



Strasbourg, 15 janvier 2003

NHRI(2002)016

**2^e Table Ronde avec les Institutions Nationales
de Droits de l'Homme /
4^e Rencontre européenne des Institutions Nationales**

**Belfast (Hôtel Hilton) et Dublin (Dublin Castle)
14-16 novembre 2002**

RECOMMANDATIONS

THEME 1:
**ROLE DES INSTITUTIONS NATIONALES DES DROITS DE L'HOMME DANS LA
PREVENTION ET LA RESOLUTION DES CONFLITS ET TENSIONS ?**

La Table ronde relève que le rôle fondamental des institutions nationales des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'homme, à travers le large éventail de leurs fonctions, contribue de manière essentielle à la prévention des conflits.

Gardant à l'esprit que les concepts de « conflit » et « tension » peuvent être compris de manière différente et que l'étendue du rôle revenant aux institutions nationales dans leur résolution dépend de la particularité de la situation appréhendée (en particulier de savoir si cette situation se caractérise par des actes de violence ou de force), il est reconnu que tout processus de résolution de conflit implique un rôle plus ou moins direct selon les différents acteurs. A cet égard, la Table ronde considère que si l'intervention directe des institutions nationales des droits de l'homme en tant que parties à des négociations pour la résolution de situations de conflits peut ne pas être appropriée, en revanche un rôle indirect et d'« accompagnement » de ces institutions peut être plus facilement envisagé. Cela est particulièrement vrai pour les conflits internes ; ceux-ci constituent le type de conflit le plus courant depuis la seconde Guerre mondiale. Un tel rôle pourrait inclure la promotion, au sein de la société, de conditions plus propices à la résolution des conflits et l'affirmation de la nécessité de prendre pleinement en compte le respect des droits de l'homme tout au long du processus de résolution de conflits.

Elle est consciente du fait que les Principes de Paris ne mentionnent pas de rôle spécifique de prévention des conflits pour les institutions nationales de droits de l'homme et ne précisent pas la manière dont un tel rôle devrait être mis en pratique. Toutefois, cela ne signifie pas qu'un tel rôle des institutions nationales est exclu ; en effet, cela constitue d'évidence une partie inhérente de leur rôle de promotion et protection des droits de l'homme.

La Table ronde convient qu'il revient à chaque institution nationale de définir la meilleure façon de rendre effectif le rôle de prévention des conflits qui lui revient, et ce dans le cadre d'autres mécanismes au sein de l'Etat membre concerné et du mandat particulier de l'institution. Compte tenu de l'interaction entre conflits et violations graves des droits de l'homme, l'intérêt de rechercher les causes de telles violations a été souligné.

Elle note que le fait de recevoir des plaintes, d'assurer un suivi et d'établir un constat de la situation du pays quant au respect des droits de l'homme, constitue un instrument particulièrement utile pour les institutions nationales des droits de l'homme, en ce qu'il leur permet de donner des signaux d'alerte précoces, en cas de situation de conflit potentiel, à l'attention des autorités concernées et de tout secteur de la société concerné. A cet égard, les contacts établis par les institutions avec la société civile et l'apport de celle-ci sont d'une importance cruciale.

Elle prend note du fait que le rôle de prévention intervient à la fois avant et après les conflits et que les institutions nationales des droits de l'homme peuvent avoir un rôle différent mais aussi important dans la prévention de la répétition de conflits.

D'une façon plus générale, la Table ronde reconnaît qu'une distinction claire entre la prévention et la résolution de conflits et tensions ne peut pas toujours être établie, sachant que la résolution d'une situation de faible intensité peut permettre de prévenir le développement d'une situation plus grave.

Elle prend note du fait que le degré de participation des institutions nationales des droits de l'homme à la résolution de conflits dépend nécessairement a) de l'existence de tout autre mécanisme dans l'Etat membre, b) du mandat précis de l'institution et c) de la nature même de la situation en question.

Elle reconnaît que la compétence, l'indépendance crédible, la confiance des parties et l'autorité constituent des conditions *sine qua non* de succès dans les situations de conflit. Cela s'avère également vrai de tout rôle que peuvent jouer les institutions nationales des droits de l'homme à cet égard.

Considérant que c'est la première fois que la question du rôle des institutions nationales des droits de l'homme dans la prévention et la résolution des conflits et tensions est étudiée, la Table ronde estime qu'il sera nécessaire d'examiner plus avant plusieurs aspects de ce thème, dont la définition des concepts en jeu. Elle reconnaît aussi la nécessité d'une collaboration accrue des institutions entre elles, et entre celles-ci et le Conseil de l'Europe et les autres organisations internationales. En effet, les expériences dans les différents pays sont riches d'enseignement ; il arrive souvent que les répercussions d'un conflit ne soient pas limitées au pays directement concerné et d'autres pays peuvent être impliqués dans des situations d'après-conflit, par exemple au travers d'actions de maintien de la paix.

Après des discussions tenues sur ce thème, les participants expriment les recommandations suivantes :

1. les institutions nationales des droits de l'homme doivent avoir conscience de la dimension de prévention des conflits qui peut être liée à de nombreux aspects de leur travail dans le cadre de leur mandat et doivent s'assurer que cette dimension est prise en compte, par exemple au travers des activités éducatives, de sensibilisation et de formation qu'elles entreprennent ;
2. à cette fin, les institutions nationales de droits de l'homme doivent évaluer si leurs capacités et structures internes sont adaptées et si cette dimension pourrait être utilement précisée dans le cadre des déclarations et de la planification de leur missions ;
3. le Conseil de l'Europe est invité à examiner la possibilité d'organiser un atelier afin d'explorer des pistes sur le rôle potentiel des institutions nationales des droits de l'homme en matière de prévention, gestion et résolution des conflits ;
4. les institutions nationales des droits de l'homme sont chacune invitées à examiner si, au vu des autres mécanismes existant dans les Etats membres et leurs propres mandats respectifs, elles peuvent jouer un rôle dans la résolution de conflits et, quel pourrait être l'étendue de ce rôle.

THEME 2 :
DROIT DES DEMANDEURS D'ASILE

La Table ronde insiste sur la nécessité de se montrer vigilant quant au respect des droits des demandeurs d'asile aujourd'hui en Europe.

Après avoir discuté un grand nombre de questions relatives à ce thème, la Table ronde émet les recommandations suivantes :

A. Les institutions nationales

1. devraient insister sur la nécessité pour les Etats membres de ratifier les traités pertinents relatifs aux droits de l'homme, en particulier la Convention CERD, y compris d'accepter le droit de requête individuelle prévu par son article 14, la Convention des Nations Unies sur les travailleurs migrants et leur famille, les Protocoles n^{os} 4, 7 et 12 à la Convention européenne des droits de l'homme ; et après son adoption, le second Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la Torture ;
2. devraient insister sur le plein respect, par les Etats membres, de leurs obligations internationales pertinentes, notamment la Convention sur les réfugiés et son Protocole ;
3. devraient contribuer activement au processus de négociation et de transposition des nouvelles directives de l'Union européenne dans ce domaine. A cette fin, les institutions nationales conviennent d'intensifier leur coopération ;
4. sont d'accord pour accroître leur vigilance en ce qui concerne l'application des normes internationales sur les droits des demandeurs d'asile et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, et notamment :
 - le droit de chercher asile et de bénéficier de protections contre les persécutions ;
 - le droit à des procédures d'examen de leur demande équitables et effectives ;
 - les droits économiques, sociaux et culturels, notamment le droit au travail, les droits nécessaires à leur bien-être matériel, etc. ;
 - le droit à la liberté et à la sûreté de la personne, rappelant que toute privation de liberté doit être exceptionnelle, d'une durée limitée et strictement nécessaire et que les restrictions à la liberté de mouvement, y compris pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, doivent être limitées à ce qui est strictement nécessaire; gardant à l'esprit qu'en aucun cas le fait de chercher asile doit être considéré comme un crime, ce qui doit être reflété à travers les conditions de privation de liberté ;
 - le droit à l'égalité et à la non-discrimination, y compris en ce qui concerne l'application de la Convention sur les réfugiés, qui implique le devoir des Etats de lutter contre le racisme et la xénophobie et de promouvoir une culture du respect de la diversité, en s'abstenant de tout propos qui stigmatiserait ou provoquerait une hostilité envers les demandeurs d'asile, tout en accordant une attention particulière à la

situation des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et en veillant à ce que toute politique de retour forcé soit évitée ;

5. sont d'accord pour intensifier leur travail et leur coopération en ce qui concerne :
 - l'accès à tous les lieux dans lesquels les demandeurs d'asile pourraient être privés de liberté ;
 - l'obtention et l'échange d'information sur les pays d'origine et sur le suivi des cas individuels ;
6. sont d'accord pour jouer un rôle actif dans le cadre de plans d'action nationaux contre le racisme.

B. les gouvernements des Etats membres devraient :

1. ratifier les traités pertinents relatifs aux droits de l'homme, en particulier la Convention CERD, y compris d'accepter le droit de requête individuelle prévu par son article 14, la Convention des Nations Unies sur les travailleurs migrants et leur famille, les Protocoles n^{os} 4, 7 et 12 à la Convention européenne des droits de l'homme ; et après son adoption, le second Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la Torture ;
2. pleinement respecter leurs obligations internationales pertinentes, notamment la Convention sur les réfugiés et son Protocole ;
3. rendre possible pour les institutions nationales des droits de l'homme de contribuer activement au processus de négociation et de transposition des nouvelles directives de l'Union européenne dans ce domaine ;
4. pleinement appliquer les normes internationales sur les droits des demandeurs d'asile et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, et notamment :
 - le droit de chercher asile et de bénéficier de protections contre les persécutions ;
 - le droit à des procédures d'examen de leur demande équitables et effectives ;
 - les droits économiques, sociaux et culturels, notamment le droit au travail, les droits nécessaires à leur bien-être matériel, etc. ;
 - le droit à la liberté et à la sûreté de la personne, rappelant que toute privation de liberté doit être exceptionnelle, d'une durée limitée et strictement nécessaire et que les restrictions à la liberté de mouvement, y compris pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, doivent être limitées à ce qui est strictement nécessaire; gardant à l'esprit qu'en aucun cas le fait de chercher asile doit être considéré comme un crime, ce qui doit être reflété à travers les conditions de privation de liberté ;
 - le droit à l'égalité et à la non-discrimination, y compris en ce qui concerne l'application de la Convention sur les réfugiés, qui implique le devoir des Etats de lutter contre le racisme et la xénophobie et de promouvoir une culture du respect de la diversité, en s'abstenant de tout propos qui stigmatiserait ou provoquerait une hostilité envers les

demandeurs d'asile, tout en accordant une attention particulière à la situation des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et en veillant à ce que toute politique de retour forcé soit évitée ;

5. prendre en compte la Recommandation du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe relative aux droits des étrangers souhaitant entrer sur le territoire des Etats membres du Conseil de l'Europe et à l'exécution des décisions d'expulsion¹ lors de l'élaboration et la mise en oeuvre concrète de leurs législations et de leurs pratiques en la matière ;
6. s'assurer que, toute mesure législative en réponse aux événements tragiques du 11 septembre 2001, et aux autres activités terroristes, n'entraîne pas d'ingérence injustifiée ou disproportionnée dans le droit de chercher asile ou dans les droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et les instruments internationaux.

¹ CommDH/Rec(2001)1

THEME 3 :
COOPERATION ENTRE LES INSTITUTIONS NATIONALES DES DROITS DE
L'HOMME ET ENTRE CELLES-CI ET LE CONSEIL DE L'EUROPE

La Table ronde réaffirme la nécessité de renforcer la coopération entre les institutions nationales des droits de l'homme et entre celles-ci et le Conseil de l'Europe. Elle salue les possibilités accrues de coopération avec le Conseil de l'Europe créées par l'obtention, par leur Groupe européen de coordination, du statut d'observateur auprès du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) du Conseil de l'Europe, conformément à la demande exprimée par les institutions nationales lors de la première Table ronde (Strasbourg, 16 et 17 mars 2000). Elle salue également le fait que, dès 2003, le Bureau du Commissaire aux droits de l'homme assumera la responsabilité d'organiser les Tables rondes du Conseil de l'Europe avec les institutions nationales et elle exprime sa gratitude à la Direction générale des droits de l'homme pour avoir organisé la présente et la précédente Tables rondes. Elle invite les Etats membres à créer, développer et renforcer des institutions indépendantes, conformément aux Principes de Paris et la Recommandation de 1997 du Conseil de l'Europe ; elle encourage le Conseil de l'Europe à continuer à contribuer à ces efforts.

La Table ronde exprime son inquiétude quant à l'augmentation considérable de la charge de travail de la Cour européenne des droits de l'homme et les risques qui en découlent pour l'efficacité du système de contrôle de la Convention européenne des droits de l'homme. Les institutions nationales se déclarent prêtes à contribuer, au travers de leur travail au niveau national et dans le respect du principe de subsidiarité du système de contrôle européen, à atténuer les problèmes auxquels la Cour fait face de même qu'élaborer des propositions de mesures qui pourraient être adoptées au niveau européen.

La Table ronde note le besoin de renforcer, au sein du Conseil de l'Europe les textes pertinents régissant le rôle et l'action des institutions nationales des droits de l'homme.

La Table ronde réaffirme les recommandations ayant trait à la coopération qui ont été faites lors de la première Table ronde et maintenant

A. convient de la nécessité :

1. de renforcer la contribution faite par les institutions nationales des droits de l'homme aux traités et autres mécanismes des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, des Nations Unies et de l'OSCE, et renforcer la coopération avec le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et les autres organes du Conseil de l'Europe, de même que ceux des Nations Unies et de l'OSCE, y compris le Haut Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies et l'OSCE-ODIHR ;
2. de mettre en place un mécanisme informel de consultation rapide afin de permettre une consultation entre les institutions nationales de droits de l'homme afin d'optimiser l'utilisation de leur statut d'observateur auprès du CDDH ;
3. de contribuer à une meilleure application de la Convention européenne des droits de l'homme sur le plan national ;
4. d'élaborer, le plus tôt possible, des propositions communes sur la réforme du système de contrôle de la Convention européenne des droits de l'homme afin de les soumettre au Conseil de l'Europe ;

5. d'élaborer des propositions pour une mise à jour de la Recommandation de 1997 afin de rendre compte entre autres de tout nouveau rôle des institutions des droits de l'homme quant à l'aide apportée au travail de la Cour ;
6. de créer une procédure d'urgence afin de protéger les institutions nationales contre toute menace à leur existence ou indépendance et d'élaborer un manuel sur cette question ;
7. au vu du fait que l'année 2003 sera l'année européenne des personnes handicapées : de renforcer leur coopération dans ce domaine, notamment en vue des efforts visant à élaborer une nouvelle convention internationale sur les droits des personnes handicapées ;

B. salue et accepte l'offre de coopération faite par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, prévoyant 1) d'organiser la façon dont les institutions nationales peuvent contribuer au débat en cours au Conseil de l'Europe sur des solutions au problème de la charge de travail de la Cour, 2) d'inclure la consultation systématique des institutions nationales à la procédure habituelle de visite officielle du Commissaire aux droits de l'homme, 3) de servir de catalyseur pour la formulation d'une réponse commune face aux menaces auxquelles chacune d'entre-elles peuvent être confrontées, 4) d'aider à définir et interpréter les rôles et pouvoirs des institutions nationales en donnant un avis indépendant quand cela est nécessaire ;

C. recommande que le Conseil de l'Europe procède à une révision de la Recommandation de 1997 relative aux institutions nationales.

**RECOMMANDATION VISANT A CE QUE LE MANDAT DE LA COMMISSION
EUROPEENNE CONTRE LE RACISME ET L'INTOLERANCE (ECRI) SOIT
ELARGI AFIN D'Y INCLURE L'HOMOPHOBIE FONDEE SUR
L'ORIENTATION SEXUELLE**

Les participants de la Table ronde prennent note:

1. de la Recommandation 1474 (2000) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la situation des lesbiennes et des gays dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et le rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire ayant conduit à l'adoption de ladite Recommandation. Dans cette Recommandation, l'Assemblée parlementaire recommande que le Comité des Ministres élargisse le mandat de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) afin qu'il inclue l'homophobie fondée sur l'orientation sexuelle.
2. de l'Avis n° 216 (2000) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le projet de Protocole n° 12 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dans laquelle il est recommandé que le Comité des Ministres inclue l'orientation sexuelle aux motifs de discrimination expressément proscrits dans l'article 14 de la Convention, en le considérant comme l'une des formes les plus odieuses de discrimination.
3. de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, en particulier ses arrêts dans les affaires *Dudgeon c. Royaume-Uni* (arrêt du 22 octobre 1981), *Lustig-Prean & Beckett c. Royaume-Uni*, *Smith & Grady c. Royaume-Uni* (arrêt du 27 septembre 1999) et *Salgueiro Da Silva Mouta c. Portugal* (arrêt du 21 décembre 1999), dans lesquels la Cour a, de manière constante, retenu un test de stricte justification pour que les différences de traitement fondées sur l'orientation sexuelle d'une personne soient considérées comme ne constituant pas une violation de la Convention.
4. de l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, selon laquelle toute discrimination fondée sur l'orientation sexuelle doit être prohibée.
5. de la directive 2000/78/EC du Conseil du 27 novembre 2000, portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, selon laquelle la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle est prohibée.
6. comme l'Assemblée parlementaire le note dans sa Recommandation 1474 (2000), que les gays, les lesbiennes et les bisexuels doivent encore bien trop souvent subir discrimination et violence, par exemple au travail, à l'école ou dans la rue. L'homophobie est parfois même relayée par certains politiciens ou leaders religieux, afin de justifier le maintien de législations discriminatoires et, surtout, des attitudes agressives et méprisantes.

Les participants de la Table ronde recommandent donc que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe élargisse le mandat de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) afin qu'il inclue l'homophobie fondée sur l'orientation sexuelle, ainsi que le recommande l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans sa Recommandation 1474 (2000). Les Etats membres sont appelés à allouer les fonds adéquats à l'ECRI afin de lui permettre de mettre en œuvre de manière effective son mandat.