



OFFICE OF THE COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS

BUREAU DU COMMISSAIRE
AUX DROITS DE L'HOMME



Strasbourg, le 15 octobre 2003

CommDH(2003)10
Version originale

**RAPPORT
DE M. ALVARO GIL-ROBLES,
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME,
SUR SA VISITE EN REPUBLIQUE TCHEQUE**

du 24 au 26 février 2003

**à l'attention du Comité des Ministres
et de l'Assemblée Parlementaire**

INTRODUCTION

Conformément à l'article 3 e) de la Résolution (99) 50 du Comité des Ministres sur le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, j'ai accepté l'invitation m'ayant été adressée par le Ministre des Affaires étrangères de la République tchèque M. Cyril Svoboda à effectuer une visite officielle du 24 au 26 février 2003 et je me suis déplacé à Prague accompagné du directeur de mon bureau M. Christos Giakoumopoulos et de M. Nino Karamaoun. À titre liminaire, il m'importe de remercier le Ministre Svoboda pour tous les moyens déployés par son Ministère pour la réussite de ma visite, ainsi que la Représentation Permanente de la République tchèque auprès du Conseil de l'Europe pour sa précieuse coopération dans la préparation de cette dernière. J'aimerais également souligner l'indispensable soutien offert par le Bureau du Conseil de l'Europe à Prague et sa directrice Mme Dana Bekova. Enfin, je désire exprimer ma gratitude aux différentes instances gouvernementales rencontrées pour leur grande disponibilité, ouverture et collaboration exemplaire, alors que de cruciales négociations concernant la nomination imminente d'un nouveau Président de la République monopolisaient, à juste titre, la scène politique tchèque.

J'ai ainsi pu m'entretenir avec le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires Étrangères, le Vice-Premier Ministre et Ministre pour la Recherche, le Développement et les droits de l'homme, le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice, le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le Ministre du Travail et des Affaires sociales, des juges de la Cour constitutionnelle, l'Ombudsman, le Commissaire gouvernemental aux droits de l'homme, des membres de la Commission pour l'Éducation, la Science, la Culture, les Droits de l'Homme et les Pétitions du Sénat, ainsi qu'avec des représentants de la société civile. En outre des visites ont été effectuées au Centre de détention pour étrangers de Balkova (Tis u Blatna), à la prison Pankrác à Prague et dans les quartiers Roms/Tsiganes de la région d'Ostrava.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Il est difficile de croire que moins de quatorze ans se sont écoulés depuis la Révolution de velours de novembre 1989, au cours de laquelle le communisme a été renversé en Tchécoslovaquie, tant les progrès accomplis sont impressionnants. En quelques années seulement, portée par la détermination de ses dirigeants et les aspirations de son peuple à la démocratie, la République tchèque a su mener à bien un impressionnant programme de réformes, aussi bien économiques que législatives et institutionnelles. Quelques dates suffisent à illustrer la progression substantielle réalisée sur la «route» de la démocratie: en 1992, la Tchécoslovaquie devient membre du Conseil de l'Europe; en 1993 naît la République tchèque suite à une partition sans heurt et exemplaire; 1995 et 1999 soulignent son adhésion respective à l'OCDE et à l'OTAN. Finalement, c'est le 16 avril dernier que la République tchèque couronna son intégration dans les institutions économiques de l'Europe démocratique, en signant solennellement le traité d'adhésion sur l'élargissement de l'Union européenne.
2. Toutefois, la félicité qui préside à l'occasion de toute réussite ne doit pas occulter certaines inquiétudes. Si la République tchèque a résolument tourné la page des années sombres, des efforts supplémentaires sont requis pour combattre l'exclusion sociale, l'intolérance, le racisme, la xénophobie, ainsi pour que relever les nouveaux défis posés par l'immigration et l'économie de marché. Pleinement conscientes de la responsabilité qui leur incombe, les autorités tchèques ont pris à tâche d'instituer deux nouvelles institutions de protection des droits de l'homme.

3. D'une part, par la création du poste de Commissaire gouvernemental aux droits de l'homme, elles se sont dotées d'un collaborateur important qui, de par l'exactitude de son diagnostic et la pertinence des solutions avancées, s'est rapidement imposé comme indispensable. Afin de le soutenir dans ses travaux, j'incite le Gouvernement à lui accorder davantage de moyens. D'autre part, il est indéniable que la mise en place d'une institution de l'Ombudsman répondait à un réel besoin social, comme en témoignent les 12 000 plaintes reçues par cette dernière, après seulement 2 ans d'existence. Cela dit, une meilleure prise en considération des recommandations formulées par ces deux institutions de haut niveau aux compétences complémentaires serait souhaitable.
4. Si, comme l'a si bien écrit l'ex Président Vaclav Havel, la démocratie «n'est jamais une tâche accomplie, qu'elle est une route sans fin», alors ce rapport représente l'un de ses tronçons dédié à certaines problématiques relatives aux droits de l'homme, plus particulièrement à la situation de la communauté rom/tsigane (I), à l'asile (II), au système judiciaire (III), à la situation de certains groupes vulnérables (IV) et aux droits sociaux et à la liberté syndicale (V).

I. LA SITUATION DE LA COMMUNAUTÉ ROM/TSIGANE

5. En dépit des intentions louables du Gouvernement et le nombre important de mesures prises dans ce domaine, il demeure que la communauté rom/tsigane de la République tchèque est prise dans la spirale de l'exclusion, en proie à des problèmes grandissants de pauvreté et de difficultés d'accès au marché du travail et à un logement. Ces problèmes risquent de se perpétuer et de s'aggraver tenant compte du fait que les jeunes de ces communautés continuent de ne pas avoir accès à un enseignement de qualité. Parallèlement, la stable et inquiétante progression d'actes de violence à connotation raciste et xénophobe à l'encontre des membres de cette communauté a eu pour effet de parachever lentement mais sûrement leur ségrégation sociale, voire leur marginalisation.

L'accès à l'éducation

6. Les jeunes membres de la communauté rom/tsigane sont sur-représentés dans les écoles et classes dites « spéciales » pour enfants souffrant d'un léger handicap mental. Certains chiffres ayant été avancés sont à l'effet que 70% de l'ensemble des enfants roms/tsiganes présents sur le territoire tchèque sont placés dans ces écoles; alors que les enfants issus de cette communauté ne représentent que moins de 5% des étudiants d'âge primaire, ils formeraient 50% de la clientèle des écoles spéciales¹. Il est d'autant plus alarmant de constater que le placement d'un enfant dans une telle école porte très sérieusement atteinte à ses chances de poursuivre des études secondaires dans un établissement régulier, et encore moins d'aspirer à des études universitaires, l'enlisant d'autant plus dans le cercle vicieux qui afflige la communauté rom/tsigane.
7. L'Ombudsman et le Commissaire gouvernemental considèrent que la forte présence de jeunes Roms/Tsiganes dans les écoles spéciales est en partie attribuable à leur sous représentation dans les classes de niveau maternelle. L'éducation maternelle n'est pas obligatoire en République tchèque et nombre de Roms/Tsiganes choisissent délibérément

¹ Voir, *European Roma Rights Center Concerns Relating to the Human Rights Situation of Roma in the Czech Republic*, 23 janvier 2003. Également: Open Society Institute, *Minority protection in the Czech Republic*, 2001.

CommDH(2003)10

de ne pas y envoyer leurs enfants afin de pouvoir toucher une allocation gouvernementale², ce qui dans leur état de pauvreté prononcée est plus que compréhensible. En outre, la rigidité du système scolaire tchèque ne permettrait pas une prise en compte des besoins sociaux culturels des enfants. Cela étant, le Gouvernement pourra utilement développer des programmes scolaires plus flexibles tenant compte de la réalité multiculturelle tchèque. De même, il serait souhaitable de revoir la politique d'allocation, de sorte à ne pas pénaliser les parents qui, à juste titre, décident d'envoyer leurs enfants à l'école maternelle.

8. Une série de mesures ont été prises par les autorités dans le but de remédier à cette fâcheuse situation, en particulier l'introduction d'enseignants adjoints roms/tsiganes dans les classes régulières et la mise en place de classes préparatoires. Ces initiatives ont produit des résultats prometteurs mais seulement sur une petite échelle, faute de ressources adéquates. Les autorités municipales responsables du financement des écoles ne semblent pas faire de cette question une priorité. Aussi, il appert que le corps d'enseignants adjoints roms/tsiganes disponibles et aptes est épuisé. Il est nécessaire que les autorités concernées octroient les ressources nécessaires à la formation et à l'embauche de tels enseignants, ainsi qu'à la mise en place dans l'ensemble des écoles du territoire tchèque du système de classes préparatoires. Les centres communautaires dirigés par des ONG, qui remplissent le rôle de classe préparatoire et offrant leur concours aux parents dans le besoin, tel le centre communautaire du quartier de Privoz, à Ostrava, représentent des alternatives qui méritent d'être soutenues.
9. Finalement, il est indispensable que l'ensemble de ces considérations soient abordées dans le cadre de la réforme scolaire dont le projet de loi n'est toujours pas adopté.

L'accès au logement

10. En République tchèque, l'absence manifeste d'un instrument légal de protection contre la discrimination en matière de logement et d'une législation anti-discrimination globale est particulièrement ressentie par les membres de la communauté rom/tsigane à la recherche d'un logement adéquat. Les entretiens avec des juristes, des ONG et des familles roms/tsiganes locataires ont révélé l'existence de pratiques condamnables dans l'attribution des logements municipaux. En effet, certains critères d'attribution d'apparence neutre, mis de l'avant par les autorités locales, ont pour effet d'empêcher presque systématiquement l'accès des membres de la communauté rom/tsigane à ces logements. Ainsi, dans la région d'Ostrava, un niveau d'éducation suffisant et l'absence de casier judiciaire pour tous les membres d'une famille représentent des conditions *sine qua non* à l'octroi d'un logement et ces critères désavantagent trop souvent les familles roms/tsiganes. Les autorités devraient revoir leurs pratiques en la matière, en mettant de l'avant des critères d'attribution qui n'ont pas pour effet d'exclure indûment de ces logements un groupe particulier.
11. Paradoxalement, nombres de Roms/Tsiganes s'étant vu refuser un logement sous motif qu'il serait incapable d'en assumer financièrement le coût, se voient placer dans des logements sociaux de base (« holobyty ») et souvent médiocres, pour lesquels un loyer démesuré est exigé. De visu, l'appartement visité, se composait d'une pièce délabrée et bien trop étroite pour accommoder les quatre personnes y résidant (en l'occurrence, une femme

² Il existe en effet une allocation pour tout parent s'occupant à temps plein de son enfant jusqu'à l'âge de quatre ans. Si l'enfant fréquente un quelconque type d'établissement maternel pour plus de seize heures par semaine, le parent perd le bénéfice de cette allocation. Il importe de souligner que, par le passé, le seuil maximum était de huit heures par semaine.

et trois enfants en bas âge) et était dépourvu d'installations sanitaires. La stricte réglementation quant à l'entrée et la sortie de ces bâtiments, les contrôles réguliers par la police, des baux de très courte durée (dans certains cas, renouvelables aux deux semaines) et la menace d'une éviction en cas de violation d'un des trop nombreux et parfois injustifiés règlements des lieux se traduisent par un état permanent de doute et d'insécurité pour les occupants, leur intimité étant pratiquement inexistante.

12. Il est indispensable qu'une certaine cohérence guide la politique des loyers mise de l'avant par les autorités locales, que les occupants de ces logements de base puissent bénéficier de conditions de vie dignes et, enfin, qu'une vigilance particulière soit exercée pour veiller à ce que les « holobyty » ne deviennent pas l'apanage exclusif de la communauté rom/tsigane qui s'y trouverait ségréguée.
13. Le problème de l'accès des Roms au logement doit être vu dans le contexte du problème plus général d'accès au logement en République tchèque. On doit noter sur ce point que la Cour constitutionnelle a annulé en novembre 2001 le Décret 176/1993 du Ministère des Finances réglementant les loyers et qu'en 2002 deux autres décrets concernant les loyers ont également été annulés. Ces annulations ont fait que les prix des loyers ne sont plus réglementés que par la loi 526/1990 (loi générale sur les prix). Un nouveau règlement est en cours de préparation prévoyant entre autres des normes sur les prix à appliquer en cas de renouvellement du bail ainsi que des règles sur les prix à appliquer dans la location de logements appartenant à l'Etat. En plus, un programme d'aide au logement et d'autres allocations sociales pour des gens à revenus faibles qui risquent l'exclusion sociale est actuellement en examen. Ces mesures, qui devraient améliorer la situation quant au problème de logement en République devraient probablement faciliter aussi l'accès au logement des familles Rom désavantagées.

L'accès à l'emploi

14. Une participation active sur le marché du travail est un vecteur essentiel à la lutte contre l'exclusion sociale. Or, en République tchèque, pratiquement un Rom/Tsigane sur deux se retrouve sans emploi. La main d'œuvre issue de la communauté ne répondrait pas aux exigences du marché moderne étant donné son manque manifeste de qualification en partie attribuable aux lacunes du passé dans le système éducationnel (notamment le placement dans des écoles spéciales). De même, dans l'éventualité où cette difficulté serait surmontée ou inexistante, un Rom/Tsigane demeure vulnérable aux pratiques discriminatoires d'embauche qui m'ont été maintes fois rapportées lors de ma visite. La résiliation par un employeur d'un contrat de travail conclu par voie d'intermédiaire ou par téléphone lorsque celui-ci réalise que la personne embauchée est un Rom/Tsigane en est une illustration poignante.
15. M. Zdeněk Škromach, Ministre du Travail et des Affaires Sociales, avec qui j'ai abordé cette question, a insisté sur l'existence en droit tchèque d'un cadre juridique contraignant en matière de discrimination raciale dans l'emploi, ce que je salue. Toutefois, en pratique, son application effective demeure limitée, aucune affaire de ce type n'ayant encore abouti. Le récent amendement législatif introduisant un renversement du fardeau de la preuve dans les affaires de discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique devrait permettre de remédier à ces difficultés.

CommDH(2003)10

16. Il est primordial pour les autorités de développer davantage de mesures incitatives pour les employeurs qui privilégieraient une main d'œuvre issue de la communauté rom/tsigane, à l'instar de celles existant actuellement dans le domaine du bâtiment. De plus, il serait souhaitable de renforcer, en collaboration avec les organisations roms/tsiganes, les programmes de formation et la création de postes de travail pour les membres de cette communauté, mesures toutes deux prévues par le plan d'action national pour l'emploi 2002.

L'endettement affligeant la communauté rom/tsigane

17. Les difficultés d'accès à l'emploi rencontrées par les membres de la communauté rom/tsigane se traduisent par un grave problème d'endettement. En plus de les conduire à la marginalisation, ces problèmes les exposent à l'exploitation par des réseaux criminels. Dans la région d'Ostrava, une grande partie de la communauté est à la merci d'usuriers roms/tsiganes, des prédateurs qui abusent et profitent de sa détresse financière. Ces derniers mettent de l'avant les procédés les plus lâches en acceptant de traiter qu'avec les femmes, qu'ils menacent des pires conséquences en cas de non-remboursement.

Violence à l'égard de la communauté Rom/Tsigane

18. Il est regrettable de constater que les délits à connotations raciales, visant principalement les membres de la communauté rom/tsigane, connaissent une progression en République tchèque. De surcroît, le nombre d'allégations faisant état de violences policières à l'égard de cette communauté demeure préoccupant, tout comme les cas d'inaction injustifiée des forces de l'ordre. L'attitude des organes en charge de la mise en œuvre des dispositions prohibant les actes de racisme et d'intolérance semblerait par moment inappropriée et lacunaire, selon certains cas m'ayant été communiqués. Il n'est donc pas surprenant qu'une partie de la communauté rom/tsigane ait perdu confiance en les autorités.
19. Monsieur Stanislav Gross, Ministre de l'intérieur, s'est montré sensible aux problèmes et à la nécessité d'enrayer de tels comportements licencieux, qu'ils soient l'œuvre d'acteurs privés ou publics. En ce qui a trait au comportement des forces de l'ordre, tout en reconnaissant l'existence de cas fâcheux mais isolés, il a insisté sur la mise en place de programmes de formation et de sensibilisation aux droits de l'homme et aux droits des minorités destinés aux policiers, ainsi que sur la création de postes réservés à des officiers de police roms/tsiganes. Toutefois, il semblerait que cette dernière initiative se heurterait au manque de qualification des membres de la communauté. En la matière, une étroite collaboration avec les ONG est souhaitable. De plus, il est impératif que des enquêtes sérieuses soient engagées par les autorités de poursuite contre les auteurs de tels actes répréhensibles, qu'ils soient agents publics ou particuliers, et que, le cas échéant, ces enquêtes aboutissent à des sanctions appropriées. L'indulgence en ce domaine représenterait un cautionnement tacite de l'intolérance. Enfin, à l'instar de la Commission européenne³, je considère que l'adoption d'un code de déontologie pour la police est nécessaire.

20. Il y a lieu de souligner que de nombreuses mesures ont été mises de l'avant au soutien de la communauté rom/tsigane et, dans bien des cas, elles ont produit des résultats encourageants. Toutefois, ces dernières pèchent par leur nature éparse et leur manque de

³ Rapport régulier 2002 sur les progrès réalisés par la République tchèque sur la voie de l'adhésion, SEC(2002)1402, p.30

complémentarité. Seuls des efforts coordonnés, déployés dans le cadre d'un plan global et s'attaquant avec priorité aux problématiques de l'accès à l'emploi, au logement et à l'éducation permettront de rompre la spirale infernale dans laquelle la communauté rom/tsigane de République tchèque est enlisée depuis trop longtemps. Il est indispensable que les autorités régionales prennent conscience de la spécificité des besoins de cette communauté et qu'elles y consacrent les ressources nécessaires.

21. Enfin, il n'existe à ce jour aucune législation anti-discrimination globale, les appels répétés en ce sens des principales instances internationales et du Commissaire gouvernemental aux droits de l'homme étant restés sans réponse. Lors de notre rencontre, ce dernier m'a fait part de l'existence d'un projet de loi portant création d'un organe chargé d'appliquer une telle législation et qui mettrait en place un système de recours prévoyant des indemnités et des sanctions en cas de discrimination. Il semble actuellement nécessaire d'adopter, dans les meilleurs délais, ce projet de loi anti-discrimination globale et de consacrer les ressources nécessaires au bon fonctionnement de l'organe assurant sa mise en œuvre. J'encourage de plus le Gouvernement à examiner sérieusement la possibilité pour la République tchèque de ratifier le Protocole n°12 à la Convention européenne interdisant toutes formes de discrimination. Sans être une solution miracle aux problèmes rapportés ci-dessus, de telles démarches représenteraient un message clair des autorités, un symbole de leur ferme détermination de lutter contre l'exclusion sociale, de promouvoir le respect de la différence et la tolérance. Si la démocratie est le pouvoir de la majorité, la qualité de cette dernière se mesure au respect qu'elle accorde à ses minorités.

II. L'ASILE

22. La République tchèque n'a pas échappé à la tendance au durcissement généralisé et drastique des législations nationales sur l'asile et l'immigration rencontrée dans la grande majorité des États européens. L'amendement à la loi sur le droit d'asile entré en vigueur en février 2002 (amendement n°2/2002) qui a considérablement restreint les avantages accordés aux demandeurs d'asile s'inscrit indéniablement dans ce courant⁴. Ayant pour but avoué de prévenir l'usage abusif du système d'octroi de l'asile, notamment à des fins de migrations illégales vers d'autres pays, cet amendement a étendu les motifs de rejet des demandes d'asile (par exemple, pour défaut manifeste de fondement ou pour transit du demandeur par un tiers pays sûr), introduit des possibilités de réunification familiale limitées aux cas qui méritent une attention particulière et retiré pour une période d'un an la possibilité pour un demandeur d'asile de travailler dans le pays. Lors de notre rencontre, le Ministre de l'Intérieur a pris soin de préciser que cet amendement ne devait pas être perçu comme une mesure sécuritaire mais plutôt comme une mesure de sauvegarde destinée à protéger le marché du travail tchèque de la prolifération d'une main d'œuvre bon marché provenant de pays voisins. Peu importe les motivations qui sous-tendent l'adoption de cet amendement, ses effets n'ont pas tardé à se faire sentir : en 2002, les chiffres officiels font état d'une diminution de l'ordre de 50% du nombre de demandeurs d'asile.

⁴ Il est à noter qu'en l'an 2000, d'importantes modifications ont été apportées à la Loi sur les étrangers, restreignant considérablement les possibilités d'accès régulier au territoire de la République tchèque. D'après l'Ombudsman, cette réforme fut instigatrice de l'augmentation du nombre de demandeurs de réfugiés en 2000 et 2001.

CommDH(2003)10

23. Il convient ici de rappeler que la politique ayant pour but de réduire le plus possible le nombre de réfugiés est en contradiction flagrante avec la notion même de protection du réfugié. Seule une canalisation des flux migratoires permettra d'assainir les procédures d'asile. De même, l'emphase mise sur la consolidation des mesures de contrôle et l'aspect répressif de l'immigration a pour corollaire la stigmatisation de l'étranger aux yeux de l'opinion publique et contribue très certainement à la progression de mouvements extrémistes, racistes et xénophobes.
24. Indépendamment de ce qui précède, il y a lieu d'accueillir favorablement le droit d'appel à la Cour administrative régionale dont peuvent se prévaloir, depuis le 1^{er} janvier 2003, les demandeurs d'asile déboutés par une décision du Ministère de l'intérieur. Dans le cadre de ce recours, l'instance administrative jouit d'une pleine juridiction, étant habilitée à examiner non seulement les points de droit mais aussi les questions factuelles. De plus, sous certaines conditions, il est possible de former un appel subséquent devant la Cour suprême administrative.

Les centres de détention pour étrangers en voie d'éloignement

25. Parmi les changements opérés par les amendements à la loi sur le droit l'asile, nul ne se veut plus dramatique que celui imposant aux étrangers en voie d'éloignement d'être maintenus dans des centres de détention pour étranger pour une période de 180 jours. Les personnes visées par cette mesure sont les étrangers ayant séjourné irrégulièrement sur le territoire de la République tchèque et qui suite à une interpellation par les forces de police sont placées dans un tel centre, alors même qu'ils demandent à ce moment là l'asile. Mes discussions à ce sujet avec les ONG et les autorités, notamment avec l'Ombudsman et le Commissaire gouvernemental aux droits de l'homme ont confirmé les préoccupations relatives notamment aux conditions matérielles de détention et à la possible présence d'enfants dans ces centres. J'ai ainsi visité un des cinq centres de détention pour étrangers existant sur le territoire tchèque, celui de Balkova (Tis u Blatna) situé au nord-est du pays.
26. L'établissement est certainement bien entretenu et le personnel est manifestement dévoué et conscient des éléments humains de sa mission. Il n'empêche que, par son total isolement, ce centre n'est pas sans rappeler un établissement pénitentiaire. Suite à l'entretien avec le directeur du centre et à une visite des infrastructures, j'en conclus, qu'à bien des égards, les conditions de vie des étrangers détenus dans le centre de Balkova sont très comparables à celles prévalant dans les prisons. En effet, il y existe deux régimes de détention, l'un qualifié de modéré, l'autre de sévère. Les étrangers détenus selon les prescriptions du premier régime sont placés par groupe de quatre dans des cellules dont les portes ne sont pas verrouillées, leur permettant ainsi de circuler librement dans le couloir et de cellule à cellule. A ces infimes possibilités vient s'ajouter la promenade quotidienne de courte durée dans une cour extérieure de taille restreinte. En ce qui a trait aux étrangers relevant du régime sévère, ils sont détenus, vingt trois heures par jour, derrière des barreaux dans des cellules verrouillées. Dans un régime comme dans l'autre, l'absence manifeste d'interprète rend difficile, voire impossible, la communication entre le personnel du centre et les étrangers de provenance aussi diverse que la Chine et l'Ukraine.
27. Ayant décidé de m'enquérir à ce sujet, il appert que la grande majorité, pour ne pas dire l'intégralité, des étrangers soumis au régime sévère le sont, non pas pour cause de dangerosité ou d'agressivité, mais tout simplement en raison des difficultés rencontrées par

les autorités pour les identifier. Le paragraphe 132(2)e) de la Loi 326/1999 prévoyant cette possibilité doit être abrogé. D'ailleurs, le directeur de l'établissement a reconnu être embarrassé par l'obligation qui lui incombe au titre de cette disposition. De même, j'exhorte le Gouvernement à examiner très sérieusement la possibilité de faire disparaître dans son ensemble ce régime sévère qui, je tiens à souligner, n'a jamais eu lieu d'être. Ces étrangers ne sont pas des criminels; ils sont uniquement coupables d'avoir aspiré à une vie meilleure, à un emploi ou, dans le cas les plus alarmants et malheureux, à une protection vis à vis la persécution.

28. Pour ce qui est des personnes qui demandent l'asile au moment de leur interpellation, elles sont placées dans le centre en question pour une durée maximale de 180 jours. Dans l'éventualité où il n'est pas encore statué sur leur demande dans ce délai, elles rejoignent un centre d'accueil traditionnel de demandeurs d'asile. Or, de l'aveu même des autorités, il est rare que l'examen des demandes d'asile aboutisse à l'intérieur de ce délai. Ainsi, la détention des ces personnes dans un établissement à caractère pénitentiaire, tel le centre de Balkova, ne semble pas se justifier pour des raisons d'exécution de la mesure d'éloignement. Dans la plupart des cas elle se résumerait en une simple mesure coercitive visant à décourager les demandes d'asile en République tchèque.
29. Dans le centre de Balkova, j'ai noté la présence d'une fillette de cinq ans et demi d'origine Uzbek détenue depuis 4 mois en compagnie de sa mère demandeur d'asile. Elle n'avait accès à aucune activité éducative et encore moins récréative, son développement moral, mental et social étant sans nul doute dramatiquement freiné. Le directeur de l'établissement m'a de plus informé que, au cours de l'année 2002, 54 enfants de moins de quinze ans avaient transité par ce centre.
30. J'ai d'urgence, par lettre datée du 4 mars 2003, prié le Ministre de l'Intérieur de transférer cette fillette et sa mère dans un centre d'accueil, ainsi que tout autre enfant et leur parent se trouvant dans pareille situation sur le territoire de la République tchèque. Selon l'information donnée par M. Svoboda, Ministre des Affaires étrangères, et par M. Gross, Ministre de l'Intérieur, l'enfant en question et sa mère ont été libérées et l'administration est en train d'adopter des directives pour éviter l'emprisonnement d'enfants migrants illégaux dans l'avenir. Le Ministre adjoint des Affaires étrangères, M; Vosalik, m'a assuré de son intention de suivre personnellement les développements en la matière.

III. LE SYSTÈME JUDICIAIRE

31. Le système judiciaire tchèque est en proie à d'importants problèmes de lenteur des procédures. Lors de notre entretien, le Ministre de la justice m'a fait part de l'existence de deux projets de loi censés pallier de nombreuses insuffisances, prévoyant notamment l'introduction de remèdes inspirés du modèle autrichien. Néanmoins, il existe un véritable besoin d'instituer en droit tchèque un recours efficace contre la durée excessive d'une procédure au sens de la jurisprudence *Kudla c. Pologne*. En effet, il a été décidé dans l'affaire *Kuchar et Stis c. République tchèque*⁵ que le recours hiérarchique introduit en vertu de la loi sur les tribunaux et les juges ne représentait pas une voie de recours efficace au sens de l'article 35-1 de la Convention européenne. Par ailleurs, dans l'arrêt *Hartman c. République Tchèque* du 10 juillet 2003, la Cour a estimé qu'il n'existe pas en droit tchèque de véritable voie de droit permettant à une personne de se plaindre de la durée excessive

⁵ Requête n° 37527/97, jugée recevable le 23 mai 2000.

CommDH(2003)10

d'une procédure. En particulier, ni le recours constitutionnel ni une action fondée sur la responsabilité de l'Etat (loi n° 82/1998) ne permettent d'obliger les juridictions nationales à accélérer la procédure et de fournir un dédommagement pour le préjudice résultant de sa durée excessive ⁶.

L'accès à la Cour constitutionnelle

32. Au titre des articles 72 et 75 de la Loi sur la Cour constitutionnelle, cette dernière ne peut être saisie que dans les 60 jours du dernier recours offert par la loi pour protéger les droits du plaignant. Il existait une controverse relative au fait que l'introduction d'un pourvoi en cassation ne suspendait pas le délai de soixante jours ouvert pour introduire un recours constitutionnel. Ainsi, un requérant qui introduisait un pourvoi en cassation, dont l'admissibilité dépend uniquement de la décision discrétionnaire de la Cour suprême, et qui voyait celui-ci être déclaré non admissible risquait immanquablement de dépasser ledit délai et de voir son accès à la Cour constitutionnelle nié. La Cour européenne dans ses arrêts *Beles et autres c. République tchèque* et *Zvolsky et Zvolska c. République tchèque* a conclu à une violation de l'article 6-1 de la Convention estimant que « *le délai pour l'introduction du recours constitutionnel n'aurait dû courir qu'à compter de la décision de la Cour suprême, ou qu'il aurait au moins dû être suspendu par le dépôt du pourvoi en cassation* »⁷.
33. Les juges de la Cour constitutionnelle tchèque avec qui j'ai tenu une séance de travail sur cette question m'ont fait part d'une récente communication de leur assemblée plénière qui fut consignée dans le journal officiel le 3 février 2003⁸. Aux termes de celle-ci, le délai de soixante jours imparti pour l'introduction du recours constitutionnel commencera à courir le jour de la décision portant sur le recours extraordinaire (exception faite de la révision de procédure), sans égard à l'issue dudit recours. Cette mesure est une illustration du profond attachement de la Cour constitutionnelle tchèque aux valeurs proclamées par la Convention européenne et à l'interprétation qui en est faite par la Cour européenne des Droits de l'Homme. Toutefois, de l'aveu des juges, cette communication ne représente qu'une solution partielle qui doit être consacrée et complétée par un amendement à la Loi sur la Cour constitutionnelle. Selon M. Rychetský, Ministre de la Justice, un projet de loi a été préparé dans ce sens qu'il convient d'adopter dans les meilleurs délais.

Les établissements pénitentiaires

34. Je me suis rendu à la prison *Pankrác* à Prague. À l'image du système pénitentiaire européen d'aujourd'hui, cette dernière était, par le passé, confronté à un important problème de surpeuplement⁹. Indéniablement, d'importants efforts ont été mis de l'avant par les autorités pour contrer ce fléau et, ce, avec succès. De même, bien que, par définition, nul ne puisse les qualifier de faciles, à *Pankrác*, les détenus bénéficient de conditions de vie dignes, supérieures à celles prévalant dans nombre des établissements pénitentiaires que j'ai visités ces dernières années.

⁶ Arrêt *Hartman c. République tchèque* du 10 juillet 2003, par. 69 et 83-84.

⁷ Affaires n° 46129/99 et 4723/99. Il importe de souligner qu'un cas semblable a été déclaré recevable par la Cour européenne le 7 janvier 2003 dans l'affaire *Vodarenska akciová spoločnosť, a.s. n° 73577/01*

⁸ Sbírnka zákonů č. 32/2003

⁹ Voir à ce sujet le rapport du Comité pour la prévention de la torture du 15 avril 1999, CPT/Inf (99)7

35. Cependant, il y a lieu de s'interroger sur le bien fondé du système assez singulier, introduit en 2000, au titre duquel il incombe à chaque détenu de couvrir les frais afférents à sa peine carcérale¹⁰. Corrélativement à cette obligation, le texte législatif ne prévoit pas le droit de tout détenu à travailler, les autorités se réservant même la possibilité d'user des ressources financières consignées par le détenu le jour de son entrée en prison pour couvrir les frais. En pratique, compte tenu du manque flagrant d'emplois disponibles (selon les chiffres avancés, seul 40% de la population carcérale aurait l'opportunité de travailler), ce système est à l'origine de sérieux problèmes d'endettement pour nombre de détenus. De même, la seule correction prévue, à savoir le pouvoir du directeur de prison de libérer le détenu de cette obligation sous certaines conditions¹¹, est insuffisante, en ce qu'elle est imprécise et discrétionnaire. Dans ces conditions on peut se demander si ce système est conforme aux Règles pénitentiaires européennes qui mettent en exergue la nécessité d'encourager la réinsertion sociale du détenu. Force est de convenir que le surendettement jette souvent les bases à l'exclusion sociale, d'autant plus lorsqu'il afflige une personne portant sur elle le stigmate de l'ex détenu.

IV. LA SITUATION DE CERTAINS GROUPES VULNÉRABLES

Les victimes de la traite d'êtres humains

36. En la matière, la République tchèque demeure à la fois un pays d'origine, de destination et de transit. En juillet 2002, la définition de la traite énoncée à l'article 246 du Code criminel a été amendée de sorte à inclure toute victime, indépendamment de son âge ou de son sexe. Des modifications additionnelles s'imposent cependant, dans la mesure où cette disposition, dans sa rédaction actuelle, ne sanctionne que la traite à des fins d'exploitation sexuelle. Ainsi, la traite à des fins de travail forcé, d'esclavage ou à toutes formes de pratiques analogues, aussi condamnables soient-elles, sont absentes de cette définition. L'accent mis sur le volet exploitation sexuelle, voire la vision unidimensionnelle de ce phénomène qui prévaut présentement sur le territoire tchèque, pourrait expliquer la confusion de certains qui assimilent erronément la traite d'êtres humains à la prostitution. Il est impératif que le processus d'harmonisation du Code criminel aux exigences du Protocole Additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants se poursuive, afin que la ratification de ce protocole fondamental puisse avoir lieu dans les meilleurs délais.

37. Selon le Ministre de l'intérieur, la République tchèque participe activement, notamment sous l'égide des Nations Unies, à une série de programmes de coopération bilatérale et multilatérale destinés à enrayer ce phénomène. Toutefois, l'absence d'un plan ou d'une stratégie nationale de lutte contre la traite qui comprendrait des mesures de protection de la victime sans égard à sa nationalité (témoignage, droit à l'assistance sociale, réintégration), des formations spécifiques destinées aux forces de l'ordre et une collaboration plus étroite avec les ONGs spécialisées dans le domaine représente une lacune importante. Enfin, des efforts supplémentaires doivent être entrepris pour combattre la fâcheuse perception selon laquelle les personnes faisant l'objet de la traite seraient des délinquants et non des victimes.

¹⁰ Act n° 169/1999, Art. 35

¹¹ *Id.*, art. 35(2), *The director of the prison may permanently refrain from recover of costs of the imprisonment when convict's income after his or her release from the imprisonment does not reach in long term minimum wage.*

CommDH(2003)10

Les victimes de violence domestique

38. Le Ministre de l'intérieur est pleinement conscient du problème que représente la violence domestique et a initié le processus de recherche de solution. L'introduction récente des tables rondes de concertation sur le sujet en collaboration avec les ONG devrait, selon le M. Mareš, Ministre pour la recherche, le développement, les droits de l'homme et les ressources humaines, permettre l'introduction d'un modèle de protection et de prévention similaire à celui existant aujourd'hui en Autriche.
39. Pour le moment, aucun cadre juridique relatif à la violence domestique n'existerait. L'absence d'une disposition ordonnant le retrait de l'agresseur du domicile familial est particulièrement préoccupante, d'autant plus lorsque l'on considère le nombre restreint de foyers existant sur le territoire tchèque. Il est regrettable que, dans le contexte actuel, il incombe à la victime, au péril de son bien être, de devoir supporter les conséquences des actes répréhensibles commis par son agresseur. Il est de plus essentiel que des programmes de sensibilisation et de formation dans le domaine de la protection des femmes et des enfants, à l'intention des autorités publiques, soient introduits. Le Gouvernement pourrait utilement se référer aux Recommandations (2002) 5 du Comité des Ministres sur la protection des femmes contre la violence et 1582 (2002) de l'Assemblée parlementaire sur la violence domestique à l'encontre des femmes

Les personnes souffrant de troubles mentaux

40. Des entretiens avec des ONG spécialisées ont confirmé certaines informations relatives aux conditions de vie régnant dans les institutions psychiatriques tchèques et, notamment, concernant l'usage de lits cages. Les inquiétudes des ONG ont déjà trouvé écho chez le Commissaire gouvernemental aux droits de l'homme qui a tenu, en outre, à souligner l'imprécision du cadre législatif du traitement involontaire et du placement sous tutelle. Pour ma part, je constate qu'il s'agit là de questions qui sont soulevées dans plusieurs pays membres du Conseil de l'Europe, comme l'ont montré les débats tenus dans le cadre d'un séminaire thématique organisé cette année à Copenhague sur la protection et la promotion des droits de l'homme des personnes ayant des problèmes de santé mentale¹².
41. A cet égard, il y a lieu de noter l'extension prochaine du mandat de l'Ombudsman lui conférant compétence dans la surveillance des institutions psychiatriques. Néanmoins, étant donné le nombre d'établissements du genre, le Gouvernement devrait consacrer les ressources matérielles et humaines suffisantes à l'accomplissement efficace de cette entreprise de grande envergure.

V. LES DROITS SOCIAUX ET LA LIBERTÉ SYNDICALE

42. Le Ministre du travail et des affaires sociales a signalé les difficultés rencontrées par les travailleurs cherchant à faire valoir un droit devant les tribunaux et, ce, malgré l'existence d'un arsenal législatif détaillé et relativement complet. Les lenteurs procédurales sont manifestes, une plainte pour licenciement abusif pouvant nécessiter jusqu'à 5 ans pour aboutir. En la matière, la mise en place d'une procédure spéciale devant une chambre spécialisée pour les litiges du travail s'impose. Le Ministre de la Justice a indiqué être favorable à une telle démarche.

¹² Pour les conclusions de ce séminaire, voir CommDH(2003)1.

43. Des entraves à la liberté syndicale auraient été constatées dans des entreprises étrangères et des multinationales. Le mécanisme de contrôle prévu par le droit tchèque se heurterait au refus de témoigner des employés (qui craindraient des représailles). Il paraît souhaitable que les autorités examinent la possibilité de fixer par loi le nombre d'employés au-delà duquel il sera obligatoire pour une entreprise de prévoir une structure de représentation du personnel, capable de mener des négociations collectives, et ce en conformité avec l'article 11 de la CEDH, les Conventions de l'OIT et d'autres instruments internationaux et européens. De même, la République tchèque devrait ratifier le troisième protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, ainsi que la Charte sociale européenne révisée.

OBSERVATIONS FINALES ET RECOMMANDATIONS

44. La République tchèque a résolument affirmé sa vocation européenne. Cependant, si les autorités tchèques méritent des éloges pour les efforts considérables qu'elles ont déployés en matière de protection des droits de l'homme, certains problèmes persistent et doivent être résolus. Afin d'appuyer leur ferme détermination et les assister dans la poursuite de leurs objectifs, le Commissaire, conformément à l'article 8 de la Résolution (99) 50, recommande ce qui suit :

- Adopter le projet de loi anti-discrimination globale et consacrer les ressources nécessaires au bon fonctionnement de l'organe assurant sa mise en œuvre; examiner la possibilité de ratifier le Protocole n°12 à la Convention européenne interdisant toutes formes de discrimination;
- Concernant la communauté rom/tsigane, déployer des efforts coordonnés et complémentaires dans le cadre d'un plan global dans les domaines de l'accès à l'emploi, à l'éducation et au logement; s'assurer que des enquêtes sérieuses soient engagées par les autorités de poursuite contre les auteurs d'acte de violence à connotation raciale, agents publics ou particuliers, et que, le cas échéant, ces enquêtes aboutissent à des sanctions appropriées;
- Examiner, en vue de son abrogation, le régime de détention sévère pour les migrants illégaux; transférer tous les enfants qui sont détenus dans un centre de détention pour étrangers en voie d'éloignement du territoire de la République tchèque, ainsi que leurs parents, vers des centres d'accueil; veiller à ce que dans le futur cette situation ne se reproduise plus;
- Introduire en droit interne une voie de recours efficace pour permettant à une personne de se plaindre de la durée excessive d'une procédure judiciaire ;
- Amender la Loi sur la Cour constitutionnelle de manière à ne pas entraver arbitrairement l'accès à cette Cour (voir les arrêts *Beles et autres c. R.Tchèque* et *Zvolsky et Zvolska c. R. tchèque*);

CommDH(2003)10

- Reconsidérer le système au titre duquel il incombe aux détenus de couvrir les frais afférents à leur peine carcérale, notamment en vue de ne pas nuire à leur réinsertion sociale par un endettement excessif;
- Adopter une stratégie nationale de lutte contre la traite d'êtres humains qui comprendrait des mesures de protection de la victime sans regard à sa nationalité (témoignage, droit à l'assistance sociale, réintégration), des formations spécifiques destinées aux forces de l'ordre et une collaboration plus étroite avec les ONGs spécialisées dans le domaine; harmoniser le Code criminel aux exigences du Protocole Additionnel à la Convention des Nations Unies contre la Criminalité Transnationale Organisée visant à Prévenir, Réprimer et Punir la Traite des Personnes, en particulier des Femmes et des Enfants, de sorte que la ratification de ce protocole puisse avoir lieu dans les meilleurs délais;
- Assurer une meilleure protection et assistance aux victimes de violence domestique notamment grâce à des mesures législatives et l'ouverture de foyers d'accueil ;
- Introduire, pour les litiges du travail, une procédure spéciale devant une chambre spécialisée;
- Ratifier le troisième protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, ainsi que la Charte sociale européenne révisée;
- Favoriser le travail du Commissaire gouvernemental aux droits de l'homme en lui accordant davantage de moyens; veiller à consacrer les ressources matérielles et humaines suffisantes à l'Ombudsman lors de l'extension prochaine de son mandat lui conférant compétence dans la surveillance des institutions psychiatriques;

45. Conformément à l'article 3 f) de la Résolution (99) 50, le présent rapport est adressé au Comité des Ministres et à l'Assemblée Parlementaire.

