



COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME

CONSEIL DE L'EUROPE



Strasbourg, le 30 avril 2008

CommDH(2008)9
Original : anglais

RAPPORT DU

COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME
M. THOMAS HAMMARBERG

SUR SA VISITE EN IRLANDE

26 – 30 novembre 2007

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

Table des matières

1. Introduction	4
2. Système national de protection des droits de l'homme	5
2.1 Statut des normes internationales en matière de droits de l'homme.....	5
2.2. La Constitution irlandaise et le projet de réforme.....	6
2.3 Le pouvoir judiciaire et l'accès à la justice.....	6
2.4 Systèmes de réclamation et structures des droits de l'homme.....	8
2.5 Police.....	10
2.6 Société civile.....	11
2.7 Education aux droits de l'homme.....	12
2.8 Coordination nationale des questions relatives aux droits de l'homme.....	13
3. Droits des enfants	14
3.1 Réforme constitutionnelle.....	15
3.2 Châtiments corporels.....	16
3.3 Enfants séparés et disparus.....	17
3.4 Accès à l'éducation.....	19
3.5 Accès aux soins en santé mentale.....	20
4. Justice des mineurs	22
4.1 Système de justice des mineurs.....	22
4.2 Détention.....	24
5. Non-discrimination et droits des femmes	25
5.1 Cadre juridique et institutionnel.....	25
5.2 Discrimination fondée sur le sexe et droits des femmes.....	27
5.3 Violence à l'égard des femmes.....	28
6. Mesures de lutte contre le racisme et la xénophobie	30
7. Situation des Gens du voyage	31
8. Traitement des migrants et des demandeurs d'asile	34
8.1 Structure actuelle de l'immigration et de l'asile.....	34
100. Au niveau national, la reconnaissance du statut de réfugié est actuellement régie par la loi sur les réfugiés de 1996 et les Règlements des Communautés européennes (éligibilité pour la protection) de 2006. De manière générale, l'immigration est régie par la loi sur les étrangers de 1934, l'Ordonnance sur les étrangers de 1946, les lois sur l'immigration de 1999, 2003 et 2004 et la loi sur les immigrants clandestins (traite) de 2000. La citoyenneté est régie par la loi sur la nationalité et la citoyenneté irlandaises, modifiée en 2005 suite à un amendement à la Constitution qui a supprimé les garanties constitutionnelles d'octroi de la citoyenneté irlandaise aux personnes nées en Irlande de parents non Irlandais. Sur le plan administratif, ce sont le bureau du commissaire des demandes des réfugiés (<i>Office of the Refugee Applications Commissioner – ORAC</i>) et le tribunal d'appel des réfugiés (RAT) qui s'occupent du traitement des demandes d'asile. Le RAT est un mécanisme indépendant chargé de traiter les recours en matière d'asile qui lui sont soumis par l'ORAC, mais a fait l'objet de critiques pour diverses raisons, notamment le manque de visibilité et les allégations de partialité de la part des membres du conseil, qui sont rémunérés au nombre d'affaires traitées. Le projet de loi sur l'immigration, la	

résidence et la protection prévoit la création en lieu et place du RAT d'un nouveau tribunal indépendant de contrôle de la protection. Cette nouvelle instance, qui sera chargée d'améliorer la transparence et la cohérence, pourrait disposer de membres à temps plein. Elle pourra également publier certaines décisions en fonction de leur pertinence générale.

34

8.2 <i>Le projet de loi sur l'immigration, la résidence et la protection</i>	35
8.3 <i>Demandeurs d'asile</i>	36
8.4 <i>Regroupement familial</i>	37
9. Lutte contre le terrorisme : restitutions extraordinaires	38
10. Recommandations	40
ANNEXE 1	43
Liste des autorités, organisations de la société civile et institutions rencontrées ou consultées	43
ANNEXE 2	46
Réponse du gouvernement irlandais	46
<i>[en anglais uniquement]</i>	46

1. Introduction

1. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, M. Thomas Hammarberg, a effectué une visite officielle en Irlande du 26 au 30 novembre 2007 sur l'invitation du gouvernement irlandais. Cette visite s'inscrit dans le cadre des missions régulières qu'il effectue dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe afin d'évaluer le respect effectif des droits de l'homme par ces pays¹. Le Commissaire était accompagné de M. Lauri Sivonen, Mme Silvia Grundmann et M. Stefano Montanari, membres de son bureau.
2. Au cours de sa visite, le Commissaire a rencontré Bertie Ahern, Premier ministre, Dermot Ahern, ministre des Affaires étrangères, Brian Lenihan, ministre de la Justice, de l'égalité et de la réforme du droit, John Gormley, ministre de l'Environnement, du patrimoine et de l'administration locale, Mary Harney, ministre de la Santé et de l'enfance, Brendan Smith, ministre d'Etat à l'enfance et Conor Lenihan, ministre d'Etat à l'intégration. M. Hammarberg s'est rendu à Dublin et à Cork et s'est entretenu avec des représentants des pouvoirs locaux, des parlementaires, des membres du pouvoir judiciaire, des médiateurs spécialisés, des membres de la Commission irlandaise des droits de l'homme (*Irish Human Rights Commission – IHRC*) et des représentants de la société civile. Il est également intervenu à Dublin à la Conférence annuelle de l'IHRC sur les droits de l'homme et s'est adressé à Cork aux participants d'un séminaire sur la tutelle et les enfants migrants organisé conjointement par le Centre pour la justice pénale et les droits de l'homme (*Centre for Criminal Justice and Human Rights*) du collège universitaire de Cork et le Conseil irlandais pour les réfugiés (*Irish Refugee Council*). Il a également visité plusieurs établissements et lieux présentant un intérêt du point de vue des droits de l'homme².
3. Le Commissaire remercie vivement les autorités irlandaises à tous les niveaux pour leur généreuse coopération qui a facilité sa visite, et en particulier le ministre des Affaires étrangères et l'ensemble de son ministère pour l'engagement dont ils ont collectivement fait preuve à l'égard des objectifs de la mission. Il exprime également sa reconnaissance à toutes les personnes qu'il a rencontrées au cours de sa visite pour leur attitude ouverte et leur franchise lors des échanges de vues. Le Commissaire est particulièrement heureux d'avoir pu rencontrer de nombreux représentants de la société civile, qui lui ont fait part de leur expérience et ont exprimé des points de vue fort intéressants sur la situation des droits de l'homme en Irlande.
4. Le présent rapport a pour objet de mettre en évidence les possibilités d'amélioration de la protection et de la promotion des droits de l'homme en Irlande. Dans la lignée du dialogue ouvert engagé avec les autorités compétentes durant la visite du Commissaire, ce rapport devrait servir d'outil pour l'avancement, la coopération et le suivi ultérieurs. Le Commissaire invite les autorités et institutions concernées à mettre à disposition leur expertise collective pour contribuer au renforcement de la protection des droits de l'homme en Irlande. Des efforts permanents sont nécessaires dans tous les Etats membres pour maintenir un niveau élevé de protection des droits de l'homme. Ce travail ne peut être efficace et constructif que s'il est mené dans le cadre d'un dialogue permanent avec toutes les parties prenantes.

¹ Voir le mandat du Commissaire, et notamment l'article 3 (e) de la Résolution (99) 50 sur le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

² Une liste complète des personnes rencontrées et des institutions et établissements visités est annexée au présent rapport.

5. Le présent rapport commence par une brève évaluation du système national de protection des droits de l'homme en Irlande, suivie par plusieurs chapitres traitant de questions spécifiques de droits de l'homme sur lesquelles le Commissaire souhaite revenir. Ce document est basé sur les informations recueillies pendant la visite et sur les déclarations, rapports et statistiques fournis par les autorités et les organisations de la société civile irlandaises. Il mentionne également les rapports pertinents des mécanismes 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'Irlande ne prétend pas constituer une analyse exhaustive de la situation des droits de l'homme en Irlande, mais traite des points que le Commissaire juge prioritaires pour l'amélioration de la protection des droits de l'homme dans le pays.

2. Système national de protection des droits de l'homme

2.1 Statut des normes internationales en matière de droits de l'homme

6. L'Irlande a ratifié la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) en 1953. L'Accord de paix pour l'Irlande du Nord (Accord du Vendredi Saint), qui a été conclu dans le cadre de négociations multipartites le 10 avril 1998, prévoyait la mise en place d'une Commission des droits de l'homme en Irlande ainsi qu'en Irlande du Nord. Selon l'Accord du Vendredi Saint, ces Commissions ont la charge de promouvoir et protéger les droits de l'homme dans leurs juridictions respectives et de travailler de concert afin de promouvoir la protection des droits de l'homme sur l'île d'Irlande.
7. Le 30 décembre 2003, la loi sur la Convention européenne des droits de l'homme est entrée en vigueur incorporant la Convention européenne dans le droit interne sous réserve des dispositions de la Constitution irlandaise de 1937. Depuis, toute personne peut faire valoir les droits et libertés prévus par la Convention européenne devant les tribunaux nationaux, qui font régulièrement appel à ce cadre juridique. Le Commissaire est d'avis que la loi sur les droits de l'homme de 2003 est un instrument essentiel pour la défense et la promotion des droits de l'homme en plus des droits fondamentaux garantis par la Constitution irlandaise de 1937.
8. L'Irlande a ratifié la plupart des instruments internationaux majeurs et des traités du Conseil de l'Europe relatifs aux droits de l'homme, notamment la Charte sociale révisée et son système de réclamations collectives. En 2007, elle a signé la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains et la Convention pour la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels. Le Commissaire se félicite de ces initiatives et encourage vivement l'Irlande à ratifier ces instruments. De même, il invite les autorités irlandaises à ratifier le Protocole n°12 à la CEDH sur l'interdiction générale de la discrimination, ainsi que 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 des Nations Unies, l'Irlande a signé mais pas encore ratifié le Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OP-CAT)³. Le gouvernement irlandais révisé actuellement le droit interne en vue d'y apporter les changements qui permettront de répondre aux critères de l'OP-CAT pour ce qui est du mandat des organes qui constitueront le mécanisme de visite des lieux de détention.

³ L'OP-CAT est entré en vigueur le 22 juin 2006. Il vise à prévenir les mauvais traitements en établissant un système de visites régulières dans les lieux de détention, menées par des organes nationaux et internationaux indépendants.

9. L'Irlande n'a ni signé, ni ratifié la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, la Convention relative au statut juridique du travailleur migrant ou encore la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Le Commissaire invite les autorités irlandaises à réexaminer la question de l'adhésion à ces traités, qui renforceraient la protection des droits des migrants et des étrangers en Irlande.

2.2. La Constitution irlandaise et le projet de réforme

10. La Constitution irlandaise a été adoptée en 1937 par référendum et ne peut être modifiée que de cette manière. Elle établit un Etat indépendant fondé sur une démocratie représentative et garantit les droits fondamentaux énoncés aux articles 40 à 44, droits qui ont été renforcés et étendus par la jurisprudence des juridictions nationales supérieures⁴. Des mesures sont actuellement prises pour opérer une réforme constitutionnelle dans le cadre du programme gouvernemental axé sur l'enfance adopté en juin 2007. Le projet de nouvel article sur l'enfance modifierait le droit pénal et le droit de la famille actuellement en vigueur et servirait à renforcer la protection des enfants. Une commission mixte de l'*Oireachtas* (Parlement) a été créée pour en examiner la formulation et faire d'autres recommandations⁵.

2.3 Le pouvoir judiciaire et l'accès à la justice

11. Le système judiciaire irlandais se compose de juridictions supérieures et inférieures. Les juridictions supérieures, c'est-à-dire la Cour suprême et la Haute Cour, ont été établies directement en vertu de la Constitution irlandaise. La Cour suprême est qualifiée de « juridiction de dernier ressort » et doit entendre tous les recours à l'exception de ceux où une législation spécifique les limite à des points de droit. Ses décisions quant à l'interprétation de la Constitution et du droit sont définitives et sans appel. La Haute Cour est également habilitée à interpréter la Constitution, sa principale fonction étant d'examiner les affaires les plus graves en matière civile et pénale ainsi que certains appels des juridictions inférieures. Lorsqu'elle siège en tant que juridiction pénale, elle porte le nom de cour pénale centrale, et ses procès se déroulent devant un jury. Les juridictions inférieures ont été établies par le droit commun. En matière pénale, les tribunaux d'arrondissement (*circuit courts*) décident de la culpabilité de l'accusé avec un jury public. La juridiction pénale des tribunaux de district (*district courts*) est limitée aux affaires mineures qui peuvent être jugées rapidement et sans jury. Lorsqu'ils entendent des affaires impliquant des enfants, les tribunaux de district sont qualifiés de tribunaux pour enfants (*children court*). En raison de l'importance des affaires dans les secteurs de Dublin, Cork, Limerick et Waterford, il existe des tribunaux de district jugeant uniquement en formation de tribunaux des enfants. Les tribunaux pour enfants examinent les accusations portées contre les enfants de moins de 18 ans à l'exception de celles que le juge décide de transférer au tribunal d'arrondissement en raison de leur gravité ou d'autres circonstances particulières. Dans les tribunaux pour enfants, les procédures sont simplifiées si les parents de l'enfant ou le jeune en question ont été informés de leur droit à être jugé par un jury et y ont renoncé.

⁴ Parmi ces droits constitutionnels, on trouve : l'égalité devant la loi, le droit à la vie, le droit à un procès avec jury, le droit au respect de l'intégrité corporelle, la liberté de circulation, la liberté personnelle, la liberté d'expression, la liberté de réunion, la liberté d'association, la liberté religieuse, les droits de la famille, les droits de propriété, le droit d'exercer un métier, l'inviolabilité du domicile, le droit à un procès équitable et le droit au respect de la vie privée.

⁵ Pour plus d'informations, voir section 3.1.

12. La Constitution prévoit également la création de tribunaux d'exception pour garantir l'efficacité de l'administration de la justice lorsque les tribunaux de droit commun ne sont pas compétents. Le seul exemple existant est la juridiction d'exception en matière pénale qui juge les personnes accusées d'appartenir à des organisations paramilitaires ou d'être à la tête du crime organisé, généralement sans jury. Enfin, un certain nombre d'autres tribunaux ou organes de décision ont été créés conformément à l'article 37.1 de la Constitution irlandaise. Il s'agit, entre autres, du tribunal pour l'égalité (*Equality Tribunal*)⁶, du tribunal du travail (*Labour Court*), de la commission de la censure (*Censorship Board*) et du tribunal d'appel des réfugiés (*Refugees Appeal Tribunal*)⁷.
13. Dans le contexte de la hausse de l'immigration en Irlande, le Commissaire rappelle que le manque de connaissance des langues locales ne doit pas entraver l'accès à la justice et souligne combien il importe de mettre à disposition des services d'interprétation et de traduction⁸. En outre, l'accès à la justice est souvent conditionné par les ressources financières et par la possibilité d'obtenir une aide judiciaire pour ceux qui ne disposent pas de moyens suffisants. Si le droit à l'aide judiciaire civile est reconnu en Irlande depuis 1979⁹, le système d'aide actuel a été critiqué en raison de son champ d'application limité¹⁰. Dans son plan stratégique 2007-2011, la Commission irlandaise des droits de l'homme insiste sur la nécessité de veiller à ce que les groupes vulnérables (tels que les demandeurs d'asile, réfugiés, travailleurs migrants, minorités ethniques et Gens du voyage, lesbiennes, gays, bisexuels et transsexuels, sans abri, détenus et personnes handicapées) puissent avoir accès à la justice par l'intermédiaire des tribunaux. Les représentants de la société civile ont fait remarquer que les juges ne sont pas toujours suffisamment formés pour prendre en charge les membres de ces groupes ou les enfants. Le Commissaire souligne l'importance d'une formation régulière de tous les membres du pouvoir judiciaire. Il rappelle également que le système d'aide judiciaire doit être complet et accessible, et prendre en considération le coût réel de la vie.
14. Concernant la longueur des procédures judiciaires, le Commissaire note avec satisfaction qu'il n'y a eu que très peu d'affaires dans lesquelles la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à une violation par l'Irlande de la Convention pour durée excessive des procédures. Un service des tribunaux a été créé en 1999 : c'est une agence indépendante chargée de gérer et de soutenir les tribunaux en vue de réduire les temps d'attente, notamment dans les affaires de droit pénal et de droit de la famille. Des juges supplémentaires ont également été nommés. Le rapport « Justice Matters » du Conseil irlandais des libertés civiles (*Irish Council for Civil Liberties – ICCL*) de juillet 2007 conclut que la situation s'est considérablement améliorée avec la création de ce service, tout en exprimant son inquiétude à propos du financement du système judiciaire irlandais. Le Commissaire encourage les autorités irlandaises à suivre l'évolution de la situation pour veiller à ce que la longueur des procédures reste raisonnable.

⁶ Voir section 5.1.

⁷ Voir section 8.1.

⁸ Les autorités irlandaises ont informé le Commissaire que les services judiciaires fournissent des interprètes dans tous les tribunaux pour les migrants et demandeurs d'asile dont l'anglais n'est pas la langue maternelle, que des brochures d'information sont disponibles dans plusieurs langues et que la police vient d'ouvrir un appel d'offre pour fournir systématiquement des services d'interprétation et de traduction.

⁹ Aujourd'hui, l'aide judiciaire repose sur les dispositions de la loi sur l'aide judiciaire civile de 1995.

¹⁰ Voir le rapport « Access to Justice : A Right or a Privilege ? », Free Legal Advice Centres, 2005.

2.4 Systèmes de réclamation et structures des droits de l'homme

15. Le médiateur irlandais (*Ombudsman*), qui est indépendant dans l'exercice de ses fonctions, instruit les réclamations portant sur les décisions administratives des ministères, de la Direction des services de santé (*Health Service Executive*), des pouvoirs locaux et d'*An Post* (la Poste irlandaise)¹¹. Rattaché au Parlement, il est nommé par le Président sur recommandation adoptée par les deux chambres du Parlement. Le médiateur peut étudier une décision à la suite d'une requête individuelle ou de sa propre initiative. Il peut faire des recommandations, mais ses conclusions n'ont pas force obligatoire. Lorsqu'il lui semble que la réponse à une de ses recommandations n'est pas satisfaisante, il peut établir un rapport spécial sur la question, qu'il transmet au Parlement. Aux termes de la loi sur le handicap de 2005, il peut traiter des réclamations portant sur l'accessibilité des bâtiments publics. Il joue également le rôle de Commissaire à l'information, une fonction instaurée par la loi sur la liberté d'information de 1997. Le Commissaire à l'information peut contrôler les décisions des organismes publics concernant les demandes d'accès à l'information.
16. Le médiateur ne peut pas instruire les réclamations portant sur le recrutement ou les conditions de travail, car ces questions relèvent de la compétence du tribunal pour l'égalité. Son mandat n'englobe pas les questions relatives aux étrangers ou aux naturalisations, ni les décisions prises par l'administration des prisons et autres lieux de détention. Le projet de loi (modificative) sur le médiateur qui sera bientôt rendu public prévoit une extension de son mandat. En revanche, il ne semble pas combler les vides précités, bien que le médiateur ait demandé instamment une extension de son mandat à ces questions, son institution étant l'une des rares en Europe à ne pas être compétente en la matière.
17. Le médiateur pour l'enfance (*Ombudsman for Children*) veille à ce que le gouvernement et les autres responsables prennent dûment en considération l'intérêt supérieur de l'enfant dans leurs décisions. Rattaché au Parlement, il est nommé par le Président sur recommandation adoptée par les deux chambres du Parlement. Ses principaux domaines de travail sont l'examen de réclamations, la communication et la participation, la recherche et la politique. Conformément à la loi sur le médiateur pour l'enfance de 2002, le médiateur pour l'enfance n'est pas compétent si une affaire : est ou a déjà été traitée par un tribunal ; se rapporte à des structures de sécurité nationale (notamment la police) ou militaires ; se rapporte au recrutement ou à la nomination de personnel, ou à un contrat de services ou de travail ; concerne des résultats d'examens ; est liée à des décisions portant sur l'asile, l'immigration, la naturalisation ou la citoyenneté ; ou concerne la gestion des prisons et autres lieux de détention (postes de police) à l'exception des centres de détention pour les enfants, auquel cas le médiateur participe aux enquêtes sur leur gestion.
18. Le Commissaire à la protection des données (*Data Protection Commissioner*), qui est rattaché au Parlement, veille au respect des droits des individus énoncés dans les lois sur la protection des données de 1988 et 2003 et à l'exécution des obligations des responsables du traitement des données. Nommé par le gouvernement, il est indépendant dans l'exercice de ses fonctions. Il reçoit et instruit des réclamations individuelles et prend toutes les mesures nécessaires pour y donner suite. Les décisions du Commissaire à la protection des données sont susceptibles d'appel devant les tribunaux d'arrondissement. La loi sur la *Garda Síochána* (la Police irlandaise) de 2005 a instauré une commission indépendante de médiation chargée d'examiner les

¹¹ Ses services avaient traité près de 62 000 réclamations valides à la fin 2004. Le médiateur reçoit également quelque 10 000 demandes du public chaque année.

réclamations relatives à la police. Cette commission remplace la commission des réclamations de la *Garda Síochána* depuis le 9 mai 2007¹². Il y a également un médiateur indépendant chargé des retraites (*Pensions Ombudsman*) et un médiateur pour les forces de défense (*Ombudsman for the Defence Forces*). Enfin, l'autorité pour l'égalité (*Equality Authority*) est un organe indépendant chargé de lutter contre la discrimination et de promouvoir l'égalité des chances, qui a été instauré en 1999 par la loi sur l'égalité en matière d'emploi de 1998 et la loi sur l'égalité de 2000¹³.

19. La Commission irlandaise des droits de l'homme, créée selon l'Accord du Vendredi Saint, est l'institution nationale indépendante chargée des droits de l'homme, conformément principes de Paris¹⁴. En vertu des lois de 2000 et 2001 sur la Commission des droits de l'homme, elle est composée de 15 membres nommés par le gouvernement pour une période de 5 ans, avec au moins 7 membres de chaque sexe. Elle a pour mission de veiller à l'application et à la protection effectives – dans le droit, les politiques et la pratique – des droits fondamentaux de toute personne se trouvant sur le territoire irlandais. Elle peut recommander au gouvernement des mesures visant à renforcer, à protéger et à faire respecter les droits de l'homme. Au plan administratif, elle est actuellement associée au ministère de la Justice, de l'Égalité et de la réforme du droit. De l'avis du Commissaire, l'indépendance et l'impartialité déjà largement reconnues de la Commission nationale irlandaise des droits de l'homme pourraient être renforcées davantage encore en la faisant rendre compte directement au Parlement par la présentation de rapports annuels.
20. Autorité de régulation non officielle, le médiateur de la presse (*Press Ombudsman*) a pris ses fonctions en janvier 2008. Il est nommé par le Conseil de la presse irlandais (*Press Council of Ireland*) et peut être saisi de réclamations du public, auquel cas il examine s'il y a eu violation du code de bonnes pratiques des journaux et périodiques. Il peut également renvoyer des affaires difficiles devant le Conseil de la presse. Ce dernier est composé de 13 membres avec une majorité de sept membres non professionnels, y compris le président, qui sont choisis par une commission des nominations parmi des représentants de la société civile compétents en la matière. Les six autres membres du Conseil de la presse apportent leur expertise dans le domaine de la publication et du journalisme, ainsi que des perspectives représentatives du secteur des médias.
21. Au cours de sa visite, le Commissaire a rencontré les membres de plusieurs structures chargées des droits de l'homme et a été impressionné par leur travail et leur engagement en faveur de la protection des droits de l'homme. Il note toutefois que, du fait de la grande diversité des organismes et pour certains, de leur création récente, le public pourrait éprouver des difficultés à savoir vers lequel s'orienter. Le Commissaire se félicite de ce que chacune de ces structures publie des informations sur son mandat et ses procédures dans un format compréhensible. Cela dit, il encourage les autorités irlandaises à diffuser des informations plus globales et comparatives afin d'aider le plaignant potentiel à choisir le système de réclamation le mieux adapté à son cas. Le Commissaire souligne que l'indépendance des structures chargées des droits de

¹² Pour plus d'informations, voir section 2.5.

¹³ Pour plus d'informations, voir section 5.1.

¹⁴ En 1991, les Nations Unies ont organisé une réunion à Paris avec les représentants des institutions nationales chargées des droits de l'homme de divers pays pour définir un ensemble de principes reconnus au niveau international concernant le statut, les compétences et le fonctionnement de ces institutions. Ces principes ont été adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies (A/RES/48/134, 85^e Session plénière, 20 décembre 1993).

l'homme et leur financement adéquat sont essentiels pour qu'elles soient efficaces et recueillent la confiance du public. Il salue les efforts constants du gouvernement irlandais en matière de financement des institutions chargées des droits de l'homme, et encourage ces dernières à poursuivre leurs initiatives.

22. Le Commissaire a pris connaissance du veto ministériel permettant aux membres du gouvernement de mettre un terme à une enquête menée par le médiateur ou le médiateur pour l'enfance¹⁵. Il comprend que cette disposition n'a pas pour but d'empêcher les deux médiateurs d'examiner de manière approfondie des décisions administratives discrétionnaires, mais plutôt d'exclure des jugements de valeur que le Parlement est mieux à même d'évaluer. Des dispositions compensatoires prévoient que le médiateur est tenu d'informer le plaignant de l'exercice du droit de veto et le ministre de motiver sa demande par écrit au médiateur. Il n'a jamais été fait usage de ce droit de veto dans la pratique. Le Commissaire encourage les autorités irlandaises à réviser la disposition actuelle à des fins de clarté, cette dernière pouvant être considérée comme une entrave à l'indépendance des médiateurs. Il prend également note des vides actuels dans les mandats du médiateur et du médiateur pour l'enfance s'agissant des questions relatives à l'asile, aux migrations et aux lieux de détention. Il fait remarquer que la ratification et la mise en application du Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture (OP-CAT) donneront l'occasion de revoir les mandats actuels des structures chargées des droits de l'homme en vue d'optimiser leur efficacité et leur indépendance et de combler tous les vides restants en matière de protection.

2.5 Police

23. Le Commissaire attache une grande importance au rôle des autorités de police dans la protection des droits de l'homme. Les autorités irlandaises ont été confrontées à de graves allégations de comportement répréhensible de la police par le passé et ont réagi en créant un tribunal spécial en 2002, présidé par le juge Morris ; à ce jour, il a publié cinq rapports qui ont donné lieu à des mesures de réforme visant à renforcer la transparence et l'obligation de rendre compte¹⁶. En 2004 a été publié un rapport d'audit externe portant sur les structures, mesures, processus et comportements stratégiques de la *Garda Síochána* pour le respect des droits de l'homme, établi sur la base du manuel du Conseil de l'Europe « Policing in a Democratic Society – Is your police service a human rights champion ? ». La police met actuellement en œuvre un plan d'action sur les droits de l'homme.

24. Durant la visite du Commissaire, les fonctionnaires de police irlandais ont fait remarquer que les droits de l'homme occupaient une part importante de la formation de la police à tous les niveaux. Les manuels de formation et les textes de référence visent à ce que la police irlandaise puisse exercer ses fonctions d'une manière qui soit compatible avec les obligations qui lui incombent en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme. Des efforts sont déployés pour accroître le recrutement de femmes et de membres de minorités, et notamment les Gens du voyage, dans les services de police.

¹⁵ Le paragraphe 11(4) de la loi sur le médiateur pour l'enfance énonce que « lorsqu'un ministre du gouvernement le demande par écrit [...] le médiateur pour l'enfance n'enquêtera pas, ou cessera d'enquêter sur la décision spécifiée dans la demande ». Cette disposition figure également dans la loi sur le médiateur de 1980.

¹⁶ Parmi ces mesures, un nouveau règlement de discipline (S.I. n°214, 2007) et un règlement sur le signalement confidentiel de la corruption et des fautes professionnelles (S.I. n°168, 2007). Voir également le rapport du CPT sur sa visite en Irlande du 2 au 13 octobre 2006, CPT/Inf(2007)41 du 10 octobre 2007, et la réponse du gouvernement irlandais au rapport, disponible sur le site www.cpt.coe.int.

Un groupe de travail chargé de faire le point sur la formation de la police et d'examiner les possibilités de renforcement des effectifs a également été mis en place.

25. Le Commissaire rappelle que pour assurer le maintien de l'ordre dans une société démocratique, il faut que les autorités de police soient disposées à être contrôlées et tenues responsables de leurs actes. De ce point de vue, des organismes indépendants de contrôle et de réclamation sont particulièrement indiqués. Le Commissaire a été heureux de pouvoir rencontrer un membre de la nouvelle commission de médiation de la *Garda Síochána* (GSOC) créée en mai 2007¹⁷. Cette dernière instruit les réclamations du public concernant la conduite des membres de la *Garda* et les affaires que lui soumet le commissaire de la *Garda*. La commission de médiation est présidée par trois commissaires nommés par le Président irlandais, et est dotée d'un effectif d'environ 80 personnes. La moitié d'entre eux sont des enquêteurs, pour la plupart recrutés à l'étranger afin de préserver l'indépendance de l'organe. Des supports d'information très complets expliquant le rôle de la GSOC sont disponibles en version électronique et papier. Après enquête, la commission peut entreprendre un travail de médiation ainsi que des actions disciplinaires, ou transférer le dossier au procureur si une faute de la police a été mise en évidence. Le Commissaire est d'avis que la commission indépendante de médiation de la police peut servir de modèle à d'autres pays et encourage les autorités irlandaises à poursuivre son développement en se basant sur l'expérience acquise.

2.6 Société civile

26. Le Commissaire a pu observer en Irlande un secteur de la société civile très actif couvrant tous les aspects des droits de l'homme. Au cours de sa visite, il a rencontré de nombreux représentants d'ONG qu'il remercie vivement de lui avoir fait part de leur expérience et des problèmes auxquels ils ont dû faire face dans le domaine des droits de l'homme.
27. En ce qui concerne les restrictions à la non-imposition des dons aux ONG, le Commissaire a conscience que la définition actuelle de « but politique » dans la législation en vigueur est si large qu'elle pourrait constituer un frein aux activités légitimes des ONG. En septembre 2007, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE a recommandé une modification de la loi électorale de 1997 pour limiter cette définition. En outre, on ignore encore si la promotion des droits de l'homme, de l'égalité et de la justice sociale sera considérée comme une fin caritative aux termes du projet de loi sur les œuvres de bienfaisance de 2007 qu'examine actuellement le Parlement.
28. Pour ce qui est du dialogue entre les autorités irlandaises et la société civile, le ministère des Affaires étrangères a établi en 1997 un cadre formel pour des contacts réguliers avec les ONG au travers d'un Comité permanent des droits de l'homme. D'autres ministères interagissent avec la société civile sur des sujets spécifiques. En outre, il existe un projet d'établir un mécanisme de consultation systématique de la société civile dans le domaine de l'intégration au travers d'une *task force*. Durant la visite du Commissaire, plusieurs ONG se sont montrées préoccupées par la réaction des autorités irlandaises après qu'elles ont publiquement mis en question le rôle de l'ONG Pavee Point, qui représente les Gens du voyage et les Roms, dans l'aide humanitaire

¹⁷ La loi sur la *Garda Síochána* de 2005 a instauré une nouvelle commission de médiation indépendante chargée d'examiner les réclamations relatives à la police, conformément aux recommandations passées du CPT (voir CPT/Inf(2002)36, paragraphe 18). La GSOC a reçu 1595 réclamations pour la période s'étendant du 9 mai au 31 octobre 2007 et 210 autres affaires lui ont été soumises en vertu du paragraphe 102(1) de la loi sur la *Garda Síochána* de 2005.

apportée à un groupe de familles rom venant de Roumanie au cours de l'été 2007¹⁸. Un haut fonctionnaire avait été chargé d'examiner le rôle de Pavee Point dans l'affaire, avec des conséquences potentielles sur le financement de l'ONG par le gouvernement.

29. Le Commissaire insiste sur la nécessité d'un dialogue constant et constructif entre les autorités et les représentants de la société civile. Il encourage les autorités irlandaises à favoriser les relations directes avec la société civile à tous les niveaux pour que l'expérience et les compétences de ses représentants puissent servir à la définition et à la mise en œuvre des politiques.

2.7 Education aux droits de l'homme

30. L'éducation aux droits de l'homme doit être une composante essentielle de toute politique en matière de droits de l'homme. Elle permet aux personnes de prendre conscience de leurs droits fondamentaux et de ceux des autres, favorisant ainsi la réflexion critique et le respect mutuel. En Irlande, la priorité a été donnée à la promotion des droits de l'homme après l'Accord du Vendredi Saint de 1998, mais aucun plan d'action national relatif à l'éducation aux droits de l'homme n'a été élaboré, en dépit des engagements pris lors de la Décennie des Nations Unies pour l'Education aux droits de l'homme (1995-2004). Les organismes publics, structures chargées des droits de l'homme et ONG participent à l'offre d'éducation aux droits de l'homme à différents niveaux. Le ministère de l'Education et de la science et le Conseil national des programmes et de l'évaluation (*National Council for Curriculum and Assessment – NCCA*), quant à eux, sont chargés de l'enseignement et des programmes scolaires.

31. En ce qui concerne l'enseignement primaire (enfants de 4 à 12 ans), le NCCA a publié en 2005 des directives sur l'intégration de l'éducation interculturelle dans les programmes de l'école primaire. Les questions de droits de l'homme y sont abordées dans le cadre du programme d'Education sociale, personnelle et de santé (*Social, Personal and Health Education – SPHE*), qui est obligatoire. Sans utiliser la terminologie des droits de l'homme, le programme vise à sensibiliser les élèves aux relations avec les autres, à leur apprendre à traiter les autres avec dignité et respect, et à comprendre les différences. Une initiative intitulée « Lift-Off » a été lancée en 2001 par Amnesty International en association avec l'Organisation nationale irlandaise des enseignants et l'Union des enseignants de l'Ulster pour encourager le développement d'une culture des droits de l'homme dans le cadre d'un projet-pilote transfrontalier d'éducation aux droits de l'homme dans les écoles primaires. Elle a permis d'élaborer des supports pédagogiques couvrant toutes les étapes du cursus primaire, qui sont disponibles gratuitement pour les écoles. Une première évaluation a montré des résultats largement positifs mais a conclu à la nécessité d'une approche intégrée¹⁹.

32. En ce qui concerne l'enseignement secondaire (enfants de 13 à 18 ans), le NCCA a publié en 2006 des directives sur l'intégration de l'éducation interculturelle dans les programmes. L'Education sociale, personnelle et de santé est obligatoire. De plus, un cours obligatoire d'éducation à la citoyenneté, comprenant une série de modules d'éducation aux droits de l'homme, intitulé Education civique, sociale et politique (*Civic, Social and Political Education – CSPE*) a été développé en coopération avec une ONG et le CSPE est un sujet d'examen. Le NCCA révisé actuellement le programme du cycle supérieur et a affirmé que le projet de restructuration du programme donnera l'occasion d'inclure de nouveaux domaines d'étude mettant l'accent sur la citoyenneté, les droits de l'homme et les questions globales.

¹⁸ Ces familles avaient installé un campement de fortune sur un rond-point de la grande route M50, en juin 2007. La plupart ont quitté l'Irlande en juillet 2007.

¹⁹ Morgan/Kitching, An Evaluation of « Lift Off », décembre 2006.

33. Dans le cadre du programme de CSPE, c'est l'unité de développement des programmes de la commission de formation professionnelle de la ville de Dublin qui est chargée de la formation des enseignants sur les questions de droits de l'homme. Amnesty International propose une éducation aux droits de l'homme par le biais d'une formation continue des enseignants et directeurs des écoles primaires, ainsi que des séminaires dans les établissements supérieurs de formation des enseignants de l'école primaire. Au niveau universitaire, un certain nombre de centres de droits de l'homme ont été créés en association avec les facultés de droit à l'université de Galway, de Dublin et de Cork. Les droits de l'homme sont abordés dans les cours de droit. La Commission irlandaise des droits de l'homme et Amnesty International présentent également des conférences sur les droits de l'homme dans les universités. En ce qui concerne la formation des fonctionnaires et des associations professionnelles, la société du droit irlandaise organise régulièrement des conférences sur le droit des droits de l'homme et a élaboré une étude de cas pour le programme de première année des stagiaires. La Commission irlandaise des droits de l'homme a décidé d'élaborer un programme d'éducation aux droits de l'homme pour les fonctionnaires, les avocats et les magistrats, entre autres.
34. Cela fait de nombreuses années que les organisations de la société civile, et notamment des ONG, des groupes bénévoles et des associations locales, des organisations religieuses et des associations militantes, assurent la promotion active des droits de l'homme dans leurs activités d'éducation ; certaines d'entre elles ont travaillé en étroite collaboration avec le NCCA et l'unité de sensibilisation au développement d'Irish Aid pour élaborer des projets pédagogiques. Le programme national pour la jeunesse en matière de sensibilisation au développement (NYDEP) est un partenariat entre le Conseil national de la jeunesse d'Irlande et Irish Aid au ministère des Affaires étrangères. Il vise à intégrer l'éducation pour le développement, et notamment l'éducation antiraciste et interculturelle, dans les programmes fondamentaux des organisations de jeunesse. Enfin, les ONG et l'IHRC ont coopéré à des programmes d'action réalisés au niveau local, tels que des cours de formation pour les associations locales et les groupes de femmes sur les droits économiques, sociaux et culturels, axés en particulier sur les thèmes de la pauvreté et des droits des femmes.
35. Le Commissaire se félicite du nombre important d'initiatives en cours dans le domaine de l'éducation aux droits de l'homme en Irlande. Il encourage les autorités irlandaises à redoubler d'efforts, dans le contexte de l'immigration qui pose de nouveaux défis à la société irlandaise. Il rappelle qu'une démarche cohérente et coordonnée en matière d'éducation aux droits de l'homme en milieu scolaire peut réduire considérablement le risque de brimades à l'école – un phénomène qui lui avait été décrit comme un problème lors de sa visite. Il conviendrait d'évaluer et de répondre aux besoins des professionnels en matière d'éducation aux droits de l'homme, notamment dans les secteurs de la santé et de la justice. En outre, au vu des nombreuses activités entreprises et prévues, il serait utile de préparer une étude préliminaire pour évaluer dans quelle mesure les droits de l'homme sont intégrés dans l'éducation et la formation. Cette étude permettrait de définir les mesures à prendre pour sensibiliser tous les milieux sociaux aux droits de l'homme et faciliterait la préparation d'un plan d'action national sur l'éducation aux droits de l'homme.

2.8 Coordination nationale des questions relatives aux droits de l'homme

36. Aux termes de la Constitution irlandaise, le procureur général joue le rôle de conseiller du gouvernement sur les questions de droit. Durant sa visite, le Commissaire s'est félicité d'apprendre que, conformément à son mandat, le bureau du procureur général

étudie et se prononce régulièrement sur les projets de loi pour en vérifier la constitutionnalité et la compatibilité avec la Convention européenne des droits de l'homme. Il a également appris que le ministère de la Justice, de l'égalité et de la réforme du droit vérifie la compatibilité de la législation avec les lois sur l'égalité.

37. Cela dit, le Commissaire note qu'il n'y a actuellement ni plan d'action national pour les droits de l'homme en Irlande, ni mécanisme de coordination général entre les différentes autorités dans ce domaine. Un tel plan d'action pourrait améliorer la protection et la promotion des droits de l'homme par une approche globale et cohérente faisant intervenir tous les acteurs concernés, et notamment les représentants de la société civile. Les Nations Unies ont fait des recommandations pour la préparation de plans d'action en matière de droits de l'homme, préparation qui devrait inclure une étude préliminaire visant à analyser la situation des droits de l'homme et le cadre structurel pour la protection de ces droits²⁰. Le Commissaire est convaincu qu'une telle analyse serait utile pour préciser les responsabilités respectives des autorités et institutions concernées et recenser toutes les lacunes en matière de protection afin d'y remédier. Le plan d'action national sur les droits de l'homme doit être considéré comme un processus coordonné et ouvert pour l'amélioration continue de la protection des droits de l'homme en Irlande.

3. Droits des enfants

38. De manière générale, les enfants sont définis en Irlande comme toutes les personnes âgées de moins de 18 ans, conformément à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant à laquelle le pays est partie. L'Irlande a une population relativement jeune, puisque les enfants représentent près d'un quart de la population totale. Cela dit, de nombreux enfants vivent en dessous du seuil de risque de pauvreté dans le pays. En dépit des progrès réalisés grâce au développement économique rapide de l'Irlande depuis le milieu des années 1990, l'Etude sur les revenus et les conditions de vie menée en 2004 par l'UE montre que près de 100 000 enfants, c'est-à-dire un sur dix, vivent dans une pauvreté persistante. 230 000 autres enfants, soit près d'un sur quatre, risquent d'être touchés par la pauvreté²¹. La nécessité de lutter contre la pauvreté des enfants a été soulignée dans de nombreux documents directifs²², le dernier en date étant le plan d'action national de l'Irlande pour l'intégration sociale 2007-2016 (NAPinclusion). L'un de ses quatre objectifs stratégiques est de réduire de manière significative le nombre d'enfants touchés par une pauvreté persistante, pour atteindre entre 2 et 4% d'ici 2014, voire zéro d'ici 2016, afin de donner toutes leurs chances aux enfants. Le plan d'action vise à apporter un enseignement préprimaire ciblé, à réduire les difficultés d'alphabetisation, à lutter contre le décrochage scolaire et à maintenir les allocations pour enfant à 33-35% du revenu minimum d'aide sociale pour adulte.
39. Plus généralement, la société irlandaise a porté un intérêt accru à la question des droits de l'enfant ces dernières années, ce qui a conduit à la création d'un ministère d'Etat pour l'Enfance et d'un bureau du médiateur pour l'enfance, ainsi qu'à la publication de la

²⁰ Manuel des Nations Unies sur les plans d'action nationaux en matière de droits de l'homme (2002).

²¹ Sont touchés par la « pauvreté persistante » les ménages dont le revenu est inférieur à 60% du revenu médian national et qui sont privés des services de base. Sont concernés par le « risque de pauvreté » les ménages dont le revenu est inférieur à 60% du revenu moyen disponible après transferts sociaux. Voir : « From Rhetoric to Rights », 2^e rapport parallèle de la Children's Rights Alliance au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, mars 2006, p.52. Il convient toutefois de noter que le seuil des 60% du revenu médian a augmenté de 88% en Irlande entre 1997 et 2005 (de 102,44€ à 192,74€).

²² Pour une vue d'ensemble, voir l'étude commandée par le médiateur pour l'enfance « Obstacles to the realisation of children's rights in Ireland », Kilkelly, août 2007, p.36.

stratégie nationale pour l'enfance 2000-2010. Cette dernière vise à apporter une plus grande cohérence dans l'élaboration des politiques pour les enfants et les jeunes. Le médiateur pour l'enfance a lancé un projet participatif intitulé « the Big Ballot » pour connaître les intérêts et préoccupations des enfants et des jeunes en Irlande. Lors de sa réunion avec le Commissaire, le médiateur pour l'enfance l'a informé des résultats de cette enquête : un tiers des quelque 70 000 enfants qui ont participé au vote ont classé « la famille et la protection » en tant que sujet le plus important²³.

40. Le Commissaire se félicite des mesures prises pour lutter contre la pauvreté des enfants et permettre à ces derniers de s'exprimer, en particulier la création du bureau du médiateur pour l'enfance. Il invite les autorités irlandaises à promouvoir l'égalité des chances par la mise en œuvre effective du plan d'action national pour l'insertion sociale, afin de protéger tous les enfants contre les répercussions négatives des problèmes économiques. Il les encourage en outre à évaluer les retombées de la stratégie nationale pour l'enfance afin de renforcer davantage encore les droits et le bien-être des enfants.

3.1 Réforme constitutionnelle

41. En novembre 2006, le premier ministre a annoncé son intention de tenir un référendum sur les droits de l'enfant afin de modifier la Constitution. Après sa réélection en 2007, il a confirmé cette intention et a continué à travailler, avec son nouveau gouvernement, sur le 28^e projet d'amendement à la Constitution, publié en février 2007. Le nouvel article 42.A modifierait le droit pénal et le droit de la famille actuellement en vigueur. En ce qui concerne le droit de la famille et le bien-être des enfants, cet article dispose que « l'Etat reconnaît et affirme les droits naturels et imprescriptibles de tous les enfants [...] et veille à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant occupe une place centrale dans les systèmes d'adoption et de prise en charge, ainsi que dans tous les litiges portant sur la garde des enfants ». En novembre 2007, une commission parlementaire a été mise en place pour examiner l'amendement et faire rapport au Parlement dans les quatre mois suivant sa création. La date du référendum n'avait pas encore été fixée au moment où le présent rapport a été rédigé.
42. Cette initiative du gouvernement, bien qu'acceptée dans le principe par la société irlandaise, a donné lieu à d'intenses discussions et critiques à tous les niveaux. Des ONG²⁴, des experts²⁵ et le médiateur pour l'enfance²⁶ ont exprimé leur préoccupation quant à la démarche du gouvernement, jugeant qu'elle n'était pas suffisante pour satisfaire aux recommandations du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies²⁷ car elle ne généralise pas l'application du principe de « l'intérêt supérieur de l'enfant ».
43. En ce qui concerne le droit pénal et la protection des enfants contre les abus, le gouvernement propose d'autoriser l'utilisation d'informations non confirmées (*soft information*)²⁸ sur les personnes suspectées d'abus et de mettre en place une législation

²³ Les autres centres d'intérêt étaient : « les jeux et loisirs », « la possibilité de se faire entendre », « la santé, la richesse et le bien-être matériel » et « l'éducation ».

²⁴ Voir la prise de position de la Children's Rights Alliance sur la proposition de référendum, document « The Constitution and Children », janvier 2007.

²⁵ Pour une analyse détaillée, notamment à la lumière de la jurisprudence irlandaise, voir Kilkelly/O'Mahony, « The proposed Children's Rights Amendment: running to a stand still ? », (2007) 10(2) IJFL 19a.

²⁶ Rapport au Parlement sur le 28^e projet d'amendement de la Constitution, mars 2007, et proposition à la commission sur l'amendement constitutionnel relatif à l'enfance, février 2008.

²⁷ Observations sur l'Irlande du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, 29 septembre 2006, CRC/C/IRL/CO/2.

²⁸ Les informations qui ne proviennent pas des procédures pénales.

interdisant d'invoquer comme défense « l'erreur involontaire » à propos de l'âge de la victime. S'il semble y avoir un consensus général sur le fait que le droit pénal actuel doit être révisé en raison d'un manque de protection adéquate des enfants, la réforme proposée inquiète la société civile. En effet, elle pourrait réduire considérablement les droits de la défense et entraîner des sanctions pénales disproportionnées s'agissant d'activités sexuelles entre adolescents. En outre, elle semble n'offrir que peu de contrôle sur la collecte de ces informations et leur utilisation dans le cas des personnes suspectées d'abus.

44. Le Commissaire note avec satisfaction que le gouvernement irlandais a nommé en juin 2006 deux juristes indépendants en tant que rapporteurs spéciaux sur la protection de l'enfance, chargés de suivre les évolutions juridiques et de les évaluer. Ces experts ont présenté leurs rapports annuels au Parlement en novembre 2007, rapports qui portaient sur divers aspects de la proposition d'amendement²⁹. Les questions soulevées dans le domaine du droit de la défense et du droit à l'information devront être étudiées avec soin à la lumière de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et de son interprétation par la CEDH. Le Commissaire demande instamment aux autorités irlandaises de profiter de cette réforme pour inclure les intérêts supérieurs de l'enfant en tant que principe général dans leur proposition d'amendement à la Constitution, conformément à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

3.2 Châtiments corporels

45. Si, en vertu de la loi sur l'enfance de 2001, les châtiments corporels sont interdits en Irlande³⁰ sur les enfants placés en détention, à l'école et dans tous les établissements de garde publics, les parents peuvent encore avoir recours à ce type de punitions en droit commun³¹. A la suite d'une réclamation collective de l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT), le Comité européen des droits sociaux a conclu en 2005 que le moyen de défense du « châtiment raisonnable » en *common law* était contraire à l'article 17 de la Charte sociale européenne révisée. En 2006, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a réitéré sa recommandation visant à l'interdiction de toutes les formes de châtiment corporel, y compris au sein de la famille³². A ce propos, les ONG représentant les enfants ont exprimé leur déception car bien que le gouvernement irlandais se soit engagé à élaborer une législation en vue de l'« amélioration des normes sociales », il n'a proposé aucun projet de loi ni échéancier pour sa mise en place³³.
46. Le Commissaire a demandé à tous les Etats parties à la Convention européenne des droits de l'homme d'interdire de manière explicite tout châtiment corporel, y compris au sein de la famille. Cette question est actuellement à l'étude en Irlande. Fin 2007, le rapporteur spécial sur l'enfance a rendu son avis d'expert au Parlement. Il a averti que

²⁹ Les rapports peuvent être consultés sur le site Web du ministre pour l'Enfance, www.omc.gov.ie.

³⁰ Pour la définition de l'ONU et une vue d'ensemble de la question, voir le document du Commissaire « Les enfants et les châtiments corporels : le droit à l'intégrité physique est aussi un droit de l'enfant », CommDH/Issue Paper (2006) 1 REV, janvier 2008.

³¹ La loi sur l'enfance de 2001 a uniquement abrogé la confirmation législative du moyen de défense prévu par la *common law*, ce qui ne le rend pas pour autant nul.

³² Observations sur l'Irlande du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, 29 septembre 2006, CRC/C/IRL/CO/2.

³³ « From Rhetoric to Rights », 2^e rapport parallèle de la Children's Rights Alliance au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, mars 2006, p.37.

l'Irlande s'exposait à une action en justice au titre de l'article 3 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et a recommandé une réforme législative invoquant le principe de proportionnalité³⁴.

47. Le Commissaire souhaite rappeler les activités d'information que mène actuellement le Conseil de l'Europe dans ce domaine³⁵. Bien qu'une réforme juridique soit nécessaire, l'information et la sensibilisation permanentes du public, et notamment la promotion de la parentalité positive, sont tout aussi indispensables pour mettre un terme à l'acceptation juridique et sociale de la violence à l'égard des enfants. Il se félicite des travaux actuels de l'Irlande en la matière et appelle les autorités irlandaises à harmoniser le droit irlandais avec les normes internationales.

3.3 Enfants séparés et disparus

48. On entend par « enfants séparés » des enfants de moins de 18 ans qui ont été séparés de leurs deux parents ou de leur ancien tuteur légal/usuel, mais pas nécessairement de leurs autres proches³⁶. Ils peuvent être en quête d'asile par crainte de persécutions ou en raison d'un manque de protection dû à des violations des droits de l'homme, à un conflit armé ou à des troubles dans leur propre pays. Ils peuvent être victimes de la traite à des fins d'exploitation sexuelle ou autre, ou être arrivés en Europe pour fuir une pauvreté extrême³⁷. Les données relatives aux enfants séparés en Irlande varient considérablement d'une administration à l'autre³⁸, mais les autorités irlandaises ont indiqué qu'ils ont été 5 369 entre 2000 et 2007 et que 2 635 ont bénéficié d'un regroupement avec leur famille. 1 939 ont présenté une demande d'asile entre 2000 et 2007. Tous les enfants séparés qui entrent en Irlande sont placés sous la protection de la Direction des services de santé³⁹ ; 180 enfants bénéficiés de cette protection à la fin 2007. Il semblerait qu'il y ait beaucoup moins de travailleurs sociaux s'occupant des enfants séparés demandeurs d'asile que des enfants irlandais placés, bien qu'ils soient tous protégés par la même loi sur la prise en charge des enfants de 1991. En Irlande, l'enfant séparé ne se voit pas systématiquement attribuer un tuteur *ad litem* pour l'assister et le représenter au cours de la procédure d'asile lorsqu'il est particulièrement vulnérable. Néanmoins, dans le cadre de la stratégie nationale pour l'enfance, le gouvernement s'est engagé à attribuer un tuteur *ad litem* à tous les enfants séparés. Il convient de noter que la présence d'un représentant du service juridique des réfugiés (*Refugee Legal Service*) lors de la procédure de demande d'asile n'équivaut pas à un conseil juridique indépendant.

³⁴ Pour plus de renseignements à ce sujet, voir le rapport du Rapporteur spécial pour la protection de l'enfance, Geoffrey Shannon, novembre 2007, p.34 et suiv.

³⁵ La Campagne « Construire une Europe pour et avec les enfants » vise à promouvoir les droits de l'enfant et à protéger les enfants contre toute forme de violence ; elle prend en compte tous les aspects – sociaux, juridiques, éducatifs et de santé ; pour plus d'informations, voir le site www.coe.int/T/TransversalProjects/Children/.

³⁶ Voir Annexe à la Recommandation CM/Rec (2007) 9 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés, 12 juillet 2007 ; le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies emploie la même définition – voir partie III de l'Observation générale n°6(2005) – Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, CRC/GC/2005/6. Le droit irlandais en vigueur définit les « enfants séparés » de manière plus restrictive en tant qu'enfants « de moins de 18 ans se présentant aux frontières de l'Etat ou se trouvant sur le territoire de l'Etat et dont personne n'a la garde ».

³⁷ Programme en faveur des enfants séparés en Europe (SCEP), *Déclaration de bonne pratique*, 2004, p.2.

³⁸ Voir l'étude commandée par le médiateur pour l'enfance « Obstacles to the realisation of children's rights in Ireland » de Kilkelly, août 2007, p.25.

³⁹ Conformément à la loi sur les réfugiés de 1996 et à la loi sur la prise en charge des enfants de 1991.

49. En Irlande, la majorité des enfants séparés entre 16 et 18 ans ne résident pas dans des centres d'accueil pour enfants, mais dans des foyers privés sans aidants professionnels. Les enfants de moins de 16 ans sont placés dans des centres d'accueil ou des institutions disposant d'un personnel spécialisé. Deux assistants sociaux du projet de soutien de transition (*Transition supports project*)⁴⁰ des services de protection infantile rendent régulièrement visite aux enfants séparés dans leur lieu d'hébergement et mettent en place des programmes spéciaux pour ces derniers. Les normes nationales relatives aux centres d'hébergement pour les enfants et leur système de réclamations internes et externes ne s'appliquent pas à ces foyers. L'autorité d'information sur la santé (*Health Information and Quality Authority – HIQA*) et son inspection des services sociaux (*Social Services Inspectorate – SSI*) sont chargées de l'inspection des lieux d'hébergement dans lesquels sont placés les enfants. Des ONG ont indiqué que la quasi-totalité des foyers ont échoué à l'inspection, mais aucun rapport d'inspection n'a pour l'instant été publié.
50. Le Commissaire note qu'il a été envisagé d'adapter le processus de demande d'asile aux enfants dans le projet de loi 2008 sur l'immigration, la résidence et la protection, notamment en intégrant dans certaines dispositions le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Il se montre toutefois préoccupé par le fait que ce principe ne soit pas généralement applicable dans toutes les dispositions du projet de loi relatives aux enfants. L'absence actuelle de tuteurs *ad litem* pour chaque enfant est également source de préoccupation. Ces derniers jouent un rôle particulier en ceci qu'ils permettent à l'enfant séparé d'être entendu lors de la procédure d'asile et veillent à ce que son intérêt supérieur soit pris en compte de manière objective⁴¹.
51. Le représentant du Haut Commissaire aux réfugiés des Nations Unies en Irlande s'est montré préoccupé par le cas des enfants séparés qui ne sont pas identifiés comme tels par les agents de l'immigration irlandais à leur entrée sur le territoire, ce qui s'explique en partie par l'absence de méthodes standardisées d'évaluation de l'âge. En outre, le Commissaire est de l'avis que les enfants séparés devraient être dispensés des procédures appliquées aux « demandes manifestement infondées » découlant du concept de « pays tiers sûrs » et « pays d'origine sûrs » et des transferts Dublin II. De même, à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne, ces enfants ne devraient pas être détenus pour des motifs d'immigration, ni se voir refuser l'entrée sur le territoire de l'Etat⁴². Le Commissaire se félicite donc du fait que le projet de loi sur l'immigration, la résidence et la protection interdise la détention des enfants pour des motifs d'immigration.
52. La prise en charge inadéquate des enfants séparés, associée à l'absence de mécanismes d'identification des enfants séparés qui entrent dans le pays, est directement liée à des cas de disparitions d'enfants. Le risque qui en découle est que ces enfants soient victimes de la traite à des fins d'exploitation⁴³. L'HSE a indiqué que 313 enfants avaient disparu de leurs lieux de placement entre 2001 et 2005, dont 35 ont été ultérieurement localisés ; en conséquence un total de 278 enfants ont en fait disparu.

⁴⁰ Ce projet est financé par le HSE, le Ministère de la justice, de l'Égalité et de la réforme du droit ainsi que celui de l'éducation et des sciences.

⁴¹ Les autorités irlandaises ont informé le Commissaire qu'un travailleur social est assigné à un enfant séparé via la procédure d'asile qui doit se faire dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

⁴² Voir l'affaire *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique*, arrêt du 12 octobre 2006, requête n°13178/03, dans laquelle une enfant congolaise de 5 ans est restée dans un centre de transit belge avant d'être reconduite au Congo alors que sa mère était au Canada et que son oncle, citoyen néerlandais, vivait aux Pays-Bas (violation de l'article 3).

⁴³ Voir également l'Observation générale n°6 du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, p.9.

53. En 2007, l'Irlande a signé la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains et la Convention pour la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels⁴⁴. Ces deux conventions du Conseil de l'Europe sont axées sur les victimes et ont pour objet de les protéger et de les accompagner par différents moyens, notamment sociaux. En octobre 2007, le ministre de la Justice, de l'égalité et de la réforme du droit a publié le projet de loi 2007 sur le droit pénal (traite des êtres humains), qui contient des dispositions érigeant en infraction la traite des enfants à des fins de travail forcé et le prélèvement d'organes à des fins d'exploitation⁴⁵. Cependant, les ONG et le médiateur pour l'enfance ont critiqué ce projet de loi, qui selon eux ne contenait pas suffisamment de mesures efficaces d'aide aux victimes. Le projet de loi sur l'immigration, la résidence et la protection, publié en janvier 2008, répond en partie à ces préoccupations car il prévoit une période de « réflexion et de rétablissement » pour les victimes de la traite. Tout en se félicitant de cette évolution positive, le Commissaire fait remarquer que la période de réflexion de 45 jours proposée pourrait se révéler insuffisante dans le cas d'enfants traumatisés.
54. Le Commissaire est vivement préoccupé par le nombre important d'enfants qui ont disparu de leurs centres d'hébergement en Irlande. Un enfant qui est pris en charge par l'Etat devrait bénéficier du même niveau de protection et jouir des mêmes droits qu'un enfant irlandais, et une attention particulière devrait être portée à la prévention des disparitions. Les mineurs non accompagnés ne bénéficient pas de la protection qu'apporte normalement une famille et sont, à ce titre, particulièrement vulnérables. Ils le sont encore plus s'ils ont été traumatisés par une participation forcée à un conflit armé. Afin d'offrir une prise en charge adaptée aux enfants séparés, et notamment les plus vulnérables, les centres d'hébergement devraient disposer d'un personnel hautement qualifié. Les enfants devraient également recevoir des informations adaptées à leur âge concernant les dangers de la traite des êtres humains. La mise à disposition de tuteurs *ad litem* pour chaque enfant contribuerait également à prévenir les disparitions. Enfin, les autorités devraient reconnaître et renforcer le rôle que jouent actuellement les ONG dans l'aide aux victimes de la traite.

3.4 Accès à l'éducation

55. Par le passé, les autorités irlandaises ont été accusées de ne pas accorder suffisamment de fonds à l'éducation, entraînant un manque d'infrastructures et d'équipements ainsi qu'un grand nombre d'élèves par classe⁴⁶. On leur a également reproché l'absence de choix due au fait que l'immense majorité des écoles primaires irlandaises sont des écoles catholiques. A ce propos, il convient de noter que la grande majorité des écoles primaires irlandaises ont été créées par les autorités religieuses, principalement l'Eglise catholique, et que ce sont toujours elles qui en assurent le fonctionnement aujourd'hui. Bien que le budget de 2006 ait permis d'augmenter le nombre d'enseignants de 500, et malgré les progrès réalisés dans l'amélioration des infrastructures⁴⁷, l'absence de choix reste un problème. Le Commissaire a visité le

⁴⁴ En revanche, l'Irlande n'a pas encore ratifié le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants.

⁴⁵ Le projet de loi devrait être finalisé par le Parlement en mars 2007. La loi sur la traite des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants de 1998 érige déjà en infraction la traite des enfants à des fins d'exploitation sexuelle.

⁴⁶ Voir l'étude commandée par le médiateur pour l'enfance « Obstacles to the realisation of children's rights in Ireland », Kilkelly, août 2007, p. 130 et suivantes.

⁴⁷ Ibid. Pour plus d'informations, voir « A social portrait of children in Ireland », Office for Social Inclusion, Dublin 2007, p. 30 et suivantes.

Glanmire Community College, un établissement non confessionnel du Comté de Cork, où il a rencontré le personnel et les étudiants. La diversité croissante de la société irlandaise a conduit à une augmentation de la demande d'établissements scolaires multiconfessionnels ou non confessionnels à laquelle le cadre pratique et législatif actuel n'est pas en mesure de répondre, en particulier lorsque les écoles doivent inscrire en priorité les candidats catholiques. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance a recommandé de faire face à l'augmentation de la demande d'établissements scolaires non confessionnels ou multiconfessionnels⁴⁸. Durant la visite du Commissaire, plusieurs ONG se sont montrées préoccupées par la ségrégation des migrants non catholiques dans l'éducation. Elles ont mis en avant le cas d'une école à Balbriggan, qui ne compte quasiment que des élèves africains dont l'admission dans les écoles catholiques a été refusée en raison de la priorité donnée aux candidats catholiques. Ce cas a fait l'objet de nombreuses controverses et critiques concernant le manque de préparation à l'intégration résidentielle et éducative des communautés d'immigrants.

56. Le Commissaire encourage les autorités irlandaises dans leurs initiatives visant à proposer un enseignement dans un environnement sûr et stimulant, avec un nombre d'élèves par enseignant permettant de favoriser un apprentissage actif pour tous les groupes d'enfants. Il note avec satisfaction que le gouvernement irlandais entend répondre aux besoins en établissements scolaires adéquats pour faire face à la hausse, estimée à 100 000 élèves, du nombre d'élèves qui entreront à l'école primaire en Irlande ces sept prochaines années. Le Commissaire insiste sur le fait que la mise à disposition d'une éducation de qualité accessible à tous les enfants est l'un des moyens les plus efficaces de prévenir les inégalités, la pauvreté et l'exclusion sociale. Il est favorable au nouveau modèle « d'école nationale communautaire » (*community national school*), visant à faciliter l'éducation religieuse pour divers groupes confessionnels, qui sera expérimenté dans trois localités à compter de septembre 2008. Est également prévue la création d'une école primaire tri-religieuse, interculturelle et interconfessionnelle dans le Comté de Kildare, qui accueillera des élèves de confession chrétienne, juive et musulmane. Le Commissaire se félicite également de la nouvelle politique d'inscription scolaire de l'Archidiocèse de Dublin, qui a récemment mis en place un quota d'un tiers d'élèves non catholiques dans deux écoles pilotes situées dans des régions présentant une forte croissance démographique. Il encourage les autorités à répondre systématiquement aux demandes croissantes de choix dans le système éducatif tout en associant l'ensemble des personnes concernées, y compris les enfants, à ce processus.

3.5 Accès aux soins en santé mentale

57. En janvier 2006, le gouvernement a adopté une stratégie de santé mentale intitulée « A Vision for Change », afin de combler les lacunes du système de santé mentale irlandais. En dépit des progrès observés, les professionnels de santé, les ONG, le médiateur pour l'enfance et le Comité de prévention de la torture (CPT) ont tous critiqué le fait que cette stratégie n'était pas suffisamment mise en œuvre⁴⁹. D'une part, la question de savoir si la législation en vigueur permet la libération sous certaines conditions des personnes maintenues dans l'hôpital psychiatrique central mais ne nécessitant plus de soins est sujette à discussion⁵⁰. D'autre part, il n'y a pas

⁴⁸ ECRI, Troisième rapport sur l'Irlande adopté le 15 décembre 2006, CRI(2007)24.

⁴⁹ Rapport du CPT sur sa visite en Irlande du 2 au 13 octobre 2006, CPT/Inf (2007) 40 du 10 octobre 2007. Le CPT note également que la loi sur la santé mentale de 2001 contient un certain nombre de dispositions qu'il avait recommandées par le passé.

⁵⁰ Ce problème a également été soulevé par le personnel de l'hôpital psychiatrique central au cours de la visite du Commissaire ; voir également *The Irish Examiner*, « Department warned of flaw in law on releases », 29 janvier 2008.

suffisamment de places pour les personnes nécessitant une hospitalisation. Cette situation peut entraîner la détention provisoire par la police d'une personne présentant des troubles psychiatriques, bien que cette pratique ait été jugée illégale par la Haute Cour⁵¹. Le Commissaire a visité l'hôpital psychiatrique central, institution psychiatrique sécurisée qui accueille depuis 1850 les personnes démentes ou nécessitant une intervention thérapeutique, souvent non volontaire, dans un milieu sécurisé. Il a fait l'objet de plusieurs inspections, la dernière en date ayant été demandée par la commission de santé mentale. Le rapport d'inspection 2006 a relevé plusieurs aspects qui restaient préoccupants dans l'institution malgré les progrès réalisés sur certains points, et a fait une série de recommandations⁵².

58. Durant la visite, il est apparu au Commissaire que les bâtiments principaux de l'hôpital psychiatrique central ne répondaient plus aux normes de soins actuelles, une constatation qui a fait l'unanimité. Le ministre irlandais de la Santé et de l'Enfance a confirmé, lors de sa rencontre avec le Commissaire, le projet de construction d'un nouveau bâtiment dans le quartier de Thornton Hall, au nord de Dublin, qui devrait s'achever d'ici 2012. Etant donné que Thornton Hall accueillera également un nouveau centre de détention, les ONG et les cliniciens ont fait part au Commissaire de leur crainte que l'implantation d'un hôpital à proximité d'une prison entraîne une stigmatisation des malades mentaux. En outre, ils sont préoccupés par l'inaccessibilité du site, qui pourrait rendre plus difficiles les mesures de réinsertion progressive des patients. Le Commissaire a été impressionné par le degré de professionnalisme élevé du personnel de l'hôpital psychiatrique central et l'intérêt qu'ils portent à la réinsertion sociale des patients. Il encourage les autorités irlandaises à mettre en place les infrastructures adéquates pour remplacer l'hôpital psychiatrique central, qui pourrait continuer à travailler en faveur de la réinsertion des patients.
59. La Children's Rights Alliance a émis des craintes quant aux services psychiatriques pour les enfants et les adolescents, qu'elle juge sous-développés et sous-dotés. Il en résulte que des jeunes âgés de seize et dix-sept ans continuent d'être traités par des services pour adultes dans des centres psychiatriques pour adultes et subissent de longues périodes d'attente (parfois 3, voire 5 ans) avant d'obtenir un diagnostic. Selon le rapport de l'aumônerie irlandaise des prisons, il y aurait 3 000 enfants placés sur liste d'attente en vue d'un diagnostic et 300 enfants traités chaque année dans les hôpitaux psychiatriques pour adultes⁵³. Il semble également y avoir d'importantes lacunes en matière de soins de proximité et d'accès aux services pour les personnes qui présentent un danger pour elles-mêmes, parmi lesquelles des enfants⁵⁴. Le médiateur pour l'enfance a émis les mêmes critiques en soulignant que les enfants hésitent à demander de l'aide du fait des préjugés entourant les questions de santé mentale⁵⁵. Elle a appelé le gouvernement irlandais à mettre en œuvre sa stratégie de santé mentale « A vision for change » en mettant l'accent en particulier sur les enfants. Cette stratégie prévoit

⁵¹ *The Irish Examiner*, « Man remanded to prison after assault », 29 janvier 2008 et « Nigerian man finally put in psychiatric care », 30 janvier 2008.

⁵² Rapport d'inspection 2006 sur les pratiques en matière de soins et de traitement en vigueur dans l'hôpital psychiatrique central.

⁵³ Rapport annuel 2006/2007 de l'aumônerie irlandaise des prisons, remis au ministre de la Justice, de l'égalité et de la réforme du droit, novembre 2007.

⁵⁴ Pour plus d'informations, voir « From Rhetoric to Rights », 2^e rapport parallèle de la Children's Rights Alliance au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, mars 2006, p. 46 et suivantes.

⁵⁵ Discours à la Conférence internationale sur la santé mentale des jeunes en décembre 2007, disponible sur le site www.oco.ie.

l'extension des services sociaux actuellement proposés aux enfants et aux familles à risque à un service disponible sept jours sur sept, vingt-quatre heures sur vingt-quatre, la création d'équipes de santé mentale pour les enfants et les adolescents au niveau local et la mise en place de services appropriés pour les malades hospitalisés.

60. Le Commissaire fait remarquer que le fait de placer les enfants qui nécessitent un traitement psychiatrique dans des établissements pour adultes est contraire à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Il rappelle que la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à une violation par l'Irlande de la Convention européenne des droits de l'homme pour avoir placé temporairement un mineur malade mental dans un établissement pénitentiaire en 1997 en raison du manque de places disponibles⁵⁶. Il appelle les autorités irlandaises à mettre à disposition un nombre suffisant d'établissements spécialisés, dotés des ressources adéquates, pour les enfants présentant des troubles psychiatriques. En outre, il encourage les autorités irlandaises à favoriser les interventions précoces au niveau local et à réduire de manière significative les périodes d'attente pour le diagnostic et le traitement des enfants.

4. Justice des mineurs

4.1 Système de justice des mineurs

61. La justice des mineurs est administrée par le service irlandais de justice des mineurs, un bureau du ministère de la Justice, de l'égalité et de la réforme du droit qui a été créé en décembre 2005 pour mettre en œuvre les dispositions de justice pénale de la loi sur l'enfance de 2001 telles que modifiées par la loi sur la justice pénale de 2006. Ces dispositions portent sur les sanctions communautaires, la justice réparatrice, les projets de déjudiciarisation et la création de prisons-écoles. Le plan de développement national prévoit des investissements dans le système de justice des mineurs⁵⁷, la publication d'une stratégie nationale et la mise en place d'un programme de recherche sur la justice des mineurs. Durant sa visite, le Commissaire a rencontré le directeur du service de justice des mineurs.
62. En Irlande, l'âge de la responsabilité pénale est fixé à 12 ans. Toutefois, il y a une exception pour les enfants de 10 et 11 ans accusés des infractions les plus graves en droit (meurtre, homicide, viol ou agression sexuelle avec violence) qui comparaissent devant la Cour pénale centrale⁵⁸. Tout en saluant le fait que les procédures ne peuvent être engagées à l'encontre d'un mineur de moins de 14 ans qu'avec l'accord du Procureur général, le Commissaire reste préoccupé par cette exception stricte, qui autorise l'inculpation d'un enfant très jeune pour les crimes les plus graves devant un tribunal pénal de droit commun qui n'est pas spécifiquement qualifié pour connaître des affaires impliquant des enfants.
63. Le Commissaire reconnaît les progrès réalisés grâce à la loi sur l'enfance de 2001. Il souligne en particulier le droit des enfants d'être entendus et de participer à tout procès les concernant ainsi que l'introduction de principes de fixation des peines que tous les

⁵⁶ Violation de l'article 5§1, affaire D.G. c. Irlande, arrêt du 16 mai 2002, définitif le 16 août 2002. Le mineur souffrait de graves troubles de la personnalité et présentait un risque pour lui-même et pour les autres.

⁵⁷ 143 millions d'euros pour le développement de prisons-écoles pour les enfants, 104 millions d'euros pour le développement de programmes de justice réparatrice et d'alternatives à la détention, et 120 millions d'euros pour les projets de la *Garda* portant sur la déjudiciarisation des mineurs.

⁵⁸ Partie 5 de la loi sur l'enfance de 2001, telle que modifiée par la loi sur la justice pénale de 2006. Les autorités irlandaises ont informé le Commissaire qu'il n'y a pas eu d'affaires impliquant des prévenus de moins de 12 ans devant la Cour pénale centrale depuis 2000.

tribunaux doivent appliquer, tels que la prise en compte de l'âge et de la maturité en tant que circonstances atténuantes et la possibilité de poursuivre un enseignement, une formation ou un emploi sans interruption⁵⁹. Il reste néanmoins préoccupé par l'absence de recommandations concernant ces principes, qui sont nombreux et peuvent quelquefois sembler contradictoires⁶⁰. Le Commissaire encourage les autorités irlandaises à veiller à l'application effective de la loi sur l'enfance de 2001 et de ses principes, par exemple en faisant des recommandations et en proposant une formation spécifique aux magistrats.

64. Le Commissaire prend note du fait que les enfants qui comparaissent devant le tribunal pour enfants sont protégés par l'anonymat et qu'en 2006 cette protection a été étendue aux enfants poursuivis dans les juridictions supérieures, auxquels on reproche des faits plus graves dans un procès avec jury. Toutefois, des exceptions existent et l'anonymat peut être levé si l'intérêt public le requiert ou pour faciliter l'exécution d'une « décision de comportement antisocial » (*Anti-Social Behaviour Order – ASBO*).. Durant sa visite, le Commissaire a évoqué cette question avec des magistrats et a insisté sur le fait que, dans un monde où les médias portent une grande attention à la délinquance juvénile, il convient de trouver un juste équilibre entre le droit au respect de la vie privée des enfants et la liberté de la presse, en tenant dûment compte de la vulnérabilité particulière des enfants. Dans ce contexte, le Commissaire rappelle que l'incorporation du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant dans la Constitution irlandaise offrirait un point de référence pour les tribunaux lorsqu'ils doivent décider de la levée de l'anonymat.
65. Le Commissaire note avec satisfaction que la loi sur l'enfance de 2001 contient le principe selon lequel la détention doit être une mesure de dernier ressort. Il prend acte des efforts déployés pour déjudiciariser les jeunes en prévoyant un certain nombre de sanctions alternatives telles que le programme de déjudiciarisation de la *Garda* (police) et les sanctions communautaires. Ce programme de déjudiciarisation prévoit que les policiers peuvent donner un avertissement à un enfant, puis travailler avec sa famille afin de définir en commun les mesures à prendre pour remédier à son comportement répréhensible. Le gouvernement irlandais a informé le Commissaire que le nombre de projets de déjudiciarisation entrant dans le cadre de ce programme est passé de 64 en 2006 à 100 aujourd'hui, avec une nouvelle augmentation à 168 projets prévue d'ici 2012. Si l'efficacité du programme est largement reconnue, des critiques ont cependant été formulées concernant l'important manque de fonds et l'absence de supervision indépendante⁶¹. En outre, de nouvelles sanctions communautaires pour les enfants ont été définies dans la loi sur l'enfance de 2001 et seront appliquées par le service de probation. En revanche, il semblerait que le nouveau système de sanctions communautaires ne soit pas encore en place dans l'ensemble du pays.
66. L'Irlande a instauré des « décisions de comportement antisocial » dans la loi sur la justice pénale de 2006 pour faire face aux « comportements antisociaux » des adultes et des enfants. Dans le cas des enfants, la police peut – mais n'est pas tenue de le faire – avoir recours à d'autres mesures, par exemple un avertissement et une rencontre avec les parents, comme c'est le cas dans le programme de déjudiciarisation, avant d'introduire une demande d'ASBO auprès d'un tribunal de district. Le non-respect d'une

⁵⁹ Article 96 de la loi sur l'enfance de 2001.

⁶⁰ L'un des principes étant « ces mesures [...] doivent dûment tenir compte des intérêts de toute victime d'une éventuelle infraction à ces mesures ».

⁶¹ Certaines régions n'ont que peu ou pas de chargés de liaison pour les jeunes, pour plus d'informations voir U. Kilkelly, *Youth Justice in Ireland*, Dublin 2006, p. 69 et suivantes.

ASBO constitue une infraction pénale qui est sanctionnée par une amende ou par une peine de détention pour un comportement qui n'est pas en lui-même criminel, un aspect de la loi sur les ASBO qui a été critiqué. En outre, on ignore encore si le système fera l'objet d'un suivi indépendant.

67. Le Commissaire n'a pas eu connaissance de la publication d'une ASBO à ce jour. En revanche, lors de sa réunion avec la *Garda*, cette dernière a confirmé que les ASBO seront appliquées conformément aux priorités 2008 en matière de maintien de l'ordre, publiées par le ministre de la Justice, de l'égalité et de la réforme du droit en novembre 2007. Le Commissaire est préoccupé par le fait qu'une violation d'une obligation civile puisse être transformée en une infraction pénale entraînant une détention en dépit du principe contenu dans la loi sur l'enfance de 2001 selon lequel la détention doit être une mesure de dernier ressort. Tout en se félicitant de la transposition de ce principe dans le droit irlandais, le Commissaire invite les autorités irlandaises à revoir le système actuel des ASBO pour que la police soit tenue d'envisager toutes les alternatives possibles à la détention et pour garantir un suivi indépendant du système des ASBO.

4.2 Détention

68. Le droit irlandais prévoit depuis 2006⁶² que les enfants ne devraient être détenus que suivant le modèle de prise en charge, d'éducation et de réinsertion qu'est la prison-école. Toutefois, dans le cadre d'une mesure provisoire, les jeunes âgés de 16 et 17 ans peuvent continuer à être détenus à l'Institut St. Patrick, une prison dans laquelle sont également détenus des adultes jusqu'à l'âge de 21 ans. Compte tenu du rapport publié récemment par le CPT, le Commissaire a choisi de concentrer le présent rapport sur la détention des enfants et n'évoquera pas la question de la détention des adultes de manière plus générale⁶³.

69. L'Institut St. Patrick fait partie du complexe pénitentiaire de Mountjoy à Dublin, créé en 1850. Il accueille des jeunes entre 16 et 21 ans, et c'est le seul établissement pénitentiaire d'Irlande pour les enfants de 16 ans. Le Commissaire a visité l'Institut et s'est entretenu en privé avec les membres du personnel et avec de jeunes détenus. Il reconnaît les progrès réalisés depuis la visite du CPT en octobre 2006, qui a donné lieu à de nombreux changements, limités toutefois par le caractère vétuste des bâtiments. Le Commissaire a visité la nouvelle unité pour les détenus de 16 et 17 ans ouverte en avril 2007 ainsi que la nouvelle salle d'activité physique, la cuisine de formation, les ateliers et les locaux d'enseignement. Il a été heureux d'apprendre que les enfants prennent leurs repas en communauté dans la nouvelle unité et que des équipes multidisciplinaires organisent des rencontres de santé hebdomadaires. En outre, un filet a été posé au-dessus de la cour pour éviter que des drogues ne soient jetées par-dessus le mur d'enceinte. Les autorités pénitentiaires ont informé le Commissaire que de nouvelles mesures en matière de prévention de la toxicomanie étaient prévues, par exemple un renforcement du dispositif de sécurité à l'entrée.

70. Du personnel supplémentaire a été recruté, en particulier pour les activités professionnelles, la prévention de la toxicomanie et le soutien psychologique et psychiatrique. Le système de gestion intégrée des peines (ISM) mis en place dans le service pénitentiaire irlandais sera également accessible aux jeunes délinquants

⁶² Loi sur l'enfance de 2001 telle que modifiée par la loi sur la justice pénale de 2006.

⁶³ Voir le rapport du CPT sur sa visite en Irlande du 2 au 13 octobre 2006, CPT/Inf (2007)40 du 10 octobre 2007, qui recense plusieurs manquements principalement dus à un manque d'établissements adaptés et de personnel compétent ; voir également le rapport annuel 2006/2007 de l'aumônerie irlandaise des prisons, remis au ministre de la Justice, de l'égalité et de la réforme du droit, novembre 2007.

actuellement détenus à St. Patrick. Ce système comprend une évaluation individuelle des risques et des besoins débouchant sur des projets de prise en charge et de suivi post-carcéral. Le Commissaire a également été informé du projet de fermer St. Patrick et de construire un nouveau complexe pénitentiaire moderne, qui pourrait lui aussi accueillir des détenus mineurs, à Thornton Hall, à l'extérieur de Dublin.

71. Le Commissaire a visité la Trinity House School, Oberstown, Lusk, Comté de Dublin, un établissement pénitentiaire pour garçons de moins de 16 ans ; il a rencontré quelques-uns d'entre eux. Une nouvelle unité pour les filles, située à proximité, a été ouverte en septembre 2006. Le Commissaire a été frappé par l'engagement dont font preuve tous les membres du personnel et par les installations, et en particulier l'unité qui prépare les enfants à leur sortie de prison en les logeant dans une maison normale sur site. Il a également pris connaissance du projet visant à équiper toutes les chambres de douches et de toilettes au cours de l'année 2008. Par le passé, les inspecteurs du ministère de l'Éducation et de la science avaient critiqué Trinity House pour ses programmes de prise en charge, car certains enfants n'avaient pas ou pas suffisamment d'objectifs clairement définis. Durant sa visite, le Commissaire a eu la confirmation que chaque enfant avait participé à l'élaboration de son propre projet de prise en charge. Les membres du personnel ont toutefois fait remarquer qu'un nombre croissant d'enfants étaient placés en détention pour une période relativement courte (moins de deux ans), ce qui rendait difficile l'élaboration et la réalisation d'un projet de prise en charge concret assorti de mesures pour l'éducation et l'insertion sociale de l'enfant. Ils estimaient également qu'il serait bénéfique de créer des lieux d'hébergement familiaux sur site, où les parents de passage n'habitent pas à proximité du centre pourraient passer la nuit, un besoin qui a également été exprimé par les enfants que le Commissaire a rencontrés.
72. Le Commissaire se félicite de la réforme du droit qui prévoit que les délinquants mineurs ne seront plus incarcérés mais soumis au modèle de « prison-école » lorsque la détention est jugée inévitable. Il est toutefois préoccupé par la disposition provisoire actuelle qui a pour conséquence l'incarcération des enfants dans un établissement vétuste avec des détenus adultes jusqu'à 21 ans. Il reste perplexe face aux projets des autorités irlandaises de poursuivre la détention dans un établissement pour adultes à Thornton Hall en tant que nouvelle mesure provisoire, car cela semble être contraire à la stratégie actuelle en matière de justice des mineurs. Il a pris note de l'annonce du ministère de l'Enfance concernant la construction d'un nouveau complexe de prison-école à Lusk, comté de Dublin, faisant suite aux recommandations d'un groupe d'experts. Le Commissaire demande aux autorités irlandaises de tenir l'engagement qu'elles ont pris dans la loi sur l'enfance de 2001 et de mettre fin à l'incarcération des enfants, en ayant recours au modèle de prison-école lorsque la détention est jugée nécessaire.

5. Non-discrimination et droits des femmes

5.1 Cadre juridique et institutionnel

73. En Irlande, ce sont les trois lois relatives à l'égalité qui constituent le fondement juridique des mesures de lutte contre la discrimination : la loi sur l'égalité en matière d'emploi de 1998, la loi sur l'égalité de statut de 2000 et la loi sur l'égalité de 2004. Cette dernière a été adoptée pour modifier les autres lois afin d'assurer leur conformité avec la Directive-cadre sur l'emploi et la Directive sur l'égalité raciale de l'UE⁶⁴. Ces lois interdisent toute discrimination fondée sur le sexe, la race, la religion, l'âge, le handicap, l'orientation sexuelle, la situation matrimoniale, la situation familiale et l'appartenance à la

⁶⁴ 2000/78/CE, 2000/43/CE.

communauté des Gens du voyage. La différence majeure entre la loi sur l'égalité en matière d'emploi et la loi sur l'égalité de statut concerne leur champ d'application. Tandis que la première interdit la discrimination dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle, la seconde interdit la discrimination dans la mise à disposition de biens et de services.

74. Un certain nombre de préoccupations ont été soulevées quant au respect par l'Irlande des directives de l'UE. La question de leur totale transposition en droit irlandais est disputée et la Commission européenne a pris des mesures officielles contre l'Irlande à ce sujet. La loi sur l'égalité de statut n'englobe pas toutes les fonctions, activités et obligations de contrôle de l'Etat et il semblerait que les sanctions applicables ne soient pas suffisamment dissuasives. Des exceptions ont été accordées en ce qui concerne les non-ressortissants dans le domaine de l'éducation et les couples de même sexe dans le domaine de l'action sociale. L'Irlande ne reconnaît pas les unions libres ou les couples de même sexe, ce qui peut entraîner une discrimination à l'égard des enfants nés hors mariage, des pères non mariés et des homosexuels⁶⁵. Les ONG affirment que cette situation est incompatible avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. Les autorités irlandaises ont informé le Commissaire qu'un projet de loi sur le partenariat civil était en cours d'élaboration.
75. Deux agences pour l'égalité ont été créées en vertu de la loi sur l'égalité en matière d'emploi de 1998, à savoir l'autorité pour l'égalité et le tribunal pour l'égalité. Ce dernier est l'organe chargé de l'application de la législation sur l'égalité. L'autorité pour l'égalité est un organisme indépendant qui a pour mission d'informer le public sur les dispositions en matière d'égalité et de mener un dialogue avec les différents acteurs de la société irlandaise. C'est le tribunal pour l'égalité, organe indépendant et quasi-judiciaire chargé de traiter les plaintes pour discrimination au titre de la législation sur l'égalité, qui examine les réclamations individuelles. Ses décisions et règlements amiables sont juridiquement contraignants. Son directeur est placé sous l'autorité directe du ministre de la Justice, de l'égalité et de la réforme du droit. Le tribunal pour l'égalité est considéré comme un avancement majeur car il fonctionne de manière transparente, toutes ses décisions étant rendues publiques.
76. Durant sa visite, le Commissaire a appris qu'il y a une liste d'attente et un arriéré judiciaire considérable au tribunal pour l'égalité, ce qui engendre des délais d'attente jusqu'à trois ans. Ces retards seraient apparemment dus à un manque de ressources appropriées. Le Commissaire a également été informé de projets visant à transférer les organes pour l'égalité de Dublin à Roscrea et Portlinton dans le cadre de la décentralisation du gouvernement, et de craintes que ce transfert ne sépare l'autorité pour l'égalité de ses principaux partenaires, c'est-à-dire les ONG, les syndicats, les organismes publics et le secteur privé. Par conséquent, il a été heureux d'apprendre qu'un bureau de liaison serait maintenu à Dublin. Le Commissaire demande instamment aux autorités irlandaises d'assurer et d'améliorer le fonctionnement de l'autorité pour l'égalité et du tribunal pour l'égalité, et en particulier d'apporter un financement adéquat à ce dernier pour réduire l'arriéré judiciaire.

⁶⁵ D'après le recensement de 2002, il y avait 77 600 couples en union libre, ce qui représente 8,4% de l'ensemble des unités familiales en Irlande. Sur ces familles, 29 700 avaient des enfants. Bien que la distinction juridique entre les enfants nés dans et en dehors du mariage ait été abolie dans la plupart des cas par la loi sur le statut de l'enfant de 1987, la Constitution autorise toujours la discrimination à l'égard des unions libres et, en dépit de cette loi, la situation d'un parent non marié reste moins sûre : voir en détail le rapport de la Commission irlandaise des droits de l'homme « The Rights of De Facto Couples », Walsh/Ryan, Dublin 2006, ch. 4.9 « Duties and Rights in Respect of Children » p. 114 et suivantes.

5.2 Discrimination fondée sur le sexe et droits des femmes

77. Certains chiffres permettent de mieux comprendre la situation des femmes en Irlande. A la date de novembre 2007, seuls 18,4% des sièges au Parlement étaient occupés par des femmes⁶⁶ ; il convient toutefois de reconnaître que ces dernières jouent depuis longtemps un rôle important dans le monde politique irlandais, ayant souvent occupé des postes de ministre et deux fois celui de chef d'Etat. Un point positif est la réduction de l'écart de rémunération entre hommes et femmes, qui est passé de 13% en 2004 à 9% en 2006, ce qui est inférieur à la moyenne de 15% dans l'UE⁶⁷. En avril 2007, le gouvernement irlandais a publié une « stratégie nationale pour les femmes » 2007-2016, qui comprend plus de 200 mesures destinées à répondre aux besoins des femmes en matière d'insertion économique et sociale, avec un budget de 58 millions d'euros pour la période s'étendant jusqu'en 2013.
78. En ce qui concerne les droits en matière de sexualité et de procréation, il est à noter que depuis 1983, la Constitution irlandaise garantit « le droit à la vie de l'enfant à naître » en prenant en considération « le droit égal de la mère à la vie »⁶⁸. Il n'existe aucune définition juridique ni jurisprudence quant à la question de savoir si le terme « enfant à naître » désigne le fœtus à partir du seuil de viabilité, dès le moment de la conception ou à un autre stade de la grossesse. Depuis l'arrêt de la Cour suprême de 1992 dans l'affaire X⁶⁹, l'avortement est légal si la vie de la femme est en danger. Néanmoins, en dépit des critiques formulées dans l'arrêt à l'encontre de la disposition constitutionnelle, il n'y a toujours pas de législation en vigueur pour appliquer cet arrêt et par conséquent, aucune sécurité juridique lorsqu'un médecin pratique légalement un avortement en cas de menace vitale. Dans la pratique, il n'existe donc quasiment pas de possibilité d'avortement en Irlande, et ce dans la majorité des cas. Certaines ONG affirment que le vide juridique entraîne une situation qui favorise de manière disproportionnée les droits du fœtus par rapport aux droits de la femme enceinte, compromettant ainsi la santé et le bien-être des femmes et aboutissant à des avortements illégaux ou pratiqués à l'étranger⁷⁰. Durant la visite, les autorités irlandaises ont informé le Commissaire qu'il n'y avait actuellement aucun projet de loi relative à l'avortement fondée sur l'affaire X.
79. Certains représentants de la société civile demandent à ce que l'accès aux services d'interruption de grossesse soit accordé à toutes les femmes dans le pays, notamment lorsque la vie de la femme est en danger, lorsqu'elle est enceinte des suites d'un viol ou d'un inceste ou en cas d'anomalies fœtales graves. Il y a également eu des appels à la tenue d'un référendum qui donnerait aux électeurs la possibilité de supprimer l'amendement constitutionnel de 1983 et de préciser le sens du terme « enfant à naître ». En outre, les ONG ont fait observer que certaines femmes vulnérables, et en particulier les femmes jeunes et les femmes migrantes, ont beaucoup de difficultés à accéder aux services d'interruption de grossesse à l'étranger. En témoigne le cas de la jeune Mlle D., âgée de 17 ans, en avril 2007. Lorsque Mlle D., placée sous tutelle de

⁶⁶ Ce chiffre est à comparer à la moyenne de 20,5% en Europe, données de l'Union interparlementaire.

⁶⁷ L'écart de rémunération entre hommes et femmes est défini comme l'écart de la rémunération horaire brute moyenne entre hommes et femmes en pourcentage de la rémunération horaire brute moyenne des hommes, Commission des communautés européennes, Rapport sur l'égalité entre les femmes et les hommes 2008, p. 23.

⁶⁸ Article 40.3.3, 8^e amendement à la Constitution.

⁶⁹ Attorney General v. X [1992] 1 I.R.1. : La Haute Cour a délivré une injonction empêchant la victime d'un viol âgée de 14 ans de se rendre en Angleterre pour subir une IVG. La Cour suprême a annulé cette décision, concluant qu'une interruption de grossesse pouvait être autorisée en cas de risque majeur pour la vie, par opposition à la santé, de la mère.

⁷⁰ Les chiffres du ministère de la Santé britannique montrent que chaque année, plus de 5 000 Irlandaises se rendent au Royaume-Uni pour y pratiquer une IVG.

l'Etat en vertu d'une décision de garde provisoire, a appris qu'elle portait un fœtus atteint d'anencéphalie – une pathologie fatale caractérisée par l'absence d'une grande partie du crâne et du cerveau – elle a souhaité avorter à l'étranger mais en a été empêchée jusqu'à ce qu'un arrêt de la Haute Cour l'autorise à quitter le pays⁷¹.

80. Le Commissaire regrette qu'en dépit de la jurisprudence autorisant l'avortement dans certaines circonstances, il n'y ait aucune législation en vigueur en la matière. Cette situation a des conséquences graves dans tous les cas, mais encore plus lorsqu'il s'agit de femmes vulnérables, mineures ou migrantes. A ce propos, le Commissaire rappelle l'arrêt de la Cour européenne contre la Pologne, qui a conclu à une violation de l'article 8 – le droit au respect de la vie privée – en raison des lacunes de la législation du pays en matière d'avortement⁷². Il exhorte les autorités irlandaises et le législateur à adopter une législation pour résoudre ce problème et à mettre en place des services médicaux adaptés dans le pays pour que des avortements légaux puissent y être pratiqués, conformément à la jurisprudence de la Cour suprême.
81. Les transsexuels d'Irlande ont informé le Commissaire qu'ils étaient victimes d'une discrimination fondée sur leur identité sexuelle. Le pays, contrairement à la quasi-totalité des autres Etats membres du Conseil de l'Europe, n'a pas de procédure de reconnaissance du transsexualisme dans les actes de naissance. La Cour européenne a conclu à une violation par plusieurs pays – notamment le Royaume-Uni, la France et la Lituanie – de la CEDH en raison d'une telle lacune⁷³. En Irlande, le docteur Lydia Foy demande depuis avril 1997 l'obtention d'un acte de naissance indiquant son sexe féminin. En appel, la Haute Cour a rendu le 19 octobre 2007 un arrêt historique concluant à une violation par l'Etat de l'article 8 de la CEDH, et a rendu en février 2008 une déclaration d'incompatibilité à soumettre au Parlement si l'Etat ne faisait pas appel du jugement dans les deux mois. En outre, des ONG se sont montrées préoccupées par la discrimination dont sont victimes les transsexuels dans d'autres domaines, et notamment dans le secteur de la santé. Du fait du manque de formation du personnel et du manque de connaissance des problèmes qui leur sont spécifiques, les transsexuels sont à la merci de réponses imprévisibles et souvent hostiles lorsqu'ils ont recours à des services médicaux. En outre, ils ne sont pas protégés par la loi sur l'interdiction de l'incitation à la haine de 1989, qui fait actuellement l'objet d'une révision. Le Commissaire se félicite de l'arrêt de la Cour suprême, qui précise les responsabilités de l'Etat à l'égard des transsexuels. Il compte sur l'entrée en vigueur prochaine de la législation visant à harmoniser le droit relatif à l'enregistrement des naissances avec la jurisprudence interne et les normes de la Convention européenne des droits de l'homme.

5.3 Violence à l'égard des femmes

82. La violence à l'égard des femmes, et notamment la violence domestique, est un problème persistant dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. L'Irlande n'est pas une exception. Les autorités ont pris diverses mesures de lutte contre la violence à

⁷¹ La direction des services de santé, en tant que service social responsable, avait demandé au bureau des passeports de ne pas délivrer de passeport à Mlle D. et avait écrit à la police pour demander son arrestation au cas où elle essaierait de quitter le pays. La Haute Cour a ensuite décidé qu'elle pouvait « se rendre à l'étranger pour y subir une interruption de grossesse en vertu de la liberté de circulation protégée par la Constitution ».

⁷² Affaire Tysiac c. Pologne, arrêt du 20 mars 2007, requête n°5410/03, dans laquelle la Cour européenne a conclu que la loi sur l'avortement polonaise était incomplète car elle n'avait pas pu assurer en temps utile une procédure pour la résolution d'un différend entre une femme enceinte et ses médecins sur le point de savoir si elle avait le droit de bénéficier d'un avortement thérapeutique. La Cour a jugé que la requérante s'était alors trouvée plongée dans une incertitude prolongée.

⁷³ Christine Goodwin c. RU, arrêt du 11 juillet 2002, B. c. France, arrêt du 25 mars 1992, L. c. Lituanie, arrêt du 11 septembre 2007.

l'égard des femmes, et notamment l'adoption de lois sur la violence domestique, la création d'une unité centrale d'enquête sur la violence domestique et les agressions sexuelles au sein de la *Garda Síochána* (Police) qui fournit une assistance aux divisions de police dans l'ensemble du pays et la formation de la police en matière de violence domestique. Le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes s'est inquiété de la prévalence de la violence à l'égard des femmes et des filles en Irlande et du faible pourcentage d'auteurs d'actes de violence poursuivis et condamnés⁷⁴. Il est estimé que moins de 1 plaignant sur 10 dans les cas de violence sexuelle porte l'affaire devant le système de justice pénale⁷⁵. Il convient toutefois de souligner que le taux de condamnation dans les affaires soumises aux tribunaux avoisine les 70% (chiffres de 2004) et que l'Irlande prévoit de lourdes sanctions à l'égard des personnes reconnues coupables de viol ou d'agression sexuelle. Cela étant, le Rape Crisis Network affirme que seuls 5% des cas de viol signalés à la police donnent lieu à une condamnation. Les ONG recommandent un renforcement de la formation de la police, des procureurs et des juges dans ce domaine ainsi que la création d'un tribunal spécialisé. Des ordonnances de protection et d'interdiction peuvent être appliquées à l'encontre des auteurs de violence.

83. Le bureau national pour la prévention de la violence domestique, sexuelle et fondée sur le sexe (Cosc), créé en juin 2007, est chargé de veiller à la coordination des mesures de lutte contre la violence domestique, sexuelle et fondée sur le sexe à l'égard des femmes et des hommes, y compris les personnes âgées. En ce qui concerne la violence à l'égard des femmes, les autorités irlandaises ont informé le Commissaire que le Cosc entendait soutenir les structures publiques et privées qui œuvrent dans ce domaine et travailler en étroite collaboration avec les services d'aide aux victimes et de traitement des auteurs de violence. Des représentants de la société civile ont fait remarquer que les ONG qui fournissent des services d'aide aux victimes ne disposent pas des ressources suffisantes, ce qui implique que les femmes doivent attendre pour bénéficier de conseils. Cette situation a d'autres effets particulièrement négatifs pour les groupes de femmes vulnérables, par exemple les travailleuses migrantes, les demandeuses d'asile et leurs enfants, les femmes handicapées, les femmes appartenant à la communauté des Gens du voyage et celles qui rencontrent des problèmes complexes.
84. A Cork, le Commissaire a visité un foyer pour femmes créé au milieu des années 1970 et a été frappé par l'engagement durable du personnel. Il a pris connaissance des nouveaux problèmes qui se posent du fait de l'augmentation des migrations vers l'Irlande, tels que les barrières linguistiques et culturelles qui rendent le travail plus complexe. Il a également évoqué ces questions avec les autorités ainsi que les représentants de la société civile. Le Commissaire se félicite des mesures prises pour lutter contre la violence à l'égard des femmes, et notamment la création récente du Cosc, dont les compétences s'étendent au-delà de la violence domestique. Compte tenu du vaste mandat du Cosc, il appelle les autorités à fournir à ce dernier les ressources adéquates pour assurer l'exercice de ses fonctions. Il met l'accent sur la nécessité d'apporter une aide efficace aux femmes victimes de violences au moyen de services mis à disposition par des opérateurs publics et de la société civile.

⁷⁴ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Observations finales sur l'Irlande, trente-troisième session, CEDAW/C/IRL/4-5, 22 juillet 2005.

⁷⁵ Voir Rape Crisis Network Ireland, « Exploring the Justice Gap in Rape Cases: RCNI Attrition Project », sur le site www.rcni.ie.

6. Mesures de lutte contre le racisme et la xénophobie

85. Ces dernières années, l'Irlande a connu une augmentation rapide de la diversité culturelle et ethnique du fait de l'immigration. Le recensement de 2006 montre que 10% de la population sont des ressortissants étrangers, alors que ce chiffre était de 5,8% en 2002. D'après les données sur l'origine ethnique et culturelle du recensement de 2006, 94,8% de la population sont considérés comme « Blancs » (y compris la communauté irlandaise des Gens du voyage à 0,5%), 1,3% comme « Asiatiques » et 1,1% comme « Noirs ». En ce qui concerne les religions, l'Islam est maintenant la troisième plus grande religion d'Irlande ; les musulmans représentent 0,8% de la population, après les catholiques (86,8%) et les membres de l'Eglise d'Irlande (3%). L'ECRI a établi que les Gens du voyage (voir chapitre suivant) et les minorités visibles, notamment les Africains et les musulmans, étaient des groupes particulièrement vulnérables au racisme et à l'intolérance en Irlande⁷⁶.
86. La *Garda Síochána* publie des statistiques sur les incidents à caractère raciste dans ses rapports annuels. En 2006, 174 infractions de ce type ont été signalées, contre 94 en 2005, 84 en 2004, 62 en 2003 et 100 en 2002⁷⁷. Ces infractions entrent principalement dans la catégorie des coups et blessures volontaires, des atteintes à l'ordre public et des dégradations volontaires. Les incidents racistes sont également signalés au Comité consultatif national sur le racisme et l'interculturalisme (NCCRI), organe expert indépendant financé par le gouvernement. Soixante-cinq incidents ont été signalés au NCCRI en 2006 et 119 en 2005. D'après le rapport annuel 2006 du tribunal pour l'égalité, 146 affaires de discrimination raciale dans le domaine de l'emploi ont été portées devant le tribunal par des employés, soit une augmentation de 76% par rapport à 2005. Selon les estimations, les plaintes pour racisme représentent un tiers de la charge de travail du tribunal et la moitié des plaignants obtiennent gain de cause. L'ECRI a fait remarquer que certains médias irlandais présentaient de manière négative les demandeurs d'asile, les réfugiés, les travailleurs migrants, les Gens du voyage ainsi que les minorités ethniques et noires.
87. Le droit pénal irlandais ne définit pas de manière spécifique les infractions racistes, et ne prévoit pas expressément que la motivation raciste d'un crime doit être considérée comme une circonstance aggravante lors de la fixation des peines. Cela dit, les juges irlandais peuvent, s'ils le jugent approprié, prendre en considération la motivation raciste de l'auteur d'un crime, entre autres éléments pertinents. L'ECRI et le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) ont recommandé aux autorités irlandaises d'introduire dans la législation une disposition prévoyant que la motivation raciste d'une infraction constitue une circonstance aggravante⁷⁸. Les autorités irlandaises terminent actuellement la révision des dispositions du droit pénal irlandais relatives aux mesures de lutte contre le racisme. La révision concerne également la loi sur l'interdiction de l'incitation à la haine de 1989, notamment à la lumière du projet de Décision-cadre de l'UE sur la lutte contre le racisme et la xénophobie. Une étude d'expert sur ce sujet, commandée par le gouvernement et réalisée par le Centre de justice pénale de l'Université de Limerick, devrait être publiée début 2008.

⁷⁶ Troisième rapport sur l'Irlande adopté le 15 décembre 2006, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, CRI(2007)24.

⁷⁷ Voir le rapport annuel 2006 et les données RAXEN sur la violence raciste en Irlande, disponibles sur le site Web de l'Agence des droits fondamentaux. Le programme de maintien de l'ordre 2006 donne le chiffre de 67 pour 2004.

⁷⁸ Troisième rapport sur l'Irlande, ECRI, CRI(2007)24 et Observation finale du CERD : Irlande, 14/04/2005, CERD/C/IRL/CO/2.

88. L'Irlande met actuellement en œuvre un plan d'action national contre le racisme pour la période 2005-2008. Ses principaux objectifs sont : 1) une protection et des recours efficaces contre le racisme, 2) l'intégration économique et l'égalité des chances, 3) la prise en compte de la diversité culturelle dans l'offre de services, 4) la reconnaissance et la prise de conscience de la diversité culturelle et 5) la participation des minorités culturelles et ethniques à la société irlandaise. Ce plan d'action comprend au total 240 mesures. Bien qu'ils soient favorables aux objectifs du plan d'action, les représentants de la société civile ont insisté sur la nécessité d'une mise en œuvre et d'un suivi efficaces de ce dernier. Des programmes locaux de lutte contre le racisme et en faveur de la diversité ont été élaborés dans certaines grandes villes dont Galway, le partenariat pour Dublin centre ville et le Conseil du comté de Fingal. Dans leurs entretiens avec le Commissaire, les représentants des pouvoirs locaux ont fait remarquer que, bien que les manifestations de racisme et de xénophobie soient plutôt rares actuellement en Irlande, il importe de poursuivre la lutte contre ces tendances, en particulier eu égard au fait qu'un éventuel ralentissement de l'activité économique risque de s'accompagner d'un renforcement des sentiments racistes et xénophobes.
89. Un ministre d'Etat a été nommé en juin 2007 avec pour mission d'élaborer une stratégie d'intégration des migrants. Le ministre de l'Intégration a informé le Commissaire de son intention de créer un groupe de travail sur l'intégration en 2008, secondé par un forum consultatif pour l'intégration composé des différents acteurs concernés par l'intégration. S'agissant des relations entre la police et les groupes minoritaires, il existe depuis 2001 un bureau racial et interculturel de la *Garda* chargé d'améliorer la communication et la consultation avec les minorités ethniques. En outre, 500 chargés de liaison membres de minorités ethniques ont été nommés pour améliorer la communication avec les minorités ethniques. Cela dit, les ONG se sont montrés préoccupées par une mesure du projet de loi sur l'immigration, la résidence et la protection qui vise à instaurer des cartes d'identité pour les ressortissants de pays tiers uniquement, ce qui pourrait entraîner un profilage ethnique par des contrôles d'identité sélectifs.
90. Le Commissaire accueille avec satisfaction le plan d'action national contre le racisme et les plans locaux de lutte contre le racisme et en faveur de la diversité, tout en soulignant que leur mise en œuvre nécessite des ressources et doit être réalisée en coopération étroite avec la société civile et les représentants des minorités ethniques et culturelles. Il est également évident que le travail de lutte contre le racisme doit être permanent et que de nouveaux plans d'action doivent être préparés pour faire suite à ceux qui ont pris fin. Le suivi des résultats des plans d'action doit s'accompagner d'efforts soutenus pour améliorer et renforcer la collecte de données relatives aux incidents racistes et xénophobes. En outre, le Commissaire tient à souligner le rôle positif que peuvent jouer le Conseil de la presse et le bureau du médiateur de la presse récemment créés (voir point 2.4) pour faire cesser les discours racistes et xénophobes dans les médias. Il rappelle que l'ECRI et le CERD ont recommandé une réforme de la législation irlandaise afin que la motivation raciste d'une infraction soit considérée comme une circonstance aggravante. Enfin, il encourage les projets des autorités irlandaises visant à préparer une stratégie globale en matière d'intégration, en coopération avec tous les acteurs concernés. De l'avis du Commissaire, cette stratégie devrait concerner toutes les minorités ethniques et culturelles résidant en Irlande et avoir pour but de faciliter le processus d'intégration des minorités dans tous les domaines de la vie.

7. Situation des Gens du voyage

91. D'après le recensement de 2006, la communauté irlandaise des Gens du voyage compte 22 435 membres. Les Gens du voyage estiment quant à eux que le chiffre réel est bien supérieur à 30 000. D'après leurs représentants, seule une minorité des Gens

du voyage pratiquent actuellement le mode de vie itinérant traditionnel. L'Irlande a ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (CCPMN) et reconnaît que la communauté des Gens du voyage est protégée au titre de la Convention, même si l'Etat ne reconnaît pas la communauté des Gens du voyage comme un groupe ethnique minoritaire. L'identité culturelle distincte des Gens du voyage est également reconnue. L'Irlande n'a pas adhéré à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

92. Le Comité consultatif de la CCPMN et l'ECRI ont tous deux évalué la situation des Gens du voyage en Irlande dans leurs rapports de 2006⁷⁹. Ils ont indiqué que les Gens du voyage avaient été victimes de discrimination et de racisme dans le domaine de l'éducation, de l'emploi, du logement, des soins de santé, des médias et de la participation aux décisions. Le pourcentage d'enfants membres de la communauté des Gens du voyage qui suivent un enseignement secondaire complet est bien inférieur à la moyenne nationale, bien que la fréquentation scolaire ait augmenté de manière significative ces dernières années⁸⁰. En 2006, le tribunal pour l'égalité a rendu deux décisions relatives à l'éducation, concluant à une discrimination fondée sur l'appartenance à la communauté des Gens du voyage. En 2002, 72% des hommes et 60% des femmes appartenant à la communauté des Gens du voyage étaient au chômage. D'après le rapport annuel 2006 du tribunal pour l'égalité, le tribunal a été saisi en 2006 de 18 affaires fondées sur l'appartenance à la communauté des Gens du voyage et de 25 affaires fondées à la fois sur cette appartenance et sur le racisme, relevant des lois sur l'égalité de statut. En 2006, l'autorité pour l'égalité a examiné 88 dossiers fondés sur l'appartenance à la communauté des Gens du voyage, relevant des lois sur l'égalité de statut.
93. Dans le domaine du logement, les obligations légales de mise à disposition, par les pouvoirs locaux, d'aires de stationnement et d'hébergements de groupe pour les Gens du voyage n'ont pas été entièrement respectées dans la pratique. L'espérance de vie des Gens du voyage serait bien inférieure à celle de la population majoritaire, bien que l'on ne dispose pas de données récentes sur ce point. En outre, certains médias irlandais continuent de véhiculer des stéréotypes négatifs à l'égard des Gens du voyage. Enfin, le taux de participation des Gens du voyage au sein des organismes élus reste faible à tous les niveaux, et ils ne sont pas toujours représentés au sein des principaux organes chargés de l'application des politiques publiques les concernant, tels que le Groupe de haut niveau sur les questions relatives aux Gens du voyage.
94. Les autorités irlandaises ont pris un certain nombre d'initiatives sectorielles pour montrer qu'elles ne sont pas indifférentes à la situation des Gens du voyage. Ainsi, la loi sur le logement (Gens du voyage) de 1998 demande aux pouvoirs locaux de préparer et d'adopter des programmes de logement des Gens du voyage, le deuxième s'étendant sur la période 2005-2008. La stratégie pour l'éducation des Gens du voyage, publiée par le gouvernement en novembre 2006, vise à assurer l'égalité des Gens du voyage en termes d'accès, de participation et de résultats. De plus, une étude portant sur la santé des Gens du voyage en Irlande a été lancée en juillet 2007. Par ailleurs, la mise en œuvre de l'accord-cadre décennal de partenariat social 2006-2015 devrait améliorer les possibilités d'emploi et de formation des Gens du voyage. Cela étant, les

⁷⁹ Deuxième avis sur l'Irlande, adopté le 6 octobre 2006, Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, ACFC/OP/II(2006)007 ; Troisième rapport sur l'Irlande, adopté le 15 décembre 2006, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, CRI(2007)24.

⁸⁰ Les autorités irlandaises estiment que le nombre d'étudiants membres de la communauté des Gens du voyage dans l'enseignement secondaire ordinaire est passé de 961 en 1999/2000 à 2 229 en 2005/2006. Ils suivent tous l'enseignement primaire jusqu'au bout.

représentants des Gens du voyage ont critiqué le Conseil de la presse récemment mis en place, car son projet de code de déontologie ne mentionne pas expressément la prévention des préjugés à l'égard des Gens du voyage.

95. Le Commissaire a visité des logements adaptés aux Gens du voyage à Avilla Park et l'aire de stationnement temporaire St. Mary à Dunsink Lane, au nord de Dublin, située à proximité. Il s'est entretenu avec les résidents des deux sites, ainsi qu'avec des représentants des pouvoirs locaux. Le site d'Avilla Park est composé de 40 maisons de construction récente, tandis qu'à St. Mary, les familles de Gens du voyage vivent dans des caravanes délabrées équipées d'installations sanitaires très rudimentaires, dans une zone qui fait actuellement l'objet de projets de réaménagement urbain. Les projets de construction de logements pour les Gens du voyage dans cette zone sont dans l'attente d'une décision concernant le réaménagement urbain.
96. Tout en reconnaissant les efforts significatifs déployés par les autorités pour s'occuper de la situation des Gens du voyage, le Commissaire estime qu'il reste encore beaucoup de travail à accomplir. Une approche multisectorielle étant nécessaire, une coordination de la politique et un suivi efficace des résultats sont indispensables. Pour favoriser la gouvernance participative et produire des résultats durables, il importe en particulier que les autorités travaillent en étroite coopération avec les Gens du voyage lors de la préparation, de la mise en œuvre et du suivi des politiques et des programmes conçus pour ces derniers. Lors de la visite du Commissaire à Cork, l'administration municipale a fait remarquer que la participation active des représentants des Gens du voyage au sein du groupe interinstitutions pour les Gens du voyage avait été déterminante pour garantir l'efficacité de son travail. Le Commissaire demande aux autorités irlandaises d'adopter une attitude largement ouverte aux Gens du voyage dans tous les organes gouvernementaux et de coordination qui s'occupent plus particulièrement de leurs problèmes, tant au niveau national que local, et notamment le Groupe de haut niveau sur les questions relatives aux Gens du voyage. Le Commissaire encourage également les initiatives visant à associer les Gens du voyage aux décisions politiques. La communauté des Gens du voyage devrait être représentée de manière adéquate au sein des conseils locaux, et la possibilité de lui réserver un siège au sein du Parlement irlandais, peut-être au Sénat (*Seanad*), mériterait d'être sérieusement envisagée.
97. Les représentants des Gens du voyage ont fait savoir au Commissaire que de nombreux membres de leur communauté souhaitaient être reconnus en tant que membres d'un groupe ethnique minoritaire en Irlande. Le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale a encouragé l'Irlande à œuvrer de manière plus concrète en faveur de la reconnaissance de la communauté des Gens du voyage comme un groupe ethnique, tandis que le Comité consultatif de la CCPMN a souligné l'importance du principe d'auto-identification découlant de l'article 3 de la Convention-cadre⁸¹. Le Commissaire encourage les autorités et la communauté des Gens du voyage à engager un dialogue actif sur cette question. Le Commissaire estime en outre qu'il est essentiel que les Gens du voyage soient protégés de manière efficace contre la discrimination et le racisme dans le droit national et international. Si la législation irlandaise en matière de lutte contre la discrimination accorde aux Gens du voyage une protection spécifique contre la discrimination fondée sur l'appartenance à ce groupe, il est aussi vrai qu'ils peuvent être victimes du racisme de manière plus générale. Par conséquent, il est essentiel qu'ils soient reconnus en tant que victimes potentielles du racisme dans la

⁸¹ Observations finales du CERD : Irlande, 14/04/2005, CERD/C/IRL/CO/2 ; deuxième avis sur l'Irlande adopté le 6 octobre 2006, Comité consultatif de la CCPMN, ACFC/OP/II(2006)007.

mise en œuvre du plan d'action national contre le racisme et les travaux du Conseil de la presse récemment mis en place et de son médiateur. Les Gens du voyage devraient également bénéficier des dispositions en matière de lutte contre la discrimination fondée sur la race, au niveau national, européen et international.

8. Traitement des migrants et des demandeurs d'asile

98. En Irlande, le régime de l'asile est relativement récent puisque ce n'est qu'au milieu des années 1990 que les demandeurs d'asile ont commencé à entrer sur le territoire en grand nombre. La législation et les institutions du pays dans ce domaine ne sont devenues opérationnelles qu'à la fin 2000. Parallèlement à cela, l'Irlande est passée d'un pays d'émigration caractérisé par un taux de chômage élevé et une économie en crise, à un pays d'immigration multiculturel avec une croissance économique rapide. Le gouvernement irlandais entend faire face aux défis que pose cette évolution avec son projet de loi de janvier 2008 sur l'immigration, la résidence et la protection. Cette nouvelle législation vise à réviser, modifier, renforcer et améliorer la législation actuelle, qui date de 1935. Une partie du droit communautaire sera également mise en application.

8.1 Structure actuelle de l'immigration et de l'asile

99. L'Irlande n'est pas membre du système Schengen et a émis des réserves au traité d'Amsterdam dans le domaine des visas, de l'immigration et de l'asile. Elle peut toutefois, au cas par cas, adopter la législation pertinente de l'UE et a choisi de le faire dans un certain nombre de domaines. Parmi les principaux règlements et directives dans le domaine de l'asile et de l'immigration, l'Irlande a transposé les suivants dans son droit : la Directive sur les conditions d'octroi du statut de réfugié, le Règlement Dublin II (y compris la Directive EuroDac), la Directive relative aux afflux massifs et la Directive relative à la libre circulation des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles⁸². La Directive relative à des normes minimales dans les procédures d'asile⁸³, qui est en cours de transposition, sera mise en œuvre en même temps que la Directive sur les conditions d'octroi du statut de réfugié par le projet de loi sur l'immigration, la résidence et la protection. L'Irlande a choisi de ne pas être liée par la Directive relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile et la Directive relative au regroupement familial⁸⁴.

100. Au niveau national, la reconnaissance du statut de réfugié est actuellement régie par la loi sur les réfugiés de 1996 et les Règlements des Communautés européennes (éligibilité pour la protection) de 2006. De manière générale, l'immigration est régie par la loi sur les étrangers de 1934, l'Ordonnance sur les étrangers de 1946, les lois sur l'immigration de 1999, 2003 et 2004 et la loi sur les immigrants clandestins (traite) de 2000. La citoyenneté est régie par la loi sur la nationalité et la citoyenneté irlandaises, modifiée en 2005 suite à un amendement à la Constitution qui a supprimé les garanties constitutionnelles d'octroi de la citoyenneté irlandaise aux personnes nées en Irlande de parents non Irlandais. Sur le plan administratif, ce sont le bureau du commissaire des demandes des réfugiés (*Office of the Refugee Applications Commissioner* – ORAC) et le tribunal d'appel des réfugiés (RAT) qui s'occupent du traitement des demandes d'asile. Le RAT est un mécanisme indépendant chargé de

⁸² Directive du Conseil 2004/83/CE, Règlement du Conseil (CE) n°2003/343, Règlement du Conseil (CE) n°2725/2000, Directive du Conseil 2001/55/CE et Directive du Conseil 2004/38/CE.

⁸³ Directive du Conseil 2005/85/CE.

⁸⁴ Directives du Conseil 2003/9/CE et 2003/86/CE.

traiter les recours en matière d'asile qui lui sont soumis par l'ORAC, mais a fait l'objet de critiques pour diverses raisons, notamment le manque de visibilité et les allégations de partialité de la part des membres du conseil, qui sont rémunérés au nombre d'affaires traitées. Le projet de loi sur l'immigration, la résidence et la protection prévoit la création en lieu et place du RAT d'un nouveau tribunal indépendant de contrôle de la protection. Cette nouvelle instance, qui sera chargée d'améliorer la transparence et la cohérence, pourrait disposer de membres à temps plein. Elle pourra également publier certaines décisions en fonction de leur pertinence générale.

8.2 Le projet de loi sur l'immigration, la résidence et la protection

101. En janvier 2008, le gouvernement irlandais a publié le projet de loi sur l'immigration, la résidence et la protection qui remplacera la législation actuelle sur l'immigration et la protection des demandeurs d'asile⁸⁵. Il instaure une procédure unique pour l'examen des demandes de protection, et notamment les demandes d'octroi du statut de réfugié, de protection subsidiaire et de permis de séjour. Le bureau du Commissaire aux réfugiés des Nations Unies (UNHCR) à Dublin et plusieurs ONG ont salué cette mesure, en exprimant l'espoir qu'elle permettra d'accélérer les procédures actuelles, qui durent dans certains cas de trois à cinq ans. Le projet de loi instaure également un nouveau statut de « résident à long terme » qui accorde aux migrants résidant depuis au moins cinq ans en Irlande des avantages généralement équivalents à ceux des citoyens irlandais⁸⁶.
102. Tout comme la proposition d'avril 2007, le projet de loi 2008 a été décrié pour son manque de clarté car il conserve dans une large mesure le principe de discrétion ministérielle et n'apporte pas de base législative à des questions fondamentales telles que le regroupement familial. Il ne prévoit pas de mécanisme indépendant de recours contre les décisions en matière d'immigration et pourrait faciliter l'expulsion – sans autre forme de procès et sans recours possible – des étrangers sans papiers. Un autre problème mis en évidence par les ONG est le maintien de la responsabilité des transporteurs, instaurée par la loi sur l'immigration de 2003, qui prévoit des sanctions pour les compagnies aériennes et de ferrys qui transporteraient vers l'Irlande des personnes sans papiers. En outre, le projet de loi restreint les possibilités d'examen judiciaire pour les demandeurs d'asile déboutés, et les candidats pourront être reconduits à la frontière même dans l'attente d'une telle procédure.
103. Le Commissaire salue l'initiative du gouvernement irlandais de mettre en place un système d'immigration global, et notamment l'instauration d'une procédure unique pour l'examen des demandes d'octroi du statut de réfugié, de protection subsidiaire et d'autres permis de séjour. Le Commissaire espère que cette amélioration aura un impact significatif sur la longueur des procédures d'examen des demandes d'asile. S'agissant de l'objectif du projet de loi de transposer les Directives de l'UE sur les conditions d'octroi du statut de réfugié et les procédures d'asile, il convient toutefois de rappeler que ces dernières ne fixent que des normes minimales. Le Commissaire demande donc à l'Irlande de les mettre en œuvre de manière à améliorer la protection des réfugiés, comme cela est stipulé au paragraphe 8 (préambule) de la Directive sur les conditions d'octroi du statut de réfugié.

⁸⁵ Une précédente version du projet de loi avait été présentée en avril 2007. En raison des nombreuses étapes parlementaires à franchir, la loi ne devrait pas être promulguée avant la fin 2008.

⁸⁶ Le temps passé en tant que demandeur d'asile ou étudiant ne sera pas pris en compte.

104. Le Commissaire note que le nouveau projet de loi contient une interdiction explicite du refoulement⁸⁷. Le bureau de l'UNHCR à Dublin s'est montré préoccupé par les exceptions à cette règle, et notamment sa mise en œuvre procédurale dans le cadre de l'arrivée du demandeur d'asile dans le pays⁸⁸. Le Commissaire partage ces préoccupations et attire l'attention sur la possibilité d'expulser les migrants sans papiers par procédure sommaire, ce qui ne garantit donc pas l'examen complet des cas d'espèce. L'application du principe de non-refoulement et la protection extraterritoriale garantie par l'article 3 de la CEDH impliquent une procédure équitable assortie de recours et un droit de demeurer dans le pays en attendant une décision ou un jugement définitif, dans tous les cas où l'expulsion pourrait entraîner des préjudices graves, des actes de torture ou autres traitements inhumains ou dégradants. En outre, le Commissaire note avec préoccupation que le projet de loi sur l'immigration, la résidence et la protection contient des dispositions qui autorisent les tribunaux à demander à ce que les frais des instances « futiles et vexatoires » soient à la charge du représentant légal du demandeur. Compte tenu de l'importance capitale d'un conseiller juridique indépendant pour la protection des droits de l'homme, le Commissaire demande une révision de ces dispositions.
105. Le Commissaire a également pris connaissance d'une polémique autour de la création de centres de détention ou d'accueil fermés pour les demandeurs d'asile. Le projet de loi sur l'immigration, la résidence et la protection a été décrié car il instaurerait des pouvoirs accrus en matière de détention des demandeurs d'asile⁸⁹. A ce propos, il convient de rappeler que dans son rapport d'octobre 2006, le Comité pour la prévention de la torture (CPT) demandait aux autorités irlandaises de revoir de toute urgence les conditions d'hébergement des personnes détenues pour infraction aux lois sur l'immigration⁹⁰. Le Commissaire rappelle que de manière générale, les demandeurs d'asile ne devraient pas être incarcérés lorsqu'ils n'ont commis aucune infraction et que, lorsque les demandeurs d'asile déboutés sont maintenus dans des centres avant d'être expulsés, ils ne devraient pas se retrouver dans les mêmes locaux que les auteurs d'infractions pénales condamnés.

8.3 Demandeurs d'asile

106. En 2006, l'Irlande a reçu 4 314 demandes d'octroi du statut de réfugié. Ce chiffre est similaire à ceux enregistrés pour 2004 et 2005, avec respectivement 4 769 et 4 324 demandes reçues, et représente une baisse considérable par rapport au début de l'année 2000, où il y avait plus de 10 000 demandes. En 2007, 3 985 demandes d'asile ont été reçues, soit le chiffre le plus bas depuis 2002. Début 2006, il y avait 924 demandes pendantes en première instance devant le bureau du Commissaire des demandes des réfugiés. Cela représente une très nette baisse par rapport aux chiffres de 2004 et 2005, où il y avait respectivement 3 600 et 1 600 affaires pendantes. Le tribunal d'appel des réfugiés (RAT) a reçu un total de 3 172 affaires et avait 2 500 dossiers en instance à la fin 2006. Cela met en évidence, non seulement la capacité du RAT, mais également l'existence d'un retard dû à une décision de conserver les dossiers dans l'attente d'un arrêt de la Cour suprême relatif à la publication des décisions du RAT.

⁸⁷ Renvoi d'une personne dans un pays où elle pourrait être persécutée.

⁸⁸ Observations du UNHCR relatives au projet de loi 2008 sur l'immigration, la résidence et la protection, Dublin, mars 2008.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Rapport du CPT sur sa visite en Irlande du 2 au 13 octobre 2006, CPT Inf (2006) 40.

107. Depuis septembre 2003, tous les demandeurs d'asile nouvellement arrivés sont tenus de résider et de rester dans le logement qui leur a été attribué par l'Agence d'accueil et d'intégration (RIA) en attendant l'examen de leur demande d'octroi du statut de réfugié. Le non-respect de cette disposition constitue une infraction susceptible de sanctions⁹¹. Les demandeurs d'asile reçoivent trois repas par jour, mais ne sont pas autorisés à garder ou à cuire de la nourriture dans les locaux du centre⁹². Par ailleurs, ils n'ont pas le droit d'accepter un travail rémunéré. Le Commissaire a visité le centre d'hébergement de Kinsale Road, situé à proximité de l'aéroport de Cork, et s'est entretenu en privé avec les membres du personnel et les résidents. Le bâtiment est relativement récent et offre de bonnes conditions de vie, avec notamment les soins médicaux de base sur site. Il n'y a toutefois pas d'appartements pour les familles avec enfants ; chaque famille partage une seule chambre, ce qui restreint considérablement l'espace privé. Des représentants de la société civile ont informé le Commissaire qu'il s'agit d'un problème général dans les centres d'accueil irlandais. Des rapports commandés par le RIA et établis par des inspecteurs indépendants mettent également en évidence des insuffisances dans certains centres, comme un manque d'installations de loisirs, une surpopulation et des problèmes de sécurité⁹³. Les autorités irlandaises ont informé le Commissaire que les préoccupations soulevées dans les rapports d'inspection ont été ultérieurement prises en compte par les propriétaires.
108. Tout en reconnaissant le bon état général des bâtiments visités, le Commissaire est préoccupé par la situation actuelle de l'hébergement des familles et les insuffisances signalées par des inspecteurs indépendants. Il regrette également le peu d'autonomie des demandeurs d'asile tout au long de la procédure, sachant que l'examen d'une demande d'asile peut prendre de trois à cinq ans. Il rappelle que l'ECRI a recommandé l'adoption de dispositions autorisant l'octroi de permis de travail temporaires aux demandeurs d'asile⁹⁴. L'accès au marché de l'emploi, en plus de renforcer l'autonomie des demandeurs d'asile et d'apporter des revenus au pays d'accueil, pourrait faciliter un retour dans leur pays d'origine en leur donnant la possibilité d'acquérir un certain degré d'indépendance financière ou des compétences professionnelles. Par conséquent, le Commissaire invite les autorités irlandaises à envisager l'octroi de permis de travail temporaires aux demandeurs d'asile, si possible dans le cadre de la réforme législative proposée.

8.4 Regroupement familial

109. En Irlande, le regroupement familial relève principalement de procédures administratives reposant sur le pouvoir discrétionnaire du ministre de la Justice, de l'égalité et de la réforme du droit. Il est toutefois régi par la loi sur les réfugiés pour les réfugiés bénéficiant d'une protection, et par le Règlement des Communautés européennes (libre circulation des personnes n°2) de 2006 pour les citoyens de l'UE. L'absence de dispositions concernant les groupes autres que les réfugiés et les citoyens de l'UE a été dénoncée par les représentants de la société civile, ainsi que le manque de transparence et la nature souvent incohérente des décisions, prises au cas par cas. Ont également été critiqués l'absence de possibilités de regroupement familial pour les couples non mariés et les couples de même sexe, ainsi que l'obligation pour les ressortissants étrangers de signaler au ministère tout projet de mariage.

⁹¹ Article 9 (7) de la loi sur les réfugiés de 1996.

⁹² Agence d'accueil et d'intégration du ministère de la Justice, de l'égalité et de la réforme du droit, « Direct Provision Reception and Accommodation Centre Services, Rules and Procedures », 29 septembre 2005.

⁹³ Article du *Irish Times* « Health and safety risks exposed in asylum centres », 31 octobre 2007.

⁹⁴ Voir ECRI, Troisième rapport sur l'Irlande, adopté le 15 décembre 2006.

110. Compte tenu de la jurisprudence de la Cour européenne relative à l'article 6.i de la CEDH, le Commissaire rappelle qu'il ne faut pas perdre de vue l'importance des principes d'accessibilité, de clarté et de prévisibilité. Il s'inquiète donc de l'absence de dispositions réglementaires sur le regroupement familial des groupes autres que les réfugiés bénéficiant d'une protection et les citoyens de l'UE, et recommande l'adoption de telles dispositions pour tous les groupes de personnes. Au vu de l'interprétation dynamique du concept de « vie familiale » par la Cour européenne des droits de l'homme, le Commissaire encourage les autorités irlandaises à envisager l'adoption de dispositions plus générales afin que le regroupement familial englobe également les types de vie familiale moins traditionnels. Il demande aussi à ce que le principe important de « l'intérêt supérieur de l'enfant » soit pris en considération dans toute décision relative au regroupement familial.
111. Les ONG se sont inquiétées au sujet de la transposition par l'Irlande du droit communautaire sur la libre circulation des personnes, en ce qui concerne le regroupement familial. Aux termes de la législation en vigueur, les non-ressortissants de l'UE mariés à des ressortissants de l'UE résidant en Irlande doivent prouver leur résidence régulière dans un autre Etat membre de l'UE avant leur arrivée en Irlande pour obtenir un permis de séjour. Cette obligation, qui visait à lutter contre les mariages blancs, a également eu des répercussions sur un grand nombre d'unions libres. Cette disposition et sa conformité avec le droit communautaire ont été mises en question dans une affaire en instance devant la Cour suprême, et près de 120 affaires similaires sont en attente. La Commission européenne examine actuellement cette question. Entre temps, certaines épouses non-ressortissantes de l'UE ont reçu des avis d'expulsion du pays. Le Commissaire encourage les autorités irlandaises à attendre le résultat des procédures en cours avant de reconduire les personnes en question à la frontière.

9. Lutte contre le terrorisme : restitutions extraordinaires

112. Le terme « restitutions extraordinaires » désigne l'enlèvement d'une personne par les agents d'un Etat et son transfert vers une prison secrète dans un autre Etat où elle peut faire l'objet de tortures, être soumise à des peines ou traitements inhumains ou dégradants, interrogée et détenue pendant une durée indéterminée sans possibilité de recours aux tribunaux, à un avocat ou à l'un des autres mécanismes de protection des droits de l'homme⁹⁵. Le rapport du 7 juin 2006 établi par le sénateur Marty pour l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a fait figurer l'Irlande parmi les Etats membres pouvant être tenus responsables de collusion passive dans le programme de restitutions extraordinaires mené par les Etats-Unis d'Amérique (USA) dans leur lutte contre le terrorisme : elle aurait en effet autorisé les avions américains à faire escale à l'aéroport de Shannon pour y faire le plein de carburant⁹⁶.
113. En décembre 2005, la Commission irlandaise des droits de l'homme (IHRC) a invité le gouvernement irlandais à demander aux autorités américaines l'autorisation d'enquêter sur les atterrissages d'avions à l'aéroport de Shannon et dans d'autres aéroports irlandais. Or, les autorités irlandaises soutiennent que l'administration américaine les a assurées qu'aucun détenu n'a été ou ne sera transporté illégalement sur le territoire irlandais, et qu'il n'y a aucune preuve du contraire. En décembre 2007, l'IHRC a publié une analyse complète de la situation juridique, incluant les

⁹⁵ Cette définition fort complète est employée par la Commission irlandaise des droits de l'homme dans son rapport « Extraordinary Rendition, A Review of Ireland's Human Rights Obligations », décembre 2007.

⁹⁶ AS/Jur (2006) 16 Partie II, p.13, 51.

recommandations à la commission mixte des Affaires étrangères du Parlement⁹⁷. Le rapport conclut que les assurances diplomatiques ne sont pas en elles-mêmes suffisantes pour remplir les obligations d'un Etat en matière de prévention de la torture et des mauvais traitements. Il rejette la position du gouvernement irlandais selon laquelle des preuves concernant les avions suspects doivent tout d'abord être produites et transmises à la police, affirmant qu'il est inapproprié de donner à de simples citoyens la charge de recueillir des informations. Dans son rapport, l'IHRC mentionne les nombreux enquêtes et rapports internationaux qui ont été réalisés, tels que le rapport de janvier 2007 du Parlement européen, les rapports de l'APCE du Conseil de l'Europe et les enquêtes menées par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en vertu de l'article 52 de la CEDH. L'IHRC recommande aux autorités de mettre en place une technique de contrôle efficace pour faire en sorte qu'aucun avion étranger susceptible d'être impliqué dans des pratiques illégales de restitutions extraordinaires ne puisse atterrir et se ravitailler en carburant en Irlande.

114. Durant sa visite, le Commissaire a discuté de la position du gouvernement irlandais avec le ministre des Affaires étrangères, insistant sur le fait que la Convention européenne des droits de l'homme contient une interdiction absolue de la torture, des traitements dégradants et de tout acte constituant une complicité ou une incitation à la torture et aux traitements dégradants. La simple suspicion qu'un gouvernement d'un pays lié par la Convention puisse avoir commis de tels actes compromet gravement la crédibilité et les pouvoirs des services éventuellement impliqués. Il est par conséquent indispensable, non seulement pour le gouvernement en question, mais également pour la crédibilité du système de protection des droits de l'homme dans son ensemble, que ces suspicions soient clarifiées. Le Commissaire note que dans sa réponse au rapport de l'IHRC, le ministre des Affaires étrangères continuait à invoquer les assurances diplomatiques tout en rappelant que le gouvernement irlandais s'opposait totalement à ces pratiques de restitutions extraordinaires⁹⁸. Le ministre mentionnait également plusieurs cas d'allégations de restitutions extraordinaires qui avaient fait l'objet d'enquêtes de police sans produire de preuves valables. Il demandait également une révision de la Convention de Chicago sur l'aviation civile afin d'envisager l'adoption de mesures supplémentaires fournissant une protection adéquate contre les possibilités de restitutions extraordinaires. Le Commissaire se félicite de cet appel à une révision de la Convention de Chicago et salue les efforts déployés par la police irlandaise pour enquêter sur les allégations de restitutions. Néanmoins, rappelant la Résolution 1507 (2006) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, il demande au gouvernement irlandais de prendre des mesures efficaces pour empêcher que des restitutions ne se produisent sur le territoire et l'espace aérien irlandais, et de revoir les dispositifs d'inspection et de contrôle en vigueur afin que toute allégation de restitution extraordinaire fasse l'objet d'une enquête efficace et indépendante.

⁹⁷ IHRC, « Extraordinary Rendition, A Review of Ireland's Human Rights Obligations », décembre 2007.

⁹⁸ Voir le communiqué de presse du ministère des Affaires étrangères, 11 décembre 2007.

10. 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, fait les recommandations suivantes aux autorités irlandaises :

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 Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains.
2. Adapter le système d'aide judiciaire pour qu'il prenne en considération le coût réel de la vie.
3. Réviser les mandats des différents systèmes de réclamation en matière de droits de l'homme, en particulier le médiateur et le médiateur pour l'enfance, afin d'optimiser leur efficacité et leur indépendance et de combler les lacunes actuelles en matière de protection.
4. Fournir au public des informations complètes et comparatives sur les missions et fonctions des différents mécanismes de réclamation.
5. Favoriser les relations entre les autorités et les représentants de la société civile à tous les niveaux pour que leur expérience et leurs compétences servent à la définition et à la mise en œuvre des politiques.
6. Mener une étude préliminaire pour évaluer dans quelle mesure les droits de l'homme sont intégrés dans l'éducation et la formation, afin d'identifier et de répondre aux éventuels besoins en la matière et de faire en sorte que tous les milieux sociaux soient sensibilisés aux droits de l'homme.
7. Elaborer un plan d'action national sur les droits de l'homme dans le cadre d'un processus coordonné et ouvert pour l'amélioration continue de la protection des droits de l'homme en Irlande.

Droits des enfants

8. Mettre en œuvre le plan d'action national pour l'insertion sociale 2007-2016 pour réduire de manière significative le nombre d'enfants touchés par la pauvreté persistante.
9. Profiter de la proposition d'amendement à la Constitution irlandaise pour y inclure en tant que principe général l'intérêt supérieur de l'enfant, conformément à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.
10. Interdire les châtiments corporels infligés aux enfants sous toutes leurs formes.
11. Offrir une prise en charge spécialisée dans les centres d'hébergement destinés aux enfants séparés et nommer un tuteur *ad litem* pour chacun de ces enfants.
12. Répondre aux demandes croissantes de choix au sein du système éducatif, notamment compte tenu de la diversité culturelle et religieuse.

13. Créer des établissements et des services distincts pour les patients mineurs en psychiatrie, en les dotant des ressources adéquates, et favoriser les interventions précoces au niveau local pour ces enfants.

Justice des mineurs

14. Veiller à l'application effective de la loi sur l'enfance de 2001 et de ses principes en matière de fixation des peines, par exemple en faisant des recommandations et en proposant une formation spécifique aux magistrats.
15. Poursuivre le développement du système de sanctions alternatives pour les jeunes délinquants et assurer un financement adéquat de ce dernier dans l'ensemble du pays.
16. Revoir le système actuel de « décisions de comportement antisocial » pour veiller à ce qu'il n'entraîne pas une augmentation du recours à la détention, et veiller à un contrôle indépendant de ce système.
17. Appliquer le modèle de prison-école lorsque la détention des jeunes délinquants est jugée nécessaire et mettre fin à la détention des enfants dans les prisons pour adultes.

Non-discrimination et droits des femmes

18. Examiner les besoins du tribunal pour l'égalité afin de réduire son arriéré judiciaire.
19. Clarifier le champ d'application des avortements légaux dans la législation conformément à la jurisprudence interne et mettre à disposition des services adaptés pour la réalisation de ces avortements en Irlande.
20. Modifier la loi sur l'enregistrement des naissances de manière à ce que les transsexuels puissent obtenir un acte de naissance indiquant leur sexe.
21. Fournir des ressources adéquates au bureau national de prévention de la violence domestique, sexuelle et fondée sur le sexe, pour qu'il puisse remplir son vaste mandat de manière effective ; apporter une aide efficace aux femmes victimes de violences au moyen de services mis à disposition par des opérateurs publics et de la société civile.

Mesures contre le racisme et la xénophobie

22. Effectuer un suivi de la mise en œuvre du plan d'action national contre le racisme et les plans locaux de lutte contre le racisme et en faveur de la diversité, en coopération étroite avec les représentants de la société civile et des minorités ethniques et culturelles ; préparer de nouveaux plans d'action qui succéderont aux plans actuels.
23. Améliorer la collecte de données sur les incidents racistes et xénophobes.
24. Prévoir, dans le droit pénal irlandais, que la motivation raciste d'un crime doit être considérée comme une circonstance aggravante.

Situation des Gens du voyage

25. Travailler en étroite coopération avec les Gens du voyage lors de la préparation, de l'application et du suivi des politiques et programmes qui leur sont destinés.
26. Promouvoir la participation des Gens du voyage aux décisions politiques au niveau local et national.

27. Veiller à ce que les Gens du voyage soient protégés contre la discrimination et le racisme dans le droit national et international.

Traitement des migrants et des demandeurs d'asile

28. Veiller à ce que les demandeurs d'asile qui font appel d'une décision en matière d'asile soulevant des questions en rapport avec l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme se voient accorder le droit de rester sur le territoire irlandais durant la procédure.
29. Réexaminer la disposition du projet de loi sur l'immigration, la résidence et la protection qui ferait en sorte que les frais liés aux instances « futiles et vexatoires » soient à la charge du représentant légal du demandeur.
30. Fournir un logement aux familles avec enfants qui demandent l'asile en Irlande.
31. Mettre en place des autorisations de travail temporaires pour les demandeurs d'asile.
32. Elaborer une loi régissant le regroupement familial pour tous les groupes de personnes.
33. Appliquer le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant dans toutes les décisions concernant des enfants, dans le domaine du droit de l'immigration et du droit des réfugiés.

Lutte contre le terrorisme : restitutions extraordinaires

34. Revoir les dispositifs d'inspection et de contrôle en vigueur en Irlande afin que toute allégation grave de restitution extraordinaire fasse l'objet d'une enquête efficace et indépendante.

ANNEXE 1

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

Autorités

Membres du gouvernement

M. Bertie Ahern, Premier ministre
M. Dermot Ahern, ministre des Affaires étrangères
M. Brian Lenihan, ministre de la Justice, de l'Égalité et de la Réforme du droit
M. John Gormley, ministre de l'Environnement, du Patrimoine et de l'Administration locale
Mme Mary Harney, ministre de la Santé et de l'Enfance
M. Brendan Smith, ministre d'Etat à l'Enfance
M. Conor Lenihan, ministre d'Etat à l'Intégration

Procureur général

M. Paul Gallagher

Parlement

M. Michael Woods, président, commission mixte des affaires étrangères
Mme Jan O'Sullivan, vice-présidente, commission mixte de la santé et de l'enfance
M. Sean Connick, président, commission mixte de la Justice, de l'égalité, de la défense et des droits de la femme

Cour suprême

M. le juge John L. Murray, président

Haute Cour

M. le juge John Richard Johnson, président

Procureur général

M. James Hamilton

Méiateur pour l'enfance

Mme Emily Logan

Commission de médiation de la Garda Síochána

M. Conor Brady, Commissaire

Autorité pour l'égalité

M. Niall Crowley, directeur général

Commission irlandaise des droits de l'homme

M. Maurice Manning, président

Ministère des Affaires étrangères

Mme Kathryn Coll, directrice, Section Russie, Europe orientale et Asie centrale
M. Andrew Noonan, chargé de dossier, Section Europe orientale et Asie centrale

Garda Síochána (police)

M. Fachtna Murphy, Commissaire

Services irlandais de naturalisation et d'immigration

M. Pat Folan, directeur général

Services irlandais de justice pour mineurs

Mme Michelle Shannon, directrice

Ville de Dublin

M. Paddy Bourke, maire de Dublin

Ville de Cork

M. Terry Shannon, adjoint au maire de Cork

Mme Catherine Clancy, conseillère municipale

Société civile

Instituts universitaires

- Centre pour la justice pénale et les droits de l'homme (CCJHR), Université de Cork
- Centre irlandais pour les droits de l'homme, Université nationale d'Irlande, Galway

Organisations non gouvernementales

- Age Action Ireland
- Amnesty International
- Children's Rights Alliance
- Free Legal Advice Centres
- Gay and Lesbian Equality Network
- Inclusion Ireland
- Inclusion Ireland
- Irish Council for Civil Liberties
- Irish Family Planning Association
- Irish Penal Reform Trust
- Irish Refugee Council
- Migrant Rights Centre
- National Network of Women's Refuges and Support Services
- National Women's Council of Ireland
- Pavee Point
- People with Disabilities in Ireland
- Rape Crisis Network Ireland
- Transgender Equality Network Ireland

Institutions et sites

- Centre d'hébergement pour demandeurs d'asile, Kinsale Road, Cork
- Hôpital psychiatrique central, Dublin
- Foyer pour femmes Cuanlee, Cork
- Glanmire Community College, comté de Cork
- Institut pour jeunes délinquants St. Patrick, Dublin
- Hébergement pour les Gens du voyage à Avilla Park et aire de stationnement temporaire à St. Mary, Dunsink Lane, nord de Dublin
- Prison-école Trinity House, Oberstown, Lusk, comté de Dublin

Organisation internationale

M. Manuel Jordão, représentant du Commissaire aux réfugiés des Nations Unies en Irlande

Autres

Le Commissaire est intervenu à la Conférence annuelle de l'IHRC sur les droits de l'homme à la National Gallery de Dublin, sur le thème « Les défis actuels en matière de protection des droits de l'homme en Europe ».

Il a également prononcé le discours principal d'un séminaire sur la tutelle et les enfants de migrants organisé conjointement par le CCJHR et le Conseil irlandais pour les réfugiés.

ANNEXE 2

Réponse du gouvernement irlandais *[en anglais uniquement]*

As a founding member of the Council of Europe, Ireland considers the promotion and protection of human rights as a key policy priority, both domestically and on the international stage. Ireland remains a strong supporter of the work of the Council and in particular attaches the highest importance to its efforts in the core areas of human rights, democracy and the rule of law.

Respect for human rights is a long-held value of the Irish state and of successive Irish Governments. In 2003, the European Convention on Human Rights was given further effect to in Irish law, allowing citizens to rely on its provisions in domestic court proceedings. This complemented the very extensive protection of citizens' fundamental rights already afforded by the 1937 Irish Constitution and by the body of Irish law.

One of the unique aspects of the Council of Europe's work in the area of human rights is the standard-setting and monitoring work carried out under its aegis. This is evident in the mandate of the Commissioner for Human Rights. The Government recognises that the Office of the Commissioner plays an important role in the architecture of human rights protection in Europe.

The Government takes note of the Commissioner's comprehensive report on Ireland. It is the result of a productive and active dialogue between the Commissioner and the Irish authorities both in advance of and during his visit in November 2007, and the Government is grateful for the Commissioner's kind words on the quality of co-operation with him.

The recommendations it makes will be considered carefully by the Irish authorities, who are committed to continuing to identify and implement improvements in protection of the human rights of all citizens of and residents in Ireland.

The Government looks forward to continued cooperation with the Commissioner for Human Rights in the future.

Ireland would like to take this opportunity to make the following comments.

Recommendation 1: Ratify Protocol No. 12 to the European Convention on Human Rights and the Convention on Action against Trafficking in Human Beings

The Government attaches high priority to tackling the issue of human trafficking including putting in place the necessary legislative and administrative frameworks to enable Ireland to ratify the Convention on Action against Trafficking in Human Beings at the earliest time possible.

The Department of Justice, Equality and Law Reform now has a dedicated Anti- Human Trafficking Unit with a mandate to develop and support the implementation of a new national strategy to address human trafficking. The Unit will act as a pivot at national level, facilitating a well-focused, coordinated approach to tackling the sordid and heinous crime of human trafficking. It will also engage constructively with the NGO community, which will have an important part to play, particularly in relation to follow-up service provision to victims of human trafficking.

Two key pieces of legislation – the Criminal Law (Human Trafficking) Bill 2007 and the Immigration, Residence and Protection Bill 2008 are currently being considered by the Irish Parliament. When they are enacted and the necessary administrative arrangements are in place, Ireland will be in compliance with various international anti human trafficking instruments, including the Council of Europe Convention against Trafficking in Human Beings. The intention would be to then ratify the Trafficking Convention.

Ireland welcomes and supports the Council of Europe's commitment to constantly improve and develop the international body of law for the protection against discrimination, including Protocol No 12 to the ECHR.

As a signatory to Protocol 12, which seeks to enlarge the original prohibition on discrimination in Article 14 of the ECHR, Ireland keeps the question of ratifying the Protocol under review. The major issue is the lack of clarity as to the precise extent of the obligations imposed on States Parties by the very broad general prohibition on discrimination in Article 1 of the Protocol. We will watch closely how the European Court of Human Rights interprets the scope of this Article when it comes to rule on individual cases. The open, non- exhaustive list of discrimination grounds in the Protocol contrasts with the prescriptive list of discrimination grounds enshrined in Ireland's Employment Equality and Equal Status Acts and in EU anti-discrimination law.

Recommendation 2: Adjust the legal aid scheme to the extent that it reflects the actual cost of living standards

The Civil Legal Aid Board provides legal aid to persons of modest means in accordance with the provision of the Civil Legal Aid Act, 1995. The Board has received increases in funding in recent years, and its allocation in 2008 is almost €27 million with an additional €9.89 million for Refugee Legal Aid.

The financial eligibility limits under the Civil Legal Aid scheme reflect actual cost of living expenses. Certain amendments were made to the qualifying criteria which extended the number of people who can qualify on income grounds and also had the effect of improving access to the scheme.

A study has been commissioned to analyse actual eligibility levels of the civil legal aid scheme and the early indications from this exercise are that a substantial proportion of the population qualifies for civil legal aid.

Ireland also operates a criminal legal aid scheme which provides for the granting of free legal aid, in certain circumstances, for the defence of persons of insufficient means in criminal proceedings. In 2008, the criminal legal aid scheme had a significant budget allocation of

€45.6 million. The decision to grant free legal aid in criminal proceedings is a purely discretionary matter for each court. It is based on the applicant's means and allows that he or she may have legal aid where the court is satisfied that this is essential in the interest of justice, having regard to the gravity of the charge.

Ways of improving the provision of state services against the background of increased migration to Ireland are reviewed on an ongoing basis. A strategic study with a view to the development of quality and cost-effective interpretation and translation services for Government service providers is due to be completed by mid 2008. It will assess the strengths and weaknesses of the current provision from the perspective of providers and users of services, identify models of good practice and develop preferred options for future provision.

Recommendation 3: Review the mandates of the different human rights complaints bodies with a view to optimising their effectiveness and independence as well as closing current protection gaps with particular reference to the remits of the Ombudsman and the Ombudsman for Children

The Irish Government recognises the importance of independent complaints bodies which function to maintain public confidence and support in the organs of public administration.

Bodies such as the Equality Authority, the Irish Human Rights Commission and others are required by legislation to submit an annual report on their activities to the relevant Minister (these reports are also usually laid before parliament). This enables the Government to continuously monitor the work of the various complaints bodies, including issues such as their mandates, effectiveness and independence. The more recently established bodies need to optimise their effectiveness and assert their independence on the basis of their existing mandates before these are reviewed individually in due course.

The current national social partnership agreement, "*Towards 2016 - Ten-Year Framework Social Partnership Agreement 2006 – 2016*", includes a commitment to review expenditure on the equality infrastructure provided by the Equality Acts to reduce the incidence of discrimination. As part of this exercise, the Department of Justice, Equality and Law Reform and the Board of the Equality Authority plan to carry out a value for money review of the Equality Authority.

On 31 March 2008, the Government published a Bill providing for the establishment of a Legal Services Ombudsman who will be independent in the performance of his or her duties. The functions of the office will include receiving and investigating complaints as well as developing initiatives to improve public understanding of issues relating to complaints against members of either branch of the legal profession.

The Government welcomes the Commissioner's acknowledgement of its efforts to resource the national human rights institutions and of the dedicated work for the protection of human rights done by the members of many human rights structures whom he met during his visit.

The Government notes the Commissioner's comments concerning the Ombudsman's remit. Subject to Government approval, it is expected that legislation will be published in the near future to update the Ombudsman Act 1980 and significantly expand the remit of the Ombudsman, although there are no proposals to include the asylum/immigration area, or

places of detention. There are also no proposals to amend or review the provision in the Ombudsman Act (at section 5(3)) which permits a Minister of the Government to request the Ombudsman not to investigate particular actions.

The Ombudsman for Children does not have statutory functions relating to the inspection of, or investigation of complaints in prison institutions. The statutory powers of inspecting prison institutions and hearing prisoner complaints are vested in the Inspector of Prisons and the Prison Visiting Committees. However, if an individual detained in the Irish prison system and who is less than eighteen years of age wishes to see the Ombudsman for Children, the Irish authorities will facilitate access for that person.

At the invitation of the Governor, the Ombudsman for Children has visited St. Patrick's Institution which currently accommodates 16 and 17 year old boys, as a temporary measure. Once the Irish Youth Justice Service takes on responsibility for them, 16 and 17 year old boys will automatically be included in the Ombudsman's remit.

The Ombudsman for Children has a statutory role relating to the investigation of any actions or complaints in the four children detention schools which accommodate boys up to the age of 16 years, and girls up to the age of 18 years who are remanded or committed by the criminal courts.

Recommendation 4: Provide comprehensive and comparative information to the public on the mandates and functions of different complaints mechanisms

The report acknowledges positively that each of the many human rights structures in Ireland already provides information to the public on its mandate and procedures in an easily understandable format.

On the issue of helping members of the public to understand where best to direct their individual concerns, the website of The Citizens Information Board which contains comprehensive information on State services, includes a booklet "Where to complain" giving detailed advice along the lines recommended by the Commissioner. The booklet is currently being updated to reflect the many relevant developments since 2004. See: http://www.citizensinformationboard.ie/publications/publications_booklets.html

The public can also get relevant information from the network of Citizens Information Services and from the national Citizens Information Phone Service. In 2007, information, advice and advocacy services provided from 268 locations dealt with more than 600,000 callers while the national Citizens Information Phone Service had over 100,000 callers.

Recommendation 5: Facilitate the interaction of authorities with civil society representatives at all levels to ensure that their experience and expertise can benefit policy formulation and implementation

The Irish Government recognises the important role of civil society and appreciates the valuable input made by civil society during the policy formulation and implementation processes.

Appropriate mechanisms are designed to meet the needs of specific policy issues as they arise and these generally incorporate the invitation of submissions from the public and representative groups followed by engagement with specific groups on details of proposals. Examples of involvement of civil society in policy formulation in recent years include the consultative processes which supported the development of *inter alia* the National Women's Strategy, the preparation of the Immigration Residence & Protection Bill and the National Action Plan to Prevent and Combat Trafficking in Human Beings. In the Integration area, the planned establishment of a Task Force on Integration as well as the establishment of a Ministerial Council will also enable stakeholders to input into Integration policy.

Regulatory Impact Analysis (RIA) was formally introduced in Ireland in June 2005. It is a far reaching instrument applicable to all proposals for primary legislation and other significant regulations. Consultation and the consideration of social, economic and environmental impacts, including impacts on the rights of the citizen, are integral elements of the RIA process. In addition, equality proofing tools have been developed as a mechanism to ensure that policies and programmes do not adversely impact on any vulnerable groups protected by national equality legislation.

Ireland has a very strong social partnership structure and has had seven social partnership agreements to date including the current "Towards 2016" agreement. The Social Partnership structure allows for extensive interaction and negotiation between the Government and the Social Partners - that is, the main trade union, employer and farming organisations as well as the community and voluntary sector.

Recommendation 6: Conduct a base-line study to assess the extent to which human rights are integrated into education and training so that further needs can be identified and addressed for ensuring that human rights awareness reaches all walks of society

The wide range of on- going initiatives in the field of human rights education in Ireland is known to the Commissioner and is welcomed in his report. Insofar as the school system is concerned, the Government does not see the added value of a base line study of human rights education.

The human rights perspective permeates the curriculum of primary and post-primary schools. From developing the young child's awareness of how to interact fairly with others, treat them with dignity and respect and learn to appreciate difference, the curriculum gradually widens to include, through the teaching of history and geography for example, the themes of poverty, discrimination, prejudice, racism, sustainable development and environmental awareness among others. Mental health issues and child protection issues, specifically bullying, are also featured. Human rights education is a core element of both Social Personal and Health Education (SPHE) which is a mandatory part of the national curriculum in primary schools and in lower second level education and Civic Social and Political Education (CSPE) which is an examinable subject taken by all junior cycle pupils. Senior cycle programmes in Politics and Society and in SPHE are currently being developed.

In relation to the reference in paragraph 35 of the report to human rights education for professionals, in particular the judiciary and the health sector, information has been provided to the Commissioner's Office on human rights programmes and research at 12 third level education institutions in Ireland. Information has also been provided on the Judicial Studies

Institute, which provides for the ongoing education of the Judiciary. Arrangements will be made to draw the Commissioner's comments on the need for human rights education of the judiciary to the attention of the Judicial Studies Institute. See also response to recommendation 14.

The principles of equality, maximum participation and choice for individuals are basic elements of the approach to health care training in Ireland. Human rights awareness is already addressed in the curriculum for training nurses and midwives. The Government has noted the Commissioner's point in relation to the need for human rights education for health sector professionals generally.

Recommendation 7: Develop a national action plan on human rights as an inclusive process for continuously improving human rights in Ireland

The promotion and protection of human rights is an important element of Ireland's domestic and foreign policy. To target areas of concern in a human rights context, Ireland has developed a number of National Action Plans, including those related to racism, women and social inclusion. The emphasis in these plans is on a 'whole of system' approach, with particular focus on mainstreaming issues into the formulation of public policy. Our approach is further informed by a desire to develop the most effective strategies to address human rights issues.

Ireland has also developed a number of National Strategies to tackle specific areas of concern. Among these strategies are those relating to children and childcare, disability, health, homelessness, prison policy, the Traveller Community and youth justice. Work is currently underway to develop a strategy in the area of violence against women.

Ireland keeps policy regarding the promotion and protection of human rights under constant review. Priority is given to consideration of recommendations arising from the reporting mechanisms of the Council of Europe and the United Nations. The Irish authorities continue to closely monitor strategies and experiences elsewhere to see if they can usefully be applied in Ireland.

Recommendation 8: Implement the National Action Plan for Social Inclusion 2007-2016 so as to significantly reduce the number of children experiencing consistent poverty

Ireland is determined to achieve a very high level of social inclusion. The main policy instrument in this area, which builds on progress already achieved, is the National Action Plan for Social Inclusion (NAPinclusion) which aims to reduce consistent poverty to between 2% and 4% by 2012 and to eliminate it by 2016. Moreover, the National Development Plan 2007-2013 includes a commitment to spend nearly €50 billion over that period on social inclusion targets, including over €12 billion for children's needs. Most recently, Budget 2008 included a €194 million improvement in income supports to combat child poverty focused on increases in the early childcare supplement and in child benefit. The increases in Child Benefit came into effect on 1 April 2008.

The latest survey results from the Central Statistics Office (CSO) for 2006 show that the overall consistent poverty rate is on a downward trajectory.

A key focus of education policy is to prioritise investment in favour of those most at risk and to optimise access, participation and outcomes at every level of the system for disadvantaged groups. Investment in tackling educational disadvantage has increased significantly in recent years. In 2008, some €800m is being provided for targeted initiatives at all levels - an increase of some €70m on the comparable 2006 figure and a 75% increase on the comparable figure for 2003. Under the social partnership agreement, Towards 2016, the Government and the social partners have agreed to work together towards the goal that every child should leave primary school literate and numerate and that the proportion of the population aged 20 – 24 completing upper second level education or equivalent will exceed 90% by 2013. It has also prioritised the tackling of early school leaving. The first integrated educational inclusion strategy for 3 to 18 years olds from disadvantaged communities, *DEIS (Delivering Equality of Opportunity in Schools)*, was launched in 2005. It provides for a standardised system for identifying levels of disadvantage and an integrated School Support Programme (SSP) which will cover 873 schools. On full implementation, it will involve an additional annual investment of some €40m. Details of implementation measures to date and priorities for 2008 have been provided to the Commissioner.

Recommendation 9: Use the opportunity of the proposed constitutional amendments to incorporate the best interest of the child as a general principle in the Irish Constitution in line with the UN Convention on the Rights of the Child

The Irish Government notes the Commissioner's comments regarding the proposed amendment to the Constitution. It awaits the conclusions of the Joint Committee on the Constitutional Amendment on Children following its examination of the Twenty-Eighth Amendment of the Constitution Bill 2007 before proceeding further.

Recommendation 10: Prohibit corporal punishment of children in a comprehensive way

The Irish Government notes the Commissioner's comments in relation to the full prohibition of corporal punishment and the acknowledgement of the need for sustained public education and the promotion of positive parenting, aside from legal reform. The Government is actively promoting a policy of positive parenting and further developing family support services. As the Commissioner is aware, research already underway will inform further consideration of this issue.

Recommendation 11: Provide for professional care in the accommodation facilities for separated children and assign a guardian ad litem to each separated child

The Office of the Minister for Children and the Health Service Executive (HSE) are working towards the provision of appropriate services which meet the needs of separated children. The HSE are devising a National Operational Policy for separated children. This is at an advanced stage and will support the principle that all children in the care of the HSE should receive the same standard of care whether they are separated children seeking asylum or indigenous children in care. The policy will also reflect the principle of good practice that younger children under 12 should be placed in foster care, while older, less vulnerable young people can be placed in residential care or supported lodgings as appropriate. When implemented, this policy will fulfil the Commissioner's recommendation in relation to the professional care for these minors.

New national protocols regarding missing children are currently being drafted and will be finalised shortly. The HSE are in consultation with the Garda (police) Missing Persons Bureau on this matter.

A number of staff in both the Office of the Refugee Applications Commissioner (ORAC) and the Refugee Appeals Tribunal (RAT) have received specialised training in dealing with cases of unaccompanied minors. This training is currently facilitated by the UNHCR and involves presentations to practitioners from child care experts focusing on issues such as psychological needs, child specific aspects of the refugee process, the role of the social worker and other issues particular to refugee determination for separated children.

Specific provision of guardian ad litem services for separated children would need to be considered in the context of a wider range of policy considerations which go beyond the needs of this particular group of children. Full implementation of the National Operational Policy regarding the care of these minors (referred to above) will also impact on the potential need for such services.

See also response to recommendation 33.

Recommendation 12: Address the increasing demand for choice within the educational system, in particular with regard to cultural and religious diversity

As noted by the Commissioner the demand for choice is being actively pursued by the Department of Education and Science in consultation with the key stakeholders in education.

The current shape of our school system reflects the historical reality that the vast majority of primary schools in this country were established by religious authorities – mainly the Catholic Church. Such schools have traditionally welcomed pupils from all backgrounds and continue to do so and many have large numbers of non-Catholics enrolled. There has been an increase in the number of patron bodies seeking recognition for new schools and in recent years most of the new schools opened have been multi-denominational in ethos.

In February 2007 the Minister for Education and Science announced her intention to devise a new model of primary school patronage which has the capacity to cater for the wishes of parents of all faiths and of none within the framework of a single patron model and a single board of management structure. The framework for the new model would be representative of and designed to cater for the diversity of religious beliefs within an area served by a primary school. It was stated that the new model was not intended to replace the existing models but to provide an additional option, likely to be used particularly in growing areas. It is important that all schools have the range of pupils that is fully representative of their wider communities, both Irish and non-Irish.

Following consultations with key stakeholders in the intervening period, the Minister has announced that the new State model of community national school, under the patronage of County Dublin Vocational Education Committee (VEC), is to be piloted in three locations in Dublin from September 2008. A core principle of the new model is that the school would facilitate religious education for various denominational groups as part of the school day.

In March 2008 the Minister for Education and Science announced that she is planning a major conference this June to consider the implications of the new societal diversity on the future organisation of schools in Ireland. This conference will also focus on the balance between parental choice and capacity to deliver; the need to ensure that all schools are inclusive and the implications of this for enrolment policies.

The Government is very conscious of the need to ensure timely provision of extra accommodation for the estimated 100,000 extra children who will enter our primary schools over the next seven years or so. To this end, €95 million – or 30% - extra is being provided for primary school buildings in 2008, bringing total capital expenditure on the building programme to nearly €600 million next year. This has been acknowledged “with satisfaction” by the Commissioner.

There are now almost 2,000 English language support teachers in the system catering for the needs of immigrants in primary and post-primary schools at a cost of approximately €120 million per annum; this is up from 260 support teachers in 2001/2002.

The above initiatives confirm that the Government is actively addressing the increasing demand for choice within the education system and is involving the key stakeholders, as the Commissioner has recommended.

Recommendation 13: Provide adequately resourced separate facilities and services for minor psychiatric patients, and make early intervention at a local level possible for such children

Government policy for the development of Child and Adolescent mental health services is outlined in “*A Vision for Change*”. It recommends the recruitment of additional Child and Adolescent Multidisciplinary Mental Health Teams and the development of additional in-patient accommodation.

In 2008 eight additional Multidisciplinary Teams will be recruited and 18 additional beds provided. Construction of two 20 bed units (in Cork and Galway) for children and adolescents will also commence in 2008.

With reference to paragraph 58 the Government’s decision to relocate the Central Mental Hospital (CMH) to Thornton Hall, Co Dublin is consistent with “*A Vision for Change*” which recommends that the CMH should be replaced or remodelled to allow it to provide care and treatment in a modern, up-to-date humane setting and that capacity should be maximised. The new hospital facility will provide a therapeutic, forensic psychiatric service to the highest international standards, in a state-of-the-art building. This redevelopment of the CMH will constitute a separate capital development project independent of the prison complex to replace Mountjoy Prison. It will be built on its own campus with an entrance and an address separate to those of the prison complex; it will be owned and managed by the Health Service Executive (HSE) and it will retain its identity as a distinct therapeutic health facility.

Recommendation 14: Ensure full implementation of the Children Act 2001 and its sentencing principles for example by providing guidance and specific training to the judiciary

Ireland is committed to supporting the rights of children and young people and the Government encourages the detention of children only as a very last resort. To achieve this goal the Government established the Irish Youth Justice Service.

Last year, the Government agreed the allocation of additional resources to allow for the effective implementation of the Children Act 2001. The additional resources include staff for the Probation Service, 28 new Juvenile Liaison Officers and three additional District Court Judges.

In the area of juvenile justice the Irish Youth Justice Service plays a key role in the implementation of the Children Act 2001 by leading and driving reform in this area. This has led to the development of a National Youth Justice Strategy for the period 2008-2010, which has recently been approved by Government.

With regard to the specific reference to “providing guidance and specific training to the judiciary”, it should be noted that the Irish Constitution guarantees the independence of the judiciary.

The Judicial Studies Institute was established by the judiciary in 1996. The role of the Department of Justice Equality & Law Reform is limited to the provision of funding for training and a sum is provided annually to the Institute. The Institute produces a journal periodically and organises conferences, seminars and lectures for judges with the object of enhancing their knowledge and understanding of the law and legal principles with particular regard to new developments. The Commissioner's recommendations will be brought to the attention of the Institute.

Recommendation 15: Develop further the system of alternative sanctions for juvenile delinquents and ensure adequate funding for the system across the country

The Government is committed to continuing the development of alternative sanctions for juvenile offenders. The Children Act of 2001 emphasised the importance of diverting young people from the criminal justice system. The provisions of the Act provided for the introduction of a range of new Community Sanctions for children to be operated by the Probation Service. The number of Garda (police) Youth Diversion Projects has been increased significantly and the full range of Community Sanctions is being implemented. Twenty nine new projects were established in 2007, bringing the total number of such projects to 100. A further 68 projects will be established over the next five years in line with the commitment given in the Programme for Government.

Under the National Development Plan 2007-2013, a sum of €120 million has been allocated to Garda Projects and €104 million to the implementation of Community Sanctions.

Recommendation 16: Review the current system of Anti-Social Behaviour Orders so that it does not lead to an increased use of detention and ensure its independent monitoring

The provisions of the Children Act 2001 provide for a range of community sanctions to the courts. The sanctions are aimed at reducing the number of children sentenced to detention by the courts. They also seek to improve the outcomes for children in a range of areas including such matters as re-offending, education attainment, family supports and substance abuse. An investment of €104 million is being made under the National Development Plan 2007- 2013 for the implementation of these new community sanctions.

Anti-Social Behaviour Orders offer an alternative for dealing with anti- social behaviour to the criminal process, which is particularly important when dealing with children. A Behaviour Order is the last in a series of steps which give the child concerned the opportunity to address the behaviour.

It should be noted that the system of Anti-Social Behaviour Orders for children has a separate range of procedures which were framed in the context of the overall philosophy and policy that underpins the Children Act. These include a "good behaviour contract" which can be drawn up at a meeting involving the child, their parent(s) or guardian and the Gardaí (police). The option of referral to the Garda Juvenile Liaison Programme may also be pursued before the question of application to the court for a behaviour order arises.

Under the recently approved National Youth Justice Strategy 2008-2010, An Garda Síochána (the police service) will monitor the use and effectiveness of the anti-social behaviour measures. In addition, statistical returns on the use of such measures will be made to the Irish Youth Justice Service on a regular basis. There is no evidence to suggest that any additional and/or independent monitoring is warranted at this stage.

Recommendation 17: Apply the Children Detention School model when the detention of juvenile offenders is deemed a necessary measure and discontinue the imprisonment of children in adult facilities

The Irish Government is committed to ensuring that children who are detained as a measure of last resort are given the opportunity for full rehabilitation and reintegration into society. Children's detention schools provide separate remand and committal facilities, focused on rehabilitation and all children attend full time education while in detention.

Following consideration of the Expert Group report on this issue, the Government approved, in March 2008, the development of a new national children detention school to cater for all children under 18 detained by the courts.

The new detention school will facilitate the transfer of responsibility for 16 and 17 year old boys from the Irish Prison Service (St. Patrick's Institution) to the Irish Youth Justice Service. Planning for the new facility will begin immediately and it is anticipated that the first phase of the development, which will include the removal of all children from the prison system, will be operational by 2012.

Planning for the use of a separate facility on the site of the new prison complex at Thornton Hall for juvenile offenders is a contingency to ensure that accommodation for these young offenders is available should the closure of St. Patrick's Institution occur prior to the completion of the new children's detention school. If this proves necessary it will be used for as short a time as possible.

Recommendation 18: Review the resource needs of the Equality Tribunal to minimise its backlog of cases

Ireland continues to be committed to overcoming discrimination and promoting equality for all, and this commitment is underpinned by a strong body of legislation.

Among the commitments contained in "*Towards 2016 - Ten-Year Framework Social Partnership Agreement 2006 – 2016*" is the review of expenditure on the equality infrastructure provided by the Equality Acts to reduce the incidence of discrimination. A particular priority is the removal of the current backlog of cases before the Equality Tribunal. The Department of Justice Equality and Law Reform, as a matter of urgency, is addressing this issue, in collaboration with the Tribunal.

Recommendation 19: Clarify the scope of legal abortions through statutory law in line with domestic jurisprudence and provide for adequate services for carrying out such abortions in Ireland

The Government is satisfied that any medical treatment necessary to safeguard a woman's life during pregnancy is available in Ireland. It has no plans to bring forward further constitutional or legislative proposals in relation to abortion.

Recommendation 20: Change the law on birth registration in such a way that transgender persons can obtain a birth certificate reflecting their actual gender:

This Recommendation, and the High Court decision to which reference is made in paragraph 81 of the Commissioner's report, relate to the Civil Registration Act. However any proposal to change this legislation along the lines suggested would involve a number of broad and complex issues which require detailed consideration across many Departments.

In view of the significance of the High Court judgement not merely for this case but for future cases under the European Convention on Human Rights Act, an appeal has been lodged in the Supreme Court against the High Court decision mentioned, in the interest of seeking clarity on all its implications.

Recommendation 21: Provide the National Office for the Prevention of Domestic, Sexual and Gender-based Violence with adequate resources for the effective fulfilment of its broad mandate while, in particular ensuring effective support for women victims of violence through services supplied by both state and civil society operators

The Government is committed to addressing the closely related problems of domestic, sexual and gender- based violence. In June 2007, the Government established Cosc - the National Office for the Prevention of Domestic, Sexual and Gender-based violence - with the key

responsibility to ensure delivery of a ‘whole of government’ response to, and support for, victims of domestic and sexual violence. Cosc has been resourced as required currently to fulfil its coordination mandate.

Recommendation 22: Monitor the implementation of the National Action Plan against Racism and the local Anti-Racism and Diversity Plans in close co-operation with civil society and ethnic and cultural minority representatives, while preparing new action plans to succeed the current ones

The implementation of the National Action Plan against Racism confirms Ireland’s dedication to combating racism and to developing a more inclusive and intercultural society based on policies that promote interaction, equality of opportunity, understanding and respect.

The National Action Plan against Racism runs from 2005 to the end of 2008. NPAR is now under the remit of the newly established Office of the Minister for Integration (OMI). It is recognised that there is a need to maintain a focus on racism within the new integration agenda and to have anti racism programmes nestled within an intercultural framework.

A Strategic Monitoring Group meets regularly to monitor the implementation of the National Action Plan. This Group comprises Government officials as well as representative of civil society and minority groups.

Several Anti-Racism and Diversity Plans have been supported under the National Action Plan against Racism on a pilot basis. The Office of the Minister for Integration is planning to support the further development of City and County Integration Plans. It is recognised that the development of these Plans should involve a wide range of stakeholders including local authorities; key service providers; social partners and the community and voluntary sector, including those groups representing minority ethnic communities.

Recommendation 23: Improve data collection on racist and xenophobic incidents

Official statistics on racially motivated incidents are recorded by An Garda Síochána (the police service). The National Consultative Committee on Racism and Interculturalism (NCCRI) established a voluntary reporting mechanism in 2001 and this provides a valuable complementary source of information and analysis of racist incidents. The NCCRI, in common with other EU Member States, periodically makes a return of these incidents to the EU Fundamental Rights Agency.

One of the priorities set out in the National Action Plan against Racism is to support the development of a comprehensive and integrated data collection strategy in relation to racist incidents. This would include Garda crime statistics, and sources such as national crime surveys and complementary reporting mechanisms, having regard to harmonisation of data collection for comparative purposes across the EU.

Recommendation 24: Provide for the racist motivation of a crime to be considered as an aggravating circumstance in Irish criminal law

Under the National Action Plan against Racism, research has been commissioned into the adequacy of Ireland's legislation on racially motivated crime. The research is expected to be finalised shortly. The findings of this research will provide important information on whether it is necessary to add to existing legislation to provide for the racial motivation of a crime to be considered as an aggravating circumstance in Irish criminal law.

Recommendation 25: Work closely with Travellers when preparing, implementing and monitoring policies and programmes designed for the Travellers

Ireland is committed to improving continuously the coordination and effective delivery of services and supports for Travellers.

A key aspect of Irish Government strategy in relation to Travellers is an integrated approach among agencies operating under the County and City Development Boards, coupled with effective consultation with Travellers. This approach is outlined in two priority recommendations contained in the Report of the High Level Group on Traveller Issues, which was approved by Government in 2006.

At national level there is direct Traveller representation on policy advisory and monitoring committees in relation to Traveller Accommodation, Education and Health. In addition, following on the 2006 national partnership agreement, *Towards 2016*, a new National Traveller Monitoring and Advisory Committee was established as a forum for dialogue between the relevant social partners. This Committee, which includes four national Traveller organisations along with a number of prominent individual Traveller representatives, also has a specific remit to advise on policy in relation to the Traveller Community. It is due to make its first advisory report in 2009. The Irish authorities have ensured, through primary legislation, the active participation of Travellers in formulating and implementing policies for the provision of accommodation of Traveller families both at national level and locally in every local authority throughout the country.

The 2006 Census showed a total Traveller population of 22,400. The *Report and Recommendations for a Traveller Education Strategy* was launched in November 2006. It covers all aspects of Traveller education from pre-school right through to further and higher education. It is estimated that there is 100% completion of primary school by Traveller children. In relation to the reference in paragraph 92 to the proportion of Traveller children entering and completing secondary education, it is important to note that their participation rate has risen from 961 in 1999/2000 to 2,229 in 2005/2006. In addition there are 33 Senior Traveller Training Centres located throughout the country. There are approximately 1,000 students attending the centres. They cater for the needs of Travellers and others aged 15 years and upwards. There is no upper age limit so as to encourage parents and older Travellers to become involved.

In February 2008, an allocation of €320,000 in funding for local Traveller support projects was approved. The grants support a number of local projects which were already in progress from 2006/2007. These were locally based projects involving a partnership between state

agencies and community based groups. Most of them were aimed at assisting young Travellers remain in education by providing homework support, mentoring etc, and others address the access by Travellers in mainstream Youth support (Youth clubs, sports etc).

Recommendation 26: Promote the participation of Travellers in political decision-making at local and national level

Irish electoral law enables members of the travelling community to be registered as electors, even where they have a nomadic lifestyle.

The Guidelines for Registration Authorities recommend that as far as possible, the names of all members of the travelling community who are eligible to vote are included in the Register. While it can sometimes be difficult to ascertain the place of ordinary residence, registration authorities are advised that those members of the travelling community who regularly occupy the same site for considerable periods of the year should be registered and, in this regard, should liaise with all other relevant bodies to ensure that as many eligible members of the travelling community as possible are included in the Register.

The selection of candidates to stand for election is a matter for each political party and the question of actively promoting such activity rests with them.

The Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) sent an Election Assessment Mission to Ireland to observe the electoral process in the context of the General Election 2007. The Mission met with representatives of Traveller organisations who, prior to the election, had carried out election information and awareness activities including voter education initiatives to target, in particular, the relatively high number of illiterate voters in their community and to encourage broader participation. Candidate forums were also organised to raise awareness of the issues most important to Travellers.

While no Travellers have yet been elected to parliament nor did any Traveller candidate run in the 2007 General Election, members of the travelling community are more active in local elections and the current Mayor of the town of Tuam is a Traveller. Representatives of the travelling community told the ODIHR Mission that they did not have any complaints about specific incidents of racist or intolerant discourse during the election campaign.

Recommendation 27: Ensure that Travellers are effectively protected against discrimination and racism under national and international law

The key anti-discrimination measures, the Incitement to Hatred Act, 1989, the Unfair Dismissals Acts 1977, the Employment Equality Acts and the Equal Status Acts specifically identify Travellers by name as a protected group. The Equality Act 2004, which transposed the EU Racial Equality Directive, applied all the protections of that Directive across the categories contained in the legislation, including the Traveller community ground. All the protections afforded to ethnic minorities in EU directives and international conventions apply to Travellers because the Irish legislation giving effect to those international instruments explicitly protects Travellers. It should also be noted that Travellers have successfully invoked the European Convention on Human Rights Act, 2003.

Recommendation 28: Ensure that the right to remain in Ireland during the procedure is granted to asylum-seekers who appeal asylum decisions which raise questions in relation to Article 3 of the European Convention on Human Rights

The asylum determination system in Ireland aims to compare with the best in the world in terms of fairness, decision making, determination structures and support services for asylum seekers including access to legal advice.

Current legislation provides that asylum applicants are entitled to remain in the State pending a final determination of their applications (which includes both first instance and appeals decisions). A person, whose application for refugee status is rejected, having had a claim examined by the Office of the Refugee Applications Commissioner and the Refugee Appeals Tribunal, is afforded a further extensive and detailed examination before a deportation order may be issued. In addition, failed asylum applicants are eligible to apply for subsidiary protection in accordance with the relevant legislation.

The Minister is also obliged, under current legislation, to consider the issue of risk to a person before a deportation order is made.

The Immigration, Residence and Protection Bill 2008, which is currently before the Irish Parliament, proposes to comprehensively reform and simplify the current asylum determination system through the introduction of a single procedure for the investigation of all grounds, including protection ones, put forward by applicants for protection. This reform of the processing framework will lead to the removal of the existing multi-layered and sequential process and will allow applicants to get a final decision on applications in a more timely and efficient manner. The Bill does not propose any change to the asylum applicant's entitlement to remain in the State pending a final decision on their application.

Recommendation 29: Reconsider the provision in the proposed Immigration, Residence and Protection Bill which would direct costs for so called "frivolous and vexatious" proceedings to the legal counsel of the applicant

The Immigration, Residence and Protection Bill 2008 contains provisions to prevent the misuse of the judicial process. The issue raised in regard to the Bill will be considered.

Recommendation 30: Provide family accommodation to families with children seeking asylum in Ireland

The Reception and Integration Agency (RIA) has always provided family accommodation to families with children seeking asylum in Ireland.

The variety of accommodation in use allows RIA to meet the needs of all family configurations claiming asylum. The accommodation centres are of varying sizes and include hotels, hostels and purpose built centres. Kinsale Road, the Centre visited by the Commissioner is a purpose built centre and was constructed to allow for adaptation for different family profiles.

Families are never assigned to a room suitable only for a single person. In all cases, service providers are contractually obliged to conform to relevant statutory requirements in relation to room capacity.

RIA operates a robust inspection system to ensure that these contractual obligations are met. Issues raised in the inspection reports are addressed and corrected speedily.

Recommendation 31: Introduce temporary work permits for asylum seekers

It is not proposed to allow asylum applicants to take up paid employment pending a final decision being made on their applications. Current legislation provides that an applicant for asylum shall not seek or enter employment. The new Immigration, Residence and Protection Bill 2008 which is before Parliament does not propose any change to this policy.

The Government believes that, as a matter of public policy, asylum seekers should not be allowed to work while their applications are being considered. Any change to this policy would undermine the asylum process and the wider immigration system, as well as the work permit and other labour market access schemes. These systems would be undermined by giving immigrants who secure entry to the State, on the basis of unfounded asylum claims, the same access to employment as immigrants who follow the lawful route to employment.

Under current legislation, asylum seekers have temporary permission to remain in the State pending the determination of their applications. It is clear that some persons seek protection for the purpose of avoiding legitimate immigration controls in order to enter the State for economic reasons.

Recommendation 32: Introduce statutory provisions regulating family reunification for all groups of people

There are already statutory provisions in place in respect of family reunification for persons granted refugee status and for the family members of EU nationals exercising their rights of free movement. In addition, the Immigration, Residence and Protection Bill 2008, currently being considered by the Irish Parliament, will provide the framework for expanding through secondary legislation the family reunification regime applicable to other categories of residence. In this regard a review of current policies in relation to family reunification is taking place.

Recommendation 33: Implement the principle of the best interest of the child in decisions within the field of immigration and refugee law related to children

The Office of the Refugee Applications Commissioner recognises that certain applicants or groups of applicants in the asylum process may have special needs, including in particular unaccompanied minors and separated children.

Current legislation, provides that, where it appears to an authorised officer of the Refugee Applications Commissioner or to an Immigration Officer that a person who has arrived in the State is under the age of 18 years, that child must be referred to the relevant Health Services Executive (HSE) area which will then decide whether or not to make an application for asylum on their behalf. It is the responsibility of the HSE to decide whether it is in the best interests of the child to make such an application.

The Health Service Executive assists children throughout the asylum process, including accompanying them to their interviews. In addition, the Office of the Refugee Applications Commissioner has a system to ensure that an unaccompanied child is accompanied to the interview by a legal representative and it also provides interpretation facilities.

See also response to recommendation 11.

Recommendation 34:

Review the current inspection and monitoring arrangements in Ireland with a view to ensuring that effective and independent investigations are carried out into any serious allegation of extraordinary renditions

The Irish Government has repeatedly stated both domestically and internationally its total opposition to the practice of extraordinary rendition. The Commissioner's report refers to *"Extraordinary Rendition' A Review of Ireland's Human Rights Obligations"* published by the Irish Human Rights Commission (IHRC) in December 2007. The Taoiseach and the Minister for Foreign Affairs both responded to the publication of the Review, setting out the Government's position in extensive and robust terms.

As was set out in detail in its response to the IHRC Review, the Irish Government remains confident that, under international law, it is fully entitled to rely on the categorical and absolute assurances secured from the United States Government that they have not engaged in extraordinary rendition through Ireland. The assurances received are of a clear and categorical nature and relate to a factual situation over which the US authorities have full knowledge and control.

On the matter of inspections, no other European country has an inspection regime such as that proposed in the IHRC report. The Government has made clear its view with regard to the necessity, practicality and propriety of such a regime. The Garda Síochána already have full powers to search civil aircraft of the type alleged to have been involved in extraordinary rendition where they have reasonable grounds for suspecting illegal activity. They have investigated a number of allegations and found no basis on which to proceed. No evidence has ever been produced, nor any concrete allegation made, that any person has ever been subject to extraordinary rendition through Ireland

The Government continues to be active in its opposition to extraordinary rendition, and has consistently demonstrated its willingness to engage with international bodies, including the Council of Europe and the European Parliament, on any investigation into the issue, and in efforts to ensure that the practice does not occur. In this context, the Minister for Foreign Affairs has called for a review of the Chicago Convention governing civil aviation, and we welcome the fact that this is acknowledged in the Commissioner's report.

