesures d'éloignement environ sont prises chaque année. Outre les mesures d'éloignement, les systèmes d'alerte sont également nécessaires, pour permettre aux victimes de bénéficier d'un accès immédiat aux services de police et d'urgence dans les cas où elles ont besoin de recevoir une protection particulière contre l'agresseur.
58. Le Gouvernement a pris un certain nombre de mesures contre la violence à l'égard des femmes. Le premier Plan d'action national, intitulé « Violence contre les femmes » a été présenté par le Gouvernement en 1999. D'après les autorités norvégiennes, il a produit plusieurs résultats : la violence domestique est devenue plus visible, les services d'assistance ont été améliorés, l'expertise s'est développée au sein de la police, des services juridiques, des services de santé, des services sociaux, au sein des foyers pour les femmes et des autres services concernés.
59. À partir de cette expérience, un second Plan d'action sur la violence domestique a été élaboré (2004-2007). Ce nouveau Plan d'action vise à faire en sorte que les victimes de violence soient prises au sérieux. Il accorde aussi une attention croissante aux auteurs de

²⁴ Pour une description complète de l'étendue, des causes et des conséquences de la violence contre les femmes et les enfants dans la sphère privée, voir le Rapport n° 29 au Storting (2002-2003) "The Obligations of Family life and Parenthood", dans NOU 2003:31 Retten til et live uten vold (Rapport officiel norvégien « Le droit à une vie sans violence ») et dans « Couple Violence – different perspectives. Results from the first national survey in Norway », NIBR Report 2005 :3.

²⁵ Etude du Ministère de la justice, juillet 2005.

violence et à la responsabilité qui leur incombe de changer de comportement. Le Plan d'action poursuit quatre objectifs : améliorer le niveau de coopération et de connaissance des services d'assistance aux victimes ; développer la sensibilisation sur la violence domestique et favoriser sa prévention en encourageant les changements d'attitude ; offrir aux victimes de violences domestiques l'aide, la protection et le soutien dont elles ont besoin ; et casser la spirale de violence en renforçant les programmes de soin destinés aux agresseurs. La grande majorité des services auxquels les victimes de violence ont affaire étant fournie par les municipalités, de nombreuses mesures prévues par le Plan d'action visent à renforcer les capacités au niveau local. Les services fournis par les ONG, les groupes d'entraide et autres acteurs, que l'on peut qualifier de services de proximité, sont importants parce qu'ils sont complémentaires des services publics. Le Plan d'action accorde une attention particulière aux besoins des femmes immigrées victimes de violence²⁶.

60. Les représentants de la société civile ont critiqué les mesures adoptées par le Gouvernement, considérant qu'elles n'accordaient pas suffisamment d'importance à l'assistance et au soutien concret des victimes. Elles ont également souligné les lacunes des mesures destinées à lutter contre la violence à l'égard des femmes au plan local. Il semblerait souhaitable de renforcer la coordination et l'application du Plan d'action au niveau local²⁷. Les ONG ont aussi exprimé leur inquiétude concernant la situation de vulnérabilité des femmes immigrées qui, parce qu'elles étaient victimes de violence conjugale, ont divorcé avant d'avoir vécu trois années en Norvège, et qui risquent ainsi de perdre leur titre de séjour.

Conclusions

60. Le Commissaire se félicite des efforts entrepris par le Gouvernement pour lutter contre la violence contre les femmes dans la sphère privée. Les mesures prévues par le Plan d'action pour développer les compétences au plan local en matière de lutte contre la violence à l'égard des femmes et pour permettre une meilleure coordination à tous les niveaux apportent déjà une réponse à certaines des critiques exprimées par la société civile. Les autorités doivent poursuivre leurs efforts et accorder une attention particulière aux besoins des femmes immigrées.

6. Réponses apportées à la traite des êtres humains

61. Le premier rapport du Commissaire sur la Norvège n'abordait pas non plus le problème de la traite des êtres humains. En revanche, les rapports qu'il a rédigés par la suite sur d'autres pays accordent une attention particulière à la législation incriminant la traite et l'utilisation de services ainsi qu'à la protection des victimes. Dans un souci d'exhaustivité, il est sans doute utile d'examiner les évolutions intervenues en Norvège dans ce domaine.
62. La Norvège est d'abord un pays de destination pour les victimes de la traite, principalement à des fins de prostitution et d'exploitation sexuelle. On connaît mal la nature exacte et l'ampleur du problème, mais on sait qu'il existe des cas de traite. Le nombre de cas donnant lieu à une enquête et à des poursuites reste faible. La première affaire importante de traite était pendante devant la justice au moment de la visite de suivi.

²⁶ D'après les statistiques des foyers, 48% des victimes hébergées dans des foyers pour femmes sont issues de l'immigration.

²⁷ Amnesty International Norvège, Report on Norwegian's municipalities' actions towards violence against women, août 2005.

Les victimes sont principalement des femmes, parfois des mineurs, parmi lesquels une majorité de femmes étrangères. Les amendements apportés au Code pénal (article 224) en avril 2003 sont fondés sur la Convention des Nations Unies contre le crime organisé transnational et le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir le trafic des personnes, en particulier des femmes et des enfants (Protocole de Palerme). La Norvège a signé la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains mais ne l'a pas ratifiée.

63. La Norvège a mis en œuvre son premier Plan d'action pour lutter contre la traite des femmes et des enfants de 2003 à 2005. Sur la base de cette expérience, un second Plan d'action contre la traite des êtres humains a été élaboré pour la période allant de 2005 à 2008. Les autorités norvégiennes reconnaissent qu'il a été difficile d'identifier les victimes jusqu'à présent et que la période de réflexion de 45 jours accordée aux victimes avant l'expulsion est rarement utilisée, ce qui pourrait indiquer que les critères et la procédure sont trop stricts. Cependant, quelques victimes de la traite se sont vu accorder l'asile ou un permis de séjour pour des raisons humanitaires ces dernières années²⁸. Plusieurs mesures concrètes sont prévues par le nouveau Plan d'action pour améliorer l'assistance et la protection des victimes. Le Plan d'action comprend aussi des mesures de prévention, une meilleure coordination et une coopération internationale renforcée, et le budget prévu pour sa mise en œuvre sur trois ans est de 100 millions de couronnes²⁹.

Conclusions

64. Les mesures exhaustives prévues dans le nouveau Plan d'action contre la traite des êtres humains et les efforts engagés pour rendre les services accessibles à toutes les victimes constituent des points positifs. Il faudrait entreprendre des recherches pour comprendre pourquoi la règle prévoyant une période de réflexion avant l'expulsion n'est que rarement appliquée, et remédier à cette situation. Le Commissaire note avec satisfaction les informations reçues par les autorités norvégiennes indiquant que le gouvernement considère actuellement les possibilités de rendre moins strictes les conditions d'obtention d'une période de réflexion. Les efforts du Gouvernement norvégien pour lutter contre la traite des êtres humains aux plans national et international au moyen de programmes d'assistance et de coopération doivent être soulignés. Dans ce contexte, la ratification, dans un bref délai, de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains ne devrait pas soulever de difficulté et est fortement encouragée.

²⁸ En 2005, 2 victimes de la traite des êtres humains avaient obtenu l'asile, 3 avaient reçu un permis de séjour pour des raisons humanitaires et une avait vu sa demande rejetée. Au total, au moment de la visite de suivi, 4 femmes avaient obtenu l'asile, 2 avaient reçu un permis de séjour humanitaire, une avait eu un permis de séjour temporaire et 6 demandes avaient été rejetées.

²⁹ 100 million de kronor représentent environ 12,3 million d'Euro.

