

SITUATION DE LA DÉMOCRATIE, DES DROITS DE L'HOMME ET DE L'ÉTAT DE DROIT

Populisme – Le système de contre-pouvoirs est-il suffisamment puissant en Europe ?

*Rapport établi par le Secrétaire Général
du Conseil de l'Europe*

Analyse de la démocratie,
des droits de l'homme
et de l'État de droit en Europe,
fondée sur les conclusions
des mécanismes
et organes de suivi
du Conseil de l'Europe

Thorbjørn Jagland
127^e Session
du Comité des Ministres
Nicosie, 19 mai 2017

2017

SITUATION DE LA DÉMOCRATIE, DES DROITS DE L'HOMME ET DE L'ÉTAT DE DROIT

Populisme –
Le système de contre-pouvoirs est-il
suffisamment puissant en Europe ?

*Rapport établi par le Secrétaire Général
du Conseil de l'Europe*
2017

Version anglaise:
*State of Democracy,
Human Rights and
the Rule of Law
Populism – How strong are
Europe’s checks and balances?*

Tous droits réservés.
Aucun extrait
de cette publication
ne peut être traduit, reproduit,
enregistré ou transmis,
sous quelque forme
et par quelque moyen
que ce soit – électronique
(CD-Rom, internet, etc.),
mécanique, photocopie,
enregistrement ou
de toute autre manière
– sans l’autorisation préalable
écrite de la Direction
de la communication
(F-67075 Strasbourg Cedex
ou publishing@coe.int).

Mise en page :
Service de la production
des documents
et des publications (SPDP)
Conseil de l’Europe

Photo de couverture :
Shutterstock
Autres photos : Shutterstock

Édité par le Conseil de l’Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
www.coe.int

© Conseil de l’Europe, avril 2017
Imprimé dans les ateliers
du Conseil de l’Europe

Table des matières

AVANT-PROPOS	4
QU'ENTEND-ON PAR POPULISME ?	6
PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU RAPPORT	6
PRINCIPALES CONCLUSIONS	7
PROPOSITIONS D'ACTION	10
CHAPITRE 1 – EFFICACITÉ, IMPARTIALITÉ ET INDÉPENDANCE DES SYSTÈMES JUDICIAIRES	13
Introduction	15
Indépendance judiciaire	17
Efficacité de la procédure judiciaire	20
Exécution des décisions de justice	25
Légalité et sécurité juridique	27
Accès à l'aide judiciaire	30
Le professionnalisme des avocats	32
CHAPITRE 2 – LIBERTÉ D'EXPRESSION	35
Introduction	37
Garanties juridiques pour la liberté d'expression	39
Protection des journalistes et des autres acteurs des médias	45
Indépendance des médias	48
Pluralisme et diversité des médias	51
Liberté d'expression sur internet	54
CHAPITRE 3 – LIBERTÉ DE RÉUNION ET LIBERTÉ D'ASSOCIATION	59
Introduction	61
Liberté de réunion	63
Liberté d'association	71
CHAPITRE 4 – INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES	77
Introduction	79
Élections libres et équitables	81
Fonctionnement des institutions démocratiques	85
Décentralisation	93
Bonne gouvernance	95
CHAPITRE 5 – DES SOCIÉTÉS INCLUSIVES	99
Introduction	101
Les droits sociaux	103
Les politiques d'intégration et de non-discrimination	106
L'accès aux droits et l'intégration des réfugiés et des migrants	114
L'éducation et la culture pour la démocratie	120
Mobiliser les jeunes	125

AVANT-PROPOS

Thorbjørn Jagland

Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

Quel est le niveau de résilience des démocraties européennes ? Chaque jour, des millions d'Européens exercent leurs libertés civiles : ils participent à des élections, exercent leur liberté d'expression, bénéficient des avantages de vivre dans des États de droit. Pour de nombreuses régions du monde, l'Europe demeure un modèle de progrès démocratique.

■ Pourtant, tout ne va pas bien dans nos démocraties. En raison de notre Histoire, nous ne pouvons ignorer les dérives illibérales observées dans plusieurs pays.

■ Depuis la seconde guerre mondiale, les nations européennes s'emploient à bâtir des systèmes parlementaires constitutionnels qui protègent les individus et les minorités contre tout pouvoir arbitraire. Nous avons compris que la démocratie est par définition pluraliste et que, en donnant aux citoyens le droit d'être différents et de critiquer l'autorité, nos pays sont plus – et non moins – stables. C'est ainsi que l'Europe a tourné la page de son passé totalitaire.

■ Aujourd'hui, toutefois, nos sociétés sont nombreuses à afficher un attachement moins farouche à leur système pluraliste et une plus grande tolérance à l'égard du populisme. Par « populiste », j'entends toutes les forces politiques qui jouent sur le mécontentement général de la population, tout en cherchant à exclure les autres points de vue. Il faut à cet égard être précis : le populisme n'est pas un terme « fourre-tout » pour désigner quiconque – individu ou mouvement – cherche à ébranler l'ordre établi ; utilisé abusivement, il est vidé de sa substance. Le populisme désigne ceux qui invoquent la proclamée « volonté du peuple » pour museler l'opposition et détruire les contre-pouvoirs qui leur font barrage.

■ Il est particulièrement préoccupant de voir que certains gouvernements contestent ouvertement les règles constitutionnelles et passent outre à leurs obligations internationales en matière de protection des droits de l'homme. Certains tentent de justifier de tels actes par le fait qu'ils serviraient l'intérêt de la majorité, et les personnes qui s'opposent à eux sont systématiquement discréditées et attaquées – opposants politiques, journalistes, juges notamment.

■ La tendance populiste est moins forte dans d'autres États, mais ces derniers suivent néanmoins une voie extrêmement inquiétante. Dans un nombre croissant de pays, les partis nationalistes et xénophobes progressent en mettant en cause les élites et en exploitant les craintes des citoyens vis-à-vis de la question migratoire. Craignant de perdre du terrain, la classe politique établie répond à ce phénomène en durcissant ses positions sur des questions telles que l'asile ou la loi et l'ordre.

■ Il en résulte un nivellement par le bas où la tendance dominante et les extrêmes rivalisent à coups de politiques et de discours toujours plus intransigeants pour rallier le soutien du plus grand nombre. Dans leurs tentatives visant à séduire les masses, ces partis contribuent conjointement à nourrir l'intolérance et à dégrader les relations entre les communautés, et ce sont les musulmans qui en pâtissent le plus. Or, cette course-poursuite risque d'éloigner encore plus les sociétés d'une culture politique consensuelle et inclusive, dans laquelle toutes les parties respectent les normes démocratiques. Alors que le débat équilibré cède la place à une polémique polarisée où le « nous » s'oppose à « eux », les citoyens ont encore plus de mal à faire cause commune.

■ On observe dans tous ces cas un dénigrement des institutions internationales, visant à flatter le sentiment nationaliste. Les organisations, juridictions et traités internationaux sont principalement accusés de voler sa souveraineté au « peuple », et la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas épargnée. Dans la réalité pourtant, les États font sciemment le choix de prendre part à ces systèmes, car la coopération et l'adoption de normes communes leur permettent clairement de promouvoir leurs intérêts nationaux. Toutefois, dans de nombreux débats nationaux, les raisons impérieuses qui justifient l'internationalisme sont très souvent occultées.

■ Au regard de ces tendances, prises dans leur ensemble, et du climat politique agité qu'elles créent, le risque est manifeste : oui, nos démocraties peuvent régresser. Nous devons activement résister à cette dérive vers une Europe où le populisme devient tolérable et banal.

■ À cette fin, le présent rapport entend aider les démocraties européennes à mesurer leur résilience et à renforcer leurs moyens de défense face à l'offensive populiste.

■ Nous ne pouvons attribuer la responsabilité de nos dérives populistes exclusivement aux dirigeants et partis les plus provocateurs ou tout simplement à la progression de fausses informations. Si les actes de ces partis sont totalement irresponsables et s'il est avéré qu'ils profitent, pour beaucoup d'entre eux, d'internet pour diffuser de fausses informations, ils prospèrent plus facilement lorsque la population a perdu confiance dans le gouvernement, le parlement et la justice, lorsque le journalisme qui fait preuve d'esprit critique et les ONG ont du mal à se faire entendre, lorsque les minorités ne sont pas intégrées dans la société et lorsque des pans entiers de citoyens ont le sentiment d'être privés d'opportunités.

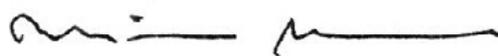
■ Ces failles existent dans toute l'Europe et, dans certains cas, elles n'ont cessé de se creuser au cours des dernières années. Il est temps que les États membres du Conseil de l'Europe se regardent en face. Seuls nos gouvernements peuvent prendre l'initiative d'établir des institutions dignes de confiance et des sociétés inclusives, à même de résister aux offensives populistes.

■ Le Conseil de l'Europe est déterminé à aider ses membres à relever ce défi. Ce rapport indique comment nous pouvons soutenir les États dans l'établissement de systèmes judiciaires plus efficaces et indépendants, et donc moins vulnérables aux ingérences politiques, dans le renforcement des parlements nationaux et des Constitutions, essentiels pour contrôler l'exécutif, dans la création d'un environnement favorable à des médias diversifiés qui s'expriment haut et fort et à une société civile dynamique et totalement libre, et dans la gestion des migrations et de la diversité d'une manière qui favorise le respect, tout en garantissant les droits sociaux de l'ensemble des citoyens.

■ Une fois ces piliers démocratiques fermement ancrés, nous pourrions avoir davantage confiance dans la capacité de l'Europe à survivre à une tempête populiste. Si la classe politique est responsable, elle savourera ce défi. Les responsables politiques devront aussi réaffirmer leur attachement à la Convention européenne des droits de l'homme.

■ La Convention a été adoptée dans le sillage des grands conflits du milieu du XX^e siècle pour protéger l'Europe contre toute résurgence d'un populisme dangereux. À l'époque, il était clair que la sauvegarde des libertés fondamentales et l'enracinement de l'État de droit étaient la seule manière d'éviter de futurs bouleversements. Les pères fondateurs de la Convention avaient compris que la meilleure politique en matière de sécurité consiste à empêcher nos sociétés de tomber dans la xénophobie, le nationalisme agressif et le mépris des institutions démocratiques. Autant de facteurs qui conduisent invariablement à des tensions entre les nations et en leur sein, voire, pire encore, à la guerre.

■ Les dirigeants actuels devraient garder cette philosophie à l'esprit et résister aux promesses de bénéfices immédiats des politiques populistes pour investir en lieu et place dans une politique de sécurité fondée sur les droits de l'homme. La Convention demeure le dernier filet de sécurité de nos démocraties : elle empêche la dérive vers une Europe plus antagoniste et plus chauvine. Grâce à nos normes communes, nous pouvons régler les conflits et jeter des ponts entre les gouvernements et les communautés. La poussée populiste actuelle est certes un phénomène grave, mais pas inéluctable, et les politiques de la raison et de l'ouverture conservent tout leur intérêt. Plutôt que d'accepter et de chercher à exploiter les tensions et les confrontations croissantes, les dirigeants politiques devraient rechercher des terrains d'entente et de coopération. Ils constateront alors que leur peuple et leur nation ont beaucoup plus en commun que ce qu'ils auraient jamais pu imaginer.



Thorbjørn Jagland

Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

QU'ENTEND-ON PAR POPULISME ?

Le terme « populisme » est aujourd'hui à la mode. Il sert de plus en plus de terme « fourre-tout » pour désigner à l'envi des événements ou forces politiques remettant en cause le statu quo, et est brandi comme une insulte pour discréditer divers acteurs politiques.

■ Cette utilisation excessive est problématique : l'usage trop répandu du terme « populiste » le vide de son sens et empêche d'identifier la menace populiste réelle qui pèse sur nos démocraties. Il importe d'être précis sur ce qui constitue et ne constitue pas le populisme.

■ Même si le phénomène se manifeste sous de multiples formes, les actes, personnes ou mouvements populistes présentent des caractéristiques communes : ils sont antisystème, répondent au mécontentement général des populations et jouent sur les émotions.

■ Certes, la plupart des responsables politiques en font autant. Mais le véritable populisme franchit un degré supplémentaire : il invoque la volonté du « peuple » pour se hisser au-dessus des institutions démocratiques et éliminer les obstacles qui lui font barrage.

■ Le peuple est présenté comme une entité unique et monolithique animée d'une même vision cohérente. En prétendant avoir l'autorité morale exclusive d'agir au nom du peuple, le populisme entend délégitimer

toute opposition et tout autre moyen d'action. Tous ses actes sont justifiés par cette autorité morale exclusive.

■ Le populisme nuit à la démocratie :

- ▶ en limitant le débat, délégitimant la contestation et réduisant le pluralisme politique ;
- ▶ en détruisant les contrepoids démocratiques, notamment l'État de droit, l'autorité parlementaire, la liberté des médias et la société civile ;
- ▶ en portant atteinte aux droits de l'homme et aux protections accordées aux minorités ;
- ▶ en contestant tout contrôle international sur un pouvoir d'État illimité.

■ Compte tenu de notre Histoire, la résurgence des politiques populistes en Europe est une évolution particulièrement inquiétante. Depuis le milieu du XX^e siècle, il est largement admis que les systèmes démocratiques constitutionnels et parlementaires sont nécessaires pour restreindre la notion de souveraineté absolue du peuple. Le consensus veut que le pluralisme, le débat ouvert à tous et la protection des intérêts des minorités contre une application agressive du principe de la majorité constituent des éléments essentiels pour maintenir la stabilité des sociétés et la sécurité démocratique.

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU RAPPORT

À l'instar des rapports précédents, ce quatrième rapport annuel du Secrétaire Général sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en Europe comporte cinq chapitres qui examinent les composantes fondamentales de la sécurité démocratique, à savoir : l'efficacité, l'impartialité et l'indépendance du système judiciaire ; la liberté d'expression ; la liberté de réunion et la liberté d'association ; les institutions démocratiques et les sociétés inclusives.

■ L'analyse des points forts et des points faibles des États membres du Conseil de l'Europe dans ces domaines pourra servir à mesurer leur solidité face aux défis posés par le populisme.

■ Pour chaque chapitre, des paramètres et des critères de mesure ont été définis. La méthodologie et la structure globale du rapport sont les mêmes que l'année dernière. Dans certains cas, les paramètres

ont été actualisés et les critères d'évaluation des États ont été affinés pour mieux refléter les évolutions des douze derniers mois.

■ Les évaluations, ainsi que les exemples nationaux cités au fil du rapport, se fondent exclusivement sur les rapports et documents pertinents du Conseil de l'Europe, émanant notamment du Comité des Ministres, de la Cour européenne des droits de l'homme, de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. Les rapports et les avis du Commissaire aux droits de l'homme, de la Commission de Venise et des organes de suivi du Conseil de l'Europe ont également servi de référence.

■ Des « encadrés thématiques », qui visent à mettre en exergue les normes du Conseil de l'Europe dans des domaines particulièrement importants, ponctuent le rapport.

PRINCIPALES CONCLUSIONS

Quel est le niveau d'efficacité, d'impartialité et d'indépendance des systèmes judiciaires européens ?

■ Malgré le fait que la plupart des États ont adopté des législations visant à garantir l'indépendance et l'impartialité de la justice, conformément aux normes du Conseil de l'Europe, l'application de ces normes demeure problématique. En conséquence, les systèmes judiciaires nationaux sont exposés à des influences politiques et les citoyens ont le sentiment d'une ingérence dans la procédure judiciaire et d'un manque d'impartialité de la part des juges. Dans la plupart des cas, c'est la mise en œuvre des normes qui pose problème, ainsi que le changement des mentalités, car les règles relatives à l'indépendance ne sont pas suffisamment respectées par les professionnels du droit et les acteurs politiques.

■ La durée excessive des procédures continue de donner lieu à de nombreux recours devant la Cour européenne des droits de l'homme, représentant plus de 10 % des violations constatées en 2016. Il importe néanmoins de relever certaines évolutions positives. L'efficacité des procédures judiciaires s'est progressivement améliorée ces dernières années dans les États membres, notamment sous l'effet d'investissements en personnel et en infrastructures alloués aux tribunaux. La capacité de traitement des affaires par les tribunaux nationaux s'est également améliorée, avec 38 États membres atteignant désormais un taux de traitement de plus de 95 % pour les affaires pénales.

■ La sécurité juridique continue de poser problème dans plusieurs États membres, en raison soit de l'application rétroactive de la législation, dans le domaine pénal en particulier, soit de la pratique incohérente ou approximative des juridictions internes, ce qui crée un risque de décisions arbitraires ou d'imprévisibilité des sanctions encourues.

Quelle est la solidité de la liberté d'expression dans les États membres ?

■ La protection des journalistes s'est réduite ces dernières années, et cette tendance se poursuit. Dans 28 États membres, les journalistes ne sont pas suffisamment protégés contre la violence et les menaces, tandis que dans 17 États membres où les conditions étaient auparavant jugées satisfaisantes, les signalements d'agressions physiques et de menaces sont de plus en plus nombreux. En 2016, la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes a enregistré 133 allégations de menaces, dans 29 États membres.

■ Environ 36 États membres incriminent encore certaines formes de diffamation et, dans 29 États membres, cette infraction est sanctionnée par une peine d'emprisonnement. L'application arbitraire des dispositions de droit pénal dans le but de limiter la liberté d'expression demeure problématique dans plus de la moitié de nos États membres. La plupart des États membres font face à une érosion de l'indépendance éditoriale, qui entrave le rôle de sentinelle des médias et limite le pluralisme. Pour la majeure partie, ces États ne disposent pas de garanties réglementaires suffisamment solides pour protéger l'indépendance des médias, et ces derniers sont souvent exploités par les responsables politiques, le gouvernement et des acteurs commerciaux et privés en vue de renforcer tel ou tel programme politique ou économique.

■ Ces tendances ont un effet dissuasif sur la liberté des médias et portent atteinte au pluralisme. Les données disponibles indiquent que l'autocensure est de plus en plus courante, accentuée dans certains États par l'insécurité de l'emploi et des difficultés financières importantes pour certains pans du secteur.

■ La multiplication des fausses informations est particulièrement préoccupante pour les États membres du Conseil de l'Europe, notamment la diffusion massive d'informations délibérément fausses sur internet et ses répercussions sur le processus politique et les relations entre les communautés.

Quel est le niveau de protection des droits à la liberté de réunion et d'association ?

■ Les possibilités de manifester pacifiquement sont limitées lorsque la liberté de réunion publique fait l'objet de restrictions indues, y compris dans des pays forts d'une longue tradition démocratique. Ce problème est aggravé par les mesures prises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. On signale ainsi des cas où certains manifestants, ONG et autres groupes de la société civile sont soumis à l'obligation de demander une autorisation *de facto* pour organiser des rassemblements publics, ce qui est incompatible avec les normes du Conseil de l'Europe.

■ Dans la plupart des États membres, les droits à la liberté de réunion et à la liberté d'association, essentiels pour garantir l'existence d'une société civile dynamique et assurer un contrôle sur le pouvoir, sont garantis par la loi, conformément aux normes du Conseil de l'Europe. Néanmoins, des défis majeurs subsistent en termes de mise en œuvre de ces lois.

■ Dans certains pays, des obstacles juridiques et réglementaires à la création, à l'activité et au financement des ONG les empêchent effectivement de fonctionner – procédures d'enregistrement longues et complexes, exigences administratives excessives, obstacles en matière d'accès aux ressources financières, notamment étrangères, etc.

■ Au cours des dernières années, quelques pays ont connu une dégradation progressive de l'environnement dans lequel les ONG opèrent, avec une stigmatisation de ces organisations, des campagnes de dénigrement et des actes de harcèlement judiciaire, administratif ou fiscal. Les ONG ciblées sont celles qui œuvrent tout particulièrement dans le domaine de la protection des droits de l'homme, de la promotion d'une gouvernance responsable et de la lutte contre la corruption. Certaines lois nationales prévoient la radiation générale des ONG, leur dissolution ou leur qualification comme « indésirables ».

Comment fonctionnent les institutions démocratiques des États membres ?

■ En 2016, le climat politique s'est caractérisé par la montée des discours populistes dans la sphère politique, parfois en corollaire d'un soutien électoral croissant pour des partis ou mouvements politiques à tendance populiste.

■ Dans plusieurs États membres, la primauté du droit international sur le droit interne est contestée, entraînant *de facto* une remise en cause de la prise en compte des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans les systèmes juridiques internes.

■ La surveillance des citoyens par les services de sécurité de l'État pose de plus en plus de problèmes en termes de protection des droits de l'homme. Si un certain degré de surveillance est nécessaire pour garantir la sécurité, notamment dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, cette surveillance doit être proportionnée et soumise à un contrôle démocratique approprié. La Cour européenne des droits de l'homme est saisie d'un nombre croissant d'affaires dans lesquelles la législation interne est contestée pour son manque de garanties en matière de protection des droits de l'homme.

■ La tenue des élections organisées en Europe en 2016 a généralement été jugée conforme aux normes démocratiques officielles. Dans quelques pays, des problèmes ont été signalés, tels l'accès inégal aux médias pour les candidats aux élections, le non-respect des règles relatives au financement des campagnes, l'absence de sanctions effectives en cas de violation des règles électorales et l'inexactitude des listes électorales.

■ Dans tous les États membres du Conseil de l'Europe, de nouvelles menaces compromettent l'intégrité des processus électoraux, notamment du fait de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information. Un nombre croissant d'États membres ont connu ou craignent de connaître une multiplication de fausses informations ciblées sur internet, pendant les périodes électorales et les campagnes référendaires, et de subir des cyberattaques et des actes de piratage de leurs systèmes électoraux.

■ Les réformes de décentralisation se sont poursuivies en 2016, notamment dans les pays d'Europe du Sud-Est, de l'Est et du Sud, mais l'insuffisance des ressources dévolues aux collectivités locales pour l'exercice de leurs pouvoirs demeure un problème récurrent dans la majorité des États membres.

Quel est le niveau d'inclusion des sociétés européennes ?

■ Un dispositif législatif complet de lutte contre la discrimination est nécessaire pour lutter contre le racisme, la discrimination et l'intolérance. Or, des lacunes importantes en matière législative et institutionnelle persistent dans la majorité des États membres du Conseil de l'Europe.

■ Plusieurs pays ne disposent d'aucun organisme indépendant de recours pour traiter les allégations de discrimination dans le secteur privé comme public. Bien souvent, lorsqu'il existe un organe spécialisé dans la lutte contre la discrimination, il fonctionne mal, manque d'indépendance ou de pouvoir, voire n'a pas de mandat clair.

■ En 2016, le Comité européen des Droits sociaux a constaté 166 cas de non-conformité avec la Charte sociale révisée – sur les 516 affaires examinées, relatives à 34 États membres. Ses conclusions pointent du doigt de graves insuffisances en matière de protection contre la discrimination dans l'emploi, une intégration insuffisante des personnes handicapées dans les systèmes d'enseignement ordinaires et sur le marché du travail, et de faibles garanties en matière d'égalité des droits entre les femmes et les hommes, notamment salariale. Le nombre de réclamations collectives introduites devant le comité a plus que triplé, s'établissant à 21, contre 6 réclamations en 2015. Les problèmes soulevés concernent le droit au travail, les inégalités de salaires entre les femmes et les hommes, et le droit à l'égalité des chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe.

■ La gestion des migrations de masse dans le respect des obligations relatives aux droits de l'homme s'avère particulièrement difficile. Très souvent, les migrants, en particulier ceux qui se trouvent en situation irrégulière, ont vu leurs droits fondamentaux bafoués ou restreints. Certains États membres ont fermé leurs frontières avec des pays de provenance de réfugiés. Le principe du non-refoulement n'est pas toujours respecté. Certains États membres ont répondu à l'arrivée massive de réfugiés et de migrants par la généralisation de la détention administrative.

■ Des efforts louables ont été déployés en Turquie, en Italie, en Grèce, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et dans d'autres États membres afin d'offrir un hébergement convenable aux migrants regroupés en nombre dans des régions ou villes-frontières. Toutefois, dans de nombreux camps officiels, les conditions de vie laissent à désirer, tandis que les réfugiés et les migrants qui demeurent en dehors du système officiel d'hébergement ne sont pas ou très peu pris en charge.

■ Le traitement réservé au nombre élevé de mineurs non accompagnés suscite de vives préoccupations. Beaucoup d'enfants réfugiés et migrants ne reçoivent aucun enseignement, ou alors il n'est pas adapté ; beaucoup sont exposés à un risque de traite, d'abus et d'exploitation.

■ On observe que le discours de haine est répandu dans de nombreux États membres. Si la plupart des États membres ont adopté une législation pénale contre l'incitation au discours de haine, ces dispositions sont rarement invoquées dans la pratique car elles sont souvent difficiles à appliquer ou mal connues des procureurs et des juges.

■ Les discours de haine contre les musulmans sur les réseaux sociaux ont atteint des niveaux sans précédent. Des personnes musulmanes sont agressées physiquement et verbalement. Dans certains pays, le dénigrement des musulmans et de leur religion est entré dans le discours public.

PROPOSITIONS D'ACTION

Avec le soutien actif de ses 47 États membres, le Conseil de l'Europe peut jouer un rôle constructif et renverser les tendances négatives observées dans les démocraties européennes pour renforcer leur résistance face au populisme.

■ Il faut agir collectivement sur trois fronts.

■ En premier lieu, en ces temps très difficiles pour l'Europe et pour le système de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après, « la Convention »), les États membres devraient activement s'employer à défendre les normes et les valeurs consacrées par la Convention, et en particulier soutenir la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après, « la Cour »). L'exécution rapide des arrêts est essentielle. Le traitement opportun et efficace des affaires prioritaires par la Cour est essentiel, de même que l'exécution rapide des jugements par les États membres.

■ En deuxième lieu, tous les précédents rapports du Secrétaire Général ont formulé des recommandations visant à renforcer les institutions et les pratiques démocratiques des États membres, à travers notamment l'indépendance des systèmes judiciaires, la liberté des médias, le dynamisme de la société civile, l'efficacité des institutions démocratiques et des sociétés inclusives. Ces recommandations prêtaient une attention particulière aux domaines dans lesquels une régression inquiétante était observée.

■ Si des progrès importants ont été accomplis, la mise en œuvre de ces recommandations, dont beaucoup portent sur le fonctionnement des institutions de l'État, exige un effort permanent. Parallèlement à l'adoption de nouvelles mesures, il importe d'accélérer et de consolider l'application des principales recommandations formulées dans les rapports de 2014, 2015 et 2016, notamment par :

- ▶ la mise en œuvre énergique du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire ;
- ▶ une approche de tolérance zéro vis-à-vis de toutes les formes de xénophobie et de discrimination ;
- ▶ un appui soutenu à la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, notamment en donnant suite aux alertes ;
- ▶ la protection des droits des minorités, notamment par la mise en œuvre réussie du Plan d'action thématique sur l'intégration des Roms et des Gens du voyage (2016-2019) ;
- ▶ la protection des droits sociaux tels qu'ils sont garantis par la Charte sociale européenne et par les conclusions et décisions du Comité européen des Droits sociaux (CEDS) ;
- ▶ le renforcement de l'exercice de la liberté de réunion et de la liberté d'association dans les législations et pratiques nationales.

■ En troisième lieu, ce rapport met au jour plusieurs problèmes particuliers qui devraient être expressément abordés dans le cadre du programme et du budget 2018-2019, ainsi qu'à travers les actions ci-après.

Promouvoir l'intégration et des sociétés inclusives

■ Le projet paneuropéen d'éducation à la citoyenneté démocratique devrait être mis en œuvre en tant que priorité. D'autres initiatives énoncées dans le Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la construction de sociétés inclusives seront également activement mises en œuvre.

Réfuter le discours populiste

■ L'Assemblée parlementaire devrait lancer une vaste consultation politique à l'échelle européenne, avec le Parlement européen notamment, sur la manière de faire face à la menace populiste qui pèse sur la démocratie. Les délégations nationales devraient être encouragées à placer cette question au rang des priorités de leurs parlements respectifs.

■ Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux mettra l'accent sur le phénomène du populisme pendant la Semaine européenne de la démocratie locale (du 16 au 20 octobre 2017), durant laquelle des manifestations seront organisées dans plus de 120 communes, dans 30 États membres.

■ L'Institut international de l'ombudsman, en coopération avec des partenaires locaux, organisera une manifestation intitulée «Populisme, régression des droits et rôle du médiateur», à Barcelone, en avril 2017. D'autres manifestations du même ordre devraient être organisées en Europe en 2017 et 2018, à l'initiative d'institutions nationales des droits de l'homme et en coopération avec le Conseil de l'Europe.

Protéger la liberté d'expression et lutter contre la désinformation

■ En 2017, à l'initiative du Secrétaire Général, le Conseil de l'Europe réunira les 10 organisations partenaires de la Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, dans le but de recenser les solutions possibles aux problèmes que rencontre le journalisme aujourd'hui et au phénomène des fausses informations. De grandes sociétés internet seront associées au dialogue sur ce dernier thème. Les recommandations émises dans le cadre de ces débats seront prises en compte dans les activités du Conseil de l'Europe.

Favoriser la bonne intégration des migrants et des réfugiés

■ Les activités menées par le représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés devraient être vigoureusement soutenues, notamment le nouveau Plan d'action pour les enfants migrants devant être adopté lors de la réunion ministérielle du Conseil de l'Europe, qui se tiendra à Nicosie en mai.

Lutter contre le discours de haine, la xénophobie et la discrimination

■ En se fondant sur les arrêts de la Cour et les conclusions du CEDS et de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), ainsi que sur les travaux du Réseau des cités interculturelles, le Conseil de l'Europe lancera de nouveaux projets paneuropéens pour contribuer à la lutte contre la xénophobie et la discrimination, avec un accent particulier sur l'islamophobie, en coopération avec les organisations non gouvernementales, les institutions nationales des droits de l'homme et les organismes de promotion de l'égalité concernés.

■ Des activités par pays, s'appuyant notamment sur les constats de l'ECRI et du Mouvement contre le discours de haine, seront mises en place pour lutter contre les formes les plus extrêmes de discours de haine au moyen du droit pénal et pour promouvoir de nouvelles mesures pour éliminer le discours de haine, telles qu'une plus grande autoréglementation des médias et du secteur de l'internet.

CHAPITRE 1

EFFICACITÉ, IMPARTIALITÉ ET INDÉPENDANCE DES SYSTÈMES JUDICIAIRES



INTRODUCTION

Chapitre 1 – Efficacité, impartialité et indépendance des systèmes judiciaires

Un système judiciaire efficace, impartial et indépendant est la pierre angulaire de tout système d'équilibre démocratique des pouvoirs qui fonctionne. Il permet de freiner des groupes d'intérêts puissants, conformément à la législation interne, et garantit à tous l'égalité devant la loi, indépendamment de l'origine de la personne.

■ Un tel système fait donc barrage au populisme, car il refuse de se plier aux caprices des politiques et défend à tout prix l'État de droit face à des programmes qui, sinon, fouleraient ce principe au pied.

■ Il n'est donc pas surprenant que la toute première étape de la stratégie populiste consiste à affaiblir la justice. Il arrive souvent que des responsables politiques soient insatisfaits de telle ou telle décision judiciaire, mais ils incriminent alors la loi en question et cherchent à réformer la législation. Les populistes, en revanche, tiennent directement la justice pour responsable.

■ Soit le système est déclaré caduc, soit les juges sont représentés comme intouchables, intéressés, voire corrompus. Ce type de critique ouvre la voie à des actes politiques qui contournent l'ordre juridique établi et à des réformes qui affaiblissent l'autorité judiciaire et accroissent l'influence politique.

■ Les systèmes judiciaires les plus à même de supporter les attaques populistes sont ceux qui affichent un niveau élevé d'indépendance et d'impartialité – au plan systémique comme individuel – et qui inspirent une profonde confiance aux citoyens.

■ Les garanties constitutionnelles et juridiques de l'indépendance, bien qu'essentielles, ne sont pas suffisantes. Il convient également de promouvoir une culture judiciaire qui valorise fortement l'autonomie et l'intégrité.

■ Tous les membres du pouvoir judiciaire doivent afficher un attachement sans faille au principe de la légalité. Les différends doivent être réglés de manière efficace. La loi doit être appliquée selon les principes

de la proportionnalité et de la prévisibilité. Au final, aucune autorité publique, aucun groupe d'intérêt, ne peut être au-dessus de la loi.

■ Le rapport de cette année analyse plus en profondeur la question de l'indépendance et de l'impartialité du pouvoir judiciaire. Lorsqu'il y avait lieu, les critères de mesure ont été actualisés pour refléter l'évolution des normes de l'Organisation et tenir compte, par exemple, de la nouvelle Liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise¹.

■ En 2016, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté le Plan d'action pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire², dans le prolongement d'une des recommandations formulées par le Secrétaire Général dans son deuxième rapport annuel. Avec ce plan d'action, le Conseil de l'Europe place la réforme judiciaire au premier rang de ses priorités et collabore avec les États membres pour renforcer l'indépendance et l'impartialité de leur système judiciaire.

■ Le plan d'action énonce les caractéristiques de systèmes judiciaires qui répondent aux besoins de tous et inspirent confiance aux citoyens. Il indique également les réformes que les États membres doivent entreprendre et les améliorations qu'ils doivent apporter pour se conformer à ces normes. La plupart des normes internationales qui servent aujourd'hui de référence en matière d'indépendance, d'efficacité et de responsabilité des systèmes judiciaires ont été élaborées par le Conseil de l'Europe. Le plan d'action intègre ces normes et met l'accent sur la protection et le renforcement de la justice dans ses relations avec les pouvoirs exécutif et législatif, la protection de l'indépendance des juges à titre individuel et la garantie de leur impartialité, et le renforcement de l'indépendance du ministère public.

1. Commission de Venise, Liste des critères de l'État de droit, CDL-AD(2016)007.

2. Plan d'action du Conseil de l'Europe pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire, CM(2016)36 final.

■ Avant l'élaboration du plan d'action, le Conseil de l'Europe avait fait le point sur les mesures prises par les États membres pour donner suite à la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités³. Cette initiative s'inscrivait elle aussi dans le prolongement du deuxième rapport annuel du Secrétaire Général. Elle visait à faire le bilan de la mise en œuvre d'une recommandation aujourd'hui devenue une référence en ce qui concerne l'activité et le statut des juges au sein des systèmes judiciaires européens, et à dresser l'inventaire des principaux défis à relever en matière d'impartialité et d'indépendance du pouvoir judiciaire. Le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) et le Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE), qui représentent les points de vue des juges et procureurs en exercice dans toute l'Europe, ont également analysé en profondeur les défis existants dans le domaine de l'indépendance et de l'impartialité du système judiciaire⁴.

■ Leurs conclusions confirment que si les cadres réglementaires et institutionnels en place dans les États membres sont pour la plupart conformes aux normes du Conseil de l'Europe en matière d'indépendance et

d'impartialité du système judiciaire, la mise en œuvre de ces cadres est un défi réel. Les garanties juridiques officielles, bien qu'essentielles, ne peuvent garantir l'effectivité de l'indépendance et de l'impartialité du pouvoir judiciaire dans la pratique. Le Secrétaire Général juge prioritaire d'analyser plus avant ce phénomène pour pouvoir améliorer la situation dans les pays où il existe encore un décalage entre le cadre juridique et constitutionnel et la situation dans la pratique.

■ En abordant ouvertement la question du fonctionnement du système judiciaire et en garantissant de manière volontariste l'accès à ce système à toutes les personnes qui en ont besoin, y compris les plus vulnérables, les États membres peuvent développer la confiance des citoyens dans le fonctionnement du système judiciaire et dans l'État en tant que garant des droits de l'homme et de l'État de droit. Les mesures draconiennes visant à rétablir l'intégrité du système judiciaire (par exemple un processus de vérification générale des juges) doivent être engagées avec la plus grande prudence et être envisagées uniquement en dernier ressort.

3. Cf. CDCJ(2016)2. Voir également : https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805cde9f.

4. Document d'information sur les « Défis pour l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe », 24 mars 2016. Voir SG/Inf(2016)3rév.

INDÉPENDANCE JUDICIAIRE

Chapitre 1 – Efficacité, impartialité et indépendance des systèmes judiciaires

L'expérience des États membres du Conseil de l'Europe montre que des lois et structures adéquates sont essentielles pour l'indépendance judiciaire, mais ne sont pas à elles seules suffisantes. Un système adéquat de contre-pouvoirs est indispensable pour garantir une séparation entre le pouvoir judiciaire et les autres pouvoirs, et une culture d'indépendance et d'impartialité est tout aussi cruciale. Cela est particulièrement important lorsque les juges sont appelés à statuer sur une affaire mettant en jeu la protection des droits de l'homme individuels contre des actions de l'État.

Les conclusions de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les échanges du Conseil de l'Europe avec des membres des systèmes judiciaires nationaux et les témoignages d'organes responsables de la gestion de la carrière des juges dans les États membres confirment que la promotion et le maintien d'une culture de l'indépendance dans la profession judiciaire restent véritablement et concrètement problématiques.

Les juges eux-mêmes doivent comprendre et accepter qu'ils n'ont pas seulement la prérogative, mais aussi la responsabilité de rendre la justice de manière indépendante, en prenant des décisions impartiales fondées uniquement sur les faits et le droit.

Les autres professions travaillant dans ou avec le système judiciaire doivent contribuer à la réalisation de cet objectif, en respectant l'autorité des tribunaux et en s'abstenant de tenter d'influencer les décisions des juges. Des sanctions efficaces doivent être prévues pour les fautifs. Les médias peuvent encourager de façon indirecte l'indépendance judiciaire, par le biais d'une couverture impartiale et professionnelle des questions relatives aux juges ou examinées par eux.

Le rôle des juges est d'interpréter le droit et d'arrêter une décision sur la base d'une considération

équitable des éléments⁵. C'est là une tâche exigeante pour laquelle, outre des connaissances en droit, les juges doivent avoir la formation et l'expérience professionnelle, l'intégrité personnelle ainsi que l'assurance intellectuelle requises pour prendre une décision juste et équitable dans les affaires portées devant eux.

La Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) a noté que le recrutement des juges dans les États membres semble être bien ancré dans les cadres constitutionnels et législatifs nationaux qui intègrent les normes européennes en vigueur⁶. C'est le cas en ce qui concerne les critères déterminant l'accès à la profession, les garanties d'indépendance des organes chargés du recrutement, la procédure et le rôle d'un éventuel conseil supérieur de la magistrature ou organe similaire.

La certitude que peut avoir un juge d'exercer ses fonctions jusqu'à l'âge de sa retraite, sauf incident disciplinaire ou problème de santé, constitue pour lui une garantie d'indépendance conforme aux normes européennes; cette garantie est protégée par des dispositions statutaires dans la quasi-totalité des États membres. Il convient cependant de s'assurer que ces dispositions sont réellement appliquées et qu'un juge ne peut pas être muté sans son consentement de manière discrétionnaire⁷.

La place institutionnelle du ministère public et plus particulièrement ses relations avec le pouvoir exécutif varient selon les États. En revanche, le principe d'indépendance fonctionnelle des procureurs s'affirme comme une garantie essentielle, qui s'accompagne d'une tendance à l'harmonisation des droits internes sur ce principe⁸.

5. Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres «Juges: indépendance, efficacité et responsabilités», paragraphe 31.

6. *Systèmes judiciaires européens – Efficacité et qualité de la justice*, Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), édition 2016 (données 2014).

7. *Ibid.*

8. *Ibid.*

CRITÈRES D'ÉVALUATION

Indépendance institutionnelle

Critères juridiques

- ▶ Le pouvoir judiciaire est indépendant sur les plans administratif et financier.
- ▶ Les juges jouissent de l'indépendance en matière de pouvoir de décision et leurs décisions sont respectées.
- ▶ Le pouvoir judiciaire détermine sa compétence en toute indépendance.

Critères institutionnels

- ▶ Des fonds suffisants sont octroyés au pouvoir judiciaire pour qu'il puisse exercer ses fonctions et il a son mot à dire sur la manière dont ces fonds sont répartis.
- ▶ Le conseil judiciaire est composé pour plus de la moitié de juges choisis par leurs pairs.

Indépendance individuelle

Critères juridiques

- ▶ La durée du mandat des juges est définie par la loi.
- ▶ La rémunération des juges est fixée par la loi.

Critères institutionnels

- ▶ Les décisions relatives à la carrière des juges sont prises indépendamment des pouvoirs exécutif et législatif.

CONCLUSIONS

■ Avec l'adoption de son Plan d'action pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire, le Conseil de l'Europe s'est engagé à soutenir la mise en œuvre des réformes correspondantes en recourant à tout l'arsenal d'outils et de mécanismes pertinents de l'Organisation. À titre d'exemple, la Commission de Venise a prodigué des conseils juridiques sur les changements constitutionnels et la législation connexe adoptés en Albanie, et sur les mesures extraordinaires de vérification de l'aptitude des juges et des procureurs en exercice en vue de s'assurer de leur intégrité et de leur professionnalisme, dans le cadre d'une refonte du système judiciaire⁹.

9. Avis final sur le projet révisé d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire de l'Albanie, adopté par la Commission de Venise à sa 106^e session plénière, 11-12 mars 2016, CDL-AD(2016)009.

■ Les questions constitutionnelles que soulevaient en Pologne deux projets de loi visant à modifier la loi relative au Tribunal constitutionnel ont été examinées par la Commission de Venise, à la demande du Gouvernement polonais et du Secrétaire Général, respectivement¹⁰.

■ La Commission de Venise a aussi adopté en décembre 2016, à la demande de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, un avis sur la conformité générale avec les normes européennes des décrets d'urgence introduits après le coup d'État avorté du 15 juillet 2016 et l'adoption de l'état d'urgence en Turquie¹¹.

■ Pour sa part, le CCJE a exprimé son avis à la suite d'une demande de la Fédération européenne des juges administratifs concernant certains aspects de la législation turque relative aux juges et aux procureurs¹², tandis que, dans le cas de la Pologne, il a publié son avis sur des questions soulevées par la nomination de juges par le Conseil de la justice, consécutivement à une demande de l'association de juges polonais IUSTITIA¹³.

■ La refonte du système judiciaire en Albanie vise à rendre les juges et les procureurs indépendants de la sphère politique, et à éradiquer la corruption dans cette administration. Les amendements à la Constitution, que la Commission de Venise a examinés, permettent aux autorités de procéder à une vérification de l'aptitude des juges et des procureurs en vérifiant leur revenu et patrimoine, leur parcours professionnel et leurs éventuels liens avec le milieu du crime. La Commission de Venise a souligné que l'instance de recours du processus de vérification devrait posséder les caractéristiques de base d'un tribunal et assurer un procès équitable aux juges et aux procureurs révoqués, et que ces derniers devraient pouvoir saisir, au moins dans une certaine mesure, la Cour constitutionnelle pour faire valoir leurs droits et libertés fondamentaux. À propos des procédures disciplinaires ordinaires à l'encontre de juges, la Commission de Venise a souligné qu'elles doivent également se conformer à certains principes :

10. Avis sur les amendements à la loi du 25 juin 2015 relative au Tribunal constitutionnel de Pologne, adopté par la Commission de Venise à sa 106^e session plénière, 11-12 mars 2016, CDL-AD(2016)001 et Avis sur la loi relative au Tribunal constitutionnel, adopté par la Commission de Venise à sa 108^e session plénière, 14-15 octobre 2016, CDL-AD(2016)026.

11. « Opinion on emergency decree laws Nos. 667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016 » [avis sur les décrets-lois d'urgence n^{os} 667 à 676 adoptés à la suite du coup d'État avorté du 15 juillet 2016 (en anglais)], adopté par la Commission de Venise à sa 109^e session plénière, 9-10 décembre 2016, CDL-AD(2016)037.

12. Commentaires du Bureau du CCJE, 5 juillet 2016, CCJE-BU(2016)3; voir (en anglais) : <https://goo.gl/SvnS8U>

13. Commentaires du Bureau du CCJE, 26 octobre 2016, CCJE-BU(2016)9; voir (en anglais) : <https://goo.gl/g0XFVg>.

la responsabilité doit découler d'une violation d'une obligation expressément définie par la loi; un procès équitable doit être organisé, avec une audience à caractère contradictoire et la représentation du juge; la loi doit définir l'échelle des sanctions; l'application de la sanction doit respecter le principe de proportionnalité; et le droit d'introduire un recours devant une instance supérieure à caractère juridictionnel doit être garanti¹⁴.

■ La Cour a conclu à une violation de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention dans l'affaire *Baka c. Hongrie*¹⁵. Le mandat du président de la Cour suprême hongroise avait pris fin avant son terme par l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, portant création de la Kúria, juridiction suprême en Hongrie ayant succédé à la Cour suprême. La Cour a jugé en particulier que le président n'avait pas bénéficié du droit d'accès à un tribunal, la cessation de son mandat étant la conséquence des dispositions transitoires du nouveau texte constitutionnel échappant au contrôle juridictionnel. La Cour a souligné l'importance de l'intervention d'une autorité indépendante des pouvoirs exécutif et législatif pour toute décision mettant fin au mandat d'un juge.

■ Dans des affaires intentées contre « l'ex-République yougoslave de Macédoine », la Cour a examiné les griefs de cinq juges qui avaient été révoqués pour faute professionnelle¹⁶. Faisant observer qu'il y va de la confiance que les tribunaux d'une société démocratique se doivent d'inspirer aux justiciables, la Cour a jugé que les organes ayant examiné les affaires en question, à savoir le Conseil supérieur de la magistrature ou un collège d'appel de la Cour suprême,

manquaient de l'indépendance et de l'impartialité requises, et a donc conclu à une violation de l'article 6, paragraphe 1¹⁷. Dans un arrêt rendu en 2016 contre l'Arménie¹⁸, la Cour a rappelé qu'il est capital que les tribunaux inspirent confiance aux justiciables dans une société démocratique.

■ En Ukraine, des modifications à la Constitution concernant le système judiciaire ont été adoptées en juin 2016. Salués par le Conseil de l'Europe, ces changements incluaient la suppression du pouvoir du Parlement de nommer les juges, la suppression de la période probatoire pour les juges débutants, la suppression de la violation de serment en tant que motif de révocation des juges – élément à l'origine de la conclusion de violation de l'article 6, paragraphe 1, dans l'arrêt rendu par la Cour en 2013 dans l'affaire *Oleksandr Volkov c. Ukraine*,¹⁹ ainsi que la réforme du ministère public et de la participation du Parlement à la composition du Conseil supérieur de la magistrature. Avec ces amendements à la Constitution, le cadre juridique relatif au système judiciaire devrait être en conformité avec les normes de la Convention.

■ Par ailleurs, l'Ukraine a pris des mesures pour mettre en œuvre la loi sur le procès équitable en engageant, par le truchement de la Haute Commission pour les qualifications des juges d'Ukraine, une évaluation de l'ensemble des juges en exercice impliquant l'examen de leurs compétences professionnelles ainsi que de leur patrimoine et de leur revenu. Le Conseil de l'Europe a apporté son appui à cet effort louable, qui participe d'une tâche complexe visant à rétablir la confiance dans l'intégrité du système judiciaire ukrainien.

14. Avis final sur le projet révisé d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire de l'Albanie, adopté par la Commission de Venise à sa 106^e session plénière, 11-12 mars 2016, CDL-AD(2016)009.

15. *Baka c. Hongrie* (requête n° 20261/12), 23 juin 2016.

16. *Gerovska Popčevska c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »* (requête n° 48783/07), 7 janvier 2016, *Jakšovski et Trifunovski c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »* (requêtes n°s 56381/09 et 58738/09), 7 janvier 2016, et *Poposki et Duma c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »* (requêtes n°s 69916/10 et 36531/11), 7 janvier 2016.

17. *Gerovska Popčevska c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »* (requête n° 48783/07), 7 janvier 2016, *Jakšovski et Trifunovski c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »* (requêtes n°s 56381/09 et 58738/09), 7 janvier 2016, et *Poposki et Duma c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »* (requêtes n°s 69916/10 et 36531/11), 7 janvier 2016.

18. *Vardanyan et Nanushyan c. Arménie* (requête n° 8001/07), 27 octobre 2016.

19. *Oleksandr Volkov c. Ukraine* (requête n° 21722/11), 9 janvier 2013. La Cour a aussi conclu à une violation de l'article 6, paragraphe 1 (non-respect du principe d'indépendance et d'impartialité des tribunaux), dans les affaires dont elle a été saisie par 18 juges ukrainiens qui avaient été démis de leurs fonctions pour rupture du serment judiciaire en vertu du régime disciplinaire en vigueur avant la réforme constitutionnelle de 2016 – voir arrêt *Kulykov et autres c. Ukraine* (requête n° 5114/09 et 17 autres), 19 janvier 2017.

EFFICACITÉ DE LA PROCÉDURE JUDICIAIRE

Chapitre 1 – Efficacité, impartialité et indépendance des systèmes judiciaires

La célérité avec laquelle les tribunaux nationaux traitent les dossiers est un indicateur clé de l'efficacité de la justice, même si d'autres facteurs importants entrent en jeu. Le budget, le personnel et l'infrastructure alloués au système judiciaire, de même que les dispositions prises pour permettre aux justiciables d'intenter une action, sont autant de facteurs qui déterminent l'efficacité d'un système judiciaire.

Le bon fonctionnement d'un système judiciaire dépend de la continuité de son financement et des investissements à cet égard. Certes, un niveau de dépenses élevé ne garantit pas l'efficacité; en revanche, sans moyens financiers suffisants, point d'efficacité. Les conclusions du rapport 2016 de la CEPEJ intitulé *Systèmes judiciaires européens – Efficacité et qualité de la justice*, fondé sur des données de 2014 vérifiées, abondent en ce sens²⁰.

La construction de palais de justice modernes et leur équipement ne sont pas en soi une garantie d'efficacité. Le système judiciaire doit être organisé et mis en œuvre d'une manière qui lui permette de garantir le droit à un procès équitable énoncé à l'article 6 de la Convention.

L'article 6 de la Convention garantit à toute personne le droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, dans un délai raisonnable. La jurisprudence de la Cour a établi, en tant que critères d'appréciation du caractère raisonnable de la durée de la procédure, la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et des autorités compétentes, et l'enjeu du litige pour le requérant²¹.

Cet aspect de l'article 6 continue d'engendrer un grand nombre de requêtes individuelles dans les États membres et de nombreuses conclusions de violations de la Cour. Dans son rapport 2016, la CEPEJ a noté une tendance globalement positive de la capacité des tribunaux européens à faire face aux affaires nouvelles malgré l'augmentation observée du nombre de ces affaires. Cela semblerait indiquer que l'afflux, devant la Cour, de requêtes pour durée excessive de procédure pourrait être atténué en se concentrant sur la réduction de l'arriéré judiciaire au niveau des tribunaux nationaux. Il importe que les États membres continuent à suivre la performance des tribunaux.

L'accès à la justice peut être facilité de plusieurs façons. Dans son troisième rapport annuel, le Secrétaire Général a préconisé des mesures visant à encourager les États membres à développer activement des propositions de solutions juridiques en ligne pour améliorer l'efficacité de la justice et élargir l'accès à celle-ci. Pour faciliter ce processus, la CEPEJ a procédé à une évaluation d'ensemble de l'utilisation des technologies de l'information dans les tribunaux en Europe²².

CRITÈRES D'ÉVALUATION

Critères juridiques

- ▶ Les audiences ont lieu dans des délais raisonnables compte tenu des circonstances de l'espèce.

20. Tous les chiffres et données nationales cités dans ce sous-chapitre sont extraits du rapport *Systèmes judiciaires européens – Efficacité et qualité de la justice*, CEPEJ, édition 2016 (données 2014).

21. Voir, par exemple, *J.R. c. Belgique* (requête n° 56367/09), 24 janvier 2017, paragraphe 59; *Sürmeli c. Allemagne* (requête n° 75529/01), 8 juin 2006, paragraphe 128.

22. Rapport thématique: l'utilisation des technologies de l'information dans les tribunaux en Europe, CEPEJ, octobre 2016, à l'adresse: <https://goo.gl/nxakZq>.

Critères institutionnels

- ▶ L'État alloue aux tribunaux les ressources, les installations et les équipements adéquats pour leur permettre de fonctionner efficacement.
- ▶ Les objectifs des différents services sont coordonnés dans le but d'accélérer les procédures judiciaires.
- ▶ Des activités de suivi sont régulièrement menées pour évaluer l'efficacité.
- ▶ L'application du principe de l'opportunité des poursuites est encouragée lorsqu'il y a lieu.
- ▶ Les infractions mineures par nature ne sont pas traitées par les tribunaux.
- ▶ Des procédures simplifiées sont en place pour tous les types d'actions en justice.
- ▶ Les juridictions civiles et administratives sont en nombre suffisant et leur répartition géographique permet un accès facile à la justice pour les parties à un litige.
- ▶ L'utilisation des technologies de l'information dans les tribunaux facilite la pleine jouissance du droit d'accès à la justice.

CONCLUSIONS

■ Il ressort des conclusions de la CEPEJ que les situations varient sensiblement en Europe en termes de budget alloué au système judiciaire²³. La dotation moyenne européenne s'est élevée à 60 € par habitant en 2014²⁴, mais la moitié des États membres dépensent moins de 45 € par habitant. De plus, les écarts sont très importants entre les six États dont la dépense par habitant est inférieure à 20 € (Albanie, Azerbaïdjan, Géorgie, République de Moldova, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Ukraine), tout comme les écarts entre les cinq États²⁵ pour lesquels cette dépense est supérieure à 100 € par habitant (Luxembourg, Pays-Bas, Suède, Suisse, Royaume-Uni (Irlande du Nord)). La Suisse alloue 219 € par habitant au système judiciaire.

■ On observe une tendance à la hausse du budget alloué au système judiciaire dans la plupart des

États. Ce ne sont pas nécessairement les États les plus riches qui consentent proportionnellement les plus gros efforts pour leur système judiciaire. Il convient de souligner l'effort financier global pour le secteur en question en Azerbaïdjan, Lettonie, Lituanie, Malte, République de Moldova, Roumanie et Fédération de Russie. En Irlande, au Portugal, en Espagne et particulièrement en Grèce, le système judiciaire continue de subir des coupes budgétaires régulières.

■ La CEPEJ a observé en Europe une tendance à la réduction du nombre de tribunaux et un accroissement conséquent de la taille des tribunaux restants, notamment en termes de nombre de juges par tribunal, ainsi qu'une spécialisation plus importante du système judiciaire.

■ Les technologies de l'information²⁶ sont désormais largement utilisées dans les tribunaux en Europe (voir p. 23 l'encadré «Tendances et conclusions concernant l'utilisation des technologies de l'information dans les tribunaux en Europe»). Elles ont, à certains égards, permis d'améliorer l'efficacité et la qualité des systèmes judiciaires.

■ Cependant, l'incidence de l'informatisation reste modérée : les États qui ont de bons résultats en termes d'équipement informatique ne sont pas forcément ceux qui ont la meilleure efficacité. D'autres paramètres externes, parfois inhérents à chaque État ou entité, peuvent jouer un rôle majeur et doivent donc être pris en considération.

■ La prise en compte d'autres facteurs peut aider à expliquer les tendances observées. Lorsque l'informatisation n'est pas associée à une réflexion approfondie spécifique sur l'organisation du travail judiciaire, elle semble être un moindre facteur d'efficacité. Au lieu d'être un simple outil pour le fonctionnement des tribunaux, l'intégration de l'informatique dans un processus organisationnel de performance, couplé à une politique de conduite du changement associant tous les acteurs, pourrait être un facteur de performance important. Le travail de mesure et d'analyse des bénéfices découlant concrètement des systèmes d'information réalisés par les États eux-mêmes semble favoriser l'investissement dans un meilleur niveau d'équipement informatique.

23. Selon la définition de la CEPEJ, cela inclut le budget des tribunaux, l'aide judiciaire et le budget du ministère public.

24. Dernière année pour laquelle des données vérifiées sont disponibles.

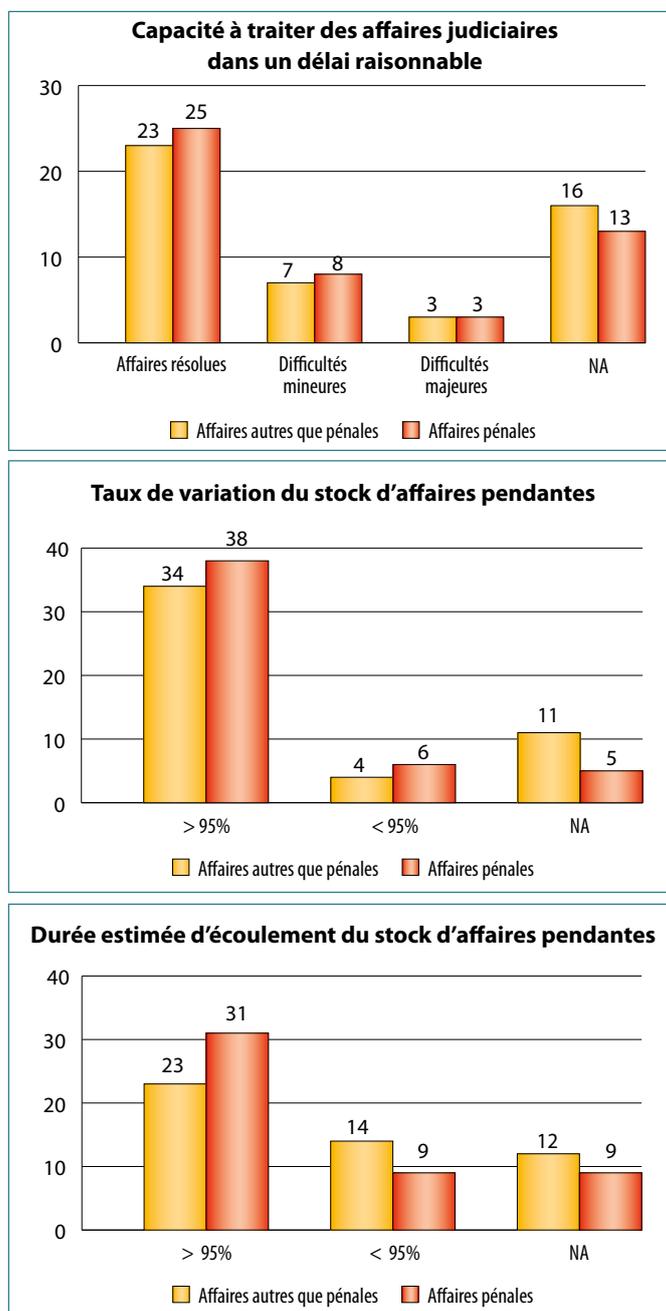
25. Les résultats relatifs à l'Angleterre et au pays de Galles, à l'Écosse et à l'Irlande du Nord sont présentés séparément, car les trois systèmes judiciaires sont organisés selon des bases différents et sont indépendants.

26. Toutes les conclusions présentées ici se fondent sur le Rapport thématique : l'utilisation des technologies de l'information dans les tribunaux en Europe, Études de la CEPEJ n° 24, octobre 2016.

Taux de variation du stock d'affaires pendantes (*clearance rate*) et durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes (*disposition time*)²⁷

Les principaux indicateurs utilisés par la CEPEJ sont le taux de variation du stock d'affaires pendantes et la durée estimée d'écoulement de ce stock. Le taux de variation du stock d'affaires pendantes (*clearance rate*) correspond au rapport en pourcentage entre le nombre d'affaires résolues et le nombre d'affaires nouvelles sur un an. La durée d'écoulement du stock d'affaires pendantes indique le nombre de jours nécessaires pour qu'un système règle une affaire pendante compte tenu du taux actuel de traitement des affaires. La combinaison de ces deux indicateurs donne une image complète de la capacité d'un système judiciaire à traiter des affaires dans un délai raisonnable, comme le montre le graphique qui reprend des données de 2014. On relèvera qu'une grande majorité d'États peut traiter des affaires nouvelles et pendantes en première instance sans accroître son arriéré. Il s'agit des États affichant un taux de variation du stock d'affaires pendantes supérieur à 95 % et une durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes inférieure à la moyenne européenne.

La situation s'est améliorée par rapport au précédent cycle de la CEPEJ, en particulier pour les affaires pénales.



27. La source des données présentées ici est le rapport *Systèmes judiciaires européens – Efficacité et qualité de la justice*, CEPEJ, édition 2016.

Tendances et conclusions concernant l'utilisation des technologies de l'information dans les tribunaux en Europe

Les technologies de l'information sont désormais largement utilisées dans les tribunaux en Europe. Leur incidence positive sur l'efficacité et la qualité de la justice a été évaluée à l'aide de plusieurs facteurs, non limités au niveau d'équipement.

Les technologies de l'information ont, à certains égards, permis une amélioration de l'efficacité et de la qualité des systèmes judiciaires. Cette constatation est en cohérence avec les initiatives des États dans ce domaine.

Il semble toutefois ne pas exister de lien évident entre le niveau d'équipement en technologies de l'information et de bons résultats, que reflètent les indicateurs d'efficacité que sont le taux de variation du stock d'affaires pendantes (*clearance rate*) et la durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes (*disposition time*) (voir définitions ci-dessus). En effet, l'incidence de l'informatisation reste modérée: les États qui ont de bons résultats en termes d'équipement informatique ne sont pas forcément ceux qui ont la meilleure efficacité. D'autres paramètres externes, parfois inhérents à chaque État, peuvent jouer un rôle majeur et doivent donc être pris en compte.

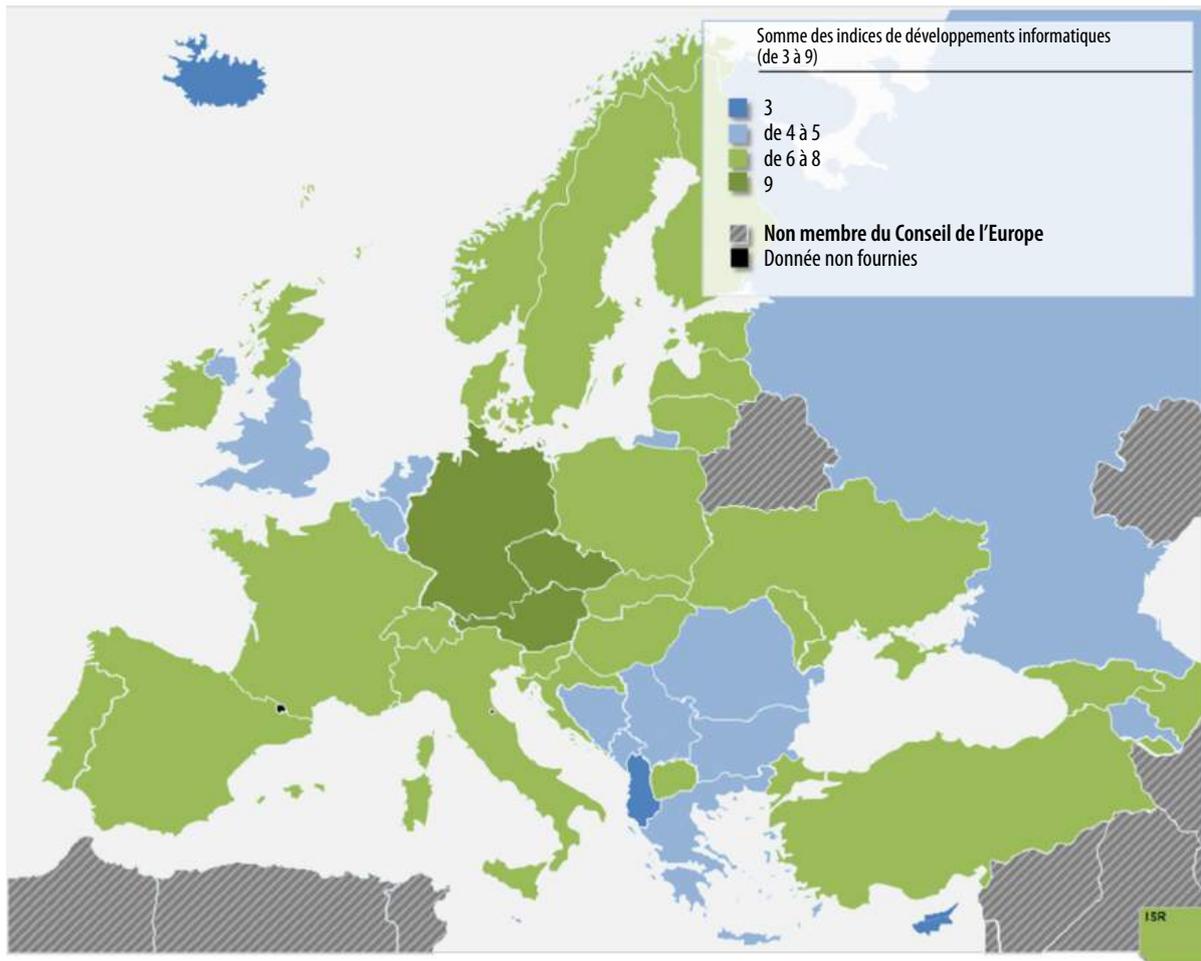
Les constatations, interrogations et hypothèses de la CEPEJ dans ce domaine important devront être actualisées au cours des années à venir afin de confirmer ou infirmer les tendances identifiées.

L'état global de développement des technologies de l'information dans les États membres du Conseil de l'Europe

L'indice global de développement des technologies de l'information, tel que défini par la CEPEJ, peut varier entre 1 (développement initial) et 3 (développement quasi achevé) dans trois domaines: équipement, cadre législatif et gouvernance. La somme des notes obtenues pour ces trois domaines peut varier entre 3 (note la plus basse possible) et 9 (note la plus élevée possible).

Sur la base de cette méthodologie, l'Autriche, la République tchèque et l'Allemagne ont obtenu les notes les plus élevées (9 sur 9). L'Albanie, Chypre et l'Islande ont obtenu les notes les plus basses (3 sur 9).

En Autriche, tous les domaines (équipement, cadre législatif et gouvernance) semblent développés de façon homogène. En République tchèque, les outils d'assistance directe aux professionnels dans les tribunaux semblent un peu moins développés (étant donné notamment l'absence d'enregistrement centralisé des condamnations pénales). En Allemagne, le niveau d'équipement en outils de gestion des juridictions et en moyens de communication avec les usagers et les professionnels semble moins prononcé, mais il convient de placer cette constatation dans le contexte de l'organisation décentralisée de l'État, qui conduit les *Länder* à adopter des choix différents. On peut souligner l'absence de suivi en ligne des affaires et le faible niveau d'équipement en moyens de communication avec les autres praticiens des professions du droit (avocats, huissiers, notaires, etc.).



L'utilisation des technologies de l'information dans les tribunaux en Europe

Source : *Les Études de la CEPEJ*, n° 24

La situation en Albanie, à Chypre et en Islande est uniforme dans tous les domaines évalués : concernant les outils informatiques, le cadre législatif et la vision de la gouvernance à mettre en œuvre pour tirer parti des investissements en technologies de l'information, le développement démarre à peine. Mais c'est à Chypre que la situation est la plus critique, avec une absence totale de développement des outils de gestion dans les tribunaux.

Amélioration de la qualité du service fourni aux justiciables et de l'interaction entre les tribunaux et les professionnels

La CEPEJ a défini des indices spécifiques pour mesurer le niveau de développement informatique dans les domaines de l'équipement, du cadre législatif et de la gouvernance, de façon plus précise que pour les indices globaux (voir ci-dessus). Ces indices spécifiques peuvent varier entre 0 (absence totale de développement) et 10 (développement achevé). La CEPEJ a évalué les États sur la base de cette échelle plus précise²⁸.

28. Niveau de développement de l'équipement informatique utilisé pour la communication entre les tribunaux, les usagers et les professionnels (2014).

EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE JUSTICE

Chapitre 1 – Efficacité, impartialité et indépendance des systèmes judiciaires

La non-exécution ou l'exécution tardive des décisions de justice vident de toute substance le droit à un procès équitable²⁹. Ainsi que la Cour l'a fait remarquer, le droit à un procès équitable garanti par l'article 6 serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un État contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante, au détriment d'une partie. L'exécution des décisions rendues par une juridiction doit donc être considérée comme faisant partie intégrante du « procès » aux fins de l'article 6. De plus, quelle que soit la complexité de ses procédures d'exécution ou de ses finances publiques, l'État demeure tenu par la Convention de garantir à toute personne le droit à ce que les jugements obligatoires et exécutoires rendus en sa faveur soient exécutés dans un délai raisonnable. De même, une autorité de l'État ne saurait arguer de l'absence de fonds ou d'autres moyens³⁰.

La mise en place rapide de recours internes effectifs s'impose en cas de problèmes structurels comportant un risque de nombreuses violations répétées. Toutefois, s'il s'agit de problèmes profonds, c'est-à-dire de nature structurelle ou systémique, un recours, bien qu'important et requis par l'article 13, ne constituera pas une solution à long terme. Dans ce cas de figure, sans mesures urgentes pour remédier aux problèmes profonds, les recours sont même susceptibles d'aggraver la situation car ils conduisent à dépenser, pour accorder une réparation aux victimes, des ressources financières qui auraient pu être affectées à des réformes efficaces³¹.

C'est au premier chef aux autorités de l'État qu'il incombe de garantir l'exécution d'une décision de justice rendue contre celui-ci³², cette obligation pouvant nécessiter différentes mesures relatives, par exemple, aux procédures budgétaires, à l'organisation de l'État ou à la création de fonds spéciaux. S'agissant de l'exécution en général, la CEPEJ a publié le Guide des bonnes pratiques en matière d'exécution des décisions de justice, qui décrit les mesures concrètes à prendre, notamment aux fins de garantir l'efficacité, la qualité et l'équité de la procédure d'exécution, les règles à observer dans l'exercice de la profession d'agent d'exécution et l'étendue des fonctions de l'agent d'exécution³³. L'exécution d'obligations en nature peut soulever des problèmes spéciaux³⁴.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

Critères juridiques

- ▶ L'exécution s'inscrit dans un « cadre juridique clair », suffisamment précis et détaillé pour offrir une sécurité juridique.
- ▶ La loi confère aux personnes visées le droit de demander la suspension du processus d'exécution afin de protéger leurs droits et leurs intérêts, et instaure, le cas échéant, le droit de soumettre à révision par un autre organe indépendant les décisions rendues pendant la procédure d'exécution.

29. Commission de Venise, Liste des critères de l'État de droit, CDL-AD(2016)007.

30. *Burdov c. Russie* (n° 2) (requête n° 33509/04), 15 janvier 2009, paragraphes 65, 67 et 70.

31. Voir les conclusions de la table ronde sur les « Recours effectifs contre la non-exécution ou l'exécution tardive des décisions de justice internes », Strasbourg, 15-16 mars 2010 (CM/Inf/DH(2010)15).

32. *Burdov c. Russie*, *op.cit.*, paragraphe 69.

33. CEPEJ, Guide des bonnes pratiques en matière d'exécution des décisions de justice, adopté à la 26^e session plénière de la CEPEJ, 10-11 décembre 2015.

34. Voir, par exemple, *Hornsby c. Grèce* (requête n° 18357/91), 19 mars 1997 ; *Olaru c. Moldova* (requête n° 476/07), 28 juillet 2009, ou *Gerasimov c. Russie* (requête n° 29920/05), 1^{er} juillet 2014.

Critères institutionnels

- ▶ L'exécution est généralement équitable, rapide, effective et proportionnée.
- ▶ L'exécution ménage un juste équilibre entre les besoins du demandeur et les droits du défendeur.
- ▶ L'accès à l'information sur le processus d'exécution est possible et les activités liées à l'exécution sont réalisées de façon prévisible et sont transparentes.
- ▶ Dans chaque cas, l'exécution a lieu dans un délai raisonnable sans ingérence des autres pouvoirs de l'État et sans autres reports que ceux prévus par la loi, sous réserve de l'appréciation du juge.
- ▶ Des autorités sont chargées de superviser la mise en œuvre et d'identifier des solutions aux problèmes observés, et leur responsabilité est engagée si des efforts ne sont pas entrepris pour identifier des solutions appropriées.

CONCLUSIONS

■ L'inexécution de décisions de justice internes est le deuxième motif le plus souvent invoqué dans les requêtes portées devant la Cour, après la durée excessive des procédures. Il est donc crucial de veiller à l'existence de recours effectifs, qu'ils soient compensatoires ou « accélérateurs », dans tous les États membres. Selon la CEPEJ, ce point de dysfonctionnement du système judiciaire national fait l'objet d'un

mécanisme de compensation dans 25 États membres du Conseil de l'Europe³⁵. Il y a lieu de se féliciter de ce que l'aide judiciaire soit de plus en plus étendue à l'exécution des décisions de justice ou à la médiation judiciaire. C'est le cas à l'heure actuelle dans 32 États³⁶.

■ Bon nombre de requêtes portées devant la Cour concernent le défaut d'exécution par l'État et requièrent une attention particulière pour s'assurer que l'État est organisé (y compris en ce qui concerne les allocations budgétaires) de sorte que l'exécution des décisions de justice internes puisse intervenir rapidement. Lorsque l'obligation est de nature non pécuniaire (par exemple l'attribution d'un logement), il convient d'envisager la possibilité de transformer rapidement cette obligation « en nature » en une obligation monétaire.

■ Si le problème d'inexécution est dû à un manque de ressources financières, des mesures urgentes doivent être adoptées pour assurer le financement nécessaire. Au fil des ans, les États membres ont mis au point de nombreuses solutions ingénieuses en la matière, qui devraient constituer de bonnes sources d'inspiration, qu'elles soient axées sur un dispositif d'emprunt obligataire (par exemple pour le paiement des retraites en Grèce) ou sur un dispositif mixte d'avoirs disponibles et d'emprunt obligataire (pour le paiement de dommages de guerre en Bosnie-Herzégovine (Republika Srpska)) ou sur le recours à des institutions financières internationales comme la Banque de développement du Conseil de l'Europe (pour la construction d'une prison en République de Moldova).

35. *Systèmes judiciaires européens – Efficacité et qualité de la justice*, CEPEJ, édition 2016 (données 2014).

36. *Ibid.*

LÉGALITÉ ET SÉCURITÉ JURIDIQUE

Chapitre 1 – Efficacité, impartialité et indépendance des systèmes judiciaires

L'article 7, paragraphe 1, de la Convention énonce le principe fondamental de la légalité – suivant lequel il ne peut y avoir de peine sans loi³⁷. Ce principe, qui vise à établir des garanties efficaces contre des poursuites, condamnations et peines arbitraires, n'est pas susceptible de dérogation, même en cas de guerre ou d'autre danger public³⁸. L'exigence que toute ingérence dans l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales ait une base légale est aussi un élément constitutif de la plupart des autres articles de fond de la Convention³⁹.

La sécurité juridique suppose le respect du principe de la *res judicata*, autrement dit le principe de l'autorité de la chose jugée. Selon la Cour, en vertu de ce principe, aucune partie ne peut solliciter la révision d'un jugement définitif et exécutoire à seule fin d'obtenir un réexamen de l'affaire et une nouvelle décision à son sujet⁴⁰. La prévisibilité est un autre principe essentiel. L'impératif de prévisibilité signifie non seulement que la loi doit si possible recevoir la publicité nécessaire avant d'être promulguée et ses effets être prévisibles, mais aussi que sa formulation doit être suffisamment précise et claire pour permettre aux sujets de droit de régler leur conduite conformément à ses règles⁴¹.

La Commission de Venise a établi une liste des critères de l'État de droit, dans laquelle elle identifie,

entre autres, les critères relatifs aux concepts de légalité et de sécurité juridique, comme indiqué ci-après⁴².

CRITÈRES D'ÉVALUATION

Légalité

Critères juridiques

- ▶ La prééminence du droit est reconnue. Le droit est applicable dans la pratique.
- ▶ Les pouvoirs des autorités publiques sont définis par le droit.
- ▶ La procédure législative est transparente, inclusive et démocratique; elle est assortie d'une obligation de rendre compte.
- ▶ Les dérogations, dans tous les cas, sont prévues par le droit et sont proportionnées, c'est-à-dire strictement limitées, quant à leur durée, leurs circonstances et leur portée, aux exigences de la situation.

Critères institutionnels

- ▶ Des voies de recours effectif sont disponibles en cas de manquement à mettre en œuvre la législation.
- ▶ Un contrôle juridictionnel effectif de la conformité des actes et décisions du pouvoir exécutif, ou du défaut d'action ou de décision, est disponible.
- ▶ Les autorités publiques agissent dans la limite des pouvoirs qui leur ont été conférés par la loi.

37. Voir article 7 de la Convention : « Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. »

38. Voir article 15, paragraphe 2, de la Convention.

39. Voir articles 2, 5, 6 et 8 à 12 de la Convention.

40. *Vardanyan et Nanushyan c. Arménie* (requête n° 8001/07), 27 octobre 2016, et *Brumărescu c. Roumanie* (requête n° 28342/95), 28 octobre 1999.

41. *The Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 1) (requête n° 6538/74), 26 avril 1979, paragraphe 49.

42. Liste des critères de l'État de droit, CDL-AD(2016)007, adoptée par la Commission de Venise à sa 106^e session plénière, 11-12 mars 2016.

- ▶ Une évaluation législative est menée *ex ante* et *ex post*.
- ▶ L'existence et la durée de l'état d'urgence sont soumises à un contrôle parlementaire et juridictionnel.

Certitude juridique

Critères juridiques

- ▶ La rétroactivité du droit pénal est interdite.
- ▶ Les effets de la loi sont prévisibles, en particulier en matière pénale.
- ▶ Des garanties juridiques sont prévues contre l'arbitraire et l'abus de pouvoir.
- ▶ Lorsque des agents publics exercent des pouvoirs discrétionnaires, ces derniers doivent être circonscrits par la loi et sont assortis d'une obligation de motivation, et la façon dont ils sont exercés est susceptible de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

Critères institutionnels

- ▶ Les textes de loi et les décisions de justice sont accessibles.
- ▶ Les lois sont stables et leur application est cohérente.
- ▶ La pratique judiciaire est cohérente et la force de la chose jugée (*res judicata*) est respectée ; autrement dit, les jugements définitifs sont respectés.

CONCLUSIONS

Plusieurs affaires portées devant la justice ont mis en évidence un problème de rétroactivité des textes de loi, en particulier en matière pénale⁴³. Les autorités compétentes de l'État devraient veiller, lorsqu'elles élaborent de nouveaux textes de loi ou des dispositions transitoires, à éviter les violations de la Convention liées à l'application temporelle des nouvelles normes. Les tribunaux devraient de même prêter une attention particulière à ces problèmes, notamment lorsqu'ils changent leur jurisprudence sur des questions sensibles. Une pratique judiciaire nationale non cohérente ou peu précise dans un domaine particulier entraîne un risque de décision arbitraire et une impossibilité pour les justiciables de prévoir les conséquences de leurs actes⁴⁴.

43. Voir, par exemple, *Žaja c. Croatie* (requête n° 37462/09), 4 janvier 2017 ; *Vasiliauskas c. Lituanie* (requête n° 35343/05), 4 octobre 2016 ; *Varvara c. Italie* (requête n° 17475/09), 29 octobre 2013 ; *OAO Neftyanaya kompaniya Yukos c. Russie* (requête n° 14902/04), 20 septembre 2011.
44. *Žaja c. Croatie* (requête n° 37462/09), 4 janvier 2017.

Dans l'affaire *Vardanyan et Nanushyan c. Arménie* concernant la propriété foncière et immobilière et l'équité d'une procédure au civil, la Cour, concluant à une violation de l'article 6, paragraphe 1, a souligné qu'en l'absence de circonstances sérieuses et impérieuses justifiant le réexamen d'une question ayant déjà été tranchée par une décision de justice définitive et contraignante, les tribunaux ont enfreint le principe de sécurité juridique⁴⁵. La Cour a aussi souligné que le fait de porter atteinte au principe de sécurité juridique peut saper la confiance du public dans le système judiciaire⁴⁶.

Certains États sont confrontés à un risque pour la sécurité juridique susceptible de découler d'une rotation très élevée des agents dans le système judiciaire, qui se traduit par le remplacement d'un pourcentage élevé de juges et de procureurs en exercice. Des garanties doivent être mises en place afin que cela ne perturbe pas l'administration de la justice et ne nuise pas à la qualité des jugements rendus. Cette question est pertinente dans les cas de l'Albanie et de l'Ukraine, où l'ensemble ou une partie significative du personnel judiciaire a été remplacé ou est en train de l'être⁴⁷.

En Turquie, l'état d'urgence a été proclamé en juillet 2016 après le coup d'État avorté, puis prolongé jusqu'à mars 2017. Le Gouvernement turc a adopté un certain nombre de décrets d'urgence qui réglementent, entre autres, des questions de procédure pénale, la révocation d'agents publics, y compris de juges et de procureurs, pour liens avec une organisation terroriste, la dissolution d'associations professionnelles et la fermeture de médias privés. Les exigences de prévisibilité de la loi et de possibilité pour les citoyens d'avoir accès aux textes de loi et d'adapter leur comportement en conséquence sont pertinentes dans ce contexte. L'interdiction d'un comportement particulier par la loi doit avoir été connue au moment où le comportement reproché a eu lieu⁴⁸. Par ailleurs,

45. *Vardanyan et Nanushyan c. Arménie* (requête n° 8001/07), 27 octobre 2016.

46. *Paroisse gréco-catholique Lupeni et autres c. Roumanie* (requête n° 76943/11), 29 novembre 2016, affaire concernant des jugements rendus par la Haute Cour de cassation contenant des interprétations divergentes.

47. Commission de Venise, voir, entre autres, concernant l'Albanie : avis final sur le projet révisé d'amendements à la Constitution, entre autres, 11-12 mars 2016, CDL-AD(2016)009, paragraphe 7 et paragraphes 50 et suivants ; concernant l'Ukraine, avis sur les projets d'amendements de la Constitution de l'Ukraine concernant le pouvoir judiciaire approuvés par la Commission constitutionnelle ukrainienne le 4 septembre 2015, adopté par la Commission de Venise lors de sa 104^e session plénière, 23-24 octobre 2015, paragraphes 34 et suivants.

48. Par exemple, Commission de Venise, « Opinion on emergency decree laws Nos. 667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016 » [avis sur les décrets-lois d'urgence n°s 667 à 676 adoptés à la suite du coup d'État avorté du 15 juillet 2016 (en anglais)], 9-10 décembre 2016, CDL-AD(2016)037, paragraphe 127.

comme le Commissaire aux droits de l'homme l'a fait remarquer, toutes les mesures prises en vertu de l'état d'urgence ne doivent déroger aux obligations prévues par la Convention que dans la stricte mesure où la situation l'exige et doivent être proportionnées par rapport au but poursuivi⁴⁹.

■ À propos de la révocation de juges en vertu de pouvoirs conférés par le décret-loi pertinent au Haut Conseil des juges et procureurs ou aux plus hautes juridictions, respectivement, la Commission de Venise a rappelé qu'une telle décision doit être individualisée et motivée et doit faire référence à des preuves vérifiables, et que les procédures conduites par l'organe de décision doivent respecter au moins les normes minimales de procédure régulière. De plus, en ce qui concerne le processus de décision ayant conduit à

la révocation d'agents publics en Turquie en vertu des décrets en question, la Commission de Venise a conclu plus généralement que ce processus laissait à désirer au sens où les décisions de révocation n'étaient pas fondées sur un raisonnement individualisé, ce qui rendait pratiquement impossible tout contrôle judiciaire sérieux de ces décisions⁵⁰.

■ Fait nouveau encourageant, les autorités ont annoncé le 23 janvier 2017 que les juges et les procureurs révoqués pourraient introduire un recours devant le Conseil d'État de Turquie, et que les personnes touchées par les mesures adoptées en vertu des décrets-lois d'urgence pourraient soumettre leur cas à l'examen d'une nouvelle commission nationale établie à cet effet, conformément à la recommandation du Conseil de l'Europe et au principe de subsidiarité.

49. Voir «Memorandum on the human rights implications of the measures taken under the state of emergency in Turkey» [mémoire sur les conséquences pour les droits de l'homme des mesures prises par les autorités turques dans le cadre de l'état d'urgence (en anglais)], Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, CommDH(2016)35, 7 octobre 2016.

50. Commission de Venise, «Opinion on emergency decree laws Nos. 667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016» [avis sur les décrets-lois d'urgence n^{os} 667 à 676, adoptés à la suite du coup d'État avorté du 15 juillet 2016 (en anglais)], 9-10 décembre 2016, CDL-AD(2016)037, paragraphes 140 et 150.

ACCÈS À L'AIDE JUDICIAIRE

Chapitre 1 – Efficacité, impartialité et indépendance des systèmes judiciaires

L'aide judiciaire est une assistance accordée par l'État aux justiciables qui n'ont pas les moyens financiers suffisants pour assurer leur défense devant un tribunal, engager une procédure judiciaire ou obtenir des conseils juridiques.

Le droit de toute personne accusée d'une infraction à l'assistance d'un défenseur est explicitement protégé par l'article 6, paragraphe 3.c, de la Convention. Aux termes de la jurisprudence de la Cour, en matière civile, l'article 6 peut astreindre l'État à pourvoir à l'assistance d'un membre du barreau quand elle se révèle indispensable à un accès effectif au juge, soit parce que la loi prévoit la représentation par un avocat, soit en raison de la complexité de la procédure ou de la cause⁵¹.

Ceux qui ont le plus besoin de services juridiques sont sans doute ceux dont les possibilités d'accès au système judiciaire et d'obtention de conseils ou d'une représentation juridiques sont les plus limitées. La pratique du ciblage, courante en Europe, peut contribuer à améliorer l'utilisation des services d'aide judiciaire par un groupe particulièrement vulnérable, ou pour une catégorie particulière de différends juridiques.

Les risques d'inégalité et de résultats discriminatoires associés à un système imposant des frais aux justiciables se passent de commentaires. Bien évidemment, l'accès à la justice ne devrait pas être entravé par l'imposition de frais/taxes de justice. La CEPEJ a fait la constatation importante selon laquelle, dans les pays où les justiciables sont soumis à des frais ou taxes de justice élevés, l'accès à la justice pour les personnes ayant des ressources financières limitées est garanti de manière efficace par un régime général d'aide judiciaire. Il existe un risque concomitant qu'un système judiciaire qui manque objectivement de moyens financiers mais ne compte pas sur les frais judiciaires en tant que source de financement soit confronté à des difficultés pour traiter sa charge de travail en raison de son sous-financement.

51. *Airey c. Irlande* (requête n° 6289/73), 9 octobre 1979, paragraphe 26.

Dans le précédent rapport du Secrétaire Général, le Conseil de l'Europe a encouragé les États membres à réexaminer leurs mécanismes d'aide judiciaire de sorte que les groupes vulnérables aient effectivement accès à la justice. Le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) est en train d'examiner les difficultés qui se posent actuellement pour la fourniture de l'aide judiciaire, et envisage de réviser les normes du Conseil de l'Europe sur l'aide judiciaire afin de prendre en compte l'évolution du droit et de la pratique au niveau national.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

Critères juridiques

- ▶ Le droit à l'aide judiciaire est garanti par la loi (lorsque les circonstances de l'affaire et/ou le demandeur le requièrent).

Critères institutionnels

- ▶ L'État a mis en place un système approprié d'aide judiciaire afin d'assurer à tous un accès effectif à la justice dans sa juridiction.
- ▶ Des services de conseil juridique extrajudiciaires sont proposés.
- ▶ En cas de besoin, les procédures sont simplifiées pour que les personnes puissent se défendre elles-mêmes.
- ▶ Un système effectif est en place pour réduire les frais de justice et autres frais s'ils entravent l'accès à la justice.
- ▶ Le système d'aide judiciaire coordonne et intègre les organisations qui souhaitent y contribuer.
- ▶ L'aide judiciaire est accessible, et cet accès est aisé et rapide pour ceux qui en ont besoin.
- ▶ Des informations claires, expliquant quelles aides juridictionnelles et aides à l'accès au droit

sont disponibles et appropriées, et comment en bénéficier, sont mises à disposition.

- Les dépenses publiques consacrées à l'aide judiciaire sont suffisantes, diversifiées et utilisées de façon efficiente.

CONCLUSIONS

■ Les États européens consacrent en moyenne 9 € par habitant à l'aide judiciaire⁵². Mais cette moyenne cache de grandes disparités, la moitié des États membres y consacrant moins de 2 € par habitant et 13 États moins de 1 €. L'Albanie alloue 0,001 € par habitant. Ce sont les pays de *common law* et d'Europe du Nord qui consacrent les budgets par habitant les plus élevés à l'aide judiciaire. Toutefois, il ressort d'une comparaison que, proportionnellement, la Bosnie-Herzégovine et le Portugal font un effort financier très important pour faciliter l'accès à la justice grâce à l'aide judiciaire.

■ La CEPEJ a observé une autre tendance positive, à savoir que tous les États membres du Conseil de l'Europe disposent d'un système d'aide judiciaire pour les procédures pénales, ce qui est à saluer au regard des exigences de la Convention européenne des droits de l'homme. Ce système d'aide prend généralement la forme d'une représentation légale devant les tribunaux ou d'un conseil juridique. Le régime d'aide judiciaire s'applique aussi aux procédures de médiation dans 31 États. Trente-six États disposent d'un système privé d'assurance juridique. Aussi bienvenue qu'elle soit, cette solution peut être hors de portée pour les justiciables les plus démunis.

■ Les efforts du Conseil de l'Europe au niveau intergouvernemental concernant la nécessité éventuelle de réviser les normes de l'Organisation en matière d'aide judiciaire révèlent que les positions des États membres sont influencées en particulier par des considérations liées au coût potentiel de la mise en œuvre de dispositifs ou de mesures qu'impliqueraient les

normes révisées. Même si les contraintes financières sont une réalité dans les États membres, et que tous les services publics impliquent un certain ordre de priorité, il convient de rappeler que les États membres restent liés par les obligations découlant de l'article 6 de la Convention et du droit d'accès à la justice.

■ Selon les constatations et l'analyse les plus récentes de la CEPEJ, la tendance en Europe est que les usagers du service public de justice sont de plus en plus appelés à financer le système judiciaire, par les frais/taxes de justice. Les recettes correspondantes représentent plus de 20 % du budget public alloué au système judiciaire dans plus d'un quart des États⁵³. Elles représentent plus de 50 % en Turquie et sont en fait supérieures au budget alloué au système judiciaire en Autriche. Seuls la France et le Luxembourg ne pratiquent pas de frais/taxes pour l'ouverture d'une procédure dans un tribunal de droit commun.

■ La Cour a établi que, même si les actions et les décisions de la défense sont l'affaire de l'accusé et de son avocat, que ce dernier soit commis au titre de l'aide judiciaire ou engagé par son client dans le privé, en cas de carence manifeste de l'avocat commis au titre de l'aide judiciaire dans son rôle de représentation efficace, l'article 6, paragraphe 3.c, impose aux autorités nationales compétentes d'intervenir⁵⁴.

■ Un projet de coopération mis en œuvre avec le ministère de la Justice de la Fédération de Russie s'est employé à renforcer l'accès des personnes vulnérables à l'aide judiciaire gratuite en matière civile en améliorant l'application de la loi fédérale sur l'aide judiciaire sur l'ensemble du territoire du pays, et plus précisément en développant des mesures pour accroître l'offre de prestataires de services d'aide judiciaire et l'utilisation de ces services par les personnes vulnérables. En Ukraine, dans le cadre de l'appui du Conseil de l'Europe à une réforme d'ensemble de la justice pénale, un projet axé sur le renforcement du système d'aide judiciaire gratuite en matière pénale a été lancé, afin de faciliter l'accès des justiciables à l'assistance d'un défenseur de qualité.

52. Tous les chiffres et données nationales cités dans ce sous-chapitre sont extraits du rapport *Systèmes judiciaires européens – Efficacité et qualité de la justice*, Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ), édition 2016 (données 2014).

53. Les résultats pour le Royaume-Uni sont présentés séparément pour l'Angleterre et le pays de Galles, l'Écosse et l'Irlande du Nord. Trois systèmes judiciaires sont organisés différemment, et fonctionnent indépendamment les uns des autres.

54. Voir, par exemple, *Bogumil c. Portugal*, (requête n° 35228/03), 6 avril 2009, paragraphe 46.

LE PROFESSIONNALISME DES AVOCATS

Chapitre 1 – Efficacité, impartialité et indépendance des systèmes judiciaires

Dans tout système judiciaire, le rôle des avocats est crucial pour assurer un accès effectif à la justice et la pleine jouissance du principe de l'égalité de moyens tel que garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Toute personne a droit à un règlement de son litige en temps opportun et à l'exécution de la décision correspondante, que ce soit dans un cadre judiciaire ou extra-judiciaire. La profession juridique devrait se caractériser par la cohérence et la transparence en matière d'habilitation et de discipline et pour ce qui est de la représentation des intérêts professionnels des avocats. Cette exigence est importante pour la qualité de la justice rendue. Par ailleurs, plus les critères d'habilitation sont restrictifs, plus le système d'aide judiciaire doit être robuste. En effet, avec un nombre peu élevé d'avocats disponibles, il y aurait autrement un risque que l'accès à la justice soit menacé – les honoraires seraient probablement élevés et il serait à la fois plus difficile et plus coûteux de s'attacher les services d'un avocat.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

Critères institutionnels

- ▶ Les avocats peuvent exercer leurs fonctions sans être l'objet d'ingérences indues.
- ▶ Les nouveaux venus dans la profession juridique ont suivi des études et une formation appropriées.
- ▶ Le barreau/l'association professionnelle des avocats est autonome et indépendant(e) de toute pression étatique ou publique.
- ▶ Les décisions relatives à l'entrée dans la profession sont prises en toute transparence, sont fondées sur le mérite et sur des critères objectifs, et peuvent faire l'objet d'un recours sur demande devant une autorité judiciaire indépendante et impartiale.

- ▶ Il existe un code de déontologie des avocats. Les mesures disciplinaires imposées en cas de manquement à ces dispositions sont proportionnées, elles respectent les principes et les règles de la Cour, et peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

CONCLUSIONS

■ Il convient de formuler quelques observations sur la base des constatations de la CEPEJ relatives à la disponibilité de services juridiques⁵⁵. La qualité des services juridiques prestés par les avocats est particulièrement importante lorsque ceux-ci jouissent d'un monopole en matière de représentation légale. Ce cas de figure est susceptible d'avoir une incidence directe sur l'accès à la justice. Un monopole de représentation existe en matière pénale dans 33 États membres du Conseil de l'Europe⁵⁶ au regard des défendeurs, et dans 22 États membres au regard des victimes.

■ En matière civile, les avocats détiennent le monopole de la représentation légale dans 18 États membres; en matière administrative, dans 14 États membres.

■ La CEPEJ a relevé qu'à l'exception de l'Albanie et de l'Ukraine, qui ont annoncé une baisse importante du nombre des avocats, pratiquement tous les autres États membres ont déclaré une forte augmentation dans ce domaine entre 2010 et 2014. En Lituanie, au Monténégro, en Pologne, en Slovaquie, en Slovénie, en Turquie et au Royaume-Uni (Écosse),

55. Tous les chiffres et données nationales cités dans ce sous-chapitre sont extraits du rapport *Systèmes judiciaires européens – Efficacité et qualité de la justice*, CEPEJ, édition 2016 (données 2014).

56. Les résultats pour le Royaume-Uni sont présentés séparément pour l'Angleterre et le pays de Galles, l'Écosse et l'Irlande du Nord. Trois systèmes judiciaires sont organisés différemment, et fonctionnent indépendamment les uns des autres.

le nombre d'avocats pour 100 000 habitants a progressé de 20% ou plus, tandis qu'en Arménie il a bondi de 42% de 2010 à 2014. On note des écarts très marqués entre les États membres, l'Azerbaïdjan comptant 10 avocats pour 100 000 habitants, suivi par la Bosnie-Herzégovine avec 37, alors que la Grèce, Malte, le Portugal et l'Espagne font état de la plus forte concentration avec quelque 300 avocats (voire plus) pour 100 000 habitants⁵⁷.

■ La profession d'avocat est organisée et réglementée par des barreaux nationaux, régionaux et/ou locaux dans tous les États membres. La quasi-totalité des États membres imposent une formation initiale et/ou un examen pour intégrer la profession. La formation continue est obligatoire dans 65 % des États membres.

■ Les honoraires des avocats sont libres dans la plupart des États membres, bien que la loi et/ou les barreaux établissent des règles en la matière dans plus de la moitié des États membres ; seuls 15 % des États membres n'ont rien prévu en ce qui concerne les honoraires des avocats et 85 % des États membres permettent la contestation des honoraires.

■ Des normes de qualité sont définies pour les avocats dans 80 % des États membres, formulées par les barreaux (70 % des États membres), le parlement (35 % des États membres) ou d'autres organes. Dans tous les États membres, les clients peuvent déposer plainte concernant les activités d'un avocat, dans la plupart des cas auprès des barreaux.

■ Pour sa part, le Conseil consultatif des juges européens considère que les juges devraient être habilités à imposer une représentation légale si l'affaire est très complexe ou s'il existe un risque important d'atteinte aux droits de la défense. Dans ce cas, la représentation légale devrait être couverte par l'aide judiciaire⁵⁸.

■ La Cour a eu l'occasion d'examiner le principe de l'égalité de moyens dans l'affaire *Vardanyan et Nanushyan c. Arménie*. Même s'il ne porte pas sur le professionnalisme des avocats en tant que tel, l'arrêt a conclu à une violation du principe de l'égalité de moyens parce que le requérant était absent et dans l'impossibilité d'être représenté par son avocat à une audience décisive à la cour d'appel. Cela confirme l'importance de la représentation professionnelle en tant qu'élément du droit à un procès équitable et de la protection garantie par l'article 6 de la Convention⁵⁹.

■ Un projet de coopération mis en œuvre avec le barreau de Géorgie s'est concentré, d'une part, sur l'exercice de la profession d'avocat, conformément à la Recommandation du Comité des Ministres n° R(2000)21 sur la liberté d'exercice de la profession d'avocat et, d'autre part, sur l'élaboration et la diffusion d'un code d'éthique à l'usage des avocats. Par ailleurs, le barreau a sollicité et utilisé la contribution du Conseil de l'Europe en ce qui concerne le cadre relatif à l'accès à la profession d'avocat et l'autonomie de la profession. Un travail similaire a été entrepris en République de Moldova.

57. Les chiffres sont également élevés pour Chypre et le Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles), mais incluent les conseillers juridiques, ainsi que pour le Luxembourg, qui est un exemple atypique pour d'autres raisons.

58. Avis n° 6 (2004) du CCJE sur le procès équitable dans un délai raisonnable et le rôle des juges dans le procès, paragraphe 26.

59. *Vardanyan et Nanushyan c. Arménie* (requête n° 8001/07), 27 octobre 2016.

CHAPITRE 2

LIBERTÉ D'EXPRESSION



INTRODUCTION

Chapitre 2 – Liberté d'expression

La liberté d'expression, protégée par l'article 10 de la Convention, est une condition préalable d'une démocratie saine.

■ Toute personne, quelle que soit son origine et ses convictions, a le droit de s'exprimer, même si ses opinions sont offensantes ou choquantes, à condition que ses propos n'incitent pas à la violence ni à la haine. Le débat public permet à nos sociétés d'évoluer et de relever de nouveaux défis. La liberté d'expression, soutenue par des médias diversifiés et indépendants, permet aux citoyens de prendre des décisions éclairées et contribue à contraindre les groupes d'intérêts puissants à rendre compte de leurs actes.

■ Les mouvements populistes exercent eux aussi leur droit démocratique à la libre expression, même s'il s'agit d'exprimer des points de vue controversés et provocateurs. Toutefois, ils ont une vision étroite et discriminatoire de la liberté d'expression et accusent ceux qui critiquent la cause populiste, ainsi que les médias hostiles, de propager des informations inexactes et d'être partiaux et intéressés. Cette tactique leur permet d'éliminer toute contestation et porte atteinte à un principe fondamental dans toute démocratie : le droit d'être en désaccord.

■ Si le populisme victorieux tend à s'appuyer sur des médias traditionnels favorables à ses objectifs, internet a ouvert des horizons sans précédent pour rallier des voix. Les réseaux sociaux en particulier permettent de diffuser à une vitesse fulgurante le discours populiste, les fausses informations et les « faits alternatifs », souvent sans réfutation ni rectification.

■ Ces évolutions font peser de graves menaces sur nos démocraties. Les personnes ou les organisations qui diffusent des messages haineux contraires à la loi doivent être punies, y compris lorsqu'elles passent par internet, de manière à garantir le respect des droits de l'homme en ligne également.

■ Des garanties solides sont nécessaires pour protéger les médias de toute influence politique indue. Les États membres du Conseil de l'Europe devraient garantir un environnement pluraliste où les divergences de points de vue ont leur place et où tous les partis et les programmes politiques sont soumis à un droit de regard. Les gouvernements démocratiques doivent veiller à ce que les médias présents sur leur territoire puissent mener leurs activités en toute indépendance vis-à-vis des groupes d'intérêts puissants. Les restrictions formelles en matière de monopole doivent être appliquées et les journalistes doivent pouvoir travailler libres de toute ingérence et, notamment, de toute menace de violence et d'intimidation.

■ Les restrictions concernant les informations qui peuvent être publiées, empêchant par exemple la parution d'une information susceptible de menacer la sécurité nationale, doivent être légitimes, proportionnées et fondées sur des dispositions législatives claires. Il est également essentiel que les journalistes et les lanceurs d'alerte aient la possibilité de mettre au jour des manquements, sachant que les responsables politiques et les agents de l'État font l'objet d'une surveillance plus attentive.

■ Cette année, les paramètres du présent chapitre ont été ajustés et les critères de mesure affinés pour mieux refléter les évolutions en cours dans les États membres. Les principaux paramètres sont les suivants : 1) les garanties juridiques de la liberté d'expression ; 2) la protection des journalistes et d'autres acteurs des médias ; 3) l'indépendance des médias ; 4) le pluralisme et la diversité des médias et 5) la protection de la liberté d'expression sur internet. Les principales conclusions formulées concernent les États pour lesquels des données étaient disponibles.

■ L'un des constats les plus alarmants concerne la sécurité des journalistes et d'autres acteurs des médias : les États membres ne garantissent pas un environnement favorable à leurs activités et les journalistes

sont victimes de menaces et de violence. Le nombre de journalistes emprisonnés n'a jamais été aussi élevé. La répression des journalistes et des acteurs médiatiques va de pair avec une augmentation d'autres restrictions à la liberté d'expression, souvent au motif de la protection de la sécurité nationale et de l'état d'urgence.

■ En avril 2016, le Comité des Ministres a adopté une recommandation sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, qui exige des États membres qu'ils mettent en place des mécanismes efficaces pour protéger l'intégrité physique et morale des journalistes et veillent à ce que toutes les infractions commises à leur encontre fassent effectivement l'objet d'enquêtes, de manière à prévenir l'impunité⁶⁰.

■ Le pluralisme des médias est un autre indicateur qui montre combien les États membres sont nombreux à manquer à leur obligation positive de favoriser la diversité des médias et la pluralité des sources d'information. La concentration de la propriété continue de caractériser la plupart des marchés des médias, ce qui empêche de créer un environnement médiatique diversifié et indépendant.

■ En ce qui concerne la liberté d'expression sur internet, si le cadre juridique régissant le blocage, le

filtrage et la suppression de contenus internet est, dans la majorité des États membres, conforme à l'article 10 de la Convention (relatif à la liberté d'expression et aux normes élémentaires en matière d'État de droit), des exceptions flagrantes ont été observées, en particulier en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme et la législation contre le discours de haine.

■ L'absence de données quantifiables sur les activités de filtrage et de surveillance des États membres n'indique pas nécessairement une absence d'activité. Au contraire, les évolutions technologiques permettent de surveiller une personne ou une organisation à son insu.

■ Dans le prolongement des recommandations formulées par le Secrétaire Général dans son rapport précédent, une nouvelle recommandation du Comité des Ministres sur les intermédiaires en ligne est en cours d'élaboration par un comité d'experts du Comité directeur sur les médias et la société de l'information. Des mesures ont également été prises en vue de nouer un partenariat entre le Conseil de l'Europe et des sociétés internet, l'objectif étant de créer une plateforme pour mener des consultations étroites avec les intermédiaires sur des questions relatives à l'exercice et la jouissance en ligne des droits fondamentaux, notamment la liberté d'expression.

60. Conseil de l'Europe, Actualités relatives à la protection du journalisme et à la sécurité des journalistes, 13 avril 2016. Voir <https://www.coe.int/fr/web/media-freedom/-/council-of-europe-adopts-guidelines-to-protect-media-freedom-and-journalists>.

GARANTIES JURIDIQUES POUR LA LIBERTÉ D'EXPRESSION

Chapitre 2 – Liberté d'expression

La liberté d'expression doit être garantie tant en droit que dans la pratique, et toute restriction à cet égard doit être limitée à ce qui est nécessaire dans une société démocratique, entre autres, à la sécurité nationale ou à la sûreté publique, ou à la protection de la réputation ou des droits d'autrui. Conformément à la jurisprudence de la Cour, ces exceptions définies à l'article 10.2 de la Convention doivent être interprétées de manière étroite pour que la protection de la liberté d'expression ne soit pas réduite par des lois, procédures judiciaires ou autres mesures restrictives mettant de façon disproportionnée l'accent sur, par exemple, la sécurité nationale ou la réputation d'autrui. S'agissant des personnalités politiques, membres de gouvernement et chefs d'État, la Cour a jugé qu'un niveau de critique plus élevé était admissible eu égard à leur fonction publique. En outre, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a reconnu que les alertes (c'est-à-dire les signalements ou révélations d'informations sur des menaces ou un préjudice pour l'intérêt général) peuvent constituer un instrument important pour renforcer la responsabilité démocratique et la transparence⁶¹. Considérant que les alertes relèvent de la liberté d'expression et de la liberté de conscience, il importe d'assurer une protection adéquate aux lanceurs d'alerte.

■ La protection de la réputation d'autrui reste l'un des motifs le plus souvent invoqué pour limiter la liberté d'expression. Le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire ont tous deux instamment invité les États membres à veiller à ce que les lois sur la diffamation soient assorties de garanties de la liberté d'expression en conformité avec les normes européennes et internationales en matière de droits

de l'homme et le principe de proportionnalité. Pour sa part, le Commissaire aux droits de l'homme a souligné que la liberté d'expression doit être garantie de manière plus effective dans les poursuites pénales pour diffamation et s'est élevé contre la sanction de la diffamation par l'emprisonnement. L'imposition de dommages-intérêts disproportionnés et de peines d'emprisonnement peut avoir un effet dissuasif important sur les journalistes. Si la liberté d'expression prenant la forme d'une incitation à la haine et à la violence contre un groupe religieux n'est pas protégée par la Convention, en revanche, le blasphème ne devrait pas être érigé en infraction pénale, dans la mesure où la liberté de conscience fait partie de la liberté d'expression.

■ La protection de la sécurité nationale, de l'intégrité territoriale ou de la sûreté publique constitue un autre motif de limitation de la liberté d'expression, régulièrement invoqué par les États membres en 2016. Dans plusieurs États membres, la mise en œuvre de lois sur la sûreté publique et de mesures de lutte contre le terrorisme a restreint les droits des citoyens de recevoir et de communiquer des informations, que ce soit en ligne ou hors ligne.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ En matière de diffamation, il n'y a pas de poursuites pénales, hormis en cas d'atteinte grave aux droits d'autrui.
- ▶ Les lois sur la diffamation et la pratique autorisent les critiques légitimes et ne sont pas utilisées de manière abusive pour influencer le débat sur des questions d'intérêt général.
- ▶ Dans les actions en diffamation, un rapport de proportionnalité est respecté entre le montant

61. Recommandation du Comité des Ministres CM/Rec (2014)7 sur la protection des lanceurs d'alerte, adopté le 30 avril 2014, à l'adresse : <https://goo.gl/Qs8EUD>.

des dommages-intérêts accordés ou des dépens adjugés et l'atteinte causée à la réputation.

- ▶ Les personnalités politiques ou les responsables publics ne sont pas mieux protégés contre la critique et les injures que les autres personnes.
- ▶ Le blasphème n'est pas une infraction pénale. L'injure à caractère religieux n'est pas érigée en infraction pénale, sauf si l'incitation à la haine en constitue un élément essentiel.
- ▶ La législation pénale visant à réprimer le discours de haine est claire et précise, de manière à ce que les individus puissent régler leur comportement en conséquence ; de plus, elle offre des garanties suffisantes pour la liberté d'expression, conformément à l'article 10.2 de la Convention.
- ▶ Les lois restreignant le droit à la liberté d'information pour des motifs d'ordre public ou de sécurité nationale sont claires et précises, de manière à ce que les individus puissent régler leur comportement en conséquence ; de plus, elles offrent des garanties suffisantes pour la liberté d'expression, conformément à l'article 10.2 de la Convention.
- ▶ Il existe un cadre normatif, institutionnel et judiciaire pour protéger les lanceurs d'alerte.

CONCLUSIONS

■ L'application arbitraire de la législation pénale pour limiter la liberté d'expression reste un problème dans plus de la moitié des États membres.

■ La diffamation, sous certaines formes, est érigée en infraction pénale dans 36 États membres, et elle est passible d'une peine d'emprisonnement dans 29 États membres. Le simple fait que la diffamation soit passible de sanction pénale produit des effets dommageables significatifs sur la liberté d'expression et l'information, et peut aussi être source de contentieux opportunistes.

■ Dans 30 États membres, les personnalités politiques ou les responsables publics bénéficient d'une protection accrue en vertu de la législation sur la diffamation. Cela n'est pas conforme à la jurisprudence de la Cour, qui a estimé que les limites de la critique admissible devraient être plus souples à l'égard des personnalités politiques, compte tenu de l'exigence de transparence et de contrôle⁶². La condamnation pénale et l'imposition d'une amende à un journaliste pour le fait d'avoir tourné en dérision des responsables d'une collectivité locale, par exemple, ont été reconnues comme une violation de l'article 10 de la

62. Commission de Venise, Avis relatif à la loi sur la protection de la vie privée et à la loi sur la protection des lanceurs d'alerte de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », CDL-AD(2016)008.

Convention⁶³, tout comme la condamnation d'un journaliste d'une publication satirique pour injure contre un procureur régional⁶⁴.

■ À la fin de 2016, le Parlement italien a examiné un projet de loi du gouvernement visant à abolir la peine d'emprisonnement pour diffamation par le biais des médias. En Allemagne, le ministère de la Justice a annoncé l'intention du gouvernement de supprimer la disposition interdisant l'offense envers un chef d'État étranger de législation pénale. Cependant, dans de nombreux autres cas, les lois sur la diffamation continuent d'être utilisées de façon abusive pour empêcher des contributions au débat public, ce qui restreint indûment la liberté d'expression. Le Comité des Ministres, dans le cadre de la surveillance de l'exécution d'un arrêt⁶⁵, a exprimé des préoccupations au sujet des amendements législatifs au Code pénal de l'Azerbaïdjan introduisant de nouvelles infractions pour diffamation.

■ Le blasphème demeure une infraction dans 18 États membres, même si l'on observe une tendance à le dépénaliser. Malte, par exemple, a aboli sa disposition pénale sur la diffamation de la religion en 2016.

■ Bien que la plupart des États membres soient dépourvus de cadre établi pour protéger les lanceurs d'alerte, certains sont en train de se doter d'une loi dans ce domaine en vue de faciliter les signalements et les révélations d'intérêt public en tant que moyen efficace pour dépister et réprimer la corruption et les autres formes de criminalité. Une loi portant création d'un centre pour les lanceurs d'alerte (« House for Whistle-blowers Act ») a été adoptée en mars et est entrée en vigueur en juillet 2016 aux Pays-Bas ; elle établit un nouvel organe officiel chargé de prodiguer des conseils aux lanceurs d'alerte. De même, en France, le Parlement a adopté en novembre 2016 la loi sur la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique, qui établit de nouvelles protections, et en Suède, une nouvelle loi visant à protéger les employés qui donnent l'alerte sur des irrégularités dans leur milieu professionnel est entrée en vigueur en janvier 2017.

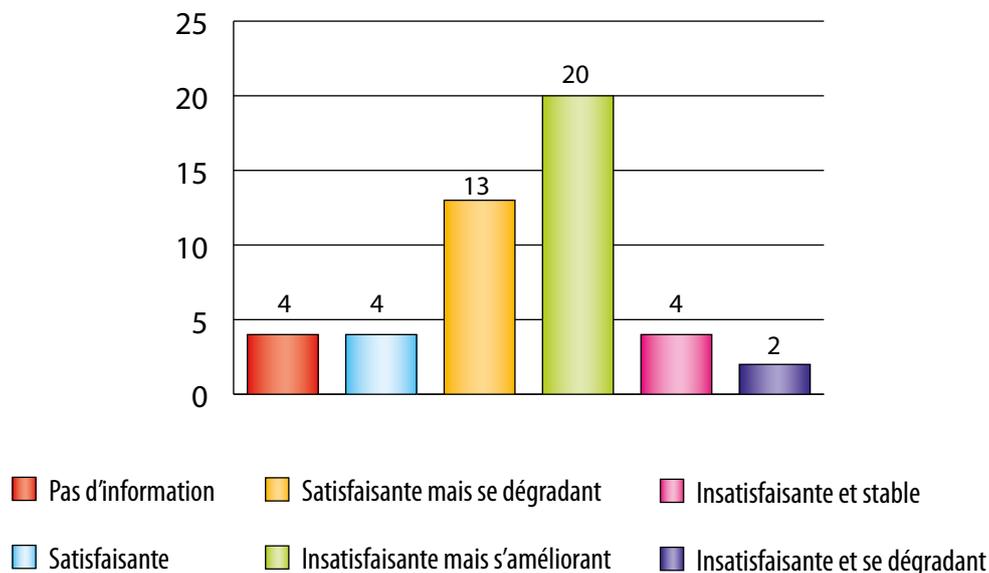
■ En 2016, des cas d'emprisonnement de journalistes ont été signalés à la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, en rapport avec

63. *Ziemiński c. Pologne* (n° 2) (requête n° 1799/07), 5 juillet 2016.

64. *Grebneva et Alisimchik c. Russie* (requête n° 8918/05), 22 novembre 2016.

65. Voir le document du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, 1273^e réunion (décembre 2016, point H46-4), sur la surveillance de l'exécution de l'arrêt de la Cour européenne dans l'affaire *Groupe Mahmudov et Agazade c. Azerbaïdjan* (requête n° 35877/04), qui déplore les amendements législatifs au code pénal en 2016 introduisant de nouvelles infractions pour diffamation passibles de peines d'emprisonnement. Voir <https://goo.gl/Uh91PP>.

Garanties juridiques pour la liberté d'expression



l'Azerbaïdjan, le Monténégro, la Fédération de Russie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et la Turquie⁶⁶.

■ En Turquie, après la tentative de coup d'État, plus de 150 médias ont été fermés en vertu de décrets-lois d'urgence⁶⁷. Par la suite, 17 journaux, une chaîne de télévision et deux stations de radio ont été rouverts par des décrets-lois⁶⁸. D'éminents journalistes ont fait l'objet de poursuites judiciaires pour des chefs d'inculpation en relation avec le terrorisme, y compris le rédacteur en chef et d'autres employés du journal *Cumhuriyet*⁶⁹. Le Commissaire aux droits de l'homme a exprimé sa préoccupation au sujet de ces mesures radicales qui ont été appliquées sans discernement

à des secteurs tels que la presse écrite et d'autres médias⁷⁰. Sans remettre nullement en cause la décision des autorités turques de proclamer l'état d'urgence, il a souligné qu'il importait d'urgence de nuancer l'approche pour prendre en considération les circonstances propres à chaque cas et établir si la liberté d'expression a été garantie dans toute la mesure possible et si des garde-fous suffisants sont prévus.

■ Le Commissaire aux droits de l'homme a aussi fait part de sa préoccupation à propos de la répression en Azerbaïdjan visant ceux qui, y compris les journalistes et les blogueurs, expriment des opinions dissidentes ou critiques à l'endroit des autorités⁷¹.

66. Voir les informations fournies sur la Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes (www.coe.int/fom) et le rapport de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, à l'adresse : <https://goo.gl/xMgSYP>.

67. Voir la déclaration du 9 mars 2016 de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, à l'adresse : <https://goo.gl/ivUrh>.

68. Voir Note d'information déclassifiée de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe du 12 décembre 2016, intitulée « Le coup d'État avorté du 15 juillet 2016 en Turquie : quelques faits et chiffres », à l'adresse : <https://goo.gl/uFTVPb>.

69. Voir la déclaration du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en date du 31 octobre 2016.

70. Voir « Memorandum on the human rights implications of the measures taken under the state of emergency in Turkey » [mémoire sur les conséquences pour les droits de l'homme des mesures prises par les autorités turques dans le cadre de l'état d'urgence (en anglais)], Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, CommDH(2016)35, 7 octobre 2016.

71. Voir intervention en qualité de tierce partie du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe en vertu de l'article 36, paragraphe 3, de la Convention européenne des droits de l'homme, *Bagirov c. Azerbaïdjan*, 22 novembre 2016, (CommDH(2016)42).

Obligations positives des États membres de protéger les journalistes et la liberté d'expression

Bien que l'objectif premier de l'article 10 de la Convention soit de protéger le citoyen contre les interventions ou ingérences arbitraires des pouvoirs publics, les États membres doivent, en outre, s'acquitter d'un éventail d'obligations positives, identifiées dans les arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme et les autres instruments pertinents du Conseil de l'Europe⁷².

Ces obligations comprennent des mesures juridiques, administratives et pratiques visant à garantir la sécurité des journalistes et à créer un environnement propice à la liberté d'expression. Elles doivent être appliquées par toutes les autorités de l'État – exécutives, législatives et judiciaires – et à tous les niveaux – national, régional et local. Le périmètre de ces obligations varie, eu égard à la diversité des situations et aux choix faits en termes de priorités et de ressources. Elles ne devraient pas imposer aux autorités nationales un fardeau insupportable ou disproportionné.

A. Prévention

Sécurité et intégrité physique des journalistes : les États membres doivent garantir la sécurité et l'intégrité physique des journalistes, ce qui suppose non seulement l'obligation de s'abstenir d'infliger la mort intentionnellement et illégalement mais aussi l'obligation positive de prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes.

Cela implique que l'État a le devoir primordial d'assurer le droit à la vie en mettant en place une législation pénale efficace qui dissuade de s'en prendre à des journalistes.

Cela implique également, dans certaines circonstances, l'obligation positive pour les autorités de prendre préventivement des mesures d'ordre pratique pour protéger quiconque dont la vie est menacée. En particulier, les autorités devraient être particulièrement attentives à la vulnérabilité d'un journaliste qui couvre des sujets politiquement sensibles, face aux personnes qui sont au pouvoir⁷³.

Cadre législatif : les États membres devraient mettre en place un cadre législatif complet qui permette aux journalistes et aux autres acteurs des médias de contribuer au débat public de manière effective et sans crainte⁷⁴. Ce cadre devrait :

- ▶ garantir l'accès public à l'information, le respect de la vie privée et la protection des données, la confidentialité et la sécurité des communications, ainsi que la protection des sources journalistiques et des lanceurs d'alerte ;
- ▶ reconnaître le rôle particulier que jouent les journalistes dans une société démocratique, en apportant une attention particulière à l'élaboration de lois sur le travail et l'emploi à même de les protéger contre les licenciements arbitraires ou les représailles, et contre des conditions de travail précaires qui peuvent les rendre vulnérables aux pressions et les amener à dévier des normes et de l'éthique journalistiques reconnues⁷⁵ ;
- ▶ être soumis à un examen substantiel et indépendant pour s'assurer que les garanties permettant l'exercice du droit à la liberté d'expression sont solides et effectives dans la pratique⁷⁶.

72. Voir, en particulier, Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias (adoptée lors de la 1253^e session des Délégués des Ministres).

73. *Dink c. Turquie*, 2668/07, 6102/08, 30079/08, arrêt du 14 septembre 2010 ; *Gongadze c. Ukraine*, 34056/02, arrêt du 8 novembre 2005 ; *Kiliç c. Turquie*, 22492/93, arrêt du 28 mars 2000.

74. [Recommandation CM/Rec\(2012\)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la gouvernance des médias de service public](#) (adoptée le 15 février 2012 lors de la 1134^e session des Délégués des Ministres) ; Résolution 2035 (2015) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la protection de la sécurité des journalistes et de la liberté des médias en Europe et Résolution 1535 (2007) de l'APCE sur les menaces contre la vie et la liberté d'expression des journalistes.

75. *Fuentes Bobo c. Espagne* – 39293/98, 29 février 2000 ; *Palomo Sánchez et autres c. Espagne* [GC] – 28955/06, 28957/06, 28959/06 et al., 12 septembre 2011 ; *Frăsilă et Ciocîrlan c. Roumanie* – 25329/03, 10 mai 2012.

76. CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres aux États membres ; *op.cit.*

B. Protection

Les États ont l'obligation positive de protéger les journalistes contre toute intimidation, menace ou violence, quelle qu'en soit la source – gouvernementale, religieuse, économique ou criminelle. Des dispositions claires et adaptées devraient être prises afin de mettre en place des outils permettant, par la prévention et l'injonction, d'accorder une protection temporaire efficace aux personnes faisant l'objet de menaces de violences.

Des garanties procédurales adéquates doivent être prévues dans tous les cas de privation de liberté de journalistes ou d'autres acteurs des médias par la police ou d'autres représentants des forces de l'ordre : le droit pour la personne détenue d'informer, ou de faire informer, un tiers de la privation de liberté dont elle fait l'objet, de son lieu de détention et d'éventuels transfèrements, et le droit de consulter un avocat, d'être examinée par un médecin et de contester la légalité de la détention devant une instance juridictionnelle.

Les journalistes arrêtés ou détenus pour une infraction doivent être aussitôt traduits devant un juge et ont le droit d'être jugés dans un délai raisonnable ou d'être libérés en attendant le procès.

Les États membres devraient également prendre les mesures nécessaires pour empêcher le recours abusif, vexatoire ou malveillant à la loi et aux procédures judiciaires dans le but d'intimider ou de faire taire des journalistes. Ils devraient aussi veiller avec autant de vigilance à ce que des mesures administratives comme l'enregistrement, l'accréditation et l'imposition ne soient pas détournées pour harceler les journalistes, ou pour freiner leur aptitude à contribuer efficacement au débat public⁷⁷.

C. Poursuites

Les États membres doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour traduire en justice les auteurs de crimes contre les journalistes et les autres acteurs des médias, qu'ils travaillent pour les médias publics ou non. Les enquêtes sur les meurtres, les agressions et les mauvais traitements à l'égard des journalistes doivent respecter les impératifs de rigueur, d'exhaustivité, d'impartialité et d'indépendance, de promptitude et de soumission au contrôle public⁷⁸.

Elles doivent permettre d'établir les faits, d'identifier les responsables et, le cas échéant, de les sanctionner. En outre, les conclusions des enquêtes doivent reposer sur une analyse approfondie, objective et impartiale de tous les éléments pertinents, et les proches de la victime doivent être associés à la procédure quand cela est nécessaire à la sauvegarde de ses intérêts légitimes. Les personnes qui sont chargées d'une enquête doivent être indépendantes et impartiales, en droit et en fait, et toute personne ou institution impliquée dans une affaire doit être exclue de toute fonction dans l'enquête.

Les États membres doivent veiller à ce que les victimes et, s'il y a lieu, leur famille disposent de moyens effectifs d'obtenir réparation, notamment de voies de recours et d'indemnisation financière, d'une prise en charge médicale et psychologique, d'une aide à la réinstallation et d'un hébergement. Le fait qu'une action pénale soit en cours ou dans l'attente d'un jugement ne devrait pas empêcher les victimes d'exercer des recours au civil.

⁷⁷. *Ibid.*

⁷⁸. Voir *Rizvanov c. Azerbaïdjan*, 31805/06 (en anglais), 17 juillet 2012; *Najafli c. Azerbaïdjan*, 2594/07 (en anglais), 2 octobre 2012; *Emin Huseynov c. Azerbaïdjan*, 59135/09 (en anglais), 7 août 2015.

Journalistes sous pression

Les agressions physiques, le harcèlement ou l'emprisonnement dont les journalistes font l'objet compromettent leur droit fondamental à s'exprimer librement et constituent une menace pour la libre circulation de l'information. De même, ils ont des répercussions sur l'accès des citoyens au pluralisme de l'information, sur leur capacité à prendre part à un débat public ouvert et, par voie de conséquence, à participer activement à la vie de la cité. Cependant, dans le contexte actuel où l'on a l'impression que les risques d'ingérences injustifiées dans le travail des journalistes en Europe se font de plus en plus sentir, ce qui se traduit dans certains États par une hausse inquiétante des alertes adressées à la Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, la véritable ampleur du phénomène et ses conséquences sur la profession de journaliste sur le continent n'ont pour l'instant pas été documentées ou étudiées de façon systématique.

Le service Société de l'information du Conseil de l'Europe a commandité une étude intitulée « *Journalists under pressure: Unwarranted interference, fear and self-censorship in Europe* » (Journalistes sous pression : ingérences indues, peur des attaques criminelles et autocensure), qui examine en détail les types d'ingérences indues que subissent les journalistes de nos jours. En outre, cette étude analyse l'ampleur de la crainte de telles ingérences chez les journalistes et ses conséquences en termes d'autocensure, mettant ainsi en évidence l'effet limitatif sur l'exercice par les journalistes de leur rôle de "chiens de garde" pour le grand public. Au moyen de questionnaires anonymes en ligne disponibles en cinq langues, l'étude a collecté des informations auprès de 940 journalistes des 47 États membres et du Bélarus. Bien qu'ayant utilisé par commodité un échantillon de journalistes figurant essentiellement parmi les membres de cinq organisations de premier plan de journalistes et de défense de la liberté d'expression, l'étude tente d'alimenter le débat par des données factuelles.

D'après les constatations pour une période de trois ans, 31 % des répondants (de sexes masculin et féminin) ont subi des agressions physiques, 46 % ont été menacés de recours à la force à leur rencontre, 39 % ont subi un vol ou une confiscation, la destruction de biens ou encore un vol à distance, dans tous les cas en rapport avec l'exercice de leurs activités professionnelles. Environ 13 % des répondants (principalement de sexe féminin) ont fait état de harcèlement sexuel et/ou de violence sexuelle, tandis que 69 % – pourcentage considérable – ont signalé des cas de violence psychologique, telle que l'intimidation et l'humiliation, pour l'essentiel de la part d'autorités publiques. De plus, 39 % des répondants ont déclaré avoir fait l'objet d'une surveillance ciblée, et 23 % d'une intimidation judiciaire. La fréquence de la violence psychologique et de la surveillance ciblée est élevée dans toutes les régions. Plus du tiers des journalistes ont indiqué qu'il n'existe pas de mécanismes de recours facilement accessibles à la profession, et la moitié des répondants ont déclaré craindre que leur capacité à protéger leurs sources soit compromise. La crainte de futures ingérences injustifiées était particulièrement élevée en ce qui concerne la violence psychologique, le harcèlement en ligne et l'intimidation de la part d'individus et de groupes d'intérêt. Un tiers des répondants ont fait état d'inquiétudes au sujet de leur sécurité personnelle et de celle de leurs proches. Le sentiment de crainte d'être à nouveau victime de ce type d'agissements est étroitement lié au fait d'avoir vécu des faits d'ingérence injustifiée.

Les résultats mettent en lumière combien la crainte des ingérences ressentie par les journalistes inhibe leur rôle de "chiens de garde". Des pourcentages élevés de journalistes ont déclaré avoir modéré voire abandonné la couverture de sujets sensibles ou polémiques, avoir été sélectifs dans le choix des sujets à couvrir dans le but d'éviter autant que possible les reportages susceptibles de donner lieu à controverse et avoir omis de révéler des informations ou avoir adapté des reportages aux intérêts de l'entreprise ou de la rédaction en chef. Cependant, quelque 36 % des répondants ont aussi déclaré que l'expérience a renforcé leur détermination à ne pas s'autocensurer. D'une manière générale, les journalistes ayant indiqué avoir fait l'objet d'agressions physiques, de menaces de recours à la force et de violences psychologiques se sont déclarés davantage enclins à faire certains compromis dans leur travail que leurs confrères et consœurs n'ayant pas vécu ces expériences.

PROTECTION DES JOURNALISTES ET DES AUTRES ACTEURS DES MÉDIAS

Chapitre 2 – Liberté d’expression

La liberté d’expression et la libre circulation de l’information sont les piliers du débat public et de la démocratie. Dans leur rôle établi de « chiens de garde », les journalistes contribuent à la réalisation du droit du public d’être informé de tous les sujets d’intérêt public, et partant, à la formation d’un électorat éduqué à même de demander des comptes au pouvoir démocratique. Toutefois, les journalistes et autres acteurs des médias ne peuvent jouer leur rôle important que s’ils sont en mesure de travailler sans ingérence et crainte de violences, d’une détention arbitraire et de harcèlement.

La Cour a souligné à plusieurs reprises le devoir fondamental des États membres de mettre en place un système efficace de protection des journalistes et autres acteurs des médias, au titre de leur obligation plus générale de créer un environnement propice à un débat public dynamique dans le contexte duquel tous sont encouragés à exprimer leurs opinions et idées sans crainte. En avril 2016, le Comité des Ministres a adopté une recommandation sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias demandant aux États membres de mettre en place un cadre législatif complet qui garantisse l’accès public à l’information, le respect de la vie privée et la protection des données, la confidentialité et la sécurité des communications, ainsi que la protection des sources journalistiques et des lanceurs d’alerte⁷⁹. En outre, les États membres devraient protéger de manière effective l’intégrité physique et morale de la personne en mettant en place une législation pénale adaptée qui dissuade les atteintes contre les journalistes et en veillant à ce que toutes les infractions à

l’égard des journalistes fassent l’objet d’une enquête effective de manière à éviter l’impunité.

La collecte d’informations et de preuves étant une étape préparatoire essentielle de tout travail journalistique et étant par essence protégée par la liberté des médias, la confidentialité des sources journalistiques doit être protégée tant en droit que dans la pratique. Les exceptions doivent être définies de façon limitative et claire. En outre, les journalistes ne devraient pas faire l’objet de mesures de surveillance, sachant que de telles mesures peuvent avoir un effet dissuasif sur eux et un impact négatif sur leur capacité de contre-pouvoir.

CRITÈRES D’ÉVALUATION

- ▶ Il n’y a pas d’assassinats, d’agressions physiques, de disparitions ou d’autres formes de violence contre des journalistes.
- ▶ Les journalistes bénéficient si nécessaire d’une protection des services de police à la suite de menaces.
- ▶ Il n’y a pas d’arrestations, de détentions, d’emprisonnement ou de harcèlement de journalistes au motif qu’ils auraient formulé des critiques. Il n’y a pas de poursuite ou de sanction à motivation politique à l’encontre des journalistes ou autres acteurs des médias.
- ▶ Les journalistes ne sont pas la cible d’intimidations verbales pilotées ou tolérées par les autorités, ni d’un discours public négatif.
- ▶ Il n’y a aucune impunité pour les crimes contre les journalistes. Des enquêtes indépendantes, rapides et efficaces sont menées sur toutes les

⁷⁹. Comité des Ministres, Recommandation CM/Rec(2016)4, 13 avril 2016.

allégations d'infractions à l'encontre de journalistes, que ce soit le fait d'acteurs étatiques ou non étatiques. Il n'y a pas de retards dans l'administration de la justice.

- ▶ Les parquets et les tribunaux traitent rapidement et efficacement les affaires.
- ▶ Les journalistes ne font pas l'objet d'une surveillance par l'État dans l'exercice de leur profession.
- ▶ La confidentialité des sources des journalistes est protégée en droit et dans la pratique, et les exceptions à ce principe sont définies de façon limitative et claire.
- ▶ L'accès aux informations et documents détenus par les autorités publiques est garanti tant en droit que dans la pratique.
- ▶ L'État n'impose pas aux journalistes des obligations excessives pour pouvoir exercer leur métier. Les journalistes étrangers ne se voient pas refuser des visas d'entrée ou de travail au motif qu'ils pourraient écrire des articles ou faire des reportages critiques.

CONCLUSIONS

■ L'évaluation confirme la tendance négative de ces dernières années. Les journalistes ne sont pas suffisamment protégés contre la violence et les menaces dans 28 États membres, tandis que, dans 17 États membres, la situation antérieurement satisfaisante est compromise par un nombre croissant de signalements d'agressions physiques et de menaces à l'encontre de journalistes.

■ Depuis janvier 2015, 16 journalistes ont été tués dans les États membres⁸⁰. Dans 12 États membres seulement, la situation a été jugée satisfaisante car aucun signalement de quelque forme de violence ou de menace que ce soit contre des journalistes n'a été fait. Rien que pour 2016, la Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes a enregistré 133 allégations de menaces dans 29 États membres⁸¹.

■ Les journalistes et autres acteurs des médias subissent censure, pressions politiques et économiques, intimidation, insécurité de l'emploi, utilisation abusive des lois sur la diffamation et agressions physiques, comme le reconnaît l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans sa récente résolution sur les attaques contre les journalistes et à la liberté des

médias en Europe⁸². L'impunité pour des infractions à l'encontre de journalistes encourage la récidive et décourage la liberté des médias⁸³. En Croatie, où 24 agressions contre des journalistes ont été signalées depuis mai 2014, les enquêtes sur plusieurs affaires d'agression physique ou de menaces de mort à l'encontre de journalistes perpétrées en 2014 ou en 2015 n'avaient pas été menées à terme en 2016 ou ont abouti à une procédure « contraventionnelle » pour trouble à l'ordre public⁸⁴.

■ Dans 25 États membres, il n'y a pas d'obstacles à l'exercice de la profession de journaliste et de restrictions au travail des journalistes étrangers. Six États membres ont expulsé des journalistes étrangers ou leur ont refusé l'entrée sur leur territoire.

■ Tous les États membres sauf neuf disposent d'un cadre juridique qui prévoit la confidentialité des sources des journalistes, mais ces cadres ne contiennent pas toujours des garanties efficaces pour empêcher la divulgation de ces sources. Seuls 24 États membres n'ont pas enregistré de signalement de cas de divulgation contrainte de sources.

■ Le caractère effectif des mesures visant à protéger la confidentialité des sources journalistiques a été remis en question par les lois sur la surveillance adoptées dans certains États en vertu de circonstances exceptionnelles, souvent en recourant à des procédures juridiques extraordinaires. Le Commissaire aux droits de l'homme a émis des critiques sur la législation relative à la surveillance adoptée en Pologne, qui menace la protection des sources journalistiques⁸⁵. Au Royaume-Uni, la Chambre des Lords a adopté en novembre 2016 le projet de loi relatif aux pouvoirs d'enquête, qui autorise la police, l'administration fiscale et d'autres agents de l'État à accéder aux données relatives au trafic des communications sans contrôle judiciaire préalable⁸⁶. Dans son mémorandum du 17 mai 2016⁸⁷, le Commissaire aux droits de l'homme a recommandé que l'autorisation judiciaire soit le

80. Résolution 2141 (2017) de l'Assemblée parlementaire sur les attaques contre les journalistes et la liberté des médias en Europe, du 24 janvier 2017, à l'adresse: <https://goo.gl/UBDWex>.

81. Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, à l'adresse: <http://www.coe.int/fr/web/media-freedom/home>.

82. Résolution 2141 (2017) de l'Assemblée parlementaire, *op. cit.*

83. Voir, par exemple, les alertes « Impunité persistante suite au meurtre du journaliste ukrainien d'investigation Georgiy Gongadze » du 16 novembre 2016 et « Dix ans après le meurtre de la journaliste de Novaya Gazeta Anna Politkovskaïa, les commanditaires n'ont toujours pas été traduits en justice » du 7 octobre 2016, sur la Plateforme.

84. Voir le Rapport du Commissaire aux droits de l'homme faisant suite à sa visite en Croatie du 25 au 29 avril 2016, rendu public le 5 octobre 2016, CommDH (2016)31.

85. Voir le Rapport du Commissaire aux droits de l'homme faisant suite à sa visite en Pologne du 9 au 12 février 2016, rendu public le 15 juin 2016, CommDH (2016)23.

86. Voir l'alerte « Le projet de loi britannique sur la surveillance menace la protection des sources journalistiques » du 16 novembre 2015 et sa mise à jour du 18 novembre 2016, sur la Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes.

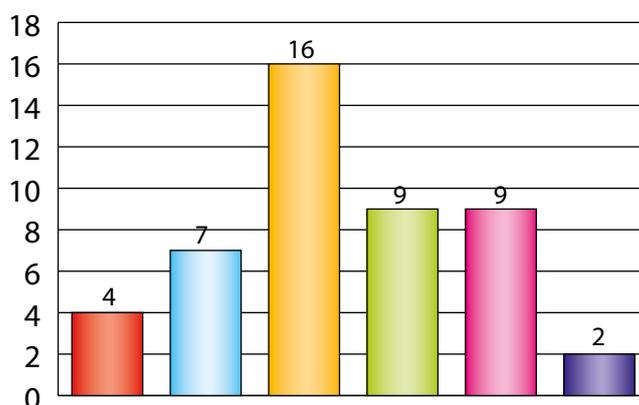
87. Voir mémorandum du Commissaire sur les mécanismes de renseignement et de contrôle au Royaume-Uni, 17 mai 2016, CommDH(2016)20.

mécanisme par défaut pour la plupart des mesures de surveillance, seul un nombre limité de mesures étant alors soumises à l'aval du ministre compétent.

■ On observe une tendance positive en faveur de l'adoption de lois garantissant l'accès aux documents et données détenus par les organes publics aux fins d'une plus grande transparence de l'administration publique. La transparence des autorités publiques

est un élément clé de la bonne gouvernance et un indicateur du caractère véritablement démocratique et pluraliste ou non d'une société, comme le reconnaît la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205, dite Convention de Tromsø)⁸⁸. La plupart des États membres ont adopté des lois sur la liberté d'information, seul huit restant dépourvus d'un tel cadre juridique.

Protection des journalistes et des autres acteurs des médias



■ Pas d'information ■ Satisfaisante mais se dégradant ■ Insatisfaisante et stable
■ Satisfaisante ■ Insatisfaisante mais s'améliorant ■ Insatisfaisante et se dégradant

88. La Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205) du 18 juin 2009 a été signée par cinq États membres du Conseil de l'Europe et ratifiée par neuf. Elle entrera en vigueur après la dixième ratification.

INDÉPENDANCE DES MÉDIAS

Chapitre 2 – Liberté d'expression

L'indépendance éditoriale des médias, y compris les médias en ligne, devrait être garantie dans le droit, les politiques et la pratique, et ne devrait subir aucune forme de pression ou de censure visant à imposer une ligne éditoriale particulière. Or, garantir l'indépendance des médias reste un des principaux défis au regard de la liberté d'expression en Europe. Les restrictions d'agrément, les ingérences arbitraires dans le travail des professionnels des médias ainsi que les différentes formes de censure et d'autocensure constituent des exemples des multiples façons dont l'indépendance des médias, qu'ils soient publics ou privés, est restreinte et dont des ingérences indues sont exercées dans leur liberté éditoriale.

Le Conseil de l'Europe a élaboré des normes détaillées sur l'indépendance des médias et a précisé la manière dont celles-ci doivent être garanties par des conditions et mesures allant dans le même sens, notamment des règles claires et équitables sur l'octroi des licences de radiodiffusion ; des mesures de protection contre les pressions et le contrôle indésirable exercés par des personnalités politiques, annonceurs publicitaires et autres intérêts puissants du secteur privé sur les choix éditoriaux, y compris sous la forme de lois sur les restrictions en matière de propriété des médias pour éviter les conflits d'intérêts ; l'indépendance des organes régulateurs du secteur des médias ; et une répartition équitable des subventions de l'État aux médias publics sur la base de critères transparents. L'indépendance des médias de service public est une autre norme fondamentale qui doit être respectée : récemment, le Comité des Ministres a instamment invité les États membres à protéger l'indépendance des médias, notamment en veillant à l'indépendance et à la viabilité économiques des médias de service public⁸⁹. Une conférence internationale sur le thème « Médias de service public et démocratie » tenue à Prague en novembre 2016 a mis en exergue le rôle

des parlements dans la protection de l'indépendance des médias et l'impact des médias de service public sur les sociétés⁹⁰.

L'indépendance des médias dépend également du professionnalisme des journalistes. Il importe que ces derniers exercent leurs fonctions importantes dans l'intérêt du public, en se conformant aux règles éthiques et déontologiques de leur profession telles que définies, entre autres, par des mécanismes d'autorégulation. Les garanties de l'indépendance des médias incluent en outre des conditions financières de travail décentes pour les journalistes et autres acteurs des médias. Enfin, les médias locaux jouent aussi un rôle essentiel dans la mise en place d'un environnement propice à la liberté d'expression grâce aux médias indépendants.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ Les cadres réglementaires protègent l'indépendance éditoriale des médias vis-à-vis du gouvernement, des propriétaires de médias et des intérêts politiques ou commerciaux.
- ▶ L'indépendance éditoriale des médias est respectée dans la pratique.
- ▶ La presse écrite, les médias audiovisuels et les médias sur internet ne sont pas soumis à la censure. Il n'y a aucun signe d'autocensure, que ce soit dans les médias publics ou privés.
- ▶ Les procédures d'octroi de licences aux organismes de radiodiffusion sont ouvertes, transparentes et impartiales ; les décisions sont rendues publiques. En matière d'octroi de licence, les exigences imposées à la presse écrite et aux médias sur internet se limitent à une simple

89. Recommandation CM/Rec(2016)4[1], *op. cit.*

90. Voir informations sur la conférence « Médias de service public et démocratie » tenue à Prague les 10 et 11 novembre 2016, à l'adresse : <https://goo.gl/EkZWQY>.

inscription au registre du commerce ou auprès des autorités fiscales.

- ▶ Les organismes de radiodiffusion, organes de presse écrite et médias sur internet ne subissent ni ingérences arbitraires dans leur travail, ni sanction pour ce travail.
- ▶ L'indépendance des organes de régulation des médias est garantie en droit et dans la pratique.
- ▶ Le secteur de radiodiffusion de service public jouit d'une autonomie institutionnelle, d'un financement durable et de ressources techniques adéquates le protégeant contre toute ingérence politique ou économique.
- ▶ Il existe des mesures d'autorégulation efficaces permettant d'établir un équilibre entre les droits et les responsabilités des médias.
- ▶ Les journalistes bénéficient de contrats de travail adéquats leur apportant une protection sociale suffisante.

CONCLUSIONS

■ Il ressort de l'évaluation de l'indépendance des médias faite par le présent rapport que la plupart des États membres ne se sont pas dotés de garanties réglementaires suffisamment solides et n'ont pas pris de mesures efficaces pour garantir l'indépendance des médias. Les personnalités politiques, le gouvernement et les milieux d'affaires utilisent souvent les médias pour orienter l'agenda politique et économique, ce qui gêne les médias dans leur rôle de « chiens de garde » et limite la pluralité des médias.

■ Les résultats dénotent une tendance au recul de l'indépendance éditoriale des médias dans la plupart des États membres. Une certaine forme de censure – ou d'autocensure – a été identifiée, qui est la conséquence de l'utilisation abusive de lois sur la diffamation contre les journalistes, des conditions de travail médiocres des journalistes et autres acteurs des médias, ainsi que des pressions politiques et économiques.

■ Les conditions de travail des journalistes constituent un défi majeur dans la quasi-totalité des États membres. La profession de journaliste est devenue visiblement précaire, avec une baisse du nombre de journalistes occupant un emploi permanent. Cela se traduit par une autocensure accrue, car les journalistes sont moins enclins à publier du contenu allant à l'encontre des intérêts de leur employeur ou gouvernement, par crainte de perdre leur emploi⁹¹.

91. Voir l'étude « Le risque fait-il partie du travail de journalisme ? », à l'adresse : <https://www.coe.int/fr/web/human-rights-rule-of-law/-/new-council-of-europe-study-on-journalists-at-risk-part-of-the-job->.

Peu d'États membres ont mis en place un mécanisme de protection sociale pour les journalistes en cas de changement de propriétaire ou de ligne éditoriale de leur média.

■ Moins de la moitié des États membres du Conseil de l'Europe disposent d'une autorité de régulation pleinement indépendante. Dans tous les cas où l'indépendance financière est en jeu, on observe aussi un manque d'indépendance des médias de service public⁹². L'année 2016 a été marquée par des ingérences de gouvernements dans les procédures de nomination et de révocation de membres du conseil d'administration de médias de service public.

■ Les conclusions de la Conférence de Prague de novembre 2016 sur le thème « Médias de service public et démocratie » invitent les États membres à s'abstenir d'ingérences politiques dans l'indépendance des médias de service public et à veiller à ce que ces médias disposent de ressources financières pérennes afin de pouvoir s'acquitter de leur mission.

■ En Croatie, le gouvernement a demandé qu'il soit mis fin au mandat de l'autorité de régulation de la radiodiffusion et que ses membres soient révoqués⁹³. Le directeur de la radio-télévision croate (*Hrvatska radiotelevizija* – HRT) a été révoqué par le parlement sur la base d'un rapport défavorable du comité de surveillance, qui a alors immédiatement nommé un directeur par intérim pour lui succéder. Plus de 70 autres cadres, rédacteurs en chef, journalistes, techniciens et juristes employés par des médias de service public ont été révoqués ou remplacés après l'élection d'un nouveau gouvernement⁹⁴.

■ En Pologne, la « loi sur les médias de petite taille », adoptée fin 2015 et signée par le Président en tant que législation temporaire jusqu'à la fin 2016, a modifié les compétences de l'autorité de régulation en ce qui concerne la nomination des membres des conseils d'administration et la surveillance des médias de service public. La loi a institué la nomination des membres des conseils d'administration des médias de service public directement par le Fisc⁹⁵. Le 7 juillet 2016, la nouvelle loi sur le Conseil national des médias est entrée en vigueur. Elle stipule que deux des cinq membres du conseil sont désignés par les partis d'opposition.

92. Voir Thomas Hammarberg et al. (2011), Strasbourg, Human rights and a changing media landscape (disponible en anglais uniquement). Publications du Conseil de l'Europe : (<http://www.coe.int/t/commissioner/source/prems/MediaLandscape2011.pdf>).

93. Voir l'alerte « Attaques contre l'indépendance de la radiotélévision croate et de l'instance régulatrice de l'audiovisuel » du 16 mars 2016 et sa mise à jour du 13 mai 2016, sur la plateforme.

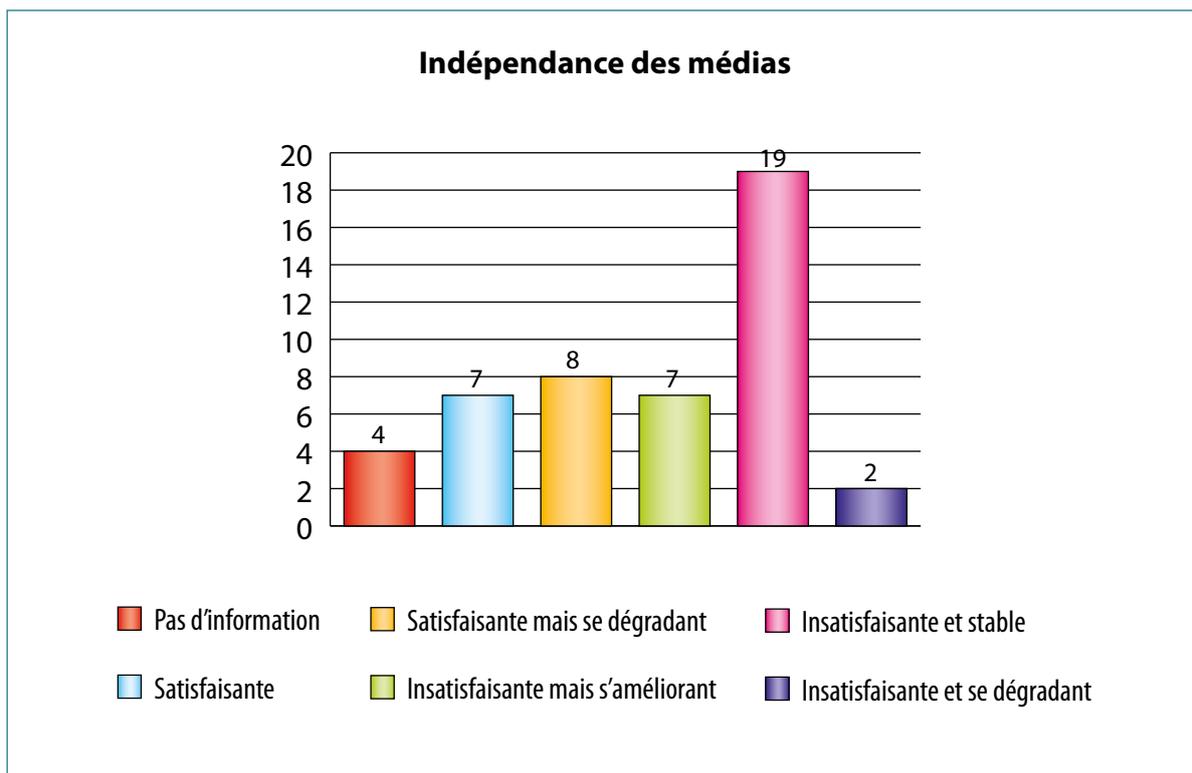
94. Voir le Rapport du Commissaire aux droits de l'homme faisant suite à sa visite en Croatie du 25 au 29 avril 2016, rendu public le 5 octobre 2016, CommDH(2016)31.

95. Voir le Rapport du Commissaire aux droits de l'homme faisant suite à sa visite en Pologne, rendu public le 15 juin 2016, CommDH (2016)23.

■ En octobre 2016, le Sénat roumain a adopté une loi supprimant la redevance perçue par les médias de service public et instituant leur financement direct par le budget de l'État⁹⁶.

■ L'indépendance éditoriale est menacée par la dégradation de la viabilité des marchés des médias. Le cas du journal hongrois *Népszabadság* est édifiant à ce propos : ce journal, l'un des médias d'opposition les plus importants en Hongrie, a été contraint de fermer⁹⁷.

■ Les achats publicitaires de l'État et les financements publics directs et indirects, lorsqu'ils ne reposent pas sur des critères équitables et non discriminatoires, représentent une menace pour l'indépendance des médias, dans la mesure où ils créent alors un système non transparent de soutien public sélectif. Cette pratique, de plus en plus répandue, constitue pour les gouvernements un moyen aisé non seulement d'influencer la ligne éditoriale des médias mais aussi de déterminer le marché des médias lui-même.



96. Voir l'alerte «La Roumanie envisage de supprimer les redevances pour l'audiovisuel public» du 21 octobre 2016, sur la Plateforme.

97. Voir l'alerte «Le plus grand quotidien d'opposition hongrois suspendu» du 12 octobre 2016, sur la plateforme.

PLURALISME ET DIVERSITÉ DES MÉDIAS

Chapitre 2 – Liberté d’expression

L'accès à diverses sources d'information permet à un individu de se forger une opinion éclairée et, partant, contribue directement au pluralisme du débat politique et à la formation d'un électorat informé.

La Cour a admis la légitimité de différentes formes d'ingérence des autorités publiques si cela est nécessaire pour renforcer le pluralisme des médias⁹⁸. L'introduction de limites structurelles par un système d'octroi de licences ou l'adoption de seuils et de restrictions en matière de propriété des médias peuvent être perçues comme des mesures visant à contenir la tendance naturelle des marchés des médias à former un oligopole, et ainsi à permettre à un nombre raisonnable de médias divers d'opérer dans les États membres sans position dominante.

Un cadre réglementaire garantissant la transparence de la propriété des médias est fondamental pour le pluralisme des médias, car il est important de connaître le bénéficiaire effectif d'une entreprise de médias dans la perspective de la lutte contre la concentration des médias et les conflits d'intérêts. La transparence est donc déterminante pour permettre aux citoyens et au public en général de répondre aux éventuelles influences indues exercées sur les médias. L'accès à des informations complètes sur la propriété des médias est aussi essentiel pour les autorités de régulation.

Les médias de service public et les médias locaux peuvent jouer un rôle déterminant pour promouvoir le débat public, le pluralisme politique et la sensibilisation aux opinions diverses, notamment en offrant à différents groupes de la société – les minorités culturelles, linguistiques, ethniques, religieuses ou autres – la possibilité de recevoir et de communiquer des informations, de s'exprimer et d'échanger des idées. Selon les normes du Conseil de l'Europe, les

médias de service public en particulier devraient être une source d'informations et d'observations impartiales, une tribune pour un débat public pluraliste et une garantie que les éventuels biais du marché médiatique et notamment de ses opérateurs privés sont contrebalancés par une information diversifiée.

Les États membres devraient s'assurer que les médias de service public existants occupent une place visible dans le nouveau paysage médiatique et jouent un rôle actif dans la promotion de la cohésion sociale et l'intégration de l'ensemble des communautés, groupes sociaux et générations. Aux fins de garantir l'équité et l'indépendance des médias de service public, des mesures devraient être prises pour promouvoir la diversité des opinions dans les médias, telles que des règles relatives à la composition du conseil d'administration des médias de service public à même d'assurer leur indépendance et de limiter les ingérences de la sphère politique et du monde des affaires dans la nomination des directeurs et autres membres du personnel.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ Le public a accès à une variété suffisante de médias écrits, radiodiffusés ou en ligne, qui reflètent la diversité des opinions politiques et sociales, et englobent des ressources étrangères ou internationales.
- ▶ Il existe une réglementation efficace pour lutter contre la concentration des médias. Des autorités de l'État surveillent ce phénomène et peuvent prendre des mesures pour y remédier.
- ▶ Le public peut facilement s'informer sur la propriété des médias et l'influence exercée sur les médias par les acteurs économiques.
- ▶ Les médias de tous types jouissent de l'égalité et de l'équité d'accès aux canaux de distribution techniques ou commerciaux et aux réseaux de communication électronique.

98. Voir, entre autres, Cour européenne des droits de l'homme, *Affaire Centro Europa 7 S.R.L. et Di Stefano c. Italie* (requête n° 38433/09), 7 juin 2012.

- ▶ Les médias représentent divers intérêts et groupes au sein de la société, notamment les communautés locales et les minorités. Les médias promeuvent activement la représentation des minorités et la diversité au sein de leur propre secteur, y compris dans les instances de gouvernance et les mécanismes d'autorégulation des médias.
- ▶ Les médias de service public jouent un rôle actif dans la promotion de la cohésion sociale et de l'intégration de la société, par des activités de diffusion dynamiques à l'intention des divers groupes sociaux, des minorités, des personnes handicapées et de toutes les générations.
- ▶ Les médias, y compris les médias de service public, bénéficient de l'égalité et de l'équité d'accès à la publicité institutionnelle et au financement public.
- ▶ Les partis politiques et les candidats aux élections bénéficient de l'égalité et de l'équité d'accès aux médias. La couverture des élections par les médias de radiodiffusion est équilibrée et impartiale.

CONCLUSIONS

■ Il ressort des constatations relatives à 2016 que les garanties réglementaires de la pluralité du marché des médias n'ont souvent pas permis de parvenir à un paysage médiatique diversifié, soit parce qu'elles sont insuffisantes au regard de l'objectif, soit parce qu'elles ne sont pas mises en œuvre de manière effective. En particulier, on note une corrélation entre niveau élevé de concentration des médias et faible niveau de diversité des médias. L'absence de seuils clairs concernant la propriété des médias a généralement eu pour effet une tendance au recul du pluralisme et de la diversité des médias.

■ Dans peu ou prou la moitié des États membres, des informations sur la propriété des médias et l'influence exercée sur les médias par les acteurs économiques sont, sous une certaine forme, accessibles au public et/ou aux autorités du paysage audiovisuel et médiatique. Dans nombre d'États membres, la propriété des médias reste opaque, ce qui limite la responsabilité et le pluralisme effectif des médias, en particulier lorsque la législation n'impose aux entreprises de médias aucune obligation de transparence par la publication de leur structure capitalistique.

■ Un certain nombre d'organismes publics de radiodiffusion dépendent de ressources financières commerciales et, par conséquent, leur stratégie en matière de programmes est orientée par les attentes d'annonceurs publicitaires et de sponsors plutôt que par leurs obligations de service public. Dans le cas de la Hongrie, la Commission de Venise a estimé

que l'interdiction de la publicité politique payante pénalise injustement l'opposition et conforte la domination médiatique de la majorité au pouvoir, ce qui peut avoir un effet négatif sur la diversité du marché des médias⁹⁹. L'Assemblée parlementaire a invité la Hongrie à réviser certains pans de sa législation sur les médias en conformité avec l'Avis n° 798/2015 de la Commission de Venise¹⁰⁰.

■ Un dialogue au niveau expert entre le Gouvernement polonais et le Conseil de l'Europe sur le projet de législation relatif aux grands médias, concernant les médias polonais de service public, a conclu que les dispositions envisagées réduisent le pluralisme des médias en défavorisant les voix minoritaires¹⁰¹. En Géorgie, malgré l'adoption d'une loi sur la radiodiffusion qui encourage toutes les autorités compétentes à renforcer l'indépendance et la diversité des médias publics et privés, des inquiétudes ont été exprimées au sujet des changements de propriété de médias, opérés dans le passé et qui persistent aujourd'hui, qui ont des répercussions sur le pluralisme et la diversité des médias dans le pays. Les tentatives de modification de la propriété de la chaîne de télévision la plus populaire du pays sont une source constante de préoccupation pour de nombreux interlocuteurs internationaux et pour la société civile¹⁰².

■ S'agissant du pluralisme politique et du pluralisme des médias en période électorale, les lois sur les médias dans les États membres imposent généralement des règles visant à assurer une représentation équitable des points de vue politiques dans les actualités et autres programmes d'information, au moins dans les médias de service public. Une situation critique perdure dans certains États membres où, en raison d'une concentration des médias et d'une proximité entre les médias de service public et les partis au pouvoir, le principe d'équité des médias, essentiel pour la pluralité des opinions politiques, n'est pas respecté dans la pratique. Les médias en ligne ont joué un rôle important dans l'orientation de l'opinion publique en période électorale. Un débat est en cours sur la mesure dans laquelle cette influence

99. Voir « Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Freedom of Expression and Media » (compilation d'avis et de rapports de la Commission de Venise sur la liberté d'expression et les médias – en anglais), à l'adresse : <https://goo.gl/4n0MJn>.

100. Voir Résolution 2141 (2017) de l'Assemblée parlementaire sur les attaques contre les journalistes et la liberté des médias en Europe, à l'adresse : <https://goo.gl/UBDWex>.

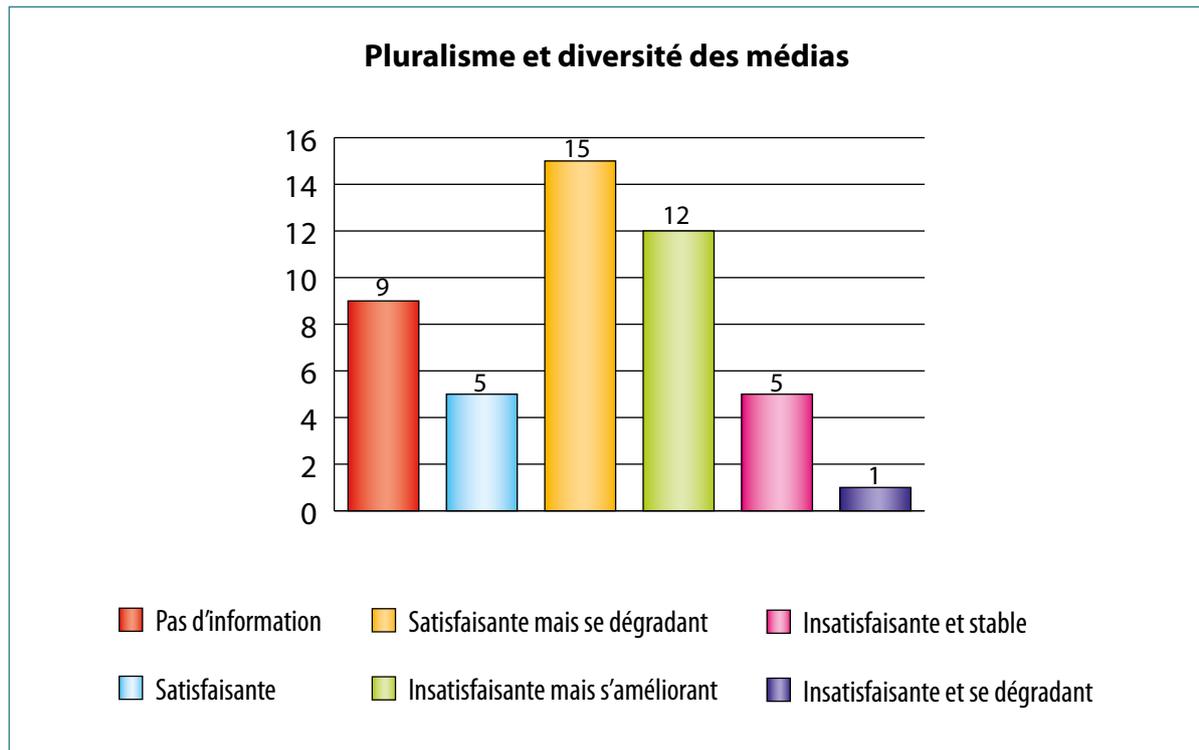
101. Voir Expert Opinion of the Council of Europe on the three draft Acts regarding Polish public service media (DGI (2016)13) of 6 June 2016 [Avis des experts du Conseil de l'Europe, M. Jean-François Furnémont et Dr. Eve Salomon, sur les trois projets de lois relatifs aux médias de service public du 6 juin 2016 (en anglais)], à l'adresse : <https://goo.gl/D0BfjB>.

102. Voir Résolution 2141 (2017) de l'Assemblée parlementaire, *op. cit.*

peut être utile et la manière de réduire l'impact, sur le pluralisme des médias, de l'utilisation d'algorithmes pour créer des flux d'informations personnalisés ainsi que des campagnes de désinformation et des fausses nouvelles le cas échéant (voir l'encadré sur le phénomène des « fausses nouvelles »).

■ Point positif, une loi a été adoptée en France en novembre 2016 qui introduit de nouvelles garanties

pour les journalistes et acteurs des médias, dans le but de faire respecter la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias. En Irlande, un projet de loi sur la propriété des médias a été présenté début 2017 pour répondre aux inquiétudes grandissantes à propos de la concentration de la propriété des médias à la suite de propositions de fusion-acquisition de médias.



LIBERTÉ D'EXPRESSION SUR INTERNET

Chapitre 2 – Liberté d'expression

Internet crée de nouvelles possibilités d'exercice et de jouissance de la liberté d'expression, car, contrairement aux autres médias, il permet à qui le souhaite de chercher, de recevoir et de partager facilement des informations par-delà les frontières nationales.

■ Toute ingérence dans la liberté d'expression en ligne doit être prévue par la loi, poursuivre des buts légitimes tel que prévu par l'article 10.2 de la Convention et être nécessaire dans une société démocratique. De plus, elle doit être appliquée sur la base d'une décision d'une instance judiciaire ou d'une autorité indépendante.

■ Si l'environnement en ligne offre de vastes possibilités pour la liberté d'expression et les médias, il pose aussi de nouveaux défis. Les intermédiaires d'internet jouent un rôle fondamental dans la diffusion des contenus en ligne. Les cadres juridiques applicables à ces intermédiaires devraient reconnaître ce rôle et prévoir toutes les garanties requises pour protéger la liberté d'expression et le droit au respect de la vie privée. Toutefois, ils doivent aussi prendre en compte et combattre l'utilisation d'internet aux fins d'activités illicites qui ne sont pas couvertes par la Convention, telles que la diffusion de discours de haine et l'incitation à la violence. Par ailleurs, les États membres doivent mettre en place des garanties efficaces contre la surveillance arbitraire des internautes, qui entrave la libre circulation de l'information et des idées sur internet.

■ Le Conseil de l'Europe joue un rôle actif dans le dialogue permanent avec l'ensemble des acteurs pour faire en sorte que la protection des droits et libertés consacrés par la Convention soit au centre de toutes les discussions sur internet. En avril 2016, le Comité des Ministres a adopté une recommandation aux États membres sur la liberté d'internet, qui leur recommande d'évaluer régulièrement le respect et la mise en œuvre des normes en matière de droits de

l'homme et de libertés fondamentales en lien avec internet en vue d'établir, le cas échéant, des rapports nationaux.

■ La Stratégie du Conseil de l'Europe pour la gouvernance de l'internet a pour objectif principal de placer l'individu au centre des politiques publiques relatives à internet et de faire en sorte que celles-ci contribuent à bâtir la démocratie en ligne, à protéger les internautes et à garantir le respect et la sauvegarde des droits de l'homme en ligne. La stratégie s'est aussi attachée, entre autres, à promouvoir la maîtrise des médias et de l'information en tant que capacité à interpréter de façon autonome et critique le flux, la substance, la valeur et la conséquence des informations véhiculées par les médias sous leurs nombreuses formes et à tirer parti de l'éventail complet des possibilités qu'offrent les nouvelles technologies de communication.

■ À la suite des recommandations formulées dans le précédent rapport annuel du Secrétaire Général, un nouveau projet de recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur les intermédiaires d'internet est en cours de préparation par le Comité d'experts sur les intermédiaires d'internet (MSI-NET), qui dépend du Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI), dans le but de définir un cadre légal pour la relation entre les autorités de l'État et les intermédiaires et pour leurs obligations et responsabilités respectives sur le plan des droits de l'homme.

■ Des mesures ont aussi été prises en vue d'établir une plateforme de partenariat pour les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit, entre le Conseil de l'Europe et les entreprises de l'internet, en vue de créer un outil permettant des consultations plus étroites avec les intermédiaires sur les questions ayant trait à l'exercice et à la jouissance des droits de l'homme en ligne, notamment pour ce qui est de la liberté d'expression.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ Les services internet sont disponibles, accessibles et abordables financièrement à tous sans discrimination.
- ▶ Les restrictions relatives aux contenus sur internet sont prévues par la loi, poursuivent des buts légitimes conformément à l'article 10 de la Convention et sont nécessaires dans une société démocratique. La loi établit des garanties suffisantes contre les abus, y compris par la voie d'un contrôle de la portée de la restriction et un recours judiciaire effectif.
- ▶ La portée d'une mesure de blocage ou de filtrage de contenu sur internet est déterminée par une autorité judiciaire ou un organe indépendant, qui prend dûment en compte la proportionnalité de la mesure en question.
- ▶ L'État ne bloque pas l'accès aux médias sociaux ou autres plateformes internet ni leur utilisation de manière permanente ou durant des événements spécifiques.
- ▶ Les intermédiaires d'internet ne surveillent pas leurs utilisateurs, que ce soit à des fins commerciales, politiques ou autres.
- ▶ Les intermédiaires d'internet ne sont pas tenus pour responsables des informations diffusées via la technologie qu'ils fournissent, hormis dans les cas où ils ont connaissance de contenus et d'activités illégaux et n'agissent pas rapidement pour les supprimer ou y mettre fin.
- ▶ Les intermédiaires d'internet ne censurent pas les contenus générés ou transmis par les internautes.
- ▶ Il n'y a pas de surveillance des communications des internautes et de leurs activités en ligne; toute dérogation à ce principe respecte strictement l'article 8 de la Convention.
- ▶ Des politiques de pédagogie sont prévues pour renforcer la maîtrise des médias et de l'information et améliorer chez les internautes les compétences, les connaissances et la compréhension critique des contenus en ligne.

CONCLUSIONS

Internet est, de manière générale, disponible et accessible à la plupart des citoyens dans les États membres. Les données font apparaître une situation stable et satisfaisante dans près de la moitié des États membres, la plupart des pays assurant un accès ouvert à internet. Malgré la pénétration croissante des services internet à haut débit, l'absence d'accès à internet reste un problème critique dans certains États membres. Par ailleurs, on note des écarts importants

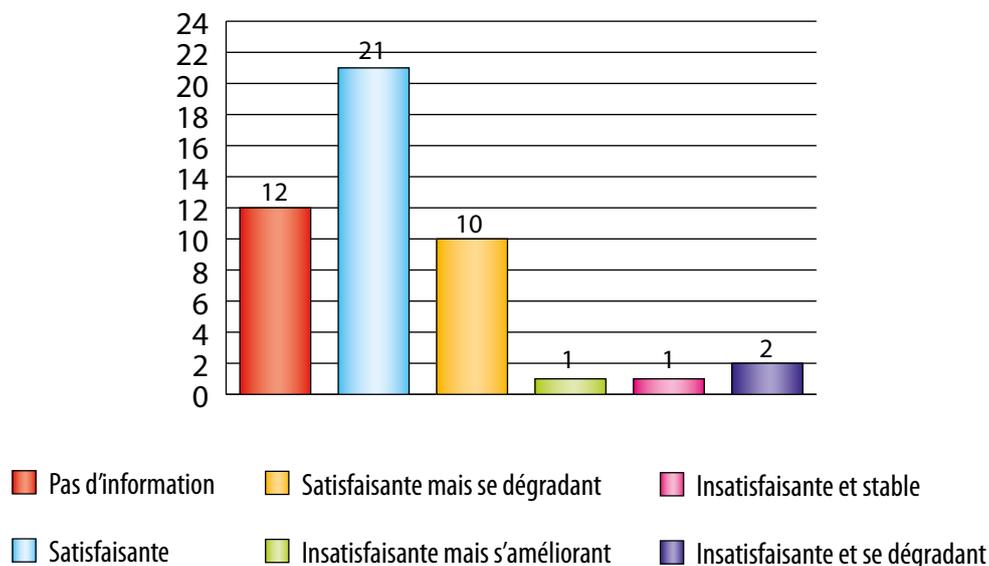
en termes de pourcentage de la population abonnée à des services internet à haut débit, même dans les États membres assurant un accès ouvert.

Les restrictions relatives aux contenus sur internet sont généralement prévues par la loi. Dans la plupart des États membres, les règles applicables aux médias hors ligne ont été étendues aux médias en ligne. Peu d'États ont adopté des règles spécifiques pour réglementer les contenus illégaux diffusés sur internet. Dans six États membres, les données révèlent une dégradation de la situation, dans la mesure où la législation n'y définit pas clairement les restrictions à la liberté d'expression en ligne. Des restrictions arbitraires de la liberté d'expression peuvent se produire en particulier lorsque les motifs de restriction ou de filtrage de contenus en ligne sont vagues et génériques, par exemple par l'utilisation de termes tels que « atteinte à l'honneur national », « extrémisme », « propagande terroriste » ou « apologie du terrorisme ».

Dans la majeure partie des États membres, les autorités publiques s'abstiennent de filtrer ou de bloquer des contenus en ligne de façon arbitraire, et veillent à ce que toutes les restrictions de contenu soient fondées sur une décision d'une autorité judiciaire ou d'un organe indépendant. Certains États membres ont établi un nouvel organe chef de file pour la restriction ou la suppression de contenus sur internet en vertu d'une réglementation spécialement conçue pour l'environnement en ligne. Cela peut poser problème du point de vue de l'indépendance de ces organes et de leur impact sur la liberté d'expression.

Pour ce qui est du cadre réglementaire applicable aux intermédiaires d'internet et de leur responsabilité pour la diffusion de contenus en ligne, les États membres suivent généralement des approches similaires: la responsabilité des intermédiaires n'est pas engagée pour des informations diffusées via la technologie qu'ils fournissent, hormis dans les cas où ils ont connaissance du caractère illégal de contenus et n'agissent pas rapidement pour les supprimer ou y mettre fin. Cependant, l'interprétation de cette règle varie d'un État à l'autre. Les États membres ont, par exemple, adopté des approches différentes concernant la portée des termes « avoir connaissance de » et/ou « agir rapidement pour supprimer ou mettre fin à », de même qu'il existe différentes procédures susceptibles d'aboutir au retrait de contenus illégaux en ligne. Même si la Cour a généralement considéré que les États membres disposent d'une large marge d'appréciation des mesures qui sont « nécessaires » pour poursuivre les buts légitimes pouvant justifier des restrictions à la liberté d'expression, l'absence d'une approche commune conduit à une disparité entre les niveaux de protection accordés à la liberté d'expression en Europe.

Liberté d'expression sur internet



Plusieurs initiatives législatives dans les États membres ont étendu les possibilités de surveillance des communications des internautes. La situation dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe reste ostensiblement inchangée par rapport à 2015, avec peu de données sur les activités de surveillance dans les domaines commercial, politique ou autres ; cela étant, le simple fait que des technologies de pointe soient utilisées à des fins de surveillance massive des communications dans le but de prévenir des incidents peut être problématique. La Cour a estimé en janvier 2016 que la législation en question doit comporter des garanties suffisamment précises, efficaces et complètes sur l'adoption et l'exécution de telles mesures ainsi que sur la réparation de leurs conséquences le cas échéant, de manière à éviter les abus. Plus important encore, il est nécessaire de prévoir une étroite supervision judiciaire à toutes les étapes du processus, de l'autorisation et de l'application des mesures de surveillance, même s'il est possible que des situations d'urgence extrême ne permettent un contrôle judiciaire qu'*a posteriori*¹⁰³.

En Fédération de Russie, le 10 juin 2016, la Douma a approuvé les amendements à la loi sur l'information, les technologies de l'information et la protection de l'information. Selon ces amendements, les « agrégateurs d'information » qui ont plus d'un million d'utilisateurs quotidiens sont tenus de vérifier la véracité de l'information « publiquement importante » avant sa diffusion. La loi comprend un certain nombre de termes généraux susceptibles d'interprétations abusives. Elle confère également aux intermédiaires la

responsabilité des contenus publiés par des tiers, ce qui pourrait conduire à un accroissement de la surveillance et de la suppression de contenus¹⁰⁴.

Par la suite, au cours du deuxième semestre 2016, un débat a eu lieu en Europe et au-delà sur l'utilisation, par les plateformes de médias sociaux, d'algorithmes pour la création de flux d'informations personnalisés, ce qui est susceptible de limiter la pluralité des sources, et sur la véracité des informations diffusées par les médias sociaux (voir aussi l'encadré ci-après sur les « fausses nouvelles »). Certains États membres examinent actuellement des solutions de régulation qui sont susceptibles d'aller à l'encontre de l'article 10 de la Convention et pourraient se traduire par une censure mise en œuvre par les intermédiaires d'internet. Les réponses les plus pertinentes sont peut-être la création de sites internet de vérification de faits et le lancement d'initiatives bénévoles visant à faciliter le signalement et la correction des informations inexactes.

Enfin, des politiques adéquates de renforcement de la maîtrise des médias et de l'information et d'amélioration chez les internautes des compétences, des connaissances et de la compréhension critique des contenus en ligne demeurent d'une grande importance dans la plupart des États membres. La Finlande et la Suède ont mis en place des programmes éducatifs ciblés et performants, qui incluent des orientations sur la manière de répondre aux messages de haine sur les plateformes de médias sociaux.

103. *Szabó et Vissy c. Hongrie* (requête n° 37138/14), 12 janvier 2016.

104. Voir l'alerte « La loi sur les agrégateurs d'information sape la liberté des médias en ligne » en date du 16 juin 2016, sur la plateforme.

Le phénomène des « fausses nouvelles »

Au cours du deuxième semestre de 2016, en particulier dans le contexte du référendum organisé par le Royaume-Uni sur le maintien dans l'Union européenne et de l'élection présidentielle aux États-Unis, l'opinion publique et le monde politique se sont inquiétés de la propagation massive en ligne d'informations délibérément trompeuses et fausses.

Les informations fausses, les rumeurs et la propagande ont toujours existé et ont toujours été particulièrement présentes dans les contextes politiquement chargés, par exemple avant des élections. Cependant, de nos jours, de telles informations peuvent être produites et propagées via internet avec une grande rapidité, en particulier par le biais de plateformes de médias sociaux, généralement sans procédure de vérification préalable de l'exactitude et sans contrôle éditorial. Les sources sont souvent anonymes et la diffusion est automatique, notamment au moyen de robots sociaux qui, sous l'apparence de vraies personnes, sont utilisés pour attribuer la mention « J'aime » à des informations fausses et les propager.

Il y a de bonnes raisons de s'inquiéter de la propagation instantanée et massive d'informations fausses et mensongères, mais il importe avant tout de situer le problème dans un contexte plus large. Le phénomène est symptomatique de la profonde défiance des citoyens à l'égard des médias. On observe un déclin du journalisme indépendant, précis et professionnel, alors que les médias traditionnels sont en train de perdre du terrain en termes de ressources financières et d'influence et que les médias sociaux s'imposent de plus en plus comme les principaux diffuseurs d'informations.

Cependant, les médias sociaux jouent un rôle de catalyseur dans l'exercice de la liberté d'expression et d'information et dans la promotion de la participation démocratique. Tant les médias traditionnels que les médias sociaux ont fait preuve d'une grande responsabilité face aux préoccupations exprimées au sujet des fausses informations. Plusieurs médias ont renforcé leur capacité de vérification des faits tandis que certains médias sociaux ont intensifié leur engagement en concevant et en déployant des outils qui permettent aux internautes de signaler les informations supposées fausses, dont l'exactitude est alors examinée par des organismes tiers de vérification des faits.

Toute réponse au défi posé par les fausses informations doit s'attaquer aux causes profondes du problème plutôt qu'à ses symptômes, et doit être soigneusement pesée pour ne pas entraver l'exercice légitime des droits de l'homme et la participation démocratique. Le Conseil de l'Europe travaille déjà sur le rôle particulier des médias sociaux en élaborant une recommandation au Comité des Ministres sur les intermédiaires d'internet. Ces travaux visent à définir un cadre pour les droits de l'homme et l'État de droit en ce qui concerne la relation entre les autorités de l'État et les intermédiaires. Le Comité des États parties à la Convention sur la cybercriminalité (STE n° 185, Convention de Budapest) œuvre pour faciliter la coopération entre les prestataires de services multinationaux et les services répressifs nationaux aux fins de l'obtention de renseignements sur les abonnés pour les comptes et les sites internet impliqués dans des activités criminelles. Par ailleurs, le Conseil de l'Europe est en train d'établir un cadre de partenariat avec les entreprises internet de premier plan, qui servira à travailler sur la propagation d'informations fausses et trompeuses.

Notre réponse inclut d'autres activités : la mise au point de « contre-narrations » qui remettent en question les informations douteuses et diversifient les points de vue relayés par les médias, y compris grâce au soutien de médias communautaires ainsi que par l'élaboration et l'organisation de programmes d'éducation à la citoyenneté numérique mettant l'accent sur la maîtrise des médias et de l'information et l'éducation aux droits de l'homme en vue d'aider les jeunes à développer l'esprit critique nécessaire pour pouvoir naviguer dans l'espace numérique.

CHAPITRE 3

LIBERTÉ DE RÉUNION ET LIBERTÉ D'ASSOCIATION



INTRODUCTION

Chapitre 3 – Liberté de réunion et liberté d'association

La liberté de réunion et d'association, protégée par l'article 11 de la Convention, est une expression fondamentale du pluralisme. Le droit, pour des personnes et des groupes, de se réunir et d'exprimer leur point de vue, quand bien même s'il s'agit d'idées impopulaires ou d'intérêts minoritaires, est un trait caractéristique d'une démocratie saine. La société civile a besoin de cette liberté pour défendre l'intérêt général, mettre au jour les violations des droits de l'homme et s'élever contre les abus de pouvoir.

■ La liberté de réunion et d'association n'est pas un droit absolu. Des restrictions sont possibles lorsque, par exemple, ce droit risque d'être exercé d'une manière qui menacerait les intérêts de la société dans son ensemble. Les autorités devraient néanmoins toujours veiller à ce que ces limites soient proportionnées et imposées de la façon la moins intrusive possible.

■ Le populisme ne reconnaît pas la nature universelle de la liberté de réunion et d'association. Les groupes et les activités qui prônent la cause populiste sont acceptés au motif qu'ils défendent la volonté du « peuple » ; tout opposant en revanche est jugé illégitime. Le populisme adopte donc une vision partielle en matière de liberté de réunion et d'association, en ce sens qu'il préserve ce droit pour certains, mais pas pour tous.

■ Les États membres du Conseil de l'Europe doivent mettre en place et préserver des cadres juridiques solides qui permettent l'exercice de la liberté de réunion et d'association pacifiques par tous, de manière effective et sans discrimination. Les lois trop restrictives ou qui octroient de vastes pouvoirs discrétionnaires aux pouvoirs publics doivent être évitées, car elles sont facilement détournées.

■ Outre la nécessité d'apporter les protections juridiques nécessaires, les gouvernements démocratiques sont tenus de créer un environnement favorable aux rassemblements pacifiques. Il importe de ne pas disperser systématiquement les rassemblements qui ne satisfont pas à toutes les exigences officielles, par exemple fournir une déclaration préalable aux autorités, mais qui ne causent aucun tort manifeste,

et de laisser les groupes concernés poursuivre leurs activités sans entraves.

■ Les autorités devraient placer la barre très haut lorsqu'elles décident de restreindre ou non l'activité des ONG, par exemple en raison d'inquiétudes quant à la sécurité publique. Toute limite doit être clairement nécessaire et la plus minimale possible, en prenant en compte d'autres considérations. Les États membres du Conseil de l'Europe devraient s'efforcer d'instaurer une culture qui conforte les ONG dans le fait que, quel que soit leur point de vue, l'État accorde de l'importance à leur contribution démocratique. Ces organisations doivent être libres de solliciter et de recevoir des financements, y compris de la part de donateurs institutionnels ou individuels établis dans d'autres États.

■ Les recommandations formulées dans le rapport de l'année dernière portaient sur l'élaboration de nouvelles lignes directrices « afin de garantir une participation constructive de la société civile aux décisions politiques », la possibilité, pour la société civile, de mieux faire entendre sa voix au sein de l'Organisation et la révision des lignes directrices relatives au statut participatif des OING.

■ Plusieurs mesures ont été prises pour mettre en œuvre ces recommandations. L'élaboration des lignes directrices a été inscrite au mandat du Comité européen sur la démocratie et la gouvernance. L'examen des pratiques et des normes en vigueur dans les États membres en matière de participation de la société civile aux décisions politiques est en cours.

■ Les lignes directrices révisées sur l'octroi du statut participatif aux OING ont été élaborées et seront présentées au Comité des Ministres au printemps.

■ Le rapport de l'année dernière formulait également des recommandations visant à aligner la législation, la réglementation et la pratique des États membres sur les normes du Conseil de l'Europe. Toutefois, peu de progrès ont été accomplis en termes de réforme de lois problématiques.

■ Les institutions du Conseil de l'Europe ont été informées par un nombre croissant de violations des libertés de réunion et d'association. Dans certains États, l'exercice de la liberté d'association est devenu plus difficile. Les ONG sont visées par certaines initiatives législatives, et l'imposition d'exigences excessives, d'obligations de déclaration ou de sanctions arbitraires vient freiner leurs activités. Une politique restrictive à l'égard des ONG, en particulier celles qui ont un rôle de sentinelle publique, est incompatible avec une démocratie pluraliste. Les ONG devraient être libres de solliciter et de recevoir des contributions de diverses sources, y compris de l'étranger ou d'organismes multilatéraux, sous réserve uniquement de la législation généralement applicable en matière de douane, de change et de blanchiment d'argent, et de celle sur le financement des élections et des partis politiques.

■ Pour tenir compte de tous ces développements, les critères d'évaluation de la liberté d'association ont été revus de manière à mieux rendre compte de la qualité du cadre juridique et de son application concrète.

■ Le rapport de l'année dernière formulait également une recommandation visant à revoir les normes applicables au financement étranger des ONG. Il s'agit là d'un thème très complexe et controversé, que la Commission de Venise a entrepris d'examiner. Une étude devrait paraître en 2017.

■ Dans plusieurs pays, il est fait état d'un recours excessif à la force par les forces de l'ordre au cours de manifestations, notamment à l'encontre de journalistes ou de personnel médical. La question de la sécurité des journalistes qui couvrent des manifestations publiques a été particulièrement mise en exergue dans le rapport de l'année dernière. La Commission de Venise et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (BIDDH/OSCE), en consultation avec la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, étudient actuellement la question, avec l'idée de la traiter dans le cadre de leurs lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique. Il s'agit d'une question délicate qui suppose de trouver le juste équilibre entre l'obligation, pour les autorités, de garantir la sécurité des journalistes et le droit, pour les journalistes, d'assurer librement et sans entraves la couverture de manifestations.

■ Pour toutes ces raisons, les recommandations de cette année visent à susciter un engagement ferme, public et sans faille des pouvoirs publics en faveur de l'exercice de la liberté de réunion et de la liberté d'association. Le Conseil de l'Europe est invité à jouer un rôle plus volontariste afin d'encourager les États à entreprendre non seulement des réformes juridiques, mais aussi, et surtout, à adopter des mesures concrètes pour renforcer l'application de la législation et de la réglementation.

LIBERTÉ DE RÉUNION

Chapitre 3 – Liberté de réunion et liberté d'association

1. Garanties juridiques et application favorable du droit

■ Le droit à la liberté de réunion pacifique, comme les libertés d'expression et d'association, est essentiel au fonctionnement de tout système démocratique. Les manifestations et les rassemblements publics doivent être considérés comme un élément normal dans une démocratie pluraliste. Les réunions peuvent servir diverses finalités, telles que l'expression de point de vues et la défense d'intérêts communs, la célébration, la commémoration, l'établissement d'un piquet de grève et la protestation, ou encore l'expression d'opinions diverses, impopulaires, choquantes ou minoritaires. Par conséquent, la protection de la liberté de réunion pacifique est capitale pour créer une société tolérante et pluraliste où les groupes ayant des convictions, des pratiques ou des politiques différentes peuvent coexister paisiblement.

■ La liberté de réunion n'est pas un droit absolu et peut faire l'objet de restrictions, lesquelles doivent cependant respecter les dispositions de l'article 11 de la Convention et celles de la plupart des constitutions nationales. Les États ont l'obligation non seulement de s'abstenir de toute ingérence indue dans l'exercice de la liberté de réunion, mais aussi de mettre en place les procédures et les mécanismes appropriés pour garantir à tous les citoyens, sans discrimination, la jouissance de ce droit dans la pratique.

■ Les pouvoirs publics peuvent exiger le respect de réglementations raisonnables et légitimes relatives aux manifestations publiques (telles que l'obligation de préavis), et imposer des sanctions en cas de manquement. Lorsque les règles sont volontairement contournées, il est logique de s'attendre à ce que les autorités réagissent. Toutefois, la Cour et la Commission de Venise ont souligné que le respect de ces réglementations ne doit pas être exigé de manière absolue. L'absence d'autorisation préalable, et donc l'« illégalité » de l'action, ne donne pas « carte blanche » aux autorités, qui restent soumises à l'exigence de proportionnalité visée à l'article 11 de la Convention. Les autorités devraient toujours choisir les moyens les moins intrusifs d'atteindre les objectifs légitimes

énoncés à l'article 11. Les restrictions applicables au contenu (visuel ou auditif) des messages ne devraient être autorisées que dans des situations extrêmes, par exemple s'il existe une menace imminente de violence. Les restrictions concernant la date et l'heure, le lieu ou la forme de la réunion ne devraient pas porter atteinte au message communiqué, et les solutions de remplacement proposées par les autorités devraient être raisonnables et respecter le principe selon lequel la réunion doit avoir lieu « à portée de vue et d'ouïe » du public cible.

■ Les lois relatives à la liberté de réunion qui autorisent les sanctions disproportionnées (pécuniaires ou autres) dans le cas d'infractions administratives – où aucune violence n'a été employée – sont un moyen particulièrement efficace de décourager les personnes susceptibles d'organiser des manifestations publiques pacifiques ou de participer à de telles manifestations.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ Il existe un fondement juridique adéquat pour l'exercice de la liberté de réunion, qui subordonne la possibilité de restreindre cette liberté au respect des principes de proportionnalité et de procédure appropriée.
- ▶ La mise en œuvre de la législation relative à la liberté de réunion repose sur une approche par principe favorable à la tenue de réunions.
- ▶ Les autorités administratives ne jouissent pas de pouvoirs discrétionnaires excessifs, ni ne s'arrogent de tels pouvoirs.
- ▶ La procédure se déroule conformément aux normes de bonne administration.
- ▶ La législation prévoit des sanctions pécuniaires et non pécuniaires proportionnées et non discriminatoires en cas de manquement à la législation sur la liberté de réunion.
- ▶ Des mécanismes de recours judiciaire effectif sont disponibles.

- Le nombre d'arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concluant à une violation de l'article 11 de la Convention en ce qui concerne la liberté de réunion est faible ou nul.

CONCLUSIONS

■ Dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe, la législation régissant la liberté de réunion est conforme aux normes de la Convention européenne des droits de l'homme. Les problèmes rencontrés résident principalement dans l'application des lois et des réglementations sur la liberté de réunion. Il existe une tendance à privilégier l'approche de « réglementation-sanction », et les rassemblements publics ne sont pas toujours considérés comme une composante normale d'une démocratie pluraliste, y compris, comme on a pu l'observer ces dernières années, dans des pays pouvant se targuer d'une longue tradition démocratique. Cette tendance a été accentuée ces dernières années par les mesures judiciaires et policières adoptées en rapport avec la lutte contre le terrorisme, qui a pour effet général de restreindre les libertés, y compris la liberté de réunion pacifique.

■ Les pays cités ci-après illustrent les déficiences relevées dans divers rapports du Conseil de l'Europe, que l'on relève également, dans une certaine mesure, dans d'autres États membres du Conseil de l'Europe.

Cadre juridique

■ Dans certains États, la liberté de réunion est toujours réglementée d'une façon qui se traduit souvent par son déni *de facto*. La tendance à privilégier l'approche de « réglementation-sanction » se traduit par un renforcement de la réglementation, du contrôle et des barrières bureaucratiques.

■ En Ukraine, aucune loi spécifique sur la liberté de réunion n'a encore été adoptée. Ce *vide* législatif perdure depuis plus de deux décennies maintenant¹⁰⁵. En

Fédération de Russie, depuis 2012, le cadre juridique régissant la liberté de réunion est progressivement devenu plus restrictif. Un certain nombre de lois restrictives, qui imposent des limitations aux droits à la liberté d'association, d'expression et de réunion, ont été promulguées et ont créé un climat peu propice à l'expression d'opinions divergentes ou de points de vue jugés offensants ou choquants par la majorité ou par les segments les plus conservateurs de la population. Des préoccupations ont aussi été exprimées à l'égard de la législation turque sur la lutte contre le terrorisme, qui s'est traduite par un environnement juridique global imposant des limitations indues à la liberté d'expression en général et à la liberté de réunion pacifique en particulier¹⁰⁶. La législation géorgienne qui interdit des réunions « spontanées » est elle aussi source de préoccupations¹⁰⁷. En Azerbaïdjan, des lacunes perdurent dans le cadre juridique régissant l'exercice de la liberté de réunion ainsi que dans son application¹⁰⁸, et l'Assemblée parlementaire a invité les autorités publiques du pays à modifier la législation en question conformément aux recommandations de la Commission de Venise et à appliquer pleinement et sans plus tarder les arrêts de la Cour, en particulier ceux concluant à des violations de la liberté d'association, de réunion ou d'expression¹⁰⁹.

Procédures de déclaration préalable par opposition aux procédures d'autorisation préalable

■ Les procédures de déclaration préalable prévues dans la loi ne sont pas appliquées conformément aux normes de la Convention, ce qui crée *de facto* une obligation d'autorisation préalable pour l'organisation de manifestations publiques. Dans l'affaire *Körtvélyessy c. Hongrie*¹¹⁰, la Cour a souligné que le fait de soumettre un événement public à une procédure de déclaration préalable, et même à une procédure d'autorisation préalable, ne porte pas atteinte en principe à l'essence du droit reconnu par l'article 11 de la Convention tant que la procédure vise à permettre aux autorités de prendre des mesures raisonnables et adéquates pour garantir le bon déroulement d'une réunion, d'un meeting ou d'un autre rassemblement. L'interdiction

105. Dans l'affaire *Vyerentsov group c. Ukraine*, n° 20372/11, la Cour a pointé du doigt un problème structurel, à savoir une lacune législative en matière de liberté de réunion présente dans le système juridique ukrainien depuis la fin de l'Union soviétique. En septembre 2016, la Cour constitutionnelle ukrainienne a jugé inapplicable le décret de 1988 sur la liberté de réunion, en raison de son incompatibilité avec l'article 39 de la Constitution. Jusqu'alors, les tribunaux locaux et les autorités locales avaient des vues divergentes sur l'applicabilité du décret en question. Deux projets de loi ont récemment été soumis à la Commission de Venise en vue d'une évaluation de leur conformité avec les normes internationales pertinentes. L'avis adopté par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH le 24 octobre 2016 conclut que les deux projets de loi, « dont la plupart des dispositions sont conformes aux normes internationales, constituent une réelle tentative de combler la lacune de la législation en matière de liberté de réunion » (CDL-AD(2016)030).

106. Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire, « Le fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie », 6 juin 2016 (Doc. 14078), à l'adresse : <https://goo.gl/vcXVvN>.

107. Commission de Venise, Avis final sur les modifications à la loi sur les réunions et les manifestations de la Géorgie, (CDL-AD(2011)029).

108. Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire, « Le fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan », 5 juin 2015 (Doc. 13801), à l'adresse : <https://goo.gl/DcW23G>.

109. Résolution 2096 (2016) de l'Assemblée parlementaire « Comment prévenir la restriction inappropriée des activités des ONG en Europe ? », à l'adresse : <https://goo.gl/8cckOw>.

110. *Körtvélyessy c. Hongrie*, n° 7870/10, arrêt du 5 avril 2016.

d'une manifestation pour des considérations liées à la circulation uniquement, comme dans l'affaire précitée, n'a pas établi un juste équilibre entre les droits des citoyens qui souhaitent exercer leur liberté de réunion et ceux des autres citoyens dont la liberté de circulation aurait pu être contrariée temporairement, voire pas du tout. La Cour a réitéré que « toute manifestation dans un lieu public est susceptible de causer un certain désordre pour le déroulement de la vie quotidienne ». Par ailleurs, l'imposition de lourdes exigences administratives aux organisateurs de réunions peut constituer une entrave dissimulée à la liberté de réunion pacifique et, de ce fait, être incompatible avec l'article 11 de la Convention.

■ Dans son rapport sur sa visite en Azerbaïdjan, le Commissaire aux droits de l'homme a réitéré ses préoccupations concernant la manière dont la loi sur la liberté de réunion continuait d'être appliquée en Azerbaïdjan en rapport avec la procédure de déclaration préalable¹¹¹.

Exercice de la liberté de réunion pacifique

■ Les autorités publiques devraient faire preuve d'une certaine tolérance pour les rassemblements pacifiques lorsque les manifestants ne se sont pas livrés à des actes de violence. Autrement, l'article 11 de la Convention serait vidé de son sens¹¹². L'illégalité d'un rassemblement public découlant du non-respect des procédures de déclaration ne saurait créer une obligation, pour les pouvoirs publics, d'intervenir automatiquement pour disperser le rassemblement en question. Une approche par principe favorable à la tenue de réunions devrait être appliquée.

■ La loi turque sur les réunions et les manifestations n'oblige pas les autorités à prendre en compte le caractère pacifique ou non d'une manifestation, ni la menace qu'elle représente ou non pour l'ordre public. En août 2016, à propos d'une manifestation tenue le 1^{er} mai 2008 à Istanbul et dispersée de façon violente par la police, la Cour a estimé que :

en l'espèce, les autorités ont fait preuve d'une absence totale de tolérance à l'égard des manifestants et (...) ont entravé, violemment de surcroît, le droit à la liberté de rassemblement pacifique des requérants, et ce en l'absence de tout besoin social impérieux de nature à justifier leur intervention¹¹³.

111. Voir le Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe faisant suite à sa visite en Azerbaïdjan, 6 août 2013, CommDH (2013)14.

112. *Oya Otaman c. Turquie*, n° 74552/01, arrêt du 5 décembre 2006 (définitif le 5 mars 2007); *Kórtvélyessy c. Hongrie*, n° 7870/10, arrêt du 5 avril 2016.

113. *Süleyman çebebi et autres c. Turquie*, n°s 37273/10, 38958/10, 38963/10, 38968/10, 38973/10, 38980/10, 38991/10, 38997/10, 39004/10, 39030/10, 39032/10, 39034/10, 39037/10, 39038/10, 39042/10, 39049/10, 39052/10 et 45052/10, arrêt définitif du 24 août 2016.

■ En mars 2015, les Délégués des ministres ont instamment invité :

les autorités turques à intensifier leurs efforts en vue d'amender la législation concernée, et en particulier la loi sur les réunions et les manifestations (n° 2911), afin d'établir en droit turc l'exigence d'évaluer la nécessité d'une ingérence dans le droit à la liberté de réunion, en particulier dans les situations où les manifestations se déroulent de manière pacifique et ne présentent pas de danger pour l'ordre public¹¹⁴.

■ Des préoccupations du même ordre ont été exprimées en ce qui concerne l'Azerbaïdjan. En février 2016, en relation avec une manifestation tenue en mai 2011 à Bakou et dispersée peu après son commencement, la Cour a estimé que :

la dispersion de la manifestation ainsi que l'arrestation et la condamnation des requérants ne pouvaient avoir pour effet que de les décourager de participer à des rassemblements politiques. Ces mesures étaient aussi fortement susceptibles de dissuader d'autres sympathisants de l'opposition et le public en général de prendre part à des manifestations et, plus généralement, à un débat politique ouvert¹¹⁵.

Lieu des réunions

■ Dans certains cas, les autorités administratives déplacent de manière déraisonnable les lieux des manifestations et proposent d'autres sites éloignés du centre-ville ou difficilement accessibles. Ces changements de lieu empêchent souvent la manifestation de faire passer le message voulu au public cible et constituent donc une ingérence disproportionnée dans l'exercice de la liberté de réunion pacifique.

■ Dans son avis sur les amendements de juin 2012 à la loi russe de 2004 relative aux réunions, la Commission de Venise a estimé que :

la loi russe relative aux réunions accorde aux autorités administratives une marge d'appréciation excessive pour imposer des restrictions aux réunions, par exemple en leur permettant de modifier la forme de l'événement public dans des buts (...) qui vont au-delà des buts légitimes prévus par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme.

■ Selon la Commission de Venise, « dans la mesure où elle fixe les sites à utiliser en principe pour tous les événements publics, la disposition relative aux sites spécialement désignés (...) entrave l'exercice du droit à la liberté de réunion plus qu'il ne le facilite et (...) est, de ce fait, incompatible avec les normes internationales »¹¹⁶.

114. Voir la 1222^e session du Comité des Ministres (12 mars 2015). La décision des Délégués porte sur 46 affaires concernant le recours excessif à la force en vue de disperser des manifestations illégales mais pacifiques (à voir à l'adresse: <https://goo.gl/n8Odv4>).

115. *Ibrahimov et autres c. Azerbaïdjan*, 69234/11, 69252/11 et 69335/11, arrêt du 11 février 2016 (définitif le 11 mai 2016).

116. Commission de Venise, Avis n° 686/2012, CDL-AD(2013)003.

■ Dans ses « Observations sur la situation des droits de l'homme en Azerbaïdjan », le Commissaire aux droits de l'homme a constaté que :

parmi les problèmes les plus fréquemment rencontrés figurent l'interdiction de manifester dans des lieux centraux et facilement accessibles et le recours persistant à la force pour disperser les manifestations, qui conduit à des arrestations et, parfois, à de lourdes sanctions.

■ Le Commissaire a réaffirmé que « les autorités devraient s'attacher à faciliter et à protéger les réunions publiques dans le lieu choisi par les organisateurs »¹¹⁷.

Restrictions fondées sur le contenu

■ Dans quelques cas, les pouvoirs publics imposent des restrictions fondées sur le contenu, y compris une interdiction totale des rassemblements, quand ils estiment que de tels rassemblements visent à promouvoir l'homosexualité. Certains pays continuent d'interdire les marches de la fierté homosexuelle¹¹⁸.

■ À leur 1273^e session, en décembre 2016, concernant l'exécution de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Alexeïev c. Russie*, les Délégués des Ministres ont :

exprim[é] (...) leur sérieuse préoccupation quant au fait qu'en dépit des mesures présentées, la situation n'atteste d'aucune amélioration, puisque le nombre d'événements publics autorisés continue d'être très limité : une seule demande d'organisation d'une réunion a été acceptée sur toutes les demandes déposées durant la dernière période examinée par le Comité (du 1^{er} octobre 2015 au 30 juin 2016) ; (...) [et par conséquent ont] invit[é] instamment les autorités à adopter toutes les mesures supplémentaires nécessaires pour veiller à ce que la pratique des autorités locales et des tribunaux se développe afin de garantir le respect du droit à la liberté de réunion et la protection contre la discrimination, y compris en veillant à ce que la loi sur la « propagande des relations sexuelles non traditionnelles » parmi les mineurs ne constitue pas un obstacle abusif à l'exercice effectif de ces droits¹¹⁹.

117. Voir les « Observations du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur la situation des droits de l'homme en Azerbaïdjan », 23 avril 2014, CommDH(2014)10.

118. Voir la déclaration du Commissaire aux droits de l'homme sur l'interdiction de la Marche des fiertés d'Istanbul (20 juin 2016).

119. 1273^e session du Comité des Ministres, CM/Del/Dec(2016)1273/H46-23. Voir également l'affaire *Alexeïev c. Russie*, requêtes nos 4916/07, 25924/08 et 14599/09, 21 octobre 2010, dans laquelle la Cour a estimé que l'interdiction d'événements organisés par des groupes LGBT « ne répondait pas à un besoin social impérieux et n'était donc pas nécessaire dans une société démocratique ». Voir également l'Avis 707/2012 de la Commission de Venise (CDL-AD(2013)22, 18 juin 2013) sur l'interdiction de la « propagande de l'homosexualité » à la lumière de la législation récente dans certains États membres du Conseil de l'Europe.

■ En relation avec l'exécution de l'arrêt rendu dans l'affaire *Identoba c. Géorgie*¹²⁰, les Délégués des Ministres ont invité les autorités à fournir des informations complémentaires sur l'impact pratique de ces mesures et sur d'éventuelles mesures supplémentaires qu'elles envisagent de prendre, compte tenu des conclusions du dernier rapport de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) sur la Géorgie¹²¹.

■ En Fédération de Russie, la série d'amendements contre l'extrémisme (la loi Yarovaya) récemment adoptée prévoit aussi des restrictions aux pratiques religieuses et interdit la plupart des « activités missionnaires », dont le prosélytisme, le prêche, la prière ou la diffusion de matériels religieux en dehors de « lieux spécifiés ». À ce sujet, des Témoins de Jéhovah font l'objet de poursuites pour activité « extrémiste », une activité qui semble en fait se limiter à la présence à des services religieux et à la pratique de leur foi¹²².

Arrestation ou détention préventive

■ La pratique consistant à empêcher une ou plusieurs personnes de participer à une réunion par différents moyens, y compris l'arrestation et la détention, n'est pas nouvelle en soi, mais semble être utilisée de façon plus fréquente ces derniers temps. Le refus de permettre à une personne de voyager aux fins de prendre part à une réunion équivaut à une immixtion dans le droit à la liberté de réunion de cet individu¹²³. La Cour a statué que l'arrestation et la détention de personnes pour les empêcher de participer à une réunion doivent être considérées comme illégales au sens de l'article 5, paragraphe 1, alinéa c, et, partant au sens de l'article 11, paragraphe 2, de la Convention. L'Assemblée a invité les États membres du Conseil de l'Europe « à s'abstenir de placer des personnes en détention administrative pour les empêcher de participer à des manifestations pacifiques »¹²⁴.

120. *Identoba et autres c. Géorgie* (n° 73235/12, 12 mai 2015), affaire dans laquelle la Cour a statué que les autorités avaient failli à l'obligation de veiller à ce que la marche du 17 mai 2012 (Journée internationale contre l'homophobie) puisse se dérouler pacifiquement, en prenant des mesures suffisantes pour contenir des contre-manifestants homophobes et violents, et qu'il y avait par conséquent eu violation de l'article 11.

121. Rapport de l'ECRI adopté le 8 décembre 2015 et publié le 1^{er} mars 2016.

122. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, commission de suivi, AS/Mon(2016) 29, 11 octobre 2016, à l'adresse : <https://goo.gl/9eBHbB>.

123. *Kasparov et autres c. Russie*, 21613/07, paragraphe 84, 3 octobre 2013 ; *Kasparov c. Russie*, no 53659/07, paragraphe 66, 11 octobre 2016 (non définitif) ; et *Huseynli et autres c. Azerbaïdjan*, nos 67360/11, 67964/11 et 69379/11, paragraphes 84 à 97, 11 février 2016.

124. Résolution 2116 (2016) de l'Assemblée parlementaire « Empêcher de toute urgence les violations des droits de l'homme lors des manifestations pacifiques », paragraphe 7.7, à l'adresse : <https://goo.gl/lpdW9m>.

Sanctions

■ Dans certains pays, la législation prévoit des sanctions pécuniaires et non pécuniaires disproportionnées en cas de non-conformité aux dispositions de la loi sur la liberté de réunion. Des peines sévères continuent d'être requises ou infligées à des manifestants pacifiques.

■ En ce qui concerne la législation de la Fédération de Russie, dans son Avis n° 686/2012, la Commission de Venise a recommandé « de réviser et d'alléger considérablement les peines applicables en cas d'infraction à la loi relative aux réunions »¹²⁵.

■ Dans sa Résolution 2116 (2016) de mai 2016 intitulée « Empêcher de toute urgence les violations des droits de l'homme lors des manifestations pacifiques », l'Assemblée a constaté avec préoccupation les récentes restrictions légales imposées au droit à la liberté de réunion en Fédération de Russie, avec la modification de la loi relative aux rassemblements publics qui autorise le placement en détention de toute personne participant à une réunion publique non autorisée. Les modifications de 2014 de la loi relative aux rassemblements publics autorisent en effet un tel placement en détention et engagent la responsabilité pénale de toute personne considérée comme ayant enfreint la loi plus de deux fois en 180 jours. Les modifications prévoient aussi de nouvelles sanctions administratives en cas de violation des règles de réunion. Le cadre juridique s'est détérioré avec l'adoption de la série récemment signée d'amendements contre l'extrémisme, en vertu de laquelle le fait d'encourager la population à prendre part à des « émeutes » est devenu une infraction passible de cinq à dix années de prison.

■ Dans l'affaire *Frumkin c. Russie*¹²⁶, la Cour a estimé que l'arrestation, la détention et la condamnation administrative subséquente du requérant ainsi que le nombre élevé d'arrestations étaient susceptibles de dissuader d'autres sympathisants de l'opposition et le public en général de prendre part à des manifestations et, plus généralement, à un débat politique ouvert¹²⁷.

■ Dans son rapport sur sa visite en Azerbaïdjan, le Commissaire aux droits de l'homme a fait part de ses préoccupations au sujet du « durcissement des amendes et [du] recours à la détention administrative

contre ceux qui organisent des rassemblements publics " non autorisés " ou qui y participent »¹²⁸.

■ Après leur visite en République de Moldova, du 27 au 29 juin 2016, les corapporteurs de l'Assemblée parlementaire pour le suivi de ce pays ont exprimé des inquiétudes au sujet de l'arrestation, le 5 mai 2016, pour « troubles à l'ordre public à grande échelle », de quatre membres de la plate-forme « Dignité et vérité » qui avaient participé à une grande manifestation le 24 avril.

■ Dans l'affaire *Gülcü c. Turquie*¹²⁹ portant sur la condamnation en Turquie d'un mineur pour participation à une manifestation illégale au cours de laquelle il avait jeté des pierres en direction de policiers, la Cour a estimé que l'arrestation, la détention et l'incarcération d'un mineur ne doit être qu'une mesure de dernier ressort et doit être d'une durée aussi brève que possible.

Recours

■ Plusieurs cas ont été recensés où les mécanismes de recours judiciaire ne sont pas effectifs, ni les normes respectées en matière de procès équitable. Dans l'affaire *Navalnyy et Yashin c. Russie*, la Cour a estimé que les procédures administratives engagées à l'encontre des requérants, prises dans leur ensemble, violaient le droit à un procès équitable protégé par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention¹³⁰. Dans son rapport sur sa visite en Azerbaïdjan, le Commissaire aux droits de l'homme s'est inquiété des indications de non-respect des normes procédurales dans les poursuites intentées contre des participants à des « manifestations non autorisées »¹³¹.

2. Conduite appropriée des autorités lors des manifestations publiques

■ Les interventions des forces de l'ordre lors de réunions doivent être guidées par les principes de la légalité, de la nécessité, de la proportionnalité et de la non-discrimination. L'État a l'obligation positive

125. Commission de Venise, Avis n° 686/2012, CDL-AD(2013)003, *op. cit.*

126. *Frumkin c. Russie*, requête n° 74568/12, arrêt du 5 janvier 2016.

127. Voir aussi *Yaroslav Belousov c. Russie*, n° 2653/13 et 60980/14, arrêt du 4 octobre 2016 (demande de renvoi devant la Grande Chambre, en suspens).

128. Voir le Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe faisant suite à sa visite en Azerbaïdjan, rendu public le 6 août 2013, (2013)14, *op. cit.* Voir également les Observations du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur la situation des droits de l'homme en Azerbaïdjan, 23 avril 2014, (2014)10, *op. cit.*, dans lesquelles le Commissaire s'est déclaré préoccupé par le fait que, le 17 mars 2014, 8 des 18 personnes arrêtées en relation avec les manifestations de janvier 2013 ont été condamnées à des peines d'emprisonnement comprises entre deux ans et demi et huit ans, tandis que 8 autres personnes ont été condamnées à des peines avec sursis, puis libérées.

129. *Gülcü c. Turquie*, 17526/10, 19 janvier 2016.

130. *Navalnyy et Yashin c. Russie*, *op. cit.*

131. Voir le Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe faisant suite à sa visite en Azerbaïdjan, rendu public le 6 août 2013, CommDH(2013)14.

de prendre des mesures appropriées, opportunes et raisonnables pour veiller à ce que les réunions pacifiques se déroulent sans que les participants aient à craindre de violence physique. Les participants doivent être protégés de toute tentative de perturbation de la réunion par des personnes ou des groupes.

■ Le contrôle des foules et le maintien de l'ordre lors des manifestations publiques sont un exercice difficile qui exige une ferme volonté du gouvernement de respecter les droits des participants ainsi qu'une conduite professionnelle des représentants de l'ordre. Ces derniers devraient être formés aux techniques de gestion des foules pour réduire au minimum les risques de blessures physiques au cours des manifestations, et il convient également de les sensibiliser à leurs responsabilités pour faciliter l'exercice de la liberté de réunion. Tout usage de la force doit être proportionné aux menaces réelles que présente la situation. Les forces de l'ordre devraient avoir à leur disposition tout un éventail de réponses permettant un usage différencié et proportionné de la force. Les informations relatives à la législation et à la réglementation qui régissent l'action de la police à l'égard des manifestations devraient être accessibles au public¹³².

■ Comme l'a déclaré le Commissaire aux droits de l'homme, les comportements répréhensibles des représentants de l'ordre constituent une menace directe pour l'État de droit. Si la force est employée de manière illicite ou disproportionnée, des poursuites devraient être engagées au civil et/ou au pénal. Des enquêtes efficaces, indépendantes et rapides devraient être menées dès lors que des participants à une manifestation sont blessés physiquement ou tués par des représentants de l'ordre. Un système d'identification des agents des forces de l'ordre, surtout de la police antiémeute, devrait être établi afin de les rendre comptables de leurs actes lors des réunions¹³³.

■ Les arrestations arbitraires de manifestants pacifiques sont contraires aux dispositions de l'article 11 de la Convention. L'imposition de sanctions arbitraires et excessivement sévères a un effet dissuasif sur les manifestations publiques.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ L'État veille à la gestion effective de la sécurité publique lors des manifestations.
- ▶ L'usage excessif de la force est évité.

- ▶ Les représentants de l'ordre sont tenus pour responsables en cas de pratiques abusives.
- ▶ L'accès aux réunions est garanti aux professionnels des médias.
- ▶ Le nombre d'arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concluant à une violation de l'article 11 de la Convention en ce qui concerne la liberté de réunion est faible ou nul.

CONCLUSIONS

■ Diverses sources du Conseil de l'Europe confirment que le recours excessif à la force et les mauvais traitements par les représentants de l'ordre, ainsi que l'impunité de ceux-ci, sont des pratiques qui demeurent profondément ancrées dans certains États membres.

■ Les pays cités ci-après illustrent les déficiences relevées dans divers documents du Conseil de l'Europe; ces déficiences peuvent être décrites et classées comme suit.

Force excessive

■ Les forces de l'ordre continuent de recourir excessivement à la force pour disperser des manifestations et arrêter des manifestants pacifiques. En mai 2016, l'Assemblée a appelé les États membres :

à réglementer l'utilisation de gaz lacrymogène et d'autres armes « moins létales » de façon plus rigoureuse, afin d'intégrer des garanties plus adaptées et plus efficaces pour minimiser les risques de décès et de blessures découlant de leur utilisation normale et abusive, et d'accidents qui peuvent être évités¹³⁴.

■ Le Commissaire aux droits de l'homme a relevé : que dans trois arrêts rendus contre l'Azerbaïdjan, la Cour a estimé que l'usage excessif de la force par les représentants de l'ordre à l'encontre des requérants au cours de manifestations emportait violation de l'article 3 de la Convention (interdiction des traitements inhumains ou dégradants)¹³⁵.

■ En mars 2015, les Délégués des Ministres ont demandé aux autorités turques de « consolider les différentes réglementations régissant la conduite des forces de l'ordre et établissant les normes relatives au recours à la force lors de manifestations », et de veiller « à ce que la législation pertinente exige que tout recours à la force par les forces de l'ordre lors de manifestations soit proportionné et prévoie un recours adéquat *ex post facto* pour contrôler la nécessité, la

132. Voir l'article du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe intitulé « Les violences policières – Une menace grave pour l'État de droit », 25 février 2014.

133. Résolution 2116 (2016) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe « Empêcher de toute urgence les violations des droits de l'homme lors des manifestations pacifiques », 27 mai 2016, paragraphe 7.10, à l'adresse : <https://goo.gl/lpdW9m>.

134. *Ibid.*, paragraphe 7.3.

135. Voir le Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe faisant suite à sa visite en Azerbaïdjan, rendu public le 6 août 2013, CommDH(2013)14.

proportionnalité et le caractère raisonnable d'un tel recours à la force »¹³⁶.

■ En septembre 2015, la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire a noté que les mouvements de protestation de juin 2015 à Erevan ont été dispersés par la police qui aurait fait un usage excessif de la force, et que, malgré la libération ultérieure de toutes les personnes interpellées, les allégations de recours excessif à la force devaient faire l'objet d'une enquête de la part des autorités¹³⁷. Par ailleurs, la commission de suivi a pris note de la coopération des manifestants avec la police, qui a permis d'apaiser les tensions lors des manifestations organisées par la suite. Après enquête, le gouvernement a limogé le chef de la police d'Erevan et a sanctionné une vingtaine de policiers pour ne pas avoir empêché les agressions contre des manifestants et des journalistes.

■ Dans l'affaire *Frumkin c. Russie*, la Cour a souligné que la communication de la police avec les chefs de file d'une réunion est un aspect essentiel de l'obligation positive, qu'impose l'article 11 à l'État, de veiller à un déroulement pacifique de la réunion, de défendre l'ordre et d'assurer la sécurité de tous¹³⁸.

■ Dans son rapport sur sa visite en Espagne, le Commissaire a souligné que :

les rapports faisant état d'un recours excessif à la force par les représentants de l'ordre lors des manifestations contre l'austérité de 2011 et 2012 mettent au jour l'existence de problèmes graves et persistants en matière de droits de l'homme concernant les actes des forces de l'ordre espagnoles¹³⁹.

■ En octobre 2016, la commission de suivi a fait part de sa préoccupation au sujet de la loi fédérale portant modification de certains textes législatifs de la Fédération de Russie, qui établit le fondement juridique de l'utilisation par le Service fédéral de sécurité (FSB) d'équipements militaires, d'armes et de « moyens spéciaux ». Cette loi, qui a été promulguée par le Président Poutine le 30 décembre 2015, permettrait au FSB d'ouvrir le feu sur la foule dans certaines circonstances précises et éventuellement sans avertissement. Le Conseil présidentiel russe des

droits de l'homme lui-même a appelé le Président à ne pas donner effet à ces dispositions¹⁴⁰.

■ Des préoccupations du même ordre ont été exprimées au sujet de la Grèce¹⁴¹.

Recours excessif à la force contre des professionnels des médias et des personnels médicaux

■ Les médias ont un rôle de « chiens de garde » en relation avec la tenue de réunions. Dans son arrêt relatif à l'affaire *Pentikäinen c. Finlande*, la Cour a souligné :

que les médias jouent un rôle crucial en matière d'information du public sur la manière dont les autorités gèrent les manifestations publiques et maintiennent l'ordre. (...) leur présence garantit que les autorités pourront être amenées à répondre du comportement dont elles font preuve à l'égard des manifestants et du public en général lorsqu'elles veillent au maintien de l'ordre dans les grands rassemblements, notamment des méthodes employées pour contrôler ou disperser les manifestants ou maintenir l'ordre public. En conséquence, toute tentative d'éloigner des journalistes des lieux d'une manifestation doit être soumise à un contrôle strict¹⁴².

■ Les journalistes ou les personnels médicaux – pourtant clairement identifiables par leurs vêtements – ont été victimes de recours excessif à la force lors de missions en Arménie¹⁴³, Azerbaïdjan¹⁴⁴, Turquie et Ukraine¹⁴⁵.

■ Citant une étude de droit comparé, la Cour indique qu'aucun des 34 États membres du Conseil de l'Europe examinés ne prévoit de régime spécial en matière d'arrestation, de détention et de condamnation des journalistes qui couvrent des manifestations publiques. Douze États membres invitent les représentants des médias qui couvrent des événements à s'identifier comme tels pour qu'on les distingue des autres participants. Cependant, si la distinction ainsi opérée vise à permettre et à faciliter le travail des

136. 1222^e session du Comité des Ministres, CM/Del/Dec(2015)1222/20. Voir aussi Doc. 13864 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, à l'adresse : <https://goo.gl/eJNttV>.

137. Doc. 13868 de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 14 septembre 2015, paragraphe 28, à l'adresse : <https://goo.gl/aHbEC1>. Voir également le Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, A/HRC/32/36/Add.3, 16 juin 2016, paragraphes 476 à 479.

138. *Frumkin c. Russie*, n° 74568/12, 5 janvier 2016.

139. Voir le Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe faisant suite à sa visite en Espagne, 9 octobre 2013 (CommDH(2013)18).

140. Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, AS/Mon(2016) 29, 11 octobre 2016.

141. Doc. 13864 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *op. cit.*, annexe 1, partie II.6 (Grèce). Il est fait référence aux incidents survenus lors des manifestations qui ont eu lieu à Athènes en mai et en juin 2011, ainsi qu'en avril 2012 et en novembre 2014.

142. *Pentikäinen c. Finlande*, n° 11882/10, arrêt [GC] du 20 octobre 2015, paragraphe 89.

143. Voir Doc. 13868 de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 14 septembre 2015, paragraphe 28, à l'adresse : <https://goo.gl/aHbEC1>.

144. Voir le Rapport du Commissaire aux droits de l'homme faisant suite à sa visite en Azerbaïdjan, rendu public le 6 août 2013, CommDH(2013)14, paragraphe 14.

145. Voir l'article du Commissaire aux droits de l'homme intitulé « Les violences policières – Une menace grave pour l'État de droit », *op. cit.* : « En Ukraine comme en Turquie, la police a pris pour cibles, à de multiples reprises, des journalistes et des personnels médicaux pourtant clairement identifiables par leurs vêtements. »

journalistes, elle n'a pas pour effet de leur conférer une quelconque immunité¹⁴⁶.

■ En mai 2016, l'Assemblée parlementaire a appelé les États membres « à respecter pleinement le droit à la liberté d'expression des journalistes qui assurent la couverture des manifestations et à protéger le personnel médical qui dispense une assistance aux manifestants. »¹⁴⁷.

■ Plusieurs pays disposent de règles ou de lignes directrices sur l'interaction de la police avec les médias, la garantie de l'accès de la presse aux manifestations et la protection des journalistes. En Grèce, une décision du chef de la police impose aux agents de ce corps d'« assurer autant que possible la protection et la sécurité des représentants des médias ». En Espagne, le ministère de l'Intérieur et la Fédération des associations de journalistes d'Espagne (FAPE) ont signé un accord de coopération relatif à l'identification des journalistes couvrant les situations susceptibles de nécessiter l'intervention des forces de l'ordre. En Russie, la loi fédérale sur les médias garantit l'accès de la presse aux manifestations et prévoit des zones protégées pour la presse. Le Luxembourg et la Suède ont adopté, à l'usage des forces de l'ordre, des lignes directrices visant à améliorer la communication entre les médias et la police ainsi que l'accès des médias au théâtre des événements. En République de Moldova, la loi garantit aux médias le droit d'un libre accès aux réunions publiques, droit que doivent assurer les organisateurs de la réunion et les autorités.

Protection des manifestants contre la violence

■ Certaines autorités publiques faillissent à leur obligation positive de protéger les manifestants contre la violence. Dans l'affaire *Identoba et autres c. Géorgie*¹⁴⁸, la Cour a estimé que les forces de l'ordre n'avaient pas protégé comme elles le devaient les requérants contre des attaques de particuliers lors d'un défilé organisé par une association de défense des droits des personnes LGBT.

Absence de recours effectif

■ Dans certains États membres, il n'existe toujours pas de voies de recours effectives en cas de violation du droit à la liberté de réunion par des représentants de l'ordre, et les enquêtes sur les manquements des forces de l'ordre dans le cadre de rassemblements sont rares ou inefficaces.

■ En mars 2015, les Délégués des ministres ont :

réitéré leur appel aux autorités turques pour qu'elles prennent les mesures requises afin que les autorités et

les tribunaux agissent avec célérité et diligence dans le cadre des enquêtes et des procédures pénales sur des allégations de mauvais traitements diligentées à l'encontre des forces de l'ordre, dans le respect des normes de la Convention et de manière à assurer que tous les responsables aient à répondre de leurs actes, y compris les policiers gradés¹⁴⁹.

■ Des préoccupations du même ordre ont été exprimées au sujet de la Géorgie, de l'Espagne¹⁵⁰, de la Pologne, de l'Azerbaïdjan¹⁵¹ et de la Russie¹⁵². Dans l'affaire *Identoba et autres c. Géorgie*, la Cour a statué que les autorités nationales n'avaient pas ouvert d'enquête complète ni efficace sur les circonstances de l'incident concernant l'ensemble des requérants. Dans son rapport sur sa visite en Espagne, le Commissaire aux droits de l'homme s'est déclaré préoccupé par les amnisties accordées par le gouvernement, y compris dans le cas de graves violations des droits de l'homme, et a regretté que la détention au secret par la Guardia Civil continue de donner lieu à de nombreuses violations des droits de l'homme – notamment des mauvais traitements – malgré les recommandations formulées de longue date par plusieurs institutions internationales des droits de l'homme¹⁵³.

■ De même, dans son rapport sur la Grèce, le Commissaire aux droits de l'homme a relevé avec préoccupation que :

les allégations de torture et d'autres formes de mauvais traitements infligés par des membres des forces de l'ordre ne semblent pas faire l'objet d'enquêtes approfondies par les tribunaux et les cas de tels manquements sont, d'une manière générale, demeurés impunis ou alors ont été sanctionnés par des peines excessivement légères, au niveau administratif (disciplinaire) mais aussi, et surtout, au niveau pénal¹⁵⁴.

149. CM/Del/Dec(2015)1222/20, *op. cit.* Voir également le Rapport du Commissaire faisant suite à sa visite en Turquie, rendu public le 26 novembre 2013, CommDH(2013)24, dans lequel il a estimé que le problème de l'impunité des représentants de l'ordre ayant commis des violations des droits de l'homme est profondément ancré en Turquie, ce qui limite gravement sa capacité à s'attaquer aux causes profondes de ces violations. Voir également AS/Mon(2014)18rev, Dialogue post-suivi avec la Turquie, Note d'information du rapporteur sur sa visite d'information à Istanbul, Ankara et Eskişehir (26-29 mai 2014).

150. Voir le Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe faisant suite à sa visite en Espagne, rendu public le 9 octobre 2013, CommDH(2013)18.

151. Voir les « Observations du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur la situation des droits de l'homme en Azerbaïdjan », 23 avril 2014, (2014)10.

152. Voir *Navalnyy et Yashin c. Russie*, *op. cit.*, et *Nemtsov c. Russie*, requête n° 1774/11, arrêt du 31 juillet 2014.

153. CommDH(2013)18, *op. cit.*

154. Voir le Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe faisant suite à sa visite en Grèce, du 28 janvier au 1^{er} février 2013 (CommDH(2013)6, paragraphe 109); voir aussi la lettre du Commissaire adressée au ministre délégué de l'Intérieur et au ministre de la Justice grecs, 25 juillet 2016.

146. *Ibid.*, paragraphes 57 à 59.

147. Résolution 2116(2016) de l'Assemblée parlementaire « Empêcher de toute urgence les violations des droits de l'homme lors des manifestations pacifiques », 27 mai 2016, paragraphe 7.11.

148. Requête n° 73235/12, arrêt du 12 mai 2015.

LIBERTÉ D'ASSOCIATION

Chapitre 3 – Liberté de réunion et liberté d'association

La liberté d'association est un droit humain fondamental qui joue un rôle crucial dans le fonctionnement d'une démocratie et constitue une condition essentielle à l'exercice des autres droits de l'homme. Les associations jouent un rôle important dans la réalisation des objectifs d'intérêt général, et sont indispensables à la protection des droits de l'homme¹⁵⁵. Leur action va du lobbying pour l'amélioration des soins de santé à la protection de l'environnement, en passant par la promotion de l'éducation pour tous, la fourniture d'une aide humanitaire ainsi que la garantie et la protection des droits civils et politiques fondamentaux. Les organisations non gouvernementales (ONG), en particulier celles qui défendent les droits de l'homme, jouent un rôle important dans le contrôle public des actions de l'État et dans la mise au jour de violations des droits de l'homme. Elles sont plus vulnérables et, à ce titre, nécessitent une protection renforcée. Par conséquent, la manière dont la législation nationale consacre la liberté d'association et l'application concrète de cette législation par les autorités sont révélatrices de l'état de la démocratie dans un pays.

■ Une politique restrictive à l'égard des ONG, en particulier celles qui jouent un rôle de « chiens de garde », est incompatible avec une démocratie pluraliste, laquelle doit garantir l'activité de toutes les ONG, sans intervention indue dans leur fonctionnement interne. Ainsi, une ONG peut faire campagne en faveur de la transformation des structures juridiques ou constitutionnelles de l'État à condition que les moyens utilisés à cette fin soient à tous égards légaux et démocratiques, et que le changement proposé soit lui-même compatible avec les principes démocratiques fondamentaux.

■ Les lois et les pratiques indûment restrictives ont un effet dissuasif sur l'exercice des droits ainsi qu'un effet négatif majeur sur la liberté d'association et la

démocratie elle-même. Les préoccupations légitimes telles que la protection de l'ordre public ou la prévention de l'extrémisme, du terrorisme et du blanchiment d'argent ne sauraient justifier le contrôle des ONG ou la restriction de leur capacité à s'acquitter de leur fonction légitime de surveillance, notamment la défense des droits de l'homme.

■ Il est donc essentiel que les États commencent par mettre en place un cadre juridique pour un exercice sans entrave de la liberté d'association, puis appliquent ce cadre et créent un environnement par principe favorable à la liberté de former et de gérer une association. Il s'agit notamment de mettre en place un cadre juridique favorable à l'enregistrement et au fonctionnement des ONG, ainsi que des mécanismes pérennes de dialogue et de consultation entre la société civile et les autorités publiques. Cela implique par ailleurs qu'afin de mener à bien leurs activités, les ONG devraient pouvoir solliciter et recevoir librement des contributions :

non seulement des autorités publiques de leur propre État, mais aussi de donateurs institutionnels ou individuels, d'un autre État ou d'organismes multilatéraux, sous réserve uniquement de la législation généralement applicable en matière de douane, de change et de blanchiment d'argent, et de celle sur le financement des élections et des partis politiques¹⁵⁶.

■ En raison de la vulnérabilité des ONG qui œuvrent pour la défense des droits de l'homme, des instruments spéciaux qui codifient les normes applicables aux défenseurs des droits de l'homme ont été adoptés ces dernières décennies, tant au niveau européen qu'à l'échelle mondiale¹⁵⁷.

155. Dans sa Recommandation CM/Rec(2007)14 sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, du 10 octobre 2007, le Comité des Ministres a souligné « la contribution essentielle qu'apportent les organisations non gouvernementales (ONG) au développement et à la réalisation de la démocratie et des droits de l'homme, en particulier à travers la sensibilisation du public et la participation à la vie publique, en veillant à la transparence et à la nécessité de rendre compte pour les autorités publiques et (...) la contribution tout aussi importante des ONG à la vie culturelle et au bien-être social des sociétés démocratiques » (paragraphe 2 du préambule).

156. *Ibid.* Voir également les *Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association*, de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, principe 7, à l'adresse : <https://goo.gl/pgFdYb>.

157. La Déclaration du Comité des Ministres sur l'action du Conseil de l'Europe pour améliorer la protection des défenseurs des droits de l'homme et promouvoir leurs activités, du 6 février 2008, a souligné la contribution des défenseurs des droits de l'homme à la protection et promotion des droits de l'homme, et a appelé les États « à créer un environnement propice au travail des défenseurs des droits de l'homme, en permettant aux individus, groupes et associations d'exercer librement des activités, légalement et conformément aux standards internationaux, afin de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et libertés fondamentales, sans restrictions qui ne soient autorisées par la Convention européenne des droits de l'homme » (paragraphe 2(i)).

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ L'exercice sans entrave de la liberté d'association n'est pas subordonné à l'enregistrement.
- ▶ Il existe un fondement juridique approprié pour l'enregistrement des ONG qui limite les restrictions à cet enregistrement afin de respecter le principe de proportionnalité et de procédure adéquate.
- ▶ La législation est précise et spécifique et son application est prévisible.
- ▶ L'interdiction ou la dissolution d'associations est une mesure de dernier ressort.
- ▶ Les sanctions en cas de non-respect de la législation sont prévisibles et proportionnées, et ne sont pas appliquées d'une manière arbitraire et discriminatoire.
- ▶ L'application de la législation relative à la liberté d'association admet par principe la légalité de la création, des objectifs et des activités des associations.
- ▶ Les autorités administratives ne jouissent pas de pouvoirs discrétionnaires excessifs et les procédures se déroulent conformément aux normes de bonne administration.
- ▶ Des mécanismes de recours judiciaire effectif sont disponibles.
- ▶ Les ONG sont libres d'exprimer leurs opinions à travers leurs objectifs et leurs activités, sans entrave ni conséquence négative.
- ▶ Les ONG ont le droit de participer au débat politique et public, que leur point de vue concorde ou non avec celui du gouvernement.
- ▶ Les ONG ont le droit de prôner de manière pacifique des modifications de la législation.
- ▶ Les associations sont libres de solliciter, de recevoir et d'utiliser des ressources financières, matérielles et humaines, que ces ressources soient nationales, étrangères ou internationales, aux fins de mener à bien leurs activités, sous réserve de respecter les exigences légales conformément aux normes internationales.
- ▶ Le financement public est accessible et octroyé de manière non discriminatoire.

CONCLUSIONS

■ Ces dernières années, des législations et des réglementations restrictives ont fait l'objet de vives critiques de la part du Secrétaire Général, de la Commission de Venise, du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et de la Conférence des organisations internationales non

gouvernementales. Les ONG se heurtent à différents obstacles qui compliquent leur création, leur fonctionnement et leur financement. L'approche dite de « réglementation-sanction » est privilégiée ; elle se traduit par des procédures d'enregistrement longues et contraignantes, des exigences administratives supplémentaires et des obstacles en termes d'accès aux ressources financières, notamment en provenance de l'étranger. De plus en plus, cette situation a pour corollaire une dégradation de l'environnement dans lequel les ONG opèrent à travers la stigmatisation de ces organisations, des campagnes de dénigrement et un harcèlement judiciaire, administratif ou fiscal. Les ONG visées sont essentiellement celles qui œuvrent en faveur de la protection des droits de l'homme, de la promotion d'une gouvernance responsable et de la lutte contre la corruption.

■ Les principaux problèmes cernés ont trait, essentiellement, à la mise en œuvre du cadre juridique régissant l'enregistrement et le fonctionnement des ONG, à l'application de nouveaux décrets ou lois étendant la gamme des sanctions contre les ONG, à la création d'un environnement hostile ou polarisé par le biais des médias ou de la rhétorique politique, et à des pratiques restrictives concernant l'accès à des ressources financières nationales ou internationales. Les pays cités ci-après illustrent les déficiences relevées dans divers rapports du Conseil de l'Europe ; ces déficiences s'observent également, du moins dans une certaine mesure, dans d'autres États membres du Conseil de l'Europe.

Fondement juridique

■ Les dispositions juridiques relatives aux associations sont libellées en des termes généraux, ce qui donne lieu à des interprétations divergentes par les tribunaux et les services répressifs, et confère aux pouvoirs publics un pouvoir d'appréciation illimité.

■ Dans sa Résolution 2096 (2016) intitulée « Comment prévenir la restriction inappropriée des activités des ONG en Europe ? », l'Assemblée parlementaire a appelé l'Azerbaïdjan :

à modifier sa législation relative aux ONG conformément aux recommandations de la Commission de Venise (Avis n^{os} 636/2011 et 787/2014) et à exécuter pleinement et rapidement les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment ceux qui concluent à la violation des libertés d'association, de réunion et d'expression¹⁵⁸.

■ À l'issue d'une visite d'information de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire

158. Résolution 2096 (2016) de l'Assemblée parlementaire « Comment prévenir la restriction inappropriée des activités des ONG en Europe ? », 28 janvier 2016, à l'adresse : <https://goo.gl/8ccKOW>.

en juin 2016, l'appel à la réforme de la législation a été réitéré¹⁵⁹.

■ En juin 2016, la Commission de Venise¹⁶⁰ a recommandé que la loi fédérale n° 129-FZ de la Fédération de Russie portant révision de certains actes législatifs (loi fédérale sur les activités indésirables d'organisations non gouvernementales étrangères et Internationales) soit amendée. La formulation vague de dispositions clés ouvre la voie à une mise en œuvre arbitraire de la loi. Plus important encore, la décision d'inclure une ONG sur cette liste devrait se fonder sur une décision de justice et être susceptible de recours¹⁶¹.

Enregistrement

■ Soit des ONG se voient refuser leur enregistrement pour des motifs insuffisants – ce qui représente une sanction disproportionnée par rapport aux buts légitimes poursuivis –, soit elles ont beaucoup de mal à s'enregistrer.

■ Dans l'affaire *Maison de la civilisation macédonienne et autres c. Grèce*¹⁶², la Cour a conclu que le refus d'enregistrer une association était disproportionné par rapport aux buts légitimes poursuivis et qu'il y avait donc eu violation de l'article 11 de la Convention.

■ Dans l'affaire *Association des victimes des juges roumains et autres c. Roumanie*¹⁶³, la Cour a estimé que les raisons invoquées par les autorités roumaines pour refuser d'enregistrer l'association du requérant n'étaient dictées par aucun « besoin social impérieux » et qu'une mesure aussi radicale (le refus d'enregistrement), prise avant même que l'association ne démarre ses activités, était disproportionnée par rapport au but poursuivi.

■ Dans son rapport sur sa visite en Azerbaïdjan, le Commissaire aux droits de l'homme a relevé que :

les ONG nationales sont également confrontées à des difficultés, en particulier en ce qui concerne l'application restrictive de la réglementation relative à l'enregistrement, qui peut se traduire par des délais considérables, voire par l'absence de toute décision officielle en la matière.

159. Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire, AS/Mon(2016) 26, Note d'information sur une visite d'information à Bakou (15-17 juin 2016), 12 septembre 2016, à l'adresse : <https://goo.gl/YuOE3I>.

160. Avis n° 814/2015, CDL-AD20(2016)020, 13 juin 2016.

161. Voir également Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, Avis sur le projet de loi fédérale #662902-6 relative à l'introduction d'amendements à certains textes législatifs de la Fédération de Russie, OING Conf/Exp (2014) 3. La loi en question est entrée en vigueur en juin 2015.

162. Requête n° 1295/10, 9 juillet 2015. Voir aussi Doc. 13864 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, paragraphes 168 à 173, concernant le refus des autorités grecques d'enregistrer des associations et la dissolution d'une association qui promouvait l'idée de l'existence d'une minorité ethnique turque en Grèce, à l'adresse : <https://goo.gl/oWGlxC>.

163. Requête n° 47732/06, 14 janvier 2014, paragraphe 34.

■ Il a invité les autorités :

à assurer le plein respect du droit à la liberté d'association, notamment en assouplissant les conditions d'enregistrement et en rendant moins bureaucratique l'ensemble du processus, ainsi que le fonctionnement des ONG¹⁶⁴.

Radiation des registres ou dissolution

■ Quelques législations nationales prévoient la radiation générale des ONG, leur dissolution ou leur qualification comme « indésirables » pour des motifs irrecevables¹⁶⁵.

■ L'Assemblée a fait part de sa préoccupation au sujet de l'adoption, en mai 2015, de la loi relative aux organisations « indésirables », dont la mise en œuvre peut entraîner la fermeture des principales ONG internationales et étrangères qui travaillent en Fédération de Russie¹⁶⁶.

■ Le Commissaire aux droits de l'homme s'est inquiété de la dissolution en Turquie d'entités privées énumérées sur de longues listes à titre absolument irrévocable, mesure qui implique le transfert de leur patrimoine au Trésor public¹⁶⁷. De même, la Commission de Venise s'est dite préoccupée de la liquidation en masse, en Turquie, d'organismes au motif « qu'ils appartiennent à, sont liés à ou en communication avec » « FETÖ/PDY » en vertu de l'article 2 du décret-loi n° 667, sans décision individualisée, sans fondement sur des preuves vérifiables et, apparemment, sans respect des garanties procédurales. Le Commissaire aux droits de l'homme et la Commission de Venise ont instamment appelé les autorités turques à cesser de prendre de telles mesures et à infirmer ou corriger les mesures injustifiées déjà prises¹⁶⁸.

■ D'autres États introduisent des exigences administratives excessivement restrictives pour l'enregistrement des ONG en tant que personnes morales.

164. Voir le Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe faisant suite à sa visite en Azerbaïdjan, rendu public le 6 août 2013, CommDH(2013)14, *op. cit.*

165. OING Conf/Exp (2014) 3, *op. cit.* Voir également Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, Avis sur la loi fédérale #129-FZ du 23 mai 2015 modifiant certains textes de loi de la Fédération de Russie (loi sur les organisations « indésirables »), OING Conf/Exp (2015) 1, paragraphe 231.

166. Résolution 2096 (2016) de l'Assemblée parlementaire, 28 janvier 2016, paragraphe 6.

167. Voir « Memorandum on the human rights implications of the measures taken under the state of emergency in Turkey » [mémoire sur les conséquences pour les droits de l'homme des mesures prises par les autorités turques dans le cadre de l'état d'urgence (en anglais)], Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, CommDH(2016)35, 7 octobre 2016.

168. *Ibid.* Commission de Venise, « Opinion on emergency decree laws Nos. 667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016 » [avis sur les décrets lois d'urgence n° 667 à 676 adoptés à la suite du coup d'État avorté du 15 juillet 2016 (en anglais)], CDL-AD(2016)037.

Dans certains cas, des conditions administratives supplémentaires sont imposées à certaines ONG au seul motif de leur activité supposée ou réelle (Hongrie¹⁶⁹, Azerbaïdjan et Turquie¹⁷⁰).

Obligations financières et déclaratives

Les ONG sont soumises à une obligation de déclaration financière, à la restriction des financements reçus de l'étranger et/ou à d'autres exigences qui entravent leur fonctionnement (Hongrie¹⁷¹, Fédération de Russie¹⁷², Turquie¹⁷³). Elles sont qualifiées de manière négative uniquement parce qu'elles reçoivent des financements étrangers; elles en supportent par la suite les conséquences. Dans son avis sur plusieurs lois fédérales de la Fédération de Russie, la Commission de Venise a recommandé d'abandonner le terme controversé d'« agent étranger » et elle a estimé que le but légitime poursuivi pour assurer la transparence de l'obtention par les ONG de fonds venus de l'étranger ne peut justifier des mesures qui gênent leurs activités. Elle a noté que :

le fait pour une ONG [organisation non commerciale] d'être qualifiée « d'agent étranger » l'empêchera de fonctionner correctement car il est très probable que les autres, et en particulier les représentants des institutions de l'État, seront réticents à coopérer avec [elle], en particulier dans les discussions relatives à d'éventuels changements de législation ou de politique des pouvoirs publics¹⁷⁴.

En Fédération de Russie, le 1^{er} septembre 2016, la liste officielle des « agents étrangers » actifs comprenait

169. Voir lettre du Commissaire aux droits de l'homme à János Lázár, ministre chargé de la chancellerie du Premier ministre, Hongrie, 9 juillet 2014, CommDH(2014)16 (en anglais).
170. Voir Doc. 13940 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe « Comment prévenir la restriction inappropriée des activités des ONG en Europe? », paragraphes 48 à 51, à l'adresse : <https://goo.gl/EXo0Vq>.
171. Lettre du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à János Lázár, ministre chargé de la chancellerie du Premier ministre, Hongrie, 9 juillet 2014, CommDH(2014)16 (en anglais).
172. Voir les Avis n° 716 et 717/2013 de la Commission de Venise sur la loi fédérale n° 121-FZ relative aux organisations non commerciales (« loi sur les agents étrangers »), sur les lois fédérales n° 18-FZ et n° 147-FZ et sur la loi fédérale n° 190-FZ portant amendement au Code pénal (« loi sur la trahison ») de la Fédération de Russie, CDL-AD(2014)025, 27 juin 2014. Voir aussi Doc. 13940 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *op. cit.*, paragraphe 10.
173. *Ibid.*, paragraphes 48 à 51.
174. Commission de Venise, CDL-AD(2014)025, *op. cit.* Voir aussi Doc. 13940 de l'Assemblée parlementaire, *op. cit.*, paragraphe 10. Voir aussi Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, OING Conf/Exp (2015) 1, *op. cit.*, et OING Conf/Exp (2014) 3, *op. cit.*

104 organisations¹⁷⁵. Beaucoup d'ONG ont contesté en justice leur désignation forcée comme agent étranger, mais la plupart d'entre elles n'ont pas obtenu gain de cause. Même le lauréat 2011 du prix des droits de l'homme de l'Assemblée, le Comité contre la torture de Nijni Novgorod, a lui-même été contraint récemment de cesser ses activités pour cette raison¹⁷⁶.

En outre, les procédures de plus en plus centralisées d'attribution des financements publics nationaux voire des financements internationaux (subventions de l'Espace économique européen ou de l'Union européenne) peuvent accorder aux autorités publiques, ou à des organes intermédiaires qu'elles établissent à cette fin, un large pouvoir de discrimination dans l'affectation de ces financements. Les ONG se plaignent de la politisation du processus d'affectation des subventions aux niveaux national et régional¹⁷⁷.

Interdiction faite aux membres des forces armées et de la police d'adhérer à des ONG

Dans plusieurs États membres du Conseil de l'Europe, il est totalement interdit aux policiers et aux militaires en activité d'adhérer à une association. Dans l'affaire *Matelly c. France*, la Cour a estimé qu'une interdiction totale d'activité syndicale ne pouvait pas être imposée aux membres des forces armées. Si la liberté d'association des militaires peut faire l'objet de restrictions, celles-ci ne doivent cependant pas priver les militaires du droit général d'association pour la défense de leurs intérêts professionnels et moraux. En effet, elles peuvent concerner les modes d'action et d'expression d'une association professionnelle, mais pas l'essence même du droit de former une telle association et d'y adhérer¹⁷⁸. Sur 42 États membres du Conseil de l'Europe dotés d'une armée, 19 ne garantissent pas le droit d'association pour les militaires et 35 ne garantissent pas le droit à la négociation collective¹⁷⁹.

175. 145 organisations avaient été désignées comme « agents étrangers » et plus d'une vingtaine ont cessé leurs activités pour éviter d'être affublées de ce qualificatif. Le ministère de la Justice a retiré l'étiquette d'« agent étranger » à treize organisations qui avaient reconnu qu'elles cessaient d'accepter des financements de l'étranger. La plupart des associations ont été désignées comme telles sur une décision unilatérale du ministère de la Justice. La procédure de suppression de l'étiquette d'« agent étranger » a soulevé des préoccupations en raison de sa grande complexité. Voir AS/Mon(2016)29, rapport de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le respect des obligations et des engagements de la Fédération de Russie, 11 octobre 2016.
176. Résolution 2096 (2016), 28 janvier 2016, paragraphe 6.
177. Voir rapport relatif à la visite d'information de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe en Pologne en juin 2016, à l'adresse : <https://goo.gl/lo9a5m>.
178. *Matelly c. France*, requête n° 10609/10, 2 octobre 2014. Voir également *Adefdromil c. France*, requête n° 32191/09, 2 octobre 2014.
179. *Matelly c. France*, *op. cit.*, paragraphe 35.

Ciblage des ONG qui mènent des « activités politiques »

■ La définition excessivement large de l'« activité politique » retenue dans une législation¹⁸⁰ restreint la capacité des ONG à entreprendre des activités visant à exprimer des opinions, à orienter des politiques ou à influencer sur les processus décisionnels. Dans un nombre croissant de pays, les ONG ont du mal à mener des activités considérées comme politiquement tendancieuses ou politisées et sont stigmatisées par les pouvoirs publics. La Conférence des OING a exprimé à maintes reprises son inquiétude face à la stigmatisation voire la pénalisation¹⁸¹ du type de travail que les ONG ont toujours mené dans une société démocratique. La Conférence des OING a en particulier attiré l'attention sur les pressions et les menaces d'action en justice, y compris de poursuites pénales, que subissent les ONG humanitaires et les personnes qui apportent une assistance aux réfugiés et migrants en situation irrégulière dans certaines juridictions d'Europe¹⁸².

■ En juin 2016, la Fédération de Russie a adopté de nouvelles modifications prévoyant une définition encore plus large des « activités politiques », ce qui permet de qualifier la quasi-totalité des activités menées par les ONG de « politiques »¹⁸³. En plus de la liste des organisations qualifiées d'« agents étrangers », il existe un registre des organisations dites « indésirables sur le territoire russe », établi en vertu de la législation adoptée en mai 2015. Cette catégorie s'applique aux ONG dont les activités sont considérées comme une menace pour l'ordre constitutionnel, la défense ou la sécurité nationale de la Fédération de Russie. Si seules les ONG étrangères ou internationales peuvent être déclarées « indésirables », les ONG nationales ayant collaboré avec elles peuvent faire l'objet de poursuites pénales et administratives¹⁸⁴. Dans son Avis de juin 2016, la Commission de Venise a recommandé que

la loi en question soit amendée de sorte à la mettre en conformité avec les articles 7, 10, 11 et 13 de la Convention. En particulier, ses dispositions doivent être clarifiées, et les critères d'inclusion d'ONG dans la liste des « organisations indésirables » devraient être fixés par la loi. La décision d'inclure une ONG dans la liste devrait être soumise à un contrôle judiciaire préalable, être susceptible de recours et être proportionnée à la menace identifiée¹⁸⁵.

■ Dans sa Résolution 2078 (2015), l'Assemblée parlementaire a appelé les autorités russes :

à cesser le harcèlement et les poursuites engagées à l'encontre des organisations de la société civile ou de leurs militants et des journalistes ; à abroger la loi sur les organisations étrangères indésirables ; à mettre le cadre juridique des organisations non gouvernementales en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe¹⁸⁶.

■ En ce qui concerne l'Azerbaïdjan, dans sa Résolution 2062 (2015), l'Assemblée parlementaire a condamné :

les atteintes aux droits de l'homme en Azerbaïdjan où les conditions de travail des ONG et des défenseurs des droits de l'homme se sont considérablement détériorées et où certains défenseurs des droits de l'homme, militants de la société civile et journalistes, éminents et reconnus, sont derrière les barreaux.

■ Elle s'est également déclarée :

alarmée par les informations communiquées par les défenseurs des droits de l'homme et les ONG internationales, confirmées par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, sur le recours de plus en plus fréquent à des poursuites pénales à l'encontre de dirigeants d'ONG, de journalistes et d'avocats, ou d'autres personnes exprimant des opinions critiques¹⁸⁷.

180. Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, « Réglementer les activités politiques des organisations non gouvernementales » (OING Conf/Exp (2014) 2).

181. Déclaration de la Présidente de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe au sujet de la procédure pénale engagée contre M^{me} Valentina Cherevatenko, Présidente du Conseil de coordination des femmes de l'Union de Don, à l'adresse : <https://goo.gl/T4th70>.

182. Conférence des OING, 29 janvier 2016.

183. Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire, Note d'information sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Fédération de Russie, AS/Mon(2016)29, 11 octobre 2016, paragraphe 18, l'adresse : <https://goo.gl/9eBHbB>.

184. *Ibid.*, paragraphe 19.

185. Avis n° 814/2015, CDL-AD20(2016)020, 13 juin 2016.

186. Voir également Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, OING Conf/Exp (2014) 3, *op. cit.*

187. CommDH(2014)10, *op. cit.*, CommDH(2013)14, *op. cit.*, ACFC/OP/II(2007)007, *op. cit.*, paragraphes 68 et 69, ACFC/OP/III(2012)005, *op. cit.*, paragraphes 66 et 67. Voir également *Ilgar Mammadov c. Azerbaïdjan*, requête n° 15172/13, arrêt du 22 mai 2014, et l'intervention en qualité de partie tierce du Commissaire aux droits de l'homme dans l'affaire *Hilal Mammadov c. Azerbaïdjan*, requête n° 81553/12. Voir également CommDH(2014)10, *op. cit.*, OING Conf/Exp (2014) 1, *op. cit.*, et Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, OING Conf/Exp (2011) 2, *op. cit.*, paragraphes 140 et 141. Voir également Doc. 13940 de l'APCE, *op. cit.*

CHAPITRE 4

INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES



INTRODUCTION

Chapitre 4 – Institutions démocratiques

Les démocraties stables sont celles qui ont mis en place de solides contrôles institutionnels de l'exercice du pouvoir. Cela implique la tenue d'élections libres et équitables permettant aux citoyens de choisir leurs représentants. Les parlements doivent pouvoir examiner à la loupe et façonner la législation, et les partis de l'opposition être en mesure de demander des comptes au gouvernement. Une séparation effective des pouvoirs s'impose afin de prévenir les conflits d'intérêts entre les branches exécutive, législative et judiciaire de l'État. Toutes les institutions démocratiques sont tenues de respecter l'État de droit, y compris le droit international et, notamment en Europe, la Convention européenne des droits de l'homme.

■ Les démocraties parlementaires constitutionnelles européennes s'appuient sur ces mécanismes garantissant l'équilibre des pouvoirs pour limiter les abus de pouvoir et protéger le pluralisme qui caractérise nos sociétés. Depuis les horreurs de la seconde guerre mondiale, les gouvernements européens se sont employés à bâtir des institutions qui promeuvent les libertés et les droits individuels, prennent en compte la diversité et protègent les intérêts des minorités. Un tel modèle de gouvernance reflète les nombreuses différences qui existent au sein d'un État démocratique moderne, tout en permettant à ses membres de cohabiter en paix.

■ Ce modèle contraste fortement avec l'approche populiste qui remet en question les garanties institutionnelles de pluralisme au motif qu'elles entravent la volonté du « peuple ». Cette approche peut prendre de nombreuses formes : contester les résultats des élections, s'opposer aux contraintes constitutionnelles auxquelles est soumis l'exécutif, délégitimer l'opposition et éroder les libertés civiles. La forme la plus courante est peut-être l'attaque populiste contre les normes et institutions internationales, décriées et perçues comme un obstacle à la souveraineté absolue du « peuple ».

■ Prévenir l'effritement des garanties institutionnelles suppose des États responsables désireux de remédier rapidement à leurs propres faiblesses. Ces

dernières varient selon les pays, mais aucun État membre du Conseil de l'Europe ne peut se targuer d'avoir mis en place un système parfait. Par ailleurs, ces États ont tous le devoir de réaffirmer leur engagement à respecter les normes internationales contraignantes.

■ La sécurité démocratique a besoin d'institutions démocratiques performantes et respectueuses des principes et normes internationaux. Les paramètres utilisés cette année dans ce chapitre, examinent les exigences en matière d'élections, de fonctionnement des institutions démocratiques, de décentralisation et de bonne gouvernance, en tant que critères de base pour évaluer la bonne santé de la démocratie.

■ À la suite des recommandations formulées l'an passé, un projet de lignes directrices pour une participation réelle et constructive de la société civile aux décisions politiques a été élaboré en 2016 et soumis pour adoption au Comité européen sur la démocratie et la gouvernance.

■ Les enseignements tirés des missions d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ou encore des observations nationales ont fait l'objet d'un examen avec les États membres. Des recommandations spécifiques ont pu ainsi être formulées concernant notamment le cadre juridique électoral, les médias, la transparence du financement des campagnes, l'efficacité des mécanismes de règlement des litiges électoraux ou encore le renforcement de la participation des femmes et des groupes aux besoins spécifiques en tant qu'électeurs et candidats. Elles sont actuellement mises en œuvre dans le cadre des plans d'action par pays.

■ En vue de renforcer les capacités des observateurs nationaux des élections, deux manuels intitulés respectivement *Utiliser les normes électorales internationales* et *Rapport sur les élections*¹⁸⁸ ont été rédigés. Ils sont destinés à aider les observateurs citoyens à gagner en efficacité et à produire des rapports de

188. Manuel du Conseil de l'Europe destiné aux organisations de la société civile. Disponible sur : <https://goo.gl/5h9tbp> (anglais seulement).

meilleure qualité conformes au patrimoine électoral européen, en mettant en particulier l'accent sur les rapports des membres de l'équipe principale.

■ Une attention particulière a été portée aux femmes en tant que candidates et électrices afin d'examiner, au niveau régional, les stéréotypes et les présupposés sur le rôle des femmes dans la société ainsi que les principaux obstacles à la représentation politique féminine dans tous les pays examinés. L'étude comprend des recommandations générales et par pays

à l'intention des partis politiques, des gouvernements et des parlements, qui seront mises en œuvre dans le cadre du prochain biennium.

■ Au niveau des États membres du Conseil de l'Europe, la nouvelle Recommandation du Comité des Ministres sur les normes internationales relatives au vote électronique élaborée en 2016 viendra remplacer la Recommandation Rec(2004)11 sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique.

ÉLECTIONS LIBRES ET ÉQUITABLES

Chapitre 4 – Institutions démocratiques

Le droit à des élections libres et équitables est déterminant pour le maintien des fondements d'une démocratie effective et véritable régie par l'État de droit. La légitimité de tout gouvernement repose sur la tenue d'élections permettant aux citoyens de participer au débat démocratique et d'exprimer leurs choix par les urnes.

Les partis politiques restent les acteurs clés des processus électoraux, bien qu'ils ne soient désormais plus les seuls : la société civile, les médias et les réseaux sociaux y jouent un rôle de plus en plus important. L'intérêt renouvelé pour la chose publique appelle les gouvernements et les décideurs politiques à engager une réflexion de fond sur l'évolution des pratiques et systèmes électoraux.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

Aux termes de l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention, la tenue d'élections libres et démocratiques est assurée aux citoyens des États membres du Conseil de l'Europe, à intervalles raisonnables et au scrutin secret, dans des conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.

Pour que sa conformité avec les dispositions de l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention soit reconnue, l'organisation d'un scrutin doit répondre aux critères suivants :

- ▶ Suffrage universel : tous les citoyens ont le droit de voter et de se présenter aux élections ; les listes électorales sont publiées, permanentes et font l'objet de mises à jour régulières ; l'enregistrement des candidats aux élections est régi par une procédure administrative ou judiciaire qui obéit à des règles claires et n'impose pas d'obligations excessives.

- ▶ Suffrage égal : chaque électeur dispose du même nombre de voix, les sièges sont répartis de manière égale entre les circonscriptions, et l'égalité des chances est assurée aux partis et aux candidats durant toute la campagne électorale, dans la couverture par les médias et dans le financement des partis et des campagnes.
- ▶ Suffrage libre : les électeurs se forment librement une opinion, ils se voient proposer un véritable choix et peuvent voter librement, sans craindre des menaces de violence dans les bureaux de vote ; le dépouillement s'opère de manière transparente.
- ▶ Suffrage secret : le vote est individuel, aucun lien ne peut être établi entre le contenu d'un vote et l'identité de l'électeur qui l'exprime.
- ▶ Suffrage direct : au moins une chambre du parlement national, les organes législatifs infranationaux (s'il en existe) et les conseils locaux sont élus au suffrage direct.
- ▶ Les élections sont organisées à intervalles réguliers.
- ▶ Droit électoral : les éléments fondamentaux du droit électoral ne peuvent pas être modifiés moins d'un an avant une élection.
- ▶ L'organe chargé de l'organisation du scrutin est impartial et indépendant.
- ▶ Un système de recours effectif est en place.

CONCLUSIONS

Les rapports des missions d'observation électorale de 2016 de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, ainsi que d'autres rapports similaires de

missions internationales d'observation, corroborent les conclusions de l'an passé, à savoir que les élections organisées en Europe ont globalement été conformes aux normes démocratiques et ont généralement respecté les principes définis dans le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise.

■ La tenue en Europe de plusieurs référendums, scrutins nationaux et primaires témoigne d'un retour aux urnes des citoyens et a donné les résultats que l'on sait au Royaume-Uni, en Italie ou en France pour ne citer que trois exemples.

■ Les missions d'observation électorale ont signalé un certain nombre de problèmes, notamment l'inégalité d'accès des candidats aux médias, des questions relatives au financement de la campagne, l'absence de sanctions effectives en cas de violations des règles, l'exactitude des listes électorales, ainsi que des incidents de violence préélectorale.

■ Par ailleurs, compte tenu du rôle accru joué par les systèmes informatiques dans l'organisation des élections, plusieurs pays ont exprimé leurs préoccupations face à l'augmentation de la désinformation ciblée et des cyberattaques visant leurs systèmes électoraux ou les partis politiques lors des campagnes référendaires ou en périodes électorales (voir l'encadré « Protéger l'intégrité des élections démocratiques »).

■ La question de l'accès équitable aux médias pour l'ensemble des candidats reste récurrente dans plusieurs pays en raison des liens existants entre certains médias et partis politiques, qui portent atteinte à la libre volonté des électeurs et au principe d'égalité des chances.

■ Une autre problématique n'est toujours pas réglée, en l'occurrence celle de la transparence insuffisante du financement des campagnes électorales, qui engendre une perte de confiance des citoyens dans les processus électoraux.

■ L'absence de sanctions effectives en raison du manque de transparence financière des comptes de campagne et relativement à la situation financière des élus avant et après les élections a également été notée dans plusieurs pays. En outre, l'utilisation abusive de ressources administratives porte atteinte au principe d'égalité de traitement entre tous les candidats.

■ Des inégalités persistent en termes de représentation politique de certains groupes, comme les personnes handicapées, les minorités, les personnes déplacées dans leur propre pays et les jeunes, mais aussi entre les femmes et les hommes (Arménie, Bosnie-Herzégovine et Géorgie).

■ Dans son arrêt du 9 juin 2016 *Pilav c. Bosnie-Herzégovine*, la Cour a conclu à l'unanimité que la décision, s'appuyant sur les dispositions de la Constitution, d'empêcher un homme politique bosniaque résidant

en Republika Srpska de se présenter à l'élection à la présidence de Bosnie-Herzégovine constituait une violation de l'article 1 du Protocole n° 12 (interdiction générale de la discrimination) à la Convention européenne des droits de l'homme.

■ Dans plusieurs pays, les listes électorales devraient être mises à jour régulièrement (Arménie, Bosnie-Herzégovine et République de Moldova). Les États devraient par ailleurs s'abstenir d'utiliser des listes complémentaires d'électeurs, cette utilisation devant se limiter à deux circonstances particulières : d'une part, pour permettre aux personnes ayant changé de domicile de s'exprimer dans les urnes, d'autre part, pour ceux qui ont atteint l'âge légal de voter depuis la publication de la liste électorale définitive, de participer au scrutin (République de Moldova). Des cas de vote familial, d'achat de voix et de « vote assisté » ont été observés dans différents pays.

■ La mission internationale d'observation (MIO) des élections législatives tenues en 2016 en Géorgie a noté que « les participants au processus électoral ont eu le sentiment que les listes électorales étaient plus fiables et les commissions électorales ont largement permis aux électeurs de vérifier les informations les concernant »¹⁸⁹.

■ S'agissant des élections présidentielles en République de Moldova, la mission d'observation électorale de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a estimé que les élections avaient été marquées par le pluralisme et le respect des libertés fondamentales, ajoutant que « le peuple moldave s'était prononcé en toute liberté et que le scrutin était très bien organisé ». Cela étant, il est fait état d'une couverture médiatique de plus en plus polarisée, de propos agressifs et intolérants et de nombreux cas d'utilisation abusive de ressources administratives¹⁹⁰. Les observateurs ont noté le caractère incomplet du cadre juridique concernant l'application des règles de financement de la campagne, la mise à jour des registres électoraux, la couverture médiatique et le prononcé rapide des décisions relatives aux recours.

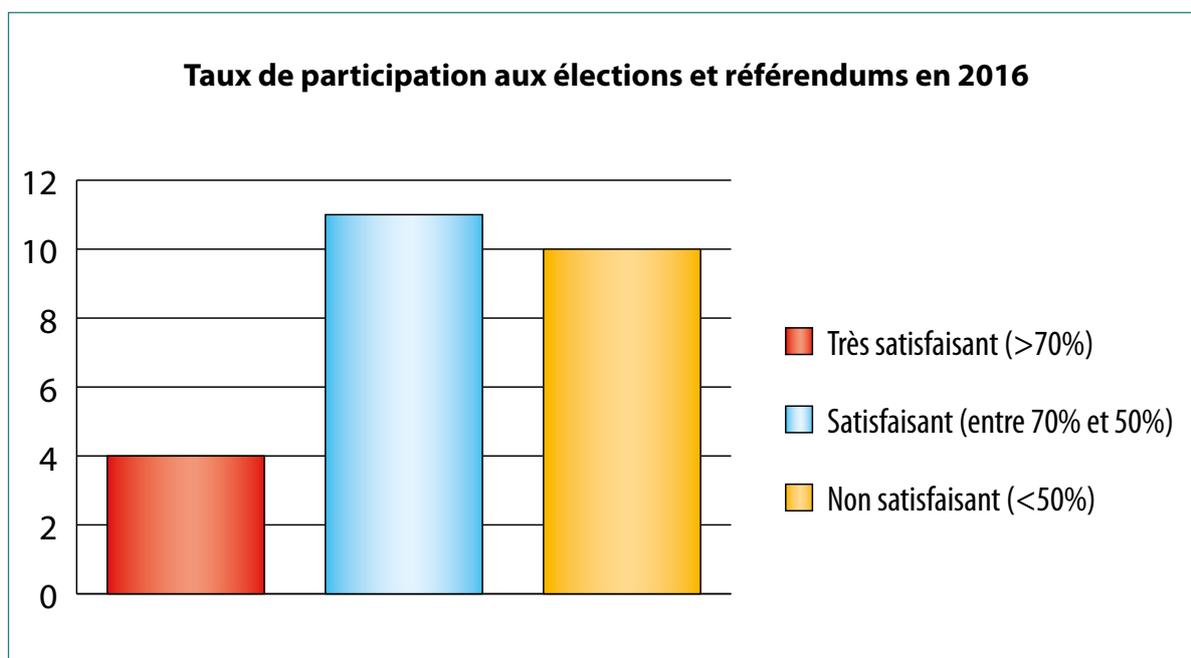
■ Dans l'ensemble, les observateurs nationaux ont accompli leur travail de manière satisfaisante et fait preuve d'un professionnalisme accru dans les pays où des programmes de formation ont été mis en œuvre à leur intention (Arménie, Géorgie et République de Moldova).

189. Selon la MIOE « Les élections en Géorgie ont été compétitives et bien administrées, malgré des allégations et des incidents de violences qui ont altéré la campagne ».

190. Mission d'observation électorale de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : « Élection en Moldova : les libertés fondamentales respectées, mais une campagne médiatique partielle ».

Parmi les pays ayant bénéficié d'une assistance électorale du Conseil de l'Europe, l'Arménie¹⁹¹, la Bosnie-Herzégovine¹⁹², la Géorgie¹⁹³ et la République de Moldova¹⁹⁴ ont procédé à des élections qui ont été observées par des organes du Conseil de l'Europe.

Enfin, des élections et référendums nationaux ont eu lieu dans 25 États membres du Conseil de l'Europe. Les taux de participation correspondants ont été classés en trois catégories dans le graphique ci-dessous :



191. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, Rapport d'information sur l'observation des élections locales partielles en Arménie, CPL31(2016)02, 17 octobre 2016, disponible sur : <https://goo.gl/zmUJgG>.

192. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, « Une délégation du Congrès présente ses conclusions préliminaires à la suite de l'observation des élections locales de Bosnie-Herzégovine », CG024(2016), 3 octobre 2016, disponible sur <https://goo.gl/YXd0xL>. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, « Discours de Stewart Dickson (Royaume-Uni, GILD), chef de la délégation du Congrès chargée d'observer les élections locales en Bosnie-Herzégovine » (anglais seulement), 3 octobre 2016, disponible sur : <https://goo.gl/bKcK4k>.

193. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Observation des élections législatives en Géorgie (8 et 30 octobre 2016), Doc. 14204, 24 novembre 2016, disponible sur : <https://goo.gl/jqe8mt>.

194. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Observation de l'élection présidentielle en République de Moldova (30 octobre et 13 novembre 2016), Doc. 14202, 24 novembre 2016, disponible sur : <https://goo.gl/z5FVOx>.

Protéger l'intégrité des élections démocratiques

Au cours des douze derniers mois, la République tchèque, la France, l'Allemagne, la République de Moldova, les Pays-Bas, la Norvège, la Turquie, le Royaume-Uni, l'Ukraine et d'autres pays encore ont fait part de leurs préoccupations devant l'augmentation de campagnes de désinformation ciblée et de cyberattaques visant leurs systèmes électoraux ou les partis politiques lors des campagnes référendaires ou en périodes électorales.

Les cyberattaques sont extrêmement diversifiées – depuis le piratage de systèmes ou de bases de données pour récupérer des emails de campagne ou des données, d'autres documents et des informations personnelles, jusqu'à l'installation de logiciels espions ou malveillants, en passant par le pollupostage ou le piratage de sites de campagne. D'autres inquiétudes portent sur la création et la propagation de tendances insidieuses sur les réseaux sociaux par l'entremise de faux comptes créés sur ce type de médias.

D'aucuns craignent de manière légitime que les cyberattaques deviennent de plus en plus élaborées et de mieux en mieux organisées. Étant donné le nombre d'États membres du Conseil de l'Europe qui tiendront des élections nationales en 2017, ces phénomènes vont probablement s'intensifier, fausser les scrutins et altérer les résultats électoraux.

Internet est un puissant vecteur du phénomène de « cyber influence » à des fins politiques. Les plateformes internet et les médias sociaux offrent aux différents groupes d'intérêts la possibilité d'influencer l'opinion publique, en saturant le cyberspace de désinformations ciblées ou d'accusations et en les propageant très rapidement via les réseaux sociaux et les médias généralistes. Les acteurs politiques peuvent également très facilement recourir à de telles pratiques, au risque de porter atteinte à la communication électorale et de rendre l'électorat plus vulnérable à la manipulation.

Certaines mesures sont mises en place à la hâte, dans différents domaines, afin de faire face à ces défis à l'approche des élections. À la suite de la cyberattaque dont le Bundestag a été victime en 2015 et compte tenu de la recrudescence des attaques avant les élections générales, l'Allemagne a considérablement renforcé ses unités de cyberdéfense. Le Gouvernement tchèque a mis en place un centre de communications chargé de prévenir la diffusion de fausses informations susceptibles d'influer sur le débat politique avant le scrutin prévu à l'automne. Le ministère néerlandais de l'Intérieur a fait part de son intention de procéder à un comptage manuel des voix lors des prochaines élections générales, afin de déjouer les tentatives de piratage. En France, Facebook s'est associé avec les principaux organes d'information pour limiter la diffusion de fausses informations dans le cadre des élections présidentielles françaises.

Cependant, l'ampleur du phénomène a pris de cours de nombreux États européens. Leur incapacité à lutter contre les risques cybernétiques pourrait compromettre l'intégrité du processus électoral, influencer les résultats et déstabiliser nos institutions démocratiques.

Il est par conséquent essentiel que le Conseil de l'Europe, les États membres, les institutions et les partis politiques consolident leur cyberdéfense face aux menaces en ligne de cybercriminels visant à perturber les élections ou à influencer de manière malveillante les résultats du scrutin.

Les activités de lutte contre la cybercriminalité mises en œuvre par le Conseil de l'Europe, notamment les négociations relatives au Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité (la Convention de Budapest), ont pour but de soutenir ces efforts et de renforcer l'efficacité de l'accès aux preuves électroniques dans le Cloud.

FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES

Chapitre 4 – Institutions démocratiques

Seule une démocratie qui respecte pleinement l'État de droit, même en cas de guerre ou d'autres dangers publics, peut garantir efficacement le bon fonctionnement des institutions démocratiques. Les réponses aux situations d'urgence peuvent mettre à rude épreuve le principe de séparation des pouvoirs, en raison de la concentration de pouvoirs exceptionnels entre les mains de l'exécutif. Les lois d'exception requièrent par conséquent une application particulièrement vigilante du principe de l'équilibre constitutionnel des pouvoirs, ainsi que le respect des garanties d'une procédure régulière et de la liberté d'expression tels que définis par la Cour et sa jurisprudence.

■ Une participation effective du public et un processus décisionnel transparent contribuent à améliorer la qualité des décisions politiques et législatives, à renforcer leur potentiel de mise en œuvre et, au final, à consolider la confiance de la population dans les institutions étatiques. Certaines formes de démocratie participative, comme les référendums populaires, sont susceptibles, dans certains cas, de compromettre le bon fonctionnement des institutions démocratiques. Comme l'a souligné la Commission de Venise, il y a un grand risque que les référendums se transforment en plébiscite pour la direction du pays¹⁹⁵.

■ Le parlement national est l'institution par excellence qui incarne la société dans la diversité de ses composantes et de ses opinions et qui relaie et canalise cette diversité dans le processus politique. Il a pour vocation de désamorcer les tensions et de maintenir l'équilibre entre ces aspirations concurrentes dans le but de renforcer la cohésion et la solidarité sociales. Il est par conséquent essentiel que des forces politiques et des représentants de l'opposition soient en mesure de participer aux travaux du parlement.

195. Lignes directrices sur le référendum constitutionnel à l'échelle nationale, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 47^e réunion plénière (Venise, 6-7 juillet 2001), CDL-AD(2010)001, paragraphes 17 et 107, disponible sur : <https://goo.gl/v2728l> (en anglais seulement).

■ Les immunités parlementaires sont profondément ancrées dans la tradition constitutionnelle européenne. Elles n'ont pas vocation à placer les députés au-dessus des lois, mais plutôt à leur assurer certaines garanties pour s'acquitter efficacement de leur mandat démocratique sans crainte de harcèlement ou d'ingérence indue de l'exécutif, du judiciaire ou de leurs adversaires politiques¹⁹⁶.

■ Le fait de disposer d'une large majorité n'exonère pas un parti ou une coalition au pouvoir de son obligation de mettre tout en œuvre pour que le processus politique soit ouvert, en particulier lorsque des réformes fondamentales sont en jeu, de respecter les points de vues et intérêts de la minorité et d'en tenir compte.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ Le principe de la séparation des pouvoirs est consacré dans le droit interne et dûment appliqué dans la pratique.
- ▶ Le rôle parlementaire de l'opposition est réglementé et respecté. Les forces politiques et les représentants de l'opposition sont à même de participer effectivement aux travaux parlementaires sans crainte de harcèlement ou d'ingérence indue de l'exécutif ou du judiciaire.
- ▶ L'immunité parlementaire fait partie intégrante de la tradition constitutionnelle européenne. Elle n'est pas destinée à placer les députés au-dessus des lois, mais plutôt à leur assurer certaines garanties pour s'acquitter efficacement de leur mandat démocratique sans crainte de harcèlement ou d'ingérence indue du pouvoir exécutif ou judiciaire.

196. Commission de Venise (2014) Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, CDL-AD(2014)011, disponible sur : <https://goo.gl/javv10>.

- ▶ Un processus politique ouvert est appliqué. Un processus de prise de décision publique ouvert et transparent se traduit par une implication réelle des personnes directement concernées par les décisions politiques et législatives.
- ▶ Des règles claires et prévisibles régissant l'immunité parlementaire, y compris des procédures détaillant les modalités de son éventuelle levée, sont prescrites par la loi et appliquées dans la pratique. Ces procédures sont transparentes et respectent le principe de la présomption d'innocence.
- ▶ Différentes formes de participation politique sont en place et mises en œuvre.
- ▶ Les dérogations à certains engagements internationaux ne sont possibles que dans des circonstances exceptionnelles, et lorsque le contrôle parlementaire et judiciaire est garanti.

CONCLUSIONS

■ En 2016, le climat politique a été marqué par une montée des discours populistes accompagnée parfois d'un soutien croissant des électeurs aux partis ou mouvements politiques qui défendent de telles thèses.

■ Les tendances à l'isolationnisme gagnent du terrain au point d'inciter certains États membres à remettre en question la nature du droit international et des accords internationaux multilatéraux et/ou supranationaux – telle que définie après la seconde guerre mondiale. Elles risquent de conduire non seulement à une application divergente des normes, mais aussi de compromettre gravement l'intégrité du système tout entier de la Convention du Conseil de l'Europe.

■ Dans plusieurs États membres, la primauté du droit international sur le droit interne a été contestée, conduisant à une remise en cause *de facto* de l'application des arrêts de la Cour dans l'ordre juridique interne.

■ Plusieurs pays se sont ouvertement attaqués aux valeurs du Conseil de l'Europe en entreprenant des actions unilatérales – en réponse notamment à la crise des réfugiés – contraires au droit international. Certains ont, à l'époque, justifié de telles décisions en invoquant le fort soutien populaire ou en s'abritant derrière des référendums consultatifs.

■ Trois ans se sont écoulés depuis l'annexion illégale de la Crimée, et la question de savoir comment les structures de suivi du Conseil de l'Europe sont en mesure d'y fonctionner reste ouverte. Il est donc important de trouver des solutions viables pour garantir aux 2,5 millions de personnes qui vivent en Crimée une couverture effective par nos mécanismes de protection des droits de l'homme.

■ La tendance, déjà observée l'an passé, à la diversification des formes de participation politique s'est considérablement renforcée cette année. Les référendums populaires, les consultations organisées dans le cadre des primaires ou en ligne et autres formes de participation politique effective ont enregistré des taux de participation record.

■ Les citoyens européens ont avidement saisi les occasions qui leur étaient offertes de participer aux consultations électorales. Comme en témoignent le référendum sur le Brexit, la primaire française du centre-droite ou encore le référendum constitutionnel italien et les nombreuses consultations en ligne devant se traduire en décisions politiques, les électeurs se sont mobilisés massivement pour faire entendre leur voix dès lors qu'ils jugeaient l'enjeu de taille.

■ En 2016, l'état d'urgence était en vigueur dans trois États membres, tous appliquant une dérogation à la Convention européenne des droits de l'homme au titre de l'article 15. Le 21 juillet 2016, le Secrétaire Général a été informé par les autorités turques que la Turquie s'appropriait à notifier sa décision de déroger à la Convention européenne des droits de l'homme en application de l'article 15 de cette dernière¹⁹⁷. Le 24 novembre 2015, les autorités françaises l'avaient informé d'un certain nombre de mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence instauré à la suite des attentats terroristes de grande ampleur perpétrés à Paris, mesures qui nécessitaient une dérogation à certains droits garantis par la Convention¹⁹⁸. Le 5 juin 2015, l'Ukraine l'avait informé qu'en raison de la situation d'urgence dans le pays, les autorités ukrainiennes avaient décidé de recourir à l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui

197. Voir Conseil de l'Europe (2016), « Le Secrétaire Général notifié par la Turquie de son intention de déroger temporairement à une partie des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme », DC132(2016), communiqué de presse publié le 21 juillet 2016, disponible sur : <https://goo.gl/11rkys>; Cour européenne des droits de l'homme (2017), « Dérogation en cas d'état d'urgence », sous *Faits et chiffres*, Fiche thématique disponible sur : http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Derogation_FRA.pdf, relative à la communication du gouvernement turc enregistrée auprès du Secrétariat général le 25 juillet 2016; et notifications de déclaration du gouvernement turc JJ8239C Tr./005-199, 18 octobre 2016, et JJ8289C Tr./005-203, 6 janvier 2017, disponibles sur : <https://goo.gl/Cr9z0t> et <https://goo.gl/n4IODm>, respectivement.

198. « La France informe le Secrétaire Général de sa décision de déroger à la Convention européenne des droits de l'homme en application de son article 15 », communiqué de presse, 25 novembre 2015, disponible sur : <https://goo.gl/pqSzcu>. Voir également les notifications de déclaration du gouvernement français relatives à la Convention JJ8085C Tr./005-188 (26 février 2016), JJ8149C Tr./005-189 (30 mai 2016), JJ8191C Tr./005-193 (25 juillet 2016) et JJ8285C Tr./005-202 (22 décembre 2016), disponibles sur : <https://goo.gl/uzO799>, <https://goo.gl/BwXvcK>, et <https://goo.gl/Q8xrpq>, respectivement.

permet de déroger à certains droits énoncés par la Convention¹⁹⁹.

Les circonstances exceptionnelles invoquées par la France, la Turquie et l'Ukraine diffèrent, même si incontestablement, dans les trois cas, l'état d'urgence avait été décrété pour des raisons légitimes et justifiées. Cependant, pour les trois États concernés, l'application de l'état d'urgence permet de tester le bon fonctionnement des institutions démocratiques, eu égard notamment au maintien d'un dispositif de contre-pouvoirs, au contrôle démocratique de l'action gouvernementale, à l'indépendance de la justice et au respect de la liberté d'expression et de la liberté des médias. Dans un tel contexte, le contrôle législatif des actes des autorités en liaison avec l'état d'urgence et les procédures spéciales d'un tel contrôle sont particulièrement importants pour la réalisation de l'État de droit et de la démocratie.

S'agissant du recours à l'état d'urgence en France, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'est déclaré préoccupé par l'opportunité et la proportionnalité de certaines des mesures prises par les autorités²⁰⁰. Il a cependant noté que d'importants garde-fous avaient été rapidement mis en place par la justice, par les deux chambres du parlement, ainsi que par la Commission nationale consultative des droits de l'homme et le Défenseur des droits, qui assurent un suivi étroit et effectif de l'exercice des pouvoirs administratifs, qu'ils critiquent au besoin en formulant des recommandations d'améliorations.

Concernant la Turquie, la Commission de Venise a reconnu que l'attribution de pouvoirs d'urgence au gouvernement était justifiée après le coup d'État avorté de juillet 2016 mais a jugé excessives certaines des mesures prises par le gouvernement, notamment l'adoption de mesures à caractère permanent, qui s'étendent au-delà d'un état d'urgence temporaire, comme la révocation collective de fonctionnaires, la dissolution de structures et d'entreprises, la confiscation de biens et la suppression de certaines garanties en matière de protection des détenus contre les

abus²⁰¹. En janvier 2017, donnant suite aux recommandations du Conseil de l'Europe, les autorités ont modifié certaines dispositions des décrets-lois pris dans le cadre de l'état d'urgence. La durée de la détention provisoire a été réduite de trente à sept jours, le procureur général ayant la possibilité de la prolonger de sept jours supplémentaires dans des cas bien précis. La restriction au droit d'accès à un avocat durant cinq jours, susceptible d'être imposée à une personne placée en garde à vue, a été levée. Par ailleurs, une commission nationale chargée d'examiner les mesures adoptées dans le cadre des décrets-lois d'urgence a été créée. Il est désormais essentiel qu'elle devienne un système de recours qui fonctionne au niveau national.

La Commission de Venise a examiné le projet de révision de la Constitution azerbaïdjanaise et s'est dite préoccupée par la réforme institutionnelle proposée, qui prévoit notamment un allongement du mandat du président et l'attribution de nouveaux pouvoirs à ce dernier, soustrayant davantage encore l'exécutif au contrôle parlementaire²⁰². La Commission de Venise a invité les autorités azerbaïdjanaises à entreprendre une réforme constitutionnelle qui renforce le parlement au lieu de l'affaiblir.

La question de l'immunité parlementaire a fait l'objet d'une réflexion dans les parlements de plusieurs États membres, conduisant parfois à une modification de la législation nationale ou de la Constitution. Cet exercice salutaire permet d'évaluer la pertinence des règles relatives à l'immunité parlementaire, s'agissant notamment de l'inviolabilité parlementaire, qui ne devrait pas aller au-delà de ce qui est nécessaire ou proportionné dans une société démocratique, en tenant compte de la situation de chaque pays concerné. Après les modifications apportées à la Constitution albanaise limitant l'immunité des parlementaires et l'adoption de la « loi de dépénalisation » connexe, l'Assemblée nationale a adopté, le 4 mars 2016, les textes d'application nécessaires à la mise en œuvre de cette loi. La levée de l'inviolabilité parlementaire en Turquie par l'entremise d'un amendement constitutionnel a conduit au placement en détention de parlementaires de l'opposition mis en cause dans des affaires en instance devant les tribunaux. La levée de l'immunité d'un grand nombre de membres du parlement est une source de préoccupation sérieuse.

Dans son avis adopté en mars 2016 sur les amendements à la loi relative au tribunal constitutionnel

199. Secrétaire Général du Conseil de l'Europe (2015), « Ukraine : dérogation à la Convention européenne des droits de l'homme », communiqué de presse, 10 juin 2015, disponible sur : <https://goo.gl/CptN9K>. Voir également les notifications de déclaration du gouvernement ukrainien relatives à la Convention JJ8034C Tr./005-186 (4 novembre 2015) et JJ8172C Tr./005-190 (1^{er} juillet 2016), disponibles sur : <https://goo.gl/YSMnYD> et <https://goo.gl/gV7aq6>, respectivement.

200. Voir l'article du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « Luttes contre le terrorisme dans le respect du droit », *Le Monde*, 3 février 2016, disponible sur : www.coe.int/en/web/commissioner/-/luttes-contre-le-terrorisme-dans-le-respect-du-droit.

201. Commission de Venise (2016), « *Opinion on emergency decree laws Nos. 667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016* » (anglais seulement), CDL-AD(2016)037, 12 décembre 2016.

202. Commission de Venise (2016), « *Avis sur le projet de révision de la Constitution* », CDL-AD(2016)029, 18 octobre 2016.

de Pologne²⁰³, la Commission de Venise a rappelé qu'il est inadmissible de rendre inefficace une juridiction constitutionnelle, car cela équivaut à supprimer un mécanisme crucial qui garantit la capacité de régler au niveau national les éventuels conflits avec les normes européennes et internationales, sans qu'il soit besoin de recourir aux juridictions européennes ou à d'autres juridictions subsidiaires, qui sont débordées et ont une moindre connaissance de la réalité concrète au niveau national.

■ En Arménie, la coopération entre les principales forces politiques a conduit à l'adoption du nouveau Code électoral, qui avait de tout temps été source de discorde entre la majorité au pouvoir et l'opposition. De même, en Albanie, le parlement a, dans un rare moment d'unité, adopté à l'unanimité en juillet un ensemble d'amendements constitutionnels afin de faciliter la réalisation de vastes réformes judiciaires.

■ Plusieurs arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ont souligné, en 2016, la nécessité de l'inviolabilité parlementaire qui joue un rôle précieux en protégeant les parlementaires contre les comportements abusifs du pouvoir judiciaire. Dans un arrêt du 12 janvier 2016, *Parti pour une société démocratique (DTP) et autres c. Turquie*²⁰⁴, la Cour a conclu à une violation de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention. À supposer même que la mesure litigieuse ait visé un ou plusieurs buts légitimes, à savoir la protection de l'ordre public ou des droits et libertés d'autrui, la Cour a estimé qu'elle n'était pas proportionnée. Les discours des requérants n'étaient pas de nature à justifier la mesure de dissolution. Ils bénéficiaient de la protection du droit à la liberté d'expression, dans la mesure où ils n'étaient pas susceptibles d'être interprétés comme exprimant un quelconque soutien, direct ou indirect, aux actes commis par le PKK ou comme une quelconque approbation à leur égard.

■ L'immunité parlementaire ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire dans une société démocratique. Dans l'affaire *Uspaskich c. Lituanie*²⁰⁵, la Cour

a estimé que, dans le cadre des poursuites engagées pour des infractions de corruption, les États ont été encouragés à limiter toute immunité à ce qui est nécessaire dans une société démocratique. Cette affaire résultait d'une requête introduite par un ancien politicien lituanien bien connu, se plaignant de l'assignation à résidence dont il avait fait l'objet pendant une enquête relative à une affaire de corruption politique en Lituanie. Il soutenait notamment que cette assignation à résidence l'avait empêché de participer aux élections législatives sur un pied d'égalité avec les autres candidats. La Cour a examiné attentivement la question de l'immunité du requérant à l'égard des poursuites. Elle a souligné que les États membres sont tenus de prendre les mesures appropriées pour prévenir toute utilisation de personnes morales pour masquer les faits de corruption. Dans le cas d'espèce, il apparaît que le parti politique du requérant, qui a lui-même échappé aux poursuites en changeant officiellement de statut, l'a tenu à l'abri des poursuites en le désignant systématiquement comme candidat aux élections municipales et parlementaires ainsi qu'à celles du Parlement européen, de manière que durant un certain temps au moins, le requérant puisse bénéficier d'une immunité de poursuites. Par conséquent, la Cour a constaté l'absence d'irrégularité restreignant le droit pour le requérant de se présenter de manière effective à des élections.

■ La qualité du cadre juridique qui définit les pouvoirs des autorités effectuant des activités de surveillance secrète a également soulevé des préoccupations dans plusieurs affaires portées devant la Cour, au même titre que l'efficacité des mécanismes de contrôle mis en place pour garantir le respect du cadre établi²⁰⁶. Les législateurs et les organes de contrôle devraient régulièrement réexaminer les systèmes et pratiques en vigueur afin de s'assurer qu'ils respectent les exigences de l'État de droit. Ce problème appelle une attention particulière dans le contexte actuel, sachant que ce type de surveillance constitue l'un des principaux outils de la lutte contre le terrorisme.

203. Commission de Venise (2016), « [Avis sur les amendements à la loi du 25 juin 2015 relative au tribunal constitutionnel de Pologne](#) », CDL-AD(2016)001, 11 mars 2016.

204. *Parti pour une société démocratique (DTP) et autres c. Turquie*, 3840/10, 3870/10, 3878/10, 12 janvier 2016.

205. *Uspaskich c. Lituanie*, 14737/08, 20 décembre 2016.

206. *Szabo et Vissy c. Hongrie*, 37138/14, 12 janvier 2016; *Santare et Laboaznikovs c. Lettonie*, 34148/07, 31 mars 2016; *Bucur et Toma c. Roumanie*, 40238/02, 8 janvier 2013; *Roman Zakharov c. Russie*, 47143/06, 4 décembre 2015 ou *Cevat Özel c. Turquie*, 19602/06, 7 juin 2016.

Dérogation aux droits de l'homme en cas d'état d'urgence : principales obligations juridiques s'imposant aux États membres du Conseil de l'Europe

L'article 15 (dérogation en cas d'état d'urgence) de la Convention reconnaît aux gouvernements des États parties, dans des circonstances exceptionnelles, la faculté de déroger, de manière temporaire, limitée et contrôlée, à certains droits et libertés garantis par la Convention, afin de protéger leur population contre des risques futurs.

L'utilisation de cette disposition est régie par les conditions de fond et de forme définies à l'article 15 et interprétées par la Cour.

Conditions de fond. Les États membres ne peuvent prendre des mesures dérogeant à leurs obligations au titre de la Convention qu'en cas de guerre ou d'autre danger public menaçant la vie de la nation. Ces mesures ne peuvent excéder la stricte mesure des exigences de la crise et ne doivent pas être en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international qui incombent aux États membres²⁰⁷.

Le « danger public menaçant la vie de la nation » désigne une « situation de crise ou de danger exceptionnel et imminent qui affecte l'ensemble de la population et constitue une menace pour la vie organisée de la communauté composant l'État »²⁰⁸. La crise doit avoir un caractère exceptionnel en ce sens que les mesures ou restrictions ordinaires autorisées par la Convention pour assurer la sécurité, la santé et l'ordre publics sont manifestement inadéquates²⁰⁹.

La situation qui règne dans une région particulière peut également s'apparenter à un cas d'urgence menaçant « la vie de la nation ». Selon la jurisprudence de la Cour, le terrorisme en Irlande du Nord représentait un danger public, car depuis plusieurs années, il créait « un danger d'une ampleur et d'une acuité particulières pour l'intégrité du territoire du Royaume-Uni, les institutions des six comtés [d'Irlande du Nord] et la vie des habitants de la province »²¹⁰. Elle a exprimé les mêmes conclusions à l'égard de l'activité terroriste du PKK dans le sud-est de la Turquie²¹¹ et de la menace imminente de graves attentats terroristes au Royaume-Uni après le 11 septembre 2001²¹². En revanche, dans l'« affaire grecque »²¹³ qui avait été introduite contre la Grèce en réponse au coup d'État « des colonels » en 1967, la Commission a jugé, au vu des éléments dont elle était saisie, qu'il n'y avait pas de danger public justifiant la dérogation communiquée.

Le danger doit être réel ou imminent. L'exigence d'imminence ne devait pas obliger les États à attendre qu'un désastre survienne pour prendre des mesures propres à le conjurer²¹⁴.

Les États membres ne doivent pas excéder la « stricte mesure des exigences » de la crise²¹⁵. Cela signifie pour l'essentiel que les lois ordinaires n'auraient pas été suffisantes pour faire face à la situation de danger public²¹⁶, que les mesures dérogatoires sont constamment contrôlées et assorties de garanties²¹⁷ et qu'elles n'opèrent pas une discrimination injustifiée²¹⁸. Ces éléments s'apprécient normalement à la lumière des « conditions et circonstances dans lesquelles les mesures ont été prises à l'origine et appliquées par la suite »²¹⁹. Les États membres ne peuvent pas invoquer l'article 15 de la Convention pour justifier la prise de mesures hors du territoire concerné par la dérogation²²⁰.

207. *Lawless c. Irlande (n° 3)*, 1^{er} juillet 1961, série A n° 3, paragraphe 28.

208. *Lawless* cité ci-dessus, paragraphe 28.

209. *Danemark, Norvège, Suède et Pays-Bas c. Grèce (l'« affaire grecque »)*, 3321/67 et trois autres, rapport de la Commission du 5 novembre 1969, annuaire 12, paragraphes 159-165 et 207; *Hassan c. Royaume-Uni* [GC], 29750/09, Cour européenne des droits de l'homme 2014.

210. *Brannigan et McBride c. Royaume-Uni*, 26 mai 1993, série A n° 258-B, paragraphe 48; *Marshall c. Royaume-Uni* (déc.), 41571/98, 10 juillet 2001.

211. *Aksoy c. Turquie*, 18 décembre 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-VI, paragraphe 70.

212. *A. et autres c. Royaume-Uni* [GC], 3455/05, Cour européenne des droits de l'homme 2009, paragraphe 181.

213. L'« Affaire grecque » citée ci-dessus, paragraphes 159-165 et 207.

214. *A. et autres c. Royaume-Uni*, citée ci-dessus, paragraphe 177.

215. *Irlande c. Royaume-Uni*, citée ci-dessus, § 207; *Brannigan et McBride* citée ci-dessus, paragraphe 43; *A. et autres c. Royaume-Uni*, citée ci-dessus, 173.

216. *Lawless c. Irlande (n° 3)*, *op.cit.*, paragraphe 36; *Irlande c. Royaume-Uni*, citée ci-dessus, paragraphe 212.

217. *Lawless c. Irlande (n° 3)*, *op.cit.*, paragraphe 37; *Aksoy c. Turquie* citée ci-dessus, paragraphes 79-84.

218. *A. et autres c. Royaume-Uni*, *op.cit.*, paragraphe 190.

219. *Irlande c. Royaume-Uni*, *op.cit.*, paragraphe 214.

220. *Sadak c. Turquie*, 25142/94 et 27099/95, 8 avril 2004, paragraphe 56; *Sakik et autres c. Turquie*, 26 novembre 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-VII, paragraphe 39.

Conditions de forme. Tout État membre qui exerce ce droit de dérogation doit tenir pleinement informé, sans délai, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Selon la jurisprudence de la Cour, un délai de trois mois entre la prise des mesures dérogatoires et leur notification est jugé trop long et ne peut se justifier par des délais administratifs résultant du danger allégué²²¹. Il en va de même quant à la notification de certaines mesures quatre mois après leur adoption²²². Au contraire, la Cour a jugé qu'une notification effectuée douze jours après l'entrée en vigueur des mesures était suffisamment prompte²²³. En l'absence de notification officielle et publique de dérogation, les mesures prises par l'État défendeur ne sont pas couvertes par l'article 15²²⁴. Les mesures d'urgence nécessitent un contrôle constant²²⁵.

Droits intangibles. Les États membres ne peuvent déroger à certains droits ou libertés garantis par la Convention : le droit à la vie (article 2), sauf pour les cas d'actes licites de guerre ; l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (article 3), l'interdiction de l'esclavage et de la servitude (article 4), ou encore la règle « pas de peine sans loi » (article 7). De même, est interdite toute dérogation à l'article 1 du Protocole n° 6 (abolition de la peine de mort en temps de paix), à l'article 1 du Protocole n° 13 (abolition de la peine de mort en toutes circonstances), ainsi qu'à l'article 4 du Protocole n° 7 (droit à ne pas être jugé ou puni deux fois).

221. *Grèce c. Royaume-Uni*, 176/56, rapport de la Commission du 26 septembre 1958.

222. Voir l'« affaire grecque » citée ci-dessus, paragraphe 81(3).

223. *Lawless c. Irlande (n° 3)* citée ci-dessus, paragraphe 47.

224. *Chypre c. Turquie*, 8007/77, rapport de la Commission du 6 octobre 1983, paragraphes 66-68.

225. *Brannigan et McBride c. Royaume-Uni, op.cit.*, paragraphe 54.

Respect des engagements au titre du droit international et des normes des droits de l'homme

Un État peut se plier à ses obligations juridiques internationales par les moyens de son choix dès lors que le résultat de son action en assure le respect. L'obligation porte sur un résultat, non sur l'action à mener pour l'obtenir.

Aux termes de l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (*Pacta sunt servanda*), « Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi »; l'article 27 prévoit en outre que « [a] une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité ». Par conséquent, aucun argument juridique tiré du droit interne, y compris le droit constitutionnel, ne peut justifier un acte ou une omission d'agir qui constitue une violation du droit international.

Les États ne peuvent invoquer les dispositions de leur droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité ou le non-respect des décisions à caractère contraignant des juridictions internationales. L'exécution des obligations internationales découlant d'un traité incombe à l'État dans son ensemble.

S'agissant de la situation spécifique de la Convention européenne des droits de l'homme, le droit processuel interne ne saurait constituer un obstacle à la mise en œuvre effective des arrêts définitifs de la Cour. L'article 1 de la Convention dispose que « Les Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la présente Convention ». Afin d'assurer le respect des engagements souscrits par les Hautes Parties contractantes la Cour a été instituée sur une base permanente (article 19). Il en découle que les États parties ont accepté non seulement les obligations relatives aux droits et aux libertés énumérés dans la Convention et dans ses Protocoles, mais aussi la création d'un mécanisme ayant compétence pour examiner la façon dont ils garantissent le respect des droits et des libertés aux personnes relevant de leur juridiction, et pour statuer sur ces affaires. Le rôle de la Cour est défini à l'article 32, et s'étend à toutes les questions concernant l'application, mais aussi l'interprétation, de la Convention par les États parties²²⁶.

En d'autres termes, en devenant parties à la Convention, les États parties ont accepté expressément la compétence de la Cour d'interpréter, et non seulement d'appliquer, la Convention. Ils ont aussi accepté les obligations: (1) de garantir les droits de l'homme et les libertés fondamentales de la personne énumérés dans la Convention; (2) de se soumettre au contrôle d'un tribunal international en matière de droits de l'homme ayant compétence pour déterminer si leur comportement a été conforme aux dispositions de la Convention, ce contrôle étant mené par le biais de l'interprétation et de l'application de la Convention aux éléments de fait et de droit de chaque affaire, au moment où l'affaire est tranchée.

L'article 46.1 de la Convention énonce l'obligation contraignante pour les États contractants de se soumettre aux arrêts de la Cour: « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties ». Cette disposition pose une obligation juridique sans équivoque. Son caractère cardinal a été réaffirmé dans le rapport du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) sur l'avenir à plus long terme du mécanisme de la Convention, qui a souligné qu'il ne pouvait y avoir d'exception à l'obligation énoncée à l'article 46²²⁷.

Les arrêts de la Cour ont ainsi l'autorité de la chose jugée, à la fois formellement (ils ne peuvent pas être modifiés ou contestés au-delà des moyens autorisés par la Convention – saisine de la Grande Chambre – et par le Règlement de la Cour – demande en interprétation ou demande en révision) et sur le fond (leur contenu et leurs conclusions sont définitifs et s'imposent aux parties concernées). Les organes de l'État (y compris la Cour constitutionnelle) ont l'obligation de se conformer aux dispositions de la Convention, mais aussi d'éliminer dans leur ordre juridique interne tout obstacle éventuel à la réparation adéquate de la situation du requérant.

226. « 1. La compétence de la Cour s'étend à toutes les questions concernant l'interprétation et l'application de la Convention et de ses Protocoles... ». Voir aussi la Déclaration de Bruxelles adoptée en mars 2015: la Conférence a souligné « qu'une exécution pleine, effective et rapide par les États parties des arrêts définitifs de la Cour est essentielle ».

227. Dans son arrêt de Grande Chambre dans l'affaire *Scozzari et Giunta c. Italie*, la Cour a apporté des précisions sur le sens de l'article 46 de la CEDH: l'État défendeur, reconnu responsable d'une violation de la Convention ou de ses Protocoles, est appelé non seulement à verser aux intéressés les sommes allouées à titre de satisfaction équitable, mais aussi à choisir, sous la surveillance du Comité des Ministres, les mesures générales et/ou, le cas échéant, individuelles à adopter dans son ordre juridique interne afin de mettre un terme à la violation constatée par la Cour (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Papamichalopoulos et autres c. Grèce* (article 50) du 31 octobre 1995, série A n° 330-B, p. 58-59, paragraphe 34).

L'obligation de se conformer à l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans une affaire contre un État partie implique le respect des conclusions de la Cour dans cet arrêt. L'exécution de l'arrêt comprend la réparation individuelle, mais ne s'y limite pas. Il peut également être demandé à l'État de réviser sa législation et de réformer sa pratique administrative ou judiciaire, afin de mettre son ordre juridique interne en conformité avec les dispositions de la Convention, telles qu'interprétées par la Cour.

DÉCENTRALISATION

Chapitre 4 – Institutions démocratiques

Une répartition équilibrée des pouvoirs à tous les niveaux de gouvernement est l'un des piliers essentiels de tout État démocratique. Elle est une composante essentielle de l'indispensable système d'équilibre des pouvoirs et permet d'amener davantage de citoyens à participer à la vie publique. Des collectivités locales et régionales fortes rapprochent les rouages de la démocratie des citoyens, renforçant ainsi la sécurité démocratique.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

■ La Charte européenne de l'autonomie locale est le principal traité international dans le domaine de l'autonomie locale. Le socle des obligations que contractent les États lorsqu'ils ratifient la charte forme un ensemble d'indicateurs dans ce domaine.

- ▶ Le principe de l'autonomie locale est reconnu, autant que possible, dans la Constitution, ou au moins dans la loi.
- ▶ Les collectivités locales règlent et gèrent une part importante des affaires publiques, et leurs conseils ou assemblées sont élus au suffrage direct.
- ▶ Les compétences de base sont fixées par la Constitution ou par la loi; les collectivités locales peuvent exercer leur pouvoir pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence; l'exercice des responsabilités publiques incombe aux autorités les plus proches des citoyens; les compétences confiées aux collectivités locales sont pleines et entières ou déléguées; les collectivités locales ont la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales; elles sont consultées au cours des processus de décision sur les questions qui les concernent.
- ▶ Les limites territoriales locales ne peuvent être modifiées sans que les collectivités locales concernées aient été préalablement consultées, éventuellement par voie de référendum.
- ▶ Tout contrôle administratif sur les collectivités locales est exercé conformément à la loi.

- ▶ Les collectivités locales sont dotées de ressources propres suffisantes – elles sont compétentes pour lever des impôts – dont elles peuvent disposer librement; les ressources financières sont proportionnées aux compétences et suffisamment évolutives; il existe un mécanisme de péréquation financière.
- ▶ Les collectivités locales ont le droit de s'associer entre elles pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.
- ▶ Les collectivités locales disposent d'un droit de recours juridictionnel.

CONCLUSIONS

■ Le rôle et l'importance des collectivités locales et régionales ont indubitablement évolué au cours des dernières décennies. Beaucoup de pays ont mené des réformes de l'administration publique qui ont conduit à une décentralisation accrue. Cette tendance s'est poursuivie en 2016, notamment en Europe du sud-est, orientale et du sud, comme en témoignent l'Albanie, la Grèce et l'Ukraine où le Conseil de l'Europe met en place des programmes de coopération.

■ Plusieurs États ont mis en œuvre, ou l'envisagent, des réformes de consolidation territoriale de leur deuxième ou troisième niveau de gouvernement. Il peut s'agir de fusions destinées à former des collectivités plus larges ou, dans le cas des collectivités locales, de dispositifs de coopération intercommunale dans le but de garantir une rationalisation et une meilleure efficacité de l'administration publique. L'Albanie, l'Arménie, la Croatie et l'Ukraine poursuivent l'application de ces réformes. En Finlande, l'établissement d'un nouvel échelon d'autorité territoriale au niveau régional a été envisagé dans le cadre d'une réforme de plus grande envergure.

■ Les demandes en faveur d'une décentralisation régionale plus poussée peuvent servir de catalyseur à un dialogue et à une réforme et doivent être traitées en s'inspirant des principes de bonne gouvernance (voir la partie ci-après consacrée à la bonne gouvernance).

Le dialogue sur le transfert de compétences et de ressources aux collectivités régionales peut fournir des pistes pour une solution politique aux problèmes.

■ L'insuffisance des ressources dont disposent les collectivités locales et régionales pour exercer leurs pouvoirs reste un problème récurrent dans la plupart des États membres. Celui-ci a été exacerbé par les effets prolongés d'une situation politique fragile et des mécanismes de péréquation financière inadaptés, par exemple en Croatie²²⁸, à Chypre²²⁹, en France²³⁰, en Grèce²³¹ ou encore au Luxembourg²³². Des réflexions en faveur d'une révision du processus de péréquation ont récemment été engagées dans plusieurs pays en vue de la mise en place d'un système de financement plus adéquat.

■ L'attribution imprécise des pouvoirs et responsabilités ou les chevauchements de compétences entre les différents niveaux de gouvernement limitent l'autonomie locale, en droit et dans la pratique, dans

plusieurs pays dont l'Albanie, l'Arménie, la Croatie, Chypre, la Grèce, le Luxembourg, la République de Moldova, le Monténégro, l'« ex-République yougoslave de Macédoine » et la Turquie. Les collectivités locales déplorent l'absence de consultation formelle au sujet des décisions gouvernementales qui les concernent, tout comme celle de mécanismes institutionnalisés de coordination et de consultation fondés sur les critères établis par la charte (consultation en temps utile et de façon appropriée pour toutes les questions qui les concernent directement), par exemple en Croatie, à Chypre, en France, en Grèce et en République slovaque²³³.

■ Si la participation individuelle et celle d'organisations de la société civile aux processus décisionnels est pratique courante dans beaucoup de pays, seuls 14 États membres ont ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales et six l'ont signé mais pas encore ratifié.

228. Recommandation 391 (2016) du Congrès (<https://goo.gl/b0M7R5>) et Rapport (<https://goo.gl/epZNVF>) sur la démocratie locale et régionale en Croatie.

229. Recommandation 389 (2016) du Congrès (<https://goo.gl/wp9lUk>) et Rapport (<https://goo.gl/sTPMx7>) sur la démocratie locale à Chypre.

230. Recommandation 384 (2016) du Congrès (<https://goo.gl/sVHWv7>) sur la démocratie locale et régionale en France.

231. Recommandation 372 (2015) du Congrès (<https://goo.gl/v8ryy6>) et Rapport (<https://goo.gl/GgN2s3>) sur la démocratie locale et régionale en Grèce.

232. Recommandation 380 (2015) du Congrès (<https://goo.gl/AqyFpX>) et Rapport (<https://goo.gl/Fre8tE>) sur la démocratie locale au Luxembourg.

233. Recommandation 387 (2016) du Congrès (<https://goo.gl/6mT3tK>) et Rapport (<https://goo.gl/GjNPzw>) sur la démocratie locale et régionale en République slovaque.

BONNE GOUVERNANCE

Chapitre 4 – Institutions démocratiques

Une société démocratiquement solide suppose à la fois une démocratie effective et une bonne gouvernance à tous les niveaux. Plus spécifiquement, « une démocratie effective et une bonne gouvernance à tous les niveaux sont essentielles pour prévenir les conflits, promouvoir la stabilité, favoriser le progrès économique et social, et partant la création de communautés durables, lieux de vie et de travail pour aujourd’hui et pour l’avenir », comme l’ont souligné les chefs d’État et de Gouvernement des États membres du Conseil de l’Europe dans la déclaration prononcée en 2015 à l’occasion de leur 3^e Sommet tenu à Varsovie.

Le Conseil de l’Europe a adopté plusieurs instruments juridiques visant à soutenir la démocratie et la bonne gouvernance, dont les 12 principes de bonne gouvernance démocratique²³⁴ (à partir desquels la « Hertie School of Governance » a élaboré « l’Indice de bonne gouvernance » du Conseil de l’Europe) et les 20 principes directeurs pour la lutte contre la corruption. Leur mise en œuvre effective est essentielle pour garantir le bon fonctionnement de la démocratie, instaurer la confiance entre les citoyens et l’État et répondre aux besoins et attentes légitimes des citoyens grâce à la gouvernance démocratique et à une prestation de services efficace et transparente.

CRITÈRES D’ÉVALUATION

- ▶ **Efficience et efficacité:** les résultats sont conformes aux objectifs fixés et les ressources disponibles sont utilisées de façon optimale; des systèmes de gestion de la performance et des méthodes d’évaluation sont en place; des audits sont réalisés à intervalles réguliers.
- ▶ **Gestion financière saine:** les charges correspondent au coût des services assurés; les programmes budgétaires sont préparés en

concertation avec le public ou la société civile; les comptes consolidés sont publiés.

- ▶ **Compétences et capacités:** les agents publics sont encouragés à améliorer leurs compétences professionnelles et leurs performances; des mesures et des procédures pratiques visent à transformer les aptitudes en compétences afin d’obtenir de meilleurs résultats.
- ▶ **Représentation équitable et participation:** les citoyens sont placés au cœur de l’action publique et ont leur mot à dire dans la prise de décisions; des efforts raisonnables sont toujours entrepris pour tenter de concilier les divers intérêts légitimes; les décisions sont prises en fonction de la volonté de la majorité des citoyens, tout en respectant les droits et les intérêts légitimes de la minorité.
- ▶ **Ouverture et transparence:** les décisions sont prises et appliquées conformément aux normes et aux réglementations; le public a accès à toutes les informations qui ne sont pas classées confidentielles pour des raisons bien spécifiées; le public est informé des décisions, des politiques et de leur mise en œuvre, ainsi que des résultats obtenus.
- ▶ **Obligation de rendre des comptes:** tous les décideurs sont responsables de leurs décisions; les décisions sont expliquées, font l’objet d’un contrôle et il existe des recours en cas d’abus administratifs ou de décisions fautives.
- ▶ **Comportement éthique:** l’intérêt général prime sur les intérêts individuels; il existe des mesures efficaces pour prévenir et combattre la corruption.
- ▶ **Réactivité:** les objectifs, les règles, les structures et les procédures visent à répondre aux besoins et aux attentes légitimes des citoyens; les services publics sont assurés; il est fait suite aux demandes et aux plaintes dans un délai raisonnable.

234. Les 12 principes de bonne gouvernance au niveau local et outils de mise en œuvre, disponibles sur: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/12principles_en.asp.

- ▶ Durabilité et orientation à long terme : les effets et les objectifs à long terme sont dûment pris en compte lors de l'élaboration des politiques, afin d'en assurer la viabilité.
- ▶ Innovation et ouverture d'esprit face au changement : des solutions nouvelles et efficaces aux problèmes sont recherchées en vue d'atteindre de meilleurs résultats ; des méthodes modernes de prestation de services sont testées et appliquées ; un climat propice au changement est instauré.

■ Les 20 principes directeurs pour la lutte contre la corruption offrent aux pays un cadre d'action pour prévenir et combattre ce fléau. Ils encouragent notamment l'adoption par les élus de codes de conduite et promeuvent des règles qui découragent la corruption en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales (principe 15).

CONCLUSIONS

■ Plusieurs États membres du Conseil de l'Europe ont engagé de vastes réformes afin d'améliorer l'efficacité et l'efficacité de l'administration publique. L'Arménie et la Serbie ont adopté respectivement des lois sur la fonction publique et sur le statut des fonctionnaires. L'Albanie met en œuvre une réforme de la fonction publique prévoyant notamment la création d'un registre central des fonctionnaires et d'une plateforme électronique de l'administration publique en vue de rationaliser la gestion des ressources humaines.

■ En Grèce, les efforts de réforme visent essentiellement à améliorer la gestion des finances en procédant à une répartition plus claire des compétences entre les différents échelons de l'État et à la modernisation de la gestion des budgets locaux.

■ L'Espagne s'emploie à accroître la transparence grâce à l'adoption de cadres juridiques, complétés par des mesures de renforcement des capacités aux fins d'améliorer l'éthique publique.

■ La transparence suppose également l'accès du public à l'information. Deux autres pays (l'Estonie et la République de Moldova) ont ratifié en 2016 la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205), mais il faut une ratification supplémentaire pour parvenir aux dix requises pour son entrée en vigueur.

■ Les technologies de l'information et de la communication (TIC) favorisent l'innovation et le changement. L'Albanie a réalisé des progrès sur la voie de la numérisation de la fonction publique, y compris en matière de fourniture de services administratifs en ligne. La Roumanie emploie les TIC en parallèle à des moyens traditionnels de participation

et à une stratégie de communication ciblée visant à sensibiliser les citoyens aux possibilités de participation qui leur sont offertes. Ces mesures contribuent à lutter contre le sentiment qu'ont les citoyens d'être coupés de la vie politique et permettent de toucher un public plus large, y compris les jeunes générations. L'Allemagne a par exemple encouragé la mise en œuvre d'une législation nationale en matière de gouvernance électronique, accompagnée de lignes directrices concrètes en vue de son application aux niveaux local et régional.

■ L'« Indice 2016 de bonne gouvernance du Conseil de l'Europe » compare les performances dans différents domaines comme l'éthique, la transparence, l'obligation de rendre des comptes, l'efficacité, les compétences, la réactivité et l'innovation. Il montre que les efforts de renforcement de la gouvernance, entrepris souvent dans le cadre des programmes du Conseil de l'Europe, ont permis à la quasi-totalité des pays d'obtenir de meilleurs résultats en 2016 par rapport aux années précédentes.

■ Comme en 2015, les scores moyens ou médians divergents et relativement faibles dans le domaine de l'éthique, de la transparence et de l'obligation de rendre des comptes restent préoccupants. Cependant, pris individuellement, plusieurs États membres ont enregistré des progrès notables en matière d'éthique (avec des avancées significatives en Albanie, Bulgarie, Finlande et Espagne), de transparence (Albanie, Chypre et Italie) et d'obligation de rendre des comptes (les progrès les plus importants étant observés aux Pays-Bas et en Suisse).

■ En 2016, le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) a axé ses évaluations sur le domaine de la prévention de la corruption des parlementaires. La transparence et la responsabilité des parlementaires sont primordiales pour renforcer la confiance des citoyens dans la gestion des affaires publiques. Le GRECO a formulé à cet égard des recommandations, concernant notamment :

■ Les codes de conduite : le GRECO a mis en lumière la nécessité pour les parlementaires de se pencher sur l'élaboration d'un code de conduite afin de marquer publiquement son engagement en faveur d'une grande intégrité (Chypre, République tchèque, Moldova, Italie, Géorgie, Autriche, Suisse). Même si un code, en soi, ne garantit pas un comportement éthique, il contribue à promouvoir un climat d'intégrité et à appuyer la volonté du législateur de respecter une culture de la déontologie.

■ Les conflits d'intérêts : l'un des principaux domaines d'attention des évaluations du GRECO était la prévention, la détection et la répression des

conflits d'intérêts²³⁵ dans les rangs des parlementaires. En effet, leurs intérêts personnels peuvent entrer en « conflit » avec l'intérêt public lors de l'adoption de lois et du contrôle des politiques gouvernementales. La situation diffère selon les pays. Dans bien des cas, des dispositions et réglementations existent en la matière mais nécessitent d'être développées ou clarifiées. Il conviendrait notamment de formuler par écrit une définition précise des conflits d'intérêts, d'élaborer des lignes directrices détaillées assorties d'exemples concrets et d'introduire une obligation spécifique de signalement ad hoc (voir par exemple le cas de Chypre, de l'Italie, de l'Autriche, de la Géorgie et de la Suisse).

■ Les déclarations de patrimoine : les mécanismes de déclaration de patrimoine des parlementaires (et

dans une certaine mesure de leurs proches) sont déterminants pour la transparence et l'obligation de rendre des comptes. Tout en ménageant un juste équilibre entre l'intérêt de la divulgation publique et le droit au respect de la vie privée des élus, le GRECO a recommandé de garantir l'accès du public aux déclarations financières des parlementaires, grâce par exemple à leur publication en temps opportun (dans le cas de Chypre). Certains progrès commencent à être perceptibles et se traduisent notamment par une amélioration progressive des mécanismes de déclaration de patrimoine, l'introduction de systèmes de déclaration électronique, l'élargissement de la portée des déclarations et un contrôle plus approfondi de ces dernières (voir le cas de la Géorgie).

235. Le Conseil de l'Europe les définit comme suit : « Un conflit d'intérêts naît d'une situation dans laquelle un agent public a un intérêt personnel de nature à influencer ou paraître influencer sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles ».

CHAPITRE 5

DES SOCIÉTÉS INCLUSIVES



INTRODUCTION

Chapitre 5 – Des sociétés inclusives

Les sociétés inclusives sont celles qui garantissent l'égalité des droits et encouragent la tolérance pour mieux réduire les tensions entre les communautés. Dans les démocraties européennes de plus en plus diversifiées, il est important que les nouveaux arrivants et les minorités soient protégés contre la discrimination et bénéficient de politiques qui visent activement à les intégrer dans la société. De même, les groupes vulnérables présents dans la population majoritaire doivent bénéficier de politiques publiques de protection sociale et avoir accès à une éducation de qualité, à des logements décentes, à des soins de santé adéquats et de possibilités d'emploi, pour enrayer tout sentiment d'injustice sociale.

■ Les États qui présentent de faibles niveaux d'inclusion sont particulièrement vulnérables au populisme, qui se nourrit du mécontentement de citoyens qui se sentent oubliés par les élites et qui craignent que leurs communautés soient transformées par des étrangers. Le populisme, à son tour, aggrave ces tensions en stigmatisant des groupes, qui sont perçus comme menaçant « le peuple » et affaiblissant ses droits.

■ Les États membres du Conseil de l'Europe doivent s'appuyer sur des lois antidiscrimination efficaces qui protègent les minorités, sont appliquées avec rigueur et sont complétées par des politiques visant à intégrer les groupes marginalisés, notamment les membres des minorités ethniques et religieuses, les migrants ou demandeurs d'asile récemment arrivés mais aussi les Roms, les membres de la communauté LGBTI et les personnes ayant un handicap. Les hommes politiques sont tout particulièrement tenus de résister à toute rhétorique irresponsable qui attise la xénophobie et les préjugés, et au devoir de promouvoir l'inclusion et le respect mutuel.

■ Les pouvoirs publics doivent faire en sorte que les droits sociaux, tels qu'ils sont inscrits dans la Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163, ci-après dénommée « la Charte »), soient accessibles à tous les citoyens, en particulier dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, du logement et des soins de santé. Ils doivent également mettre en place des

politiques efficaces d'égalité entre les sexes pour parvenir à une intégration réussie des femmes et des jeunes filles.

■ Cette année, les paramètres concernent les obligations souscrites dans les domaines spécifiques des droits sociaux, des politiques de non-discrimination et d'intégration, de l'insertion des migrants, de l'éducation et de la culture pour la démocratie, et des politiques en faveur de la jeunesse.

■ À la suite du rapport de l'an dernier, le Comité des Ministres a autorisé la création de l'Institut européen des arts et de la culture roms (ERIAC) et le Gouvernement allemand a proposé de le localiser à Berlin. Un nouveau programme élaboré conjointement avec la Commission européenne a été lancé en septembre 2016 en vue d'améliorer l'accès à la justice des femmes membres de la communauté rom et des gens du voyage.

■ La Charte, ratifiée par la Grèce le 18 mars 2016, est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2016.

■ Le Mouvement contre le discours de haine, qui s'est étendu à 44 pays, a compté de nouveaux participants en 2016, en particulier l'Estonie, la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Communauté flamande de Belgique. La plateforme www.nohatespeechmovement.org a été modernisée et fournit des fonctionnalités améliorées permettant de signaler les discours de haine en ligne et de publier des contre-discours par le biais de l'Observatoire du discours de haine.

■ En avril 2016, la Conférence des ministres de l'Éducation des États parties à la Convention culturelle européenne a approuvé le modèle de cadre de référence des compétences pour une culture de la démocratie²³⁶. Une phase pilote est en cours et les résultats seront présentés lors d'une manifestation importante consacrée à l'éducation qui se tiendra sous la présidence chypriote du Comité des Ministres.

236. Voir <http://www.coe.int/fr/web/education/competences-for-democratic-culture>.

■ Le nombre de participants au programme « Cités interculturelles » a augmenté ; il est passé en un an de 74 à 105 membres et compte désormais six réseaux nationaux. Le programme s'est développé dans les domaines de la compétence interculturelle, de l'innovation sociale et économique pour les réfugiés et du dialogue interconvictionnel. Des projets pilotes ont été lancés pour évaluer le potentiel économique de la diversité de la main-d'œuvre, l'esprit d'entreprise des migrants et l'inclusion de la diversité dans les médias numériques.

■ Donnant suite aux recommandations du rapport de l'an dernier, le Comité ad hoc pour les droits de l'enfant élabore actuellement des normes pour la fourniture immédiate de soins de santé aux enfants réfugiés et aux demandeurs d'asile, notamment dans les domaines de la tutelle et de la détermination de l'âge. Dans les deux pays, des programmes HELP relatifs aux demandeurs d'asile ont été lancés en collaboration étroite avec les institutions nationales de formation des juges et des procureurs. En Italie, le cours HELP/Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies (HCR) sur « la Convention européenne des droits de l'homme et l'asile » a été lancé pour un groupe pilote de professionnels du droit. Dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, le Conseil de l'Europe a contribué à l'élaboration de manuels de formation continue pour les fonctionnaires de police. Ces manuels seront utilisés pour des séances de formation démultipliée en 2017.

■ Les stratégies du Conseil de l'Europe sur les droits des personnes handicapées (2017-2023) et les droits de l'enfant (2016-2021) visent à aider les États membres à lutter contre les inégalités, réduire la vulnérabilité et lever les obstacles qui empêchent

des millions de personnes, qui sont souvent laissées pour compte en raison de leur invalidité, de jouir pleinement de leurs droits.

■ La Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201, Convention de Lanzarote) a été ratifiée par 42 pays (dont trois en 2016). Le Comité de Lanzarote a lancé en urgence un cycle de suivi sur la protection des enfants touchés par la crise des réfugiés contre l'exploitation et les abus sexuels. Le rapport qui en résulte devrait être adopté au printemps 2017.

■ La Convention d'Istanbul (STCE n° 210, Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique) a désormais été ratifiée par 22 États membres (dont trois en 2016). En 2016, le GREVIO a démarré la procédure d'évaluation de référence en ce qui concerne quatre États parties.

■ Le nombre des États parties à la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197) est passé à 46 (dont deux en 2016). Le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), qui surveille la mise en œuvre de la convention, a lancé une procédure d'urgence en ce qui concerne l'Italie et a effectué une visite en septembre 2016 pour examiner la situation particulière des retours forcés des victimes de la traite des êtres humains et l'identification des victimes de la traite parmi les migrants et les demandeurs d'asile. Une première visite d'évaluation en Grèce a été organisée par le GRETA en octobre 2016, ainsi qu'une deuxième visite d'évaluation en France en septembre 2016. Les deux visites ont porté sur des questions liées à la prévention de la traite parmi les demandeurs d'asile, les mineurs non accompagnés et les migrants, et sur l'identification des victimes de la traite dans ces groupes vulnérables.

LES DROITS SOCIAUX

Chapitre 5 – Des sociétés inclusives

Le respect des droits sociaux permet à nos sociétés de rester unies et de surmonter leurs problèmes, qu'ils soient sociaux ou économiques. Il rétablit et renforce la confiance du public dans les institutions et les dirigeants politiques, au niveau tant national qu'europpéen. C'est un moyen de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté en faisant appliquer le principe de l'interdépendance des droits de l'homme, qui fait l'objet d'un consensus international. Il joue un rôle dans la réinsertion sociale des personnes les plus vulnérables et de ceux qui, pour diverses raisons, ont été marginalisés.

De toute évidence, le respect des droits sociaux est encore plus nécessaire en temps de crise et de difficultés économiques qu'en temps normal. En effet, une croissance qui ne bénéficierait qu'à une minorité affaiblirait la cohésion sociale et la sécurité démocratique sur le continent. Quelle que soit la substance des politiques économiques mises en œuvre, les gouvernements doivent toujours veiller à ce que les droits fondamentaux qui répondent aux besoins quotidiens des citoyens puissent être exercés concrètement. Les États qui ne les respectent pas font le lit des mouvements antisociaux, antipolitiques, antieuroppéens, racistes, ou des mouvements qui sont uniquement fondés sur l'exploitation politique de l'égoïsme social.

Il apparaît donc indispensable aujourd'hui d'investir dans l'exercice effectif de droits sociaux tels que le droit au logement, à l'éducation, à la santé, à la non-discrimination, à l'emploi, à des conditions de travail décentes et à une protection économique, sociale et juridique. C'est dans ce contexte que le « processus de Turin » a été lancé en 2014, dans le but de placer la Charte au centre du débat politique europpéen. Le processus de Turin défend l'idée selon laquelle le respect des droits sociaux en Europe est une contribution essentielle à la stabilité démocratique. Un de ses objectifs est la ratification de la Charte par tous les États membres du Conseil de l'Europe et leur acceptation du protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives. Le processus vise également à coordonner les systèmes europpéens de

droits sociaux, qu'ils soient établis par le Conseil de l'Europe ou l'Union européenne (UE).

Une des réalisations du processus de Turin est l'engagement de la Grèce, qui a signé la Charte le 18 mars 2016, en acceptant 96 de ses 98 paragraphes.

Deux réunions de haut niveau ont marqué le processus de Turin en 2016: la *Conférence interparlementaire sur la Charte sociale européenne*²³⁷ et le *Forum de Turin sur les droits sociaux en Europe*²³⁸. Ces manifestations, qui ont eu lieu à Turin les 17 et 18 mars, ont été organisées par le Conseil de l'Europe en coopération avec la Chambre des députés italienne et la ville de Turin. Les débats ont porté en particulier sur la façon dont le plein exercice des droits sociaux pourrait contribuer à la résolution de la crise économique, à l'intégration des migrants et à la promotion de sociétés dans lesquelles la radicalisation cesserait d'être une option pour les jeunes.

Lors du Forum de Turin, la Commission européenne a présenté son initiative relative à la mise en place d'un « pilier européen des droits sociaux », dans laquelle l'UE s'efforcera de mettre ces droits au cœur de son fonctionnement, de ses institutions, et de ses politiques. En décembre 2016, le Secrétaire Général a présenté un avis en faveur de cette initiative, qui vise à aider les États membres à construire une Europe qui soit plus sensible aux besoins quotidiens des populations et donc en mesure de promouvoir une croissance partagée et durable. Le Secrétaire Général a souligné que les États membres de l'UE sont parties au système des traités de la Charte, que ce système offre des garanties complètes et détaillées concernant les droits sociaux, et que ces dernières font maintenant partie de l'acquis européen dans le domaine des droits de l'homme. S'agissant du droit de l'UE, outre la référence explicite à la Charte qui figure dans le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, un certain nombre des droits garantis par cette Charte de l'UE

237. Voir <http://www.coe.int/fr/web/turin-european-social-charter/interparliamentary-conference>.

238. *Ibid.*

sont pris en compte dans les normes correspondantes de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et d'autres instruments de droit dérivé de l'UE. La décision de donner une place centrale à la Charte dans le « pilier européen des droits sociaux » contribuera ainsi à créer un cercle vertueux de croissance partagée et durable tout en neutralisant le cercle vicieux du dumping social, et permettra à l'Europe d'être plus prospère, mais aussi plus unie et fondée sur une plus grande solidarité. Le Secrétaire Général a proposé que les dispositions de la Charte (révisée) soient formellement intégrées dans le « pilier européen des droits sociaux » et servent de point de référence commun, et que la contribution à la protection efficace des droits sociaux de la procédure de réclamations collectives devant le Comité européen des droits sociaux (CEDS) soit reconnue expressément.

■ En parallèle, des échanges et une formation des juges et autres professionnels du droit, des partenaires sociaux et de la société civile à la Charte et à son interprétation par le CEDS ont été lancés dans le cadre du Programme HELP du Conseil de l'Europe, à l'attention, dans un premier temps, des membres de l'UE. Le cours HELP sur « Le droit du travail » vise à faire mieux comprendre la dimension « droits de l'homme » du droit du travail et couvre des concepts essentiels tels que le droit au travail, la relation professionnelle et le temps de travail, le licenciement, la discrimination et l'égalité des chances, les droits collectifs du travail, la santé et la sécurité au travail.

■ Le dialogue constructif entre le CEDS et les institutions communautaires a connu son point culminant en octobre 2016 à l'occasion d'un échange de vues avec Koen Lenaerts, Président de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), sur l'évolution récente de la jurisprudence des deux organes. Cet échange, qui faisait suite à de précédentes réunions entre le Comité et la CJUE, visait à parvenir à une convergence maximale entre la Charte et l'ordre juridique de l'UE.

■ La plateforme européenne de cohésion sociale, créée dans le cadre du programme d'activités de 2016-2017, a commencé ses travaux en se concentrant sur les questions suivantes : les suites données à la Recommandation CM/Rec(2015)3 relative à l'accès des jeunes des quartiers défavorisés aux droits sociaux ; la protection et l'intégration des migrants et des réfugiés ; l'impact de la crise économique sur la santé et la protection sociale et sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

CRITÈRES DE MESURE

- ▶ La ratification de la Charte, le nombre de dispositions clés adoptées de la Charte, l'acceptation de la procédure de réclamations collectives.

- ▶ Le nombre de constatations de non-conformité relatives au groupe thématique « emploi, formation et égalité des chances ».
- ▶ Les mesures adoptées par les États parties attestant la conformité aux exigences de la Charte.

CONCLUSIONS

■ La Charte a été ratifiée par la Grèce le 18 mars 2016 et est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2016. La Grèce a accepté 96 de ses 98 paragraphes.

■ En 2016, le CEDS a publié ses conclusions (pour 34 États), portant sur les articles de la Charte, relatives à l'emploi, à la formation et à l'égalité des chances. Les droits examinés étaient les suivants :

- ▶ le droit au travail (article 1) ;
- ▶ le droit à l'orientation professionnelle (article 9) ;
- ▶ le droit à la formation professionnelle (article 10) ;
- ▶ le droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté (article 15) ;
- ▶ le droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire des autres parties contractantes (article 18) ;
- ▶ le droit à l'égalité des chances entre les femmes et les hommes (article 20) ;
- ▶ le droit à la protection en cas de licenciement (article 24) ;
- ▶ le droit des travailleurs à la protection de leurs créances en cas d'insolvabilité de leur employeur (article 25).

■ Le Comité a relevé 166 cas de non-conformité avec la Charte et 262 cas de conformité sur 513 conclusions relatives aux droits examinés en 2016. Dans 85 cas, le Comité n'a pas été en mesure d'apprécier la situation, faute d'informations suffisantes. Les problèmes rencontrés par un grand nombre d'États parties lors de l'application de la Charte sont notamment :

- ▶ une protection insuffisante contre la discrimination en matière d'emploi pour différents motifs, tels que le sexe et l'orientation sexuelle ;
- ▶ une intégration insuffisante des personnes handicapées dans le système général d'éducation, le marché du travail et la société en général ;
- ▶ une garantie insuffisante du droit des hommes et des femmes à l'égalité, en particulier en ce qui concerne l'égalité de rémunération ;
- ▶ dans certains cas, les efforts déployés pour lutter contre le chômage et encourager la création d'emplois demeurent insuffisants.

■ Le Comité s'est félicité de plusieurs évolutions positives, telles que l'adoption d'une législation contre la discrimination dans le domaine de l'emploi dans de nombreux États parties (par exemple en Géorgie, en Italie et en République de Moldova) ou l'évolution de la jurisprudence débouchant sur une meilleure protection contre la discrimination dans les relations professionnelles (Andorre). Il a considéré que les évolutions législatives qui ont eu lieu en Arménie, en Autriche, en Grèce, en Italie, à Malte, au Monténégro, en Fédération de Russie, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », en Ukraine et au Royaume-Uni renforcent la protection des personnes handicapées contre la discrimination. Il a en outre estimé que le droit des femmes et des hommes à l'égalité des chances avait été couvert de façon adéquate dans la législation adoptée récemment en Arménie, en Belgique, en France, en Hongrie, en Serbie et en Slovaquie, et s'est félicité des mesures institutionnelles visant à protéger l'égalité en Roumanie.

■ Le Comité a également considéré que les mesures législatives et autres mesures adoptées en Fédération de Russie pour promouvoir des politiques de l'emploi

et réglementer les agences de placement privées sont compatibles avec le droit au travail tel qu'il est garanti par la Charte. Il s'est également félicité des mesures prises par l'Espagne pour encourager l'emploi des jeunes, soutenir la stabilité de l'emploi et proposer des programmes de formation professionnelle à ceux qui ont épuisé leur droit aux allocations de chômage. Les mesures législatives adoptées et mises en œuvre en Lituanie concernant le calcul et l'allocation des indemnités respectaient le droit des travailleurs à la protection de leurs créances.

■ Le Comité a noté par ailleurs que les systèmes de formation et d'orientation professionnelle sont bien établis dans la plupart des États examinés.

■ En 2016, le CEDS a enregistré 21 réclamations collectives (contre six seulement en 2015). La plupart des réclamations collectives enregistrées en 2016 concernent l'article 1 (droit au travail), l'article 4.3 (droit à une rémunération équitable – non-discrimination entre hommes et femmes en matière de rémunération) et l'article 20 (droit à l'égalité des chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe).

LES POLITIQUES D'INTÉGRATION ET DE NON-DISCRIMINATION

Chapitre 5 – Des sociétés inclusives

La lutte contre la discrimination est au cœur de la construction de sociétés inclusives, qui ne font pas de distinctions fondées sur le sexe, la race, l'origine ethnique, la religion, la langue, la couleur, la nationalité, l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Une société dans laquelle des personnes d'origine ethnique, religieuse ou linguistique différente ne peuvent pas exercer pleinement leurs droits fondamentaux peut être confrontée au risque de ségrégation, d'émergence de communautés parallèles, et contribuer à la radicalisation et à l'extrémisme. Il est donc de la plus haute importance qu'elle prenne des mesures énergiques pour éliminer les attitudes discriminatoires dans la pratique. Les États devraient donc adopter un large éventail de mesures et agir avec détermination pour lutter contre les stéréotypes négatifs à l'égard des groupes vulnérables (notamment les femmes, les migrants et les minorités nationales) qui pourraient entraver l'exercice des droits fondamentaux et accroître l'hostilité dans la société. À cet égard, la lutte contre le discours de haine, notamment sur internet et dans les médias sociaux, constitue une priorité particulière, comme défini dans la Recommandation n° 15 de la Commission européenne contre le racisme (ECRI)²³⁹.

■ L'existence d'un cadre juridique contre la discrimination est une condition essentielle pour combattre le racisme, la discrimination et l'intolérance. Selon la jurisprudence de la Cour, les droits doivent être « pratiques et efficaces » plutôt que « théoriques et illusoire ». Pour devenir une réalité concrète, un droit fondamental doit être assorti d'un mécanisme d'application, fondé notamment sur l'accès à la justice,

et la législation nationale doit veiller à la mise en place de procédures judiciaires ou administratives facilement accessibles qui permettent des sanctions efficaces. D'autres mécanismes de contrôle, tels que des organismes spécialisés indépendants, ont également prouvé qu'ils étaient indispensables pour lutter efficacement contre la discrimination.

■ Il est devenu essentiel, dans le contexte de la crise des migrants en Europe, de garantir l'accès aux droits fondamentaux. En effet, dans de nombreux cas, les migrants, en particulier ceux qui sont en situation irrégulière, voient leurs droits fondamentaux niés ou restreints. Or, les États sont tenus de protéger les droits fondamentaux de toutes les personnes relevant de leur juridiction, quel que soit leur statut. À cet égard, l'ECRI a adopté, en mars 2016, la Recommandation de politique générale n° 16²⁴⁰ sur la protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination. Ce texte recommande aux États membres de garantir à ces personnes qui vivent sur leur territoire un accès effectif à certains droits fondamentaux, en particulier en ce qui concerne l'éducation, les soins de santé, le logement, la sécurité et l'assistance sociales, la protection au travail et la justice. C'est en effet la seule façon de leur donner la possibilité de vivre dans la dignité.

■ La Convention d'Istanbul est une réponse efficace à la nécessité de parvenir à l'égalité hommes-femmes et de mettre fin à la violence sexiste. Il est indispensable de protéger et de promouvoir l'égalité entre les sexes et les droits fondamentaux des femmes, notamment en appliquant pleinement les normes juridiques et politiques existantes, pour s'assurer

239. Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine, adoptée le 8 décembre 2015. Voir : https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N15/REC-15-2016-015-FRE.pdf.

240. Recommandation de politique générale n° 16 de l'ECRI sur la protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination, adoptée le 16 mars 2016. Voir : https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N16/REC-16-2016-016-FRE.pdf.

que les sociétés continuent à progresser de manière constante sur la voie de l'égalité. Comme le prévoit la Stratégie pour l'égalité entre les sexes, le Conseil de l'Europe vise à intégrer la perspective de genre dans toutes ses actions. Des études nationales menées en Arménie, en Azerbaïdjan, en Géorgie, en République de Moldova et en Ukraine²⁴¹ ont recensé les obstacles qui empêchent les femmes d'accéder à la justice dans chacun de ces pays et formulé des recommandations pour les surmonter. Un manuel de formation sur l'égalité d'accès des femmes à la justice est en cours d'élaboration. Il sera adressé aux juges et aux procureurs et adapté à chaque contexte national.

■ L'équipe chargée de l'évaluation de la mise en œuvre du Plan d'action du Conseil de l'Europe en faveur des personnes handicapées (2006-2015) a mis en évidence de nombreuses réalisations, notamment en ce qui concerne la législation, la prestation de services, l'environnement physique et les comportements à l'égard des personnes handicapées. Elle a également souligné, cependant, que la discrimination et des obstacles à la participation persistent et qu'il reste beaucoup à faire pour que les normes internationales de lutte contre la discrimination soient respectées et que les personnes handicapées puissent pleinement exercer leurs droits fondamentaux. L'équipe a insisté sur le fait que les insuffisances dans la mise en œuvre doivent être corrigées en priorité.

■ Tandis que des débats politiques de plus en plus polarisés et populistes créent un contexte dans lequel les questions relatives à l'orientation sexuelle ou à l'identité de genre sont devenues très polémiques dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe, nous constatons parallèlement, de la part de nos États membres un engagement et une volonté politique croissants de coopérer avec le Conseil de l'Europe pour lutter contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.

CRITÈRES DE MESURE

Critères juridiques

- ▶ La ratification du Protocole n° 12 à la Convention et du Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques (STE n° 189).
- ▶ L'exécution intégrale des arrêts pertinents de la Cour.

241. Étude intitulée « *Barriers, remedies and good practices for women's access to justice in five Eastern Partnership Countries* », élaborée dans le cadre du projet « Améliorer l'accès des femmes à la justice dans cinq pays du partenariat oriental ». Voir <https://goo.gl/NhB5VM>.

- ▶ Le droit pénal national punit l'incitation publique à la violence, à la haine ou à la discrimination pour des motifs tels que la « race », la couleur, la langue, la citoyenneté, l'origine ethnique, l'orientation sexuelle et l'identité de genre.
- ▶ Le droit civil et administratif interdit la discrimination raciale et homophobe ou transphobe directe et indirecte, ainsi que la ségrégation, le harcèlement, la discrimination par association, l'intention annoncée de discriminer, le fait de donner instruction à autrui de discriminer, le fait d'inciter ainsi que le fait d'aider autrui à discriminer. Il prévoit le partage de la charge de la preuve en cas de discrimination dans tous les domaines et pour tous les motifs.
- ▶ La ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (ECRML) et de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (CCMN) par les États membres.
- ▶ La ratification de la Convention d'Istanbul.

Critères institutionnels

- ▶ Des pouvoirs sont conférés aux organismes nationaux spécialisés, notamment la possibilité de porter assistance aux victimes, des pouvoirs d'enquête, le droit d'ester en justice et d'intervenir dans les procédures judiciaires, le droit de contrôler la législation et de conseiller les autorités du législatif et de l'exécutif, la possibilité de mener des actions de sensibilisation.
- ▶ Les organismes nationaux spécialisés sont indépendants et sont libres de nommer leur propre personnel et de gérer leurs ressources.
- ▶ Des politiques intégrées nationales et des organes de coordination sont mis en place pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes.

CONCLUSIONS

■ L'ECRI a noté que, par rapport à sa Recommandation de politique générale n° 7²⁴², des lacunes subsistent dans la législation de la majorité des États membres contre la discrimination. En outre, des problèmes perdurent concernant leur capacité institutionnelle, qui joue un rôle crucial dans l'amélioration de l'accès des victimes à la justice. Un certain nombre

242. Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, adoptée le 13 décembre 2002. Voir https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommandation_N7/fcri03-8%20recommandation%20nr%207.pdf.

de pays²⁴³ n'ont toujours pas d'organisme indépendant compétent pour traiter de la discrimination dans les secteurs public et privé. De plus, lorsqu'il existe, cet organisme fonctionne mal ou manque d'indépendance et d'autorité; dans certains cas, son mandat n'est pas clair²⁴⁴. Des ressources et des compétences limitées ont également une incidence sur la capacité de ces organismes à remplir leur rôle consultatif auprès des autorités du législatif et de l'exécutif, ainsi que d'autres parties prenantes²⁴⁵.

■ Des rapports établis concernant la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (FCNM) ont mis en évidence la façon dont l'accès des minorités nationales aux droits a été facilité par l'adoption de lois et de mesures ciblant spécifiquement ces minorités dans les domaines de l'éducation, de l'utilisation de la langue²⁴⁶, des médias²⁴⁷, de l'emploi et des services sociaux. D'autres mesures restent néanmoins nécessaires pour garantir un accès équitable à ces droits²⁴⁸, ainsi que la participation des minorités nationales et leur consultation²⁴⁹. Des rapports établis dans le cadre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (ECRML) ont montré que les États devaient prendre d'autres mesures pour améliorer l'accès des minorités nationales à l'éducation mais aussi aux services sociaux, à la justice et aux médias. Ils ont également noté des évolutions positives, notamment l'adoption de la nouvelle loi sur les conseils représentant les minorités nationales en Serbie et la mise en place en Hongrie d'une chaîne de radio publique diffusée sur l'ensemble du territoire national et exclusivement consacrée à la radiodiffusion en langues minoritaires. Fonctionnant sept jours sur sept, elle s'adresse à toutes les minorités

nationales traditionnelles de la Hongrie dans leur langue maternelle²⁵⁰.

■ La protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination reste un défi à relever dans de nombreux États membres. Malgré des efforts constants, ces personnes éprouvent encore des difficultés à accéder à leurs droits fondamentaux. L'ECRI a souligné qu'il était important de fournir aux migrants des soins médicaux appropriés, indépendamment de leur situation au regard du droit de séjour, en cas de maladies infectieuses graves ou d'autres risques pour la santé publique²⁵¹. Dans ses rapports, l'ECRI a également montré que l'afflux massif de personnes qui fuient la guerre et les persécutions a conduit de nombreux États à prendre des mesures favorisant leur intégration. Par exemple, la Turquie, qui est devenue le pays accueillant le plus grand nombre de réfugiés dans le monde, leur a donné accès à un éventail considérable de prestations de services publics, notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'emploi²⁵². Dans le même esprit, les autorités arméniennes ont ouvert un centre d'intégration dans le pays²⁵³.

■ La plupart des États membres du Conseil de l'Europe ont adopté des stratégies, des programmes et des plans d'action nationaux en faveur de l'intégration des Roms, mais les membres de cette communauté continuent d'être marginalisés dans de nombreux domaines de la vie courante²⁵⁴. Comme le souligne le récent rapport de l'ECRI sur « l'ex-République yougoslave de Macédoine »²⁵⁵, l'absence de documents d'identité crée des difficultés importantes dans leur accès aux droits fondamentaux, en particulier en ce qui concerne l'éducation et les soins de santé. L'ECRI et

243. Voir, par exemple, le quatrième rapport de l'ECRI sur l'Azerbaïdjan, publié le 7 juin 2016, paragraphe 20.

244. Voir, par exemple, le cinquième rapport de l'ECRI sur la Turquie, publié le 4 octobre 2016, paragraphe 27; le cinquième rapport de l'ECRI sur l'Italie, publié le 7 juin 2016, paragraphe 29; le cinquième rapport de l'ECRI sur l'Estonie, publié le 13 octobre 2015, paragraphes 29-30.

245. Voir le document thématique publié par le Commissaire aux droits de l'homme, « Intégration des migrants: il est temps que l'Europe prenne ses responsabilités », chapitre 6.

246. Convention-cadre de la protection des minorités nationales, quatrième avis sur la Finlande, publié le 6 octobre 2016, paragraphes 3-4 sur les réalisations concernant le renouveau des langues sames et les efforts nécessaires pour inverser la dégradation de la situation de la langue suédoise.

247. Convention-cadre de la protection des minorités nationales, quatrième avis sur la Géorgie, publié le 11 janvier 2016, paragraphe 68; Convention-cadre de la protection des minorités nationales, quatrième avis sur la Hongrie, publié le 12 septembre 2016, paragraphe 110.

248. Voir, par exemple, la Convention-cadre de la protection des minorités nationales, quatrième avis sur la République de Moldova, publié le 1^{er} février 2017, paragraphes 82-85 sur l'enseignement en/des langues minoritaires.

249. Convention-cadre de la protection des minorités nationales, quatrième avis sur la Croatie, paragraphes 83-85; quatrième avis sur la Géorgie, paragraphe 112.

250. Voir, par exemple, les rapports établis dans le cadre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires sur l'Espagne, la Slovaquie, la Serbie, la Bosnie-Herzégovine, la Hongrie, la Suisse et les Pays-Bas, publiés en 2016.

251. Voir, par exemple, le cinquième rapport de l'ECRI sur la Grèce, publié le 24 février 2015, paragraphe 136.

252. Cinquième rapport de l'ECRI sur la Turquie, *op.cit.*, paragraphes 60-72.

253. Quatrième rapport de l'ECRI sur l'Arménie, publié le 4 octobre 2016, paragraphe 68.

254. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a publié le 4 février 2016 un Carnet des droits de l'homme intitulé « Il est temps de remédier à l'hostilité profonde à l'encontre des gens du voyage » dans lequel il demandait instamment aux États de redoubler d'efforts pour lutter contre la discrimination contre les gens du voyage. En 2016, il a également adressé des courriers à neuf gouvernements dans lesquels il se déclarait préoccupé par les expulsions forcées et d'autres mesures visant les Roms, ainsi que par les discours publics anti-Roms.

255. Cinquième rapport de l'ECRI sur l'ex-République yougoslave de Macédoine, publié le 7 juin 2016, paragraphes 75-76. Des données similaires figurent dans le rapport thématique sur le règlement du statut juridique et l'absence de documents d'identité/personnels des Roms de l'ex-Yougoslavie, publié le 30 octobre 2014 par le Comité ad hoc d'experts sur les questions roms.

la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ont continué de mettre en évidence à quel point les Roms sont marginalisés en matière d'emploi, principalement en raison de leur faible réussite scolaire et de leur manque de qualifications professionnelles, comme il est indiqué dans le cinquième rapport de l'ECRI sur la Géorgie²⁵⁶ et le Royaume Uni²⁵⁷ et dans l'Avis de la Convention-cadre sur la Hongrie²⁵⁸ et la Finlande²⁵⁹. Cependant, les États ont continué de prendre des mesures pour répondre aux besoins éducatifs des élèves roms et la Convention-cadre a noté que des progrès avaient été réalisés dans l'accès des Roms à l'éducation en Finlande²⁶⁰. À Chypre²⁶¹, de nouvelles mesures ont été mises en place, notamment des cours de rattrapage pour apprendre le grec pendant et après les heures d'école, un soutien financier pour acheter des livres, des tickets de transports, des uniformes et d'autres articles scolaires, ainsi que la gratuité des petits-déjeuners et des déjeuners pour les élèves roms qui fréquentent les écoles publiques. Malheureusement, dans certains États²⁶², des enfants roms continuent d'être placés dans des écoles où la ségrégation est appliquée. L'ECRI a également observé que la généralisation des stéréotypes négatifs sur les Roms débouche parfois sur des violences racistes²⁶³ et souligne qu'il est nécessaire de remédier à l'insuffisance regrettable de signalements et de poursuites de ces crimes racistes²⁶⁴. On constate également que les Roms ont des difficultés à accéder à un logement, par exemple, à la suite du démantèlement des campements illégaux (France²⁶⁵ et Lituanie), ou que les conditions d'hébergement proposées dans

ces campements sont insalubres²⁶⁶. L'ECRI a cependant noté une évolution positive dans ce domaine, telle que la reconnaissance du besoin culturel des Roms de rester nomades et le fait de faciliter leur hébergement en conséquence²⁶⁷.

■ Le discours de haine est un phénomène considéré comme répandu dans les États membres²⁶⁸. Il a une incidence négative sur la perception des groupes vulnérables dans la société, même si les moyens d'expression et les groupes cibles de ce discours varient. Ceci a aussi des répercussions sur les minorités nationales qui en sont de plus en plus la cible dans les médias sociaux et sur la scène politique²⁶⁹. La plupart des États membres disposent désormais d'un arsenal législatif contre l'incitation à la haine dans leur droit pénal. Toutefois, les dispositions pertinentes sont rarement utilisées dans la pratique, souvent parce qu'elles sont difficiles à appliquer ou parce que les procureurs et les juges ne les maîtrisent pas bien. En outre, même lorsqu'il existe des dispositions spécifiques qui répriment les violences à caractère raciste ou des circonstances aggravantes particulières relatives aux motivations racistes, les autorités judiciaires ont tendance à juger les auteurs pour des infractions moins graves, qui n'exigent pas de preuves de l'intention et qui font l'objet de sanctions moins lourdes. Cette clémence fait perdre de vue le message selon lequel les délits racistes sont inacceptables.

■ Il est clair que l'utilisation du discours de haine doit être érigée en infraction dans les cas les plus graves, mais les sanctions pénales ne sont pas en soi suffisantes pour l'éradiquer. Souvent, la façon la plus appropriée et la plus efficace de faire face au discours de haine peut être d'inciter les institutions publiques et privées, les médias et les acteurs de l'internet à s'auto-réguler, et d'encourager des personnalités publiques à faire des contre-narrations démontrant qu'il repose sur des bases fausses et qu'il est inacceptable.

■ La situation concernant la discrimination à l'égard des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT) varie considérablement entre les États membres²⁷⁰ mais des progrès ont été constatés.

256. Quatrième rapport de l'ECRI sur la Géorgie, publié le 1^{er} mars 2016, paragraphe 86.

257. Cinquième rapport de l'ECRI sur le Royaume-Uni, publié le 4 octobre 2016, paragraphe 105.

258. Convention-cadre, quatrième avis sur la Hongrie, publié le 12 septembre 2016, paragraphes 53-54.

259. Convention-cadre, quatrième avis sur la Finlande, publié le 24 février 2016, paragraphe 77.

260. Convention-cadre, quatrième avis sur la Finlande, paragraphe 77.

261. Cinquième rapport de l'ECRI sur Chypre, publié le 7 juin 2016, paragraphes 53-54.

262. Convention-Cadre, quatrième avis sur la République tchèque, publié le 16 novembre 2015, paragraphes 90-91; Convention-cadre, quatrième avis sur la Hongrie, publié le 12 septembre 2016, paragraphe 138.

263. Voir, par exemple, le cinquième rapport de l'ECRI sur l'Albanie, publié le 9 juin 2015, paragraphe 48; cinquième rapport de l'ECRI sur la Slovaquie, publié le 16 septembre 2014, paragraphe 68.

264. Cinquième rapport de l'ECRI sur la l'ex-République yougoslave de Macédoine, *op.cit.*, paragraphe 39; cinquième rapport de l'ECRI sur la Turquie, *op.cit.*, paragraphe 41.

265. Cinquième rapport de l'ECRI sur la France, publié le 1^{er} mars 2016, paragraphes 80-83. Des données similaires figurent dans la lettre du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe adressée au ministre français de l'Intérieur, 26 janvier 2016.

266. Cinquième rapport de l'ECRI sur la Lituanie, publié le 7 Juin 2016, paragraphes 62-64; Convention-cadre, quatrième avis sur la Croatie, publié le 30 mai 2016, paragraphe 93; Convention-cadre, quatrième avis sur l'Italie, publié le 12 juillet 2016, paragraphes 40-41.

267. Voir, par exemple, le cinquième rapport de l'ECRI sur le Royaume-Uni en ce qui concerne le pays de Galles, *op.cit.*, paragraphe 97.

268. Rapport annuel sur les activités de l'ECRI couvrant la période du 1^{er} janvier à 31 décembre 2015.

269. Convention-cadre, quatrième avis sur la Finlande, paragraphe 49.

270. L'ECRI n'a commencé l'examen de la discrimination et de l'intolérance envers les personnes LGBT que dans son cinquième cycle de suivi par pays.

L'Autriche²⁷¹, la France²⁷², Chypre²⁷³ et le Luxembourg²⁷⁴ ont adopté de nouvelles lois visant à donner des droits supplémentaires aux personnes LGBT, notamment la possibilité de s'unir dans le cadre de mariages ou de partenariats enregistrés entre personnes de même sexe. L'engagement concret des États membres en ce qui concerne le traitement des questions liées aux LGBT, reposant également sur l'expertise du Conseil de l'Europe, a permis d'obtenir des résultats concrets, notamment l'adoption et le lancement du Plan d'action national pour les LGBTI (Albanie), les travaux

et activités réalisés au sujet de la reconnaissance juridique des sexes (Chypre, France, Grèce), ainsi que les bonnes pratiques et le savoir-faire concernant les politiques locales et régionales favorables à l'inclusion des LGBTI (Monténégro). Néanmoins, la haine homophobe et transphobe continue de se propager sur l'internet. Dans plusieurs pays²⁷⁵, les personnes LGBT et en particulier les militants et les organisations de défense des droits des LGBT ont été visées par des agressions violentes qui ne font pas toujours l'objet d'enquêtes approfondies.

271. Cinquième rapport de l'ECRI sur l'Autriche, publié le 13 octobre 2015, paragraphe 81.

272. Cinquième rapport de l'ECRI sur la France, paragraphe 101, *op.cit.*

273. Cinquième rapport de l'ECRI sur Chypre, paragraphe 110, *op.cit.*

274. Cinquième rapport de l'ECRI sur le Luxembourg, publié le 28 février 2017, paragraphe 87.

275. Voir, par exemple, le cinquième rapport de l'ECRI sur l'Albanie, *op.cit.*, paragraphe 49; quatrième rapport de l'ECRI sur la Géorgie, paragraphes 53-54, *op.cit.*; quatrième rapport de l'ECRI Arménie, paragraphe 59, *op.cit.*

Islamophobie et haine contre les musulmans : menaces pour les droits de l'homme et la cohésion sociale en Europe

L'islamophobie et la haine contre les musulmans sont une forme particulière de racisme qui renvoie à des actes de violence et de discrimination, mais aussi à des discours racistes et des stéréotypes négatifs débouchant sur l'exclusion et la déshumanisation des musulmans et de tous ceux perçus comme tels. Ce phénomène se manifeste de multiples façons.

Les personnes de confession musulmane sont attaquées et agressées verbalement. Les mosquées sont profanées et deviennent la cible d'incendies criminels. La fréquence et l'intensité de la haine contre les musulmans sur les réseaux sociaux ont augmenté pour atteindre des niveaux sans précédent. La stigmatisation des musulmans et de leur religion est devenue un ingrédient de base du discours public dans certains pays.

Cependant, les violations des droits de l'homme ne sont qu'une des manifestations de l'islamophobie et de la haine contre les musulmans. Dans bien des cas, ceux-ci sont victimes de diverses autres formes de discrimination, par exemple sur le marché du travail mais aussi en ce qui concerne l'éducation et la santé. Le fait de porter un nom musulman ou un foulard est souvent suffisant pour que la candidature de la personne concernée essuie un refus. L'islamophobie et la haine contre les musulmans intègrent également une forte dimension sexospécifique car les femmes souffrent souvent d'une double discrimination, celle d'être femme et musulmane.

Les musulmans vivant dans des États membres du Conseil de l'Europe sont de plus en plus stigmatisés et tenus pour responsables des attentats commis par des terroristes.

L'islamophobie et la haine contre les musulmans sont non seulement totalement opposées aux valeurs européennes et aux normes des droits de l'homme, mais elles peuvent également favoriser la radicalisation et s'avérer contre-productives au point d'empêcher les migrants et les réfugiés musulmans de s'intégrer pleinement dans nos sociétés européennes. Ces deux phénomènes menacent la cohésion sociale en Europe et engendrent un sentiment croissant de marginalisation, surtout, mais pas uniquement, chez les jeunes musulmans.

La lutte contre la discrimination à l'égard des minorités religieuses et autres et leur protection contre les violations des droits de l'homme sont un élément central de la mission du Conseil de l'Europe. De nombreux programmes du Conseil de l'Europe en faveur des droits de l'homme permettent d'assurer un suivi régulier des incidents provoqués par la haine contre les musulmans dans les États membres et de les signaler. Les conventions du Conseil de l'Europe, les résolutions et recommandations de l'Assemblée parlementaire et du Comité des Ministres ainsi que les recommandations de politique générale de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance donnent aux États membres des orientations sur la façon de faire face aux violations des droits fondamentaux et aux discriminations à l'égard des minorités religieuses.

La montée de l'islamophobie et un nombre croissant de multiples manifestations de haine contre les musulmans, ainsi que les cas d'instrumentalisation politique de ces sentiments, en Europe et dans les pays non européens, exigent une approche plus résolue et systématique de la part du Conseil de l'Europe.

Reconnaître que les enfants sont titulaires de droits et les traiter comme tels

Historiquement, les enfants ont toujours été considérés comme une extension de leur famille et leurs droits en tant qu'individus ont rarement été pris en compte ou défendus. Or, la famille et l'État sont aux avant-postes en ce qui concerne la protection des droits de l'enfant. Malheureusement, bien qu'elles soient tenues d'agir et de décider dans l'intérêt supérieur de l'enfant, les personnes qui ont la responsabilité de défendre ses droits sont souvent celles qui les bafouent. En outre, l'enfant a d'autant plus de difficulté à faire valoir ses droits qu'il est plutôt censé s'adapter, respecter les consignes et répondre aux attentes des adultes. L'acceptation et la tolérance sociale des châtiments corporels sont des indicateurs du statut inférieur accordé à l'enfant. De plus, la façon dont il est décrit dans les médias peut créer et refléter des stéréotypes et des présupposés négatifs: l'enfant en conflit avec la loi, l'adolescent et l'enfant socialement exclu sont particulièrement visés à cet égard. Tout cela a une incidence négative sur la façon dont beaucoup d'enfants sont perçus et traités, aggrave leur vulnérabilité à la violence et à la manipulation, et décourage la société d'investir dans leur protection.

Les États membres du Conseil de l'Europe comptent plus de 150 millions d'enfants. Afin de mieux protéger et promouvoir leurs droits, le programme transversal « Construire une Europe pour et avec les enfants » a constamment encouragé les États à s'appuyer sur la Convention européenne des droits de l'homme, la Convention de Lanzarote, la Convention d'Istanbul, la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains et d'autres normes juridiques afin de disposer d'un large éventail de droits qui leur permettent de répondre aux problèmes spécifiques auxquels les enfants sont confrontés.

La promotion de ces normes s'accompagne d'un effort constant visant à remettre en cause et à combattre les standards et pratiques sociales qui limitent, tolèrent ou perpétuent la violence contre les enfants. Cet effort consiste notamment à mener des activités dans les domaines de l'éducation, de la justice, de la société de l'information, de la migration, des services sociaux et du soutien aux familles.

Traiter et réduire la vulnérabilité des enfants

Tous les enfants ne sont pas exposés au même type de risque, ni protégés de façon égalitaire contre ce risque. La vulnérabilité des enfants dépend de nombreux facteurs, notamment leur âge et leurs capacités évolutives. Le fait de ne pas tenir compte des droits et des besoins spécifiques des enfants à chaque étape de leur développement les place dans une situation de vulnérabilité ou aggrave leur vulnérabilité existante. La pauvreté, l'exclusion sociale, la discrimination et la violence touchent les enfants de façon disproportionnée. L'élimination des facteurs qui rendent les enfants (plus) vulnérables est un élément clé de la stratégie du Conseil de l'Europe pour protéger les droits des enfants.

Promouvoir des services adaptés aux enfants

Pour que les enfants aient un réel accès à leurs droits, il est important de créer un système de soutien qui tienne compte de leurs droits, de leurs besoins et de leurs souhaits spécifiques.

Grâce à ses normes sur les services adaptés aux enfants dans les domaines de la justice, des services sociaux et des soins de santé, le Conseil de l'Europe vise à éliminer les obstacles qui empêchent les enfants d'accéder à leurs droits et à améliorer la qualité et l'efficacité des services fournis aux enfants.

La Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant 2016-2021 recense cinq domaines prioritaires.

1. Une vie sans violence

La violence constitue l'une des violations des droits de l'enfant les plus répandues dans le monde. Quelque 15 États membres n'ont toujours pas interdit les châtiments corporels sur les enfants, bien que cela soit systématiquement considéré comme une violation de la Charte. On estime que près d'un enfant sur cinq sera victime d'une certaine forme de violence sexuelle avant sa majorité. Forte de ses 42 ratifications, la Convention de Lanzarote a permis de rompre le silence qui régnait au sujet de la violence sexuelle, et des progrès importants ont été notés en ce qui concerne la sensibilisation à cette question, la protection juridique des enfants et la mise en place de procédures et de services adaptés aux mineurs victimes et aux victimes potentielles. Un cycle de suivi sur la protection des enfants touchés par la crise des réfugiés a été entamé en urgence.

2. L'égalité des chances pour tous les enfants

Les obstacles auxquels les enfants sont confrontés pour accéder à leurs droits semblent parfois insurmontables, en particulier pour les enfants socialement exclus. Beaucoup d'enfants sont victimes d'une discrimination fondée notamment sur le sexe, le handicap, l'origine ethnique, l'orientation sexuelle ou l'identité sexuelle. Grâce à la Charte et à son travail sur la dignité humaine et la non-discrimination, le Conseil de l'Europe aide les États membres à garantir le droit des enfants de bénéficier de l'égalité des chances et de grandir dans des sociétés tolérantes et inclusives. Les enfants migrants (en particulier lorsqu'ils ne sont pas accompagnés) présentent un risque élevé de subir de nombreuses violations de leurs droits fondamentaux. À cet égard, des normes sont élaborées visant à fournir des soins immédiats aux enfants réfugiés et demandeurs d'asile, et une aide est accordée aux États pour qu'ils mettent fin à la détention des enfants migrants.

3. La participation de tous les enfants

Le Conseil de l'Europe défend le droit de l'enfant de participer et s'efforce d'intégrer la participation réelle des enfants dans la prise de décision aux niveaux local, national et communautaire, par l'intermédiaire, notamment, de l'outil d'évaluation de la participation des enfants et de la Recommandation CM/Rec (2012)2 du Comité des Ministres sur la participation des enfants et des jeunes de moins de 18 ans, ainsi que par ses activités sur la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme.

4. Une justice adaptée aux enfants

Les enfants entrent en contact avec le système judiciaire de bien des façons, mais les procédures restent mal adaptées à leurs besoins, et l'expérience peut être inutilement intimidante, difficile à comprendre et ne pas tenir compte pleinement de leurs intérêts. La détention des enfants, notamment des enfants migrants, soulève de graves problèmes concernant l'exercice de leurs droits. Les Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants aident les États membres à promouvoir des systèmes judiciaires qui conviennent à l'âge de l'enfant et qui sont rapides, diligents, adaptés aux besoins et aux droits de l'enfant, et axés sur ceux-ci. Un soutien est fourni pour éviter la privation de liberté des enfants et surveiller les lieux où ils sont retenus.

5. Les droits de l'enfant dans l'environnement numérique

Il est de plus en plus indispensable que les enfants et les adultes aient accès au monde numérique et qu'ils sachent s'y orienter pour être en mesure d'exercer pleinement leurs droits. Pourtant, le monde numérique présente des risques, n'est pas accessible à tous et les connaissances sur la meilleure façon d'exploiter ses avantages font souvent défaut. Afin de promouvoir les droits des enfants dans le monde numérique, des orientations de politique générale sont élaborées pour aider les États membres à faciliter, protéger et soutenir l'accès en toute sécurité des enfants à leurs droits sur internet. En outre, le Conseil de l'Europe a élaboré une version entièrement révisée de son Manuel de maîtrise de l'internet. Compte tenu des défis particuliers auxquels les enfants handicapés sont confrontés sur internet, le Conseil de l'Europe a également lancé un projet sur les droits de ces enfants dans l'environnement numérique.

L'ACCÈS AUX DROITS ET L'INTÉGRATION DES RÉFUGIÉS ET DES MIGRANTS

Chapitre 5 – Des sociétés inclusives

L'arrivée massive en Europe de personnes fuyant la guerre et la persécution, ou simplement la misère, a été un test majeur pour notre système, qui garantit leurs droits fondamentaux dans la mesure où ils se trouvent dans la juridiction des États membres. Beaucoup de ceux qui sont arrivés en Europe au cours des dernières années seraient admissibles à la protection que leur accordent la Convention de 1951 relative aux réfugiés et son Protocole de 1967 ou des dispositions équivalentes. À une époque où les moyens légaux d'accès à cette protection restent limités, la charge de la sauvegarde du droit de demander l'asile incombe principalement aux États qui sont en première ligne. Les refoulements et les retours vers des pays où le droit à la vie et l'interdiction de mauvais traitements ne sont pas garantis constituent des violations de la Convention comme l'a confirmé la Cour dans des arrêts. Le respect de ces droits est également une des conditions de l'application de textes internationaux fondamentaux dans le domaine de la protection des réfugiés et des migrations, tels que ceux du système de Dublin de l'UE et ceux qui sont mentionnés dans l'accord UE-Turquie.

■ Parmi les violations des obligations souscrites, on relève le renvoi des demandeurs d'asile, des réfugiés ou d'autres migrants vers des pays qui ne peuvent pas leur garantir des conditions de vie de base décentes, que ce soit dans des lieux de rétention administrative, dans des structures ouvertes ou en dehors du système officiel d'hébergement. Si le pays de destination est un État membre, sa responsabilité peut être, bien entendu, engagée directement. Par ailleurs, la pression énorme que la présence d'un grand nombre de réfugiés exerce sur certains systèmes d'hébergement d'urgence ne saurait servir d'excuse au fait de ne pas sauvegarder les droits fondamentaux. Les États

membres ne peuvent pas non plus recourir à la rétention de migrants sans une base juridique claire. Pour être en mesure de proposer des alternatives réalistes à ce type de rétention, les États membres doivent revoir leur législation ainsi que les politiques et pratiques qu'ils utilisent.

■ Les autorités doivent non seulement répondre aux besoins urgents des réfugiés et des migrants, mais aussi être en mesure de leur fournir des informations précises sur leur situation juridique et administrative ainsi que des services d'interprétation et de soutien psychosocial. Dans de nombreux cas, la première mesure évidente que les autorités doivent prendre au titre des articles 3 et 13 de la Convention est de veiller à ce que les nouveaux arrivants aient un accès effectif aux procédures d'asile. Mais, là encore, leur grand nombre ne saurait justifier l'incapacité de les enregistrer et de traiter leurs demandes. En outre, le droit à une aide juridique ne peut pas leur être refusé *de facto* (bien que la conformité aux règles pertinentes ait des conséquences financières considérables en cas de migration de masse). Sans cette aide, la possibilité de contester diverses décisions liées à la migration deviendrait souvent illusoire. Il importe donc d'adapter la justice administrative à la réalité de ce que beaucoup ont appelé « la crise migratoire européenne », notamment en assouplissant les systèmes de recours pertinents et en gérant la charge de travail des tribunaux de manière plus efficace.

■ Le grand nombre de mineurs non accompagnés est l'un des aspects de cette crise. Il conviendrait à cet égard de renforcer les capacités des États membres en matière de tutelle, d'améliorer l'efficacité des procédures de détermination de l'âge et de développer la coopération internationale. Il conviendrait également

que l'éducation des enfants réfugiés ou migrants reste prioritaire. Tous, notamment ceux qui se trouvent dans des camps officiels ou qui bénéficient d'un hébergement temporaire assuré par l'État, ont besoin d'un enseignement scolaire régulier (même lorsqu'ils sont menacés d'expulsion) et l'intégration dans le système d'enseignement général doit être l'objectif principal. Pour y parvenir, il faut souvent fournir un soutien particulier dans le cadre de mesures transitoires et veiller à ce que le patrimoine culturel et linguistique de ces enfants soit respecté. En outre, les États membres doivent lutter contre toutes les formes d'abus liés aux migrations : la traite des êtres humains, la violence contre les femmes, l'exploitation sexuelle des enfants et les activités des passeurs qui profitent de la vulnérabilité humaine. Les handicapés, les LGBT, les réfugiés et les migrants âgés ont des besoins particuliers auxquels les autorités doivent répondre efficacement, tout autant que ceux des femmes et des enfants.

■ Dans beaucoup de cas, le transfert ou la réinstallation est la seule façon réaliste de garantir l'accès aux droits fondamentaux des réfugiés entassés dans les États situés en première ligne. De plus, les candidats au regroupement familial sont nombreux et, bien souvent, les membres d'une famille ne pourront vivre ensemble que dans le pays qui a accordé l'asile. En général, il faut une plus grande solidarité entre les États membres du Conseil de l'Europe, dont le système de droits de l'homme repose sur l'idée de responsabilité collective.

■ Enfin, les États membres doivent intégrer ceux qui resteront sur leur territoire. Certaines dispositions de la Charte donnent des indications essentielles à ce sujet. L'apprentissage de la langue de la majorité et l'accès à des possibilités d'emploi adéquates sont au cœur de tout effort d'intégration. La reconnaissance des qualifications universitaires et professionnelles acquises avant d'arriver en Europe faciliterait le processus. Les autorités des États membres devraient être capables de mesurer les résultats des politiques d'intégration et disposer de données statistiques à cet effet. Il est évident qu'aucune politique de ce type ne pourra porter ses fruits si les crimes de haine et la discrimination ne sont pas traités efficacement. Malheureusement, les migrations massives ont ravivé la xénophobie, le nationalisme agressif et le populisme. Il est donc indispensable de gérer l'immigration massive de façon responsable pour assurer la cohésion sociale, et il est essentiel de promouvoir activement la tolérance et le respect mutuel pour ce faire.

CRITÈRES DE MESURE

- ▶ La conformité avec les obligations pertinentes découlant de la Convention, telle qu'interprétée par la Cour, de la Charte, telle qu'interprétée

par le CEDS, de la Convention d'Istanbul, de la Convention de Lanzarote et des normes pertinentes du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT).

- ▶ Les États membres qui n'ont pas ratifié certaines des conventions susmentionnées prennent les mesures nécessaires pour se préparer à la ratification de cet accord, voire à le ratifier.
- ▶ Un accès effectif aux procédures d'asile est fourni aux nouveaux arrivants et des mécanismes de recours efficaces sont mis à disposition.
- ▶ Le principe de non-refoulement, qui couvre l'interdiction de l'expulsion arbitraire ou collective, le droit au respect de la vie familiale et le droit de demander l'asile, est garanti.
- ▶ Les migrants et les réfugiés reçoivent des informations précises sur leur situation juridique et administrative, et bénéficient de services d'interprétation et de soutien psychosocial.
- ▶ Les migrants, en particulier les enfants et les familles, reçoivent un hébergement approprié.
- ▶ Aucun enfant n'est retenu pour des motifs de contrôle migratoire.
- ▶ Un système efficace de tutelle est mis en place dans chaque État membre.
- ▶ Des politiques d'intégration efficaces sont élaborées pour les réfugiés et les migrants qui resteront sur les territoires des États membres.
- ▶ Tous les enfants réfugiés et les enfants migrants bénéficient d'une éducation.
- ▶ Les États membres appliquent les recommandations pertinentes de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI).
- ▶ Les États membres reconnaissent les qualifications des réfugiés et des personnes dans une situation analogue, conformément à l'article 7 de la Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne (STE n° 165, ci-après dénommée « la Convention de reconnaissance de Lisbonne »).

CONCLUSIONS

■ Gérer des migrations de masse tout en respectant les obligations en matière de droits de l'homme représente un défi considérable. Certains États membres ont fermé leurs frontières avec des pays dont la situation provoque des flux de réfugiés ou des pays qui continuent à avoir des problèmes de conformité avec les arrêts de la Cour concernant les procédures de détermination du droit d'asile et les conditions

de vie des demandeurs d'asile²⁷⁶. Le principe de non-refoulement n'est pas toujours respecté. La Cour a dû mettre fin, au titre de l'article 39 de son Règlement, aux retours en Syrie en attendant les résultats de l'examen d'un certain nombre de requêtes concernant des violations graves des droits de l'homme. Elle a également constaté une violation de l'article 2, qui garantit le droit à la vie, et/ou de l'article 3, qui garantit l'interdiction des mauvais traitements, dans des affaires concernant une menace d'expulsion vers l'Irak ou l'Iran²⁷⁷. Les questions relatives aux droits de l'homme continuent d'avoir de graves répercussions sur le fonctionnement du système de Dublin²⁷⁸, tandis que des préoccupations ont également été soulevées concernant la bonne application de l'accord UE-Turquie²⁷⁹. Pour aider les autorités des États membres à se conformer à leurs obligations en la matière, le Conseil de l'Europe propose une formation sur la Convention destinée aux garde-frontières, aux fonctionnaires chargés des questions d'immigration et d'asile ainsi qu'aux juges.

■ Les bonnes pratiques ne manquent pas dans ce domaine. L'Italie, par exemple, a déployé des efforts acharnés pour sauver des vies, même en dehors de sa zone de recherche et de sauvetage, en Méditerranée²⁸⁰. Le Conseil de l'Europe a également proposé ses compétences sur la façon d'établir des mécanismes appropriés pour enquêter sur les allégations concernant l'usage de la force, y compris lorsqu'elle est susceptible de causer la mort, par les services de répression et l'armée contre les demandeurs d'asile et d'autres migrants²⁸¹.

■ Des efforts louables ont été déployés en Turquie, en Italie, en Grèce, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et d'autres États membres pour fournir un logement décent aux gens entassés dans les

régions frontalières ou les capitales²⁸². Toutefois, les conditions de vie régnant dans d'autres camps officiels restent inférieures à la norme, tandis que les réfugiés et les migrants qui se trouvent en dehors du système formel d'hébergement reçoivent généralement très peu de soins, voire aucun²⁸³. On note à cet égard des questions de conformité avec la Charte, bien que des mesures audacieuses aient été prises suite à une plainte collective contre les Pays-Bas qui a contraint les autorités à fournir un hébergement adéquat à des familles qui s'étaient vu refuser l'asile, et ce tant qu'elles resteraient sur le territoire de ce pays²⁸⁴.

■ Les États membres ont répondu aux arrivées massives de réfugiés et de migrants en utilisant largement la détention administrative, ce qui soulève des problèmes graves en général, surtout en ce qui concerne les enfants²⁸⁵. Les conditions de rétention laissent parfois beaucoup à désirer et de nombreuses installations sont surpeuplées²⁸⁶. Des modifications législatives incitant les autorités à examiner de façon plus rigoureuse la nécessité d'une telle rétention peuvent résorber de manière significative ce désengorgement, comme cela s'est produit à Malte²⁸⁷. La base juridique utilisée pour priver de liberté les demandeurs d'asile, d'autres migrants, voire des réfugiés est souvent un sujet assez controversé : des questions se sont posées notamment à propos des « hotspots » (centres d'enregistrement et de sélection des migrants) en Grèce et en Italie, et certains types de rétention de migrants en Turquie²⁸⁸. Le CPT a réagi à la large utilisation de la rétention de migrants en effectuant des visites ad hoc aux États situés en première ligne²⁸⁹. En parallèle, le Conseil de l'Europe élabore actuellement de nouvelles règles sur des mesures pouvant remplacer la rétention administrative de migrants ; il codifie également les normes en vigueur pour ce type de rétention.

■ De nombreux États membres ont également des difficultés à communiquer aux nouveaux arrivants des informations précises sur leur situation

276. Rapports du Représentant spécial du Secrétaire Général du 22 juillet 2016 sur la Turquie et du 8 avril 2016 sur la Grèce et « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

277. *F.G. c. Suède*, 23 mars 2016 ; *J.K. et autres c. Suède*, 23 août 2016.

278. *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011. La Cour a également eu à juger un certain nombre d'affaires qui ont suivi l'arrêt qu'elle a prononcé le 4 novembre 2014 dans l'affaire *Tarakhel c. Suisse*. En 2016, elle a reçu un certain nombre de requêtes concernant les retours en Hongrie sur la base du règlement Dublin III. Voir également Interventions en qualité de tierce partie du Commissaire aux droits de l'homme en vertu de l'article 36 de la Convention, requêtes n° 44825/15 et n° 44944/15, *S.O. c. Autriche et A.A. c. Autriche*.

279. Rapports du Représentant Spécial du Secrétaire Général sur la Turquie, *op. cit.*

280. Rapport du Représentant spécial du Secrétaire Général sur l'Italie. Voir https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806f9d70 (en anglais seulement).

281. Rapports du Représentant spécial du Secrétaire Général sur la Turquie et « l'ex-République yougoslave de Macédoine », *op. cit.* ; voir également son rapport du 12 octobre 2016 sur la France ; le rapport sur la Hongrie du CPT du 3 novembre 2016.

282. Rapports du Représentant spécial du Secrétaire Général sur la France, la Grèce et « l'ex-République yougoslave de Macédoine », la Turquie et l'Italie, *op. cit.*

283. *Ibid.*

284. Voir le suivi de la décision du CEDS sur la plainte collective n° 47/2008, *DCI c. Pays-Bas* et le suivi de ses décisions dans les plaintes collectives n° 90/2013, *CEC c. Pays-Bas* et 86/2012, *FEANTSA c. Pays-Bas*.

285. Voir les arrêts du 12 juillet 2016 de la Cour dans les requêtes n° 11593/12, 68264/14, 76491/14, 33201/11 et 24587/12 c. France ; voir aussi le rapport susmentionné du CPT sur la Hongrie.

286. Voir les rapports du CPT sur la Hongrie, et les rapports du Représentant spécial du Secrétaire Général sur la Grèce et « l'ex-République yougoslave de Macédoine », l'Italie et la Turquie, *op. cit.*

287. CPT, rapport, 25 octobre 2016.

288. Voir les rapports du Représentant spécial du Secrétaire Général sur ces pays.

289. CPT, visites en Grèce les 13-18 avril 2016 et 19-25 juillet 2016.

juridique et administrative, et à leur fournir des services d'interprétation et un soutien psychosocial. Il est souvent impossible, en raison du nombre considérable de personnes concernées, de fournir ces services sans la coopération de la société civile²⁹⁰. Certains demandeurs d'asile ont des problèmes d'accès à une protection internationale, parce que leur enregistrement connaît des retards ou, dans le cas des détenus, parce qu'ils ont des problèmes pour communiquer avec des avocats, des organisations intergouvernementales (OIG) et des organisations non gouvernementales (ONG)²⁹¹ compétentes. Certains États déploient des efforts soutenus pour faciliter la soumission des demandes de protection internationale et faire accélérer leur examen²⁹². Cependant, les systèmes d'asile et les tribunaux n'ont pas toujours été en mesure de réagir de manière appropriée aux défis de la « crise migratoire ». Certains d'entre eux ont bénéficié d'une aide adaptée du Conseil de l'Europe pour rationaliser les procédures pertinentes et réduire au minimum le nombre d'affaires en attente de jugement. Afin de mieux traiter d'autres questions, notamment la possibilité de continuer à garantir le droit à une aide juridique (bien que la conformité aux règles pertinentes ait des conséquences financières considérables en cas de migration de masse), le Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés a appelé à des partenariats entre l'Organisation et diverses parties prenantes internationales. Le CPT suit de près le respect des droits procéduraux des personnes qui font l'objet d'une procédure de retour dans le pays d'origine, même lorsque les opérations d'éloignement sont coordonnées par le Corps européen de garde-frontières²⁹³.

Le nombre de mineurs non accompagnés a posé des problèmes aux États membres pour les systèmes de tutelle qui, jusqu'à présent, n'avaient eu à traiter que des cas beaucoup moins nombreux et concernant des enfants beaucoup plus jeunes²⁹⁴. Le Conseil de l'Europe a décidé de s'employer à améliorer les normes et procédures pertinentes de détermination de l'âge²⁹⁵. De nombreux enfants réfugiés et migrants qui vivent dans des camps officiels ou de fortune ne bénéficient d'aucune éducation ou reçoivent une éducation inadaptée; certains sont obligés de travailler. Les efforts que consacrent certains pays,

notamment la Turquie, à l'intégration de ces enfants dans le système d'enseignement général méritent d'être soulignés. Toutefois, la nécessité de prendre des mesures spéciales pour assurer la transition et respecter leur patrimoine linguistique et culturel est souvent négligée²⁹⁶. Toutes ces questions seront abordées dans un plan d'action qui sera déployé à l'échelle de l'Organisation et que le Secrétaire Général envisage de présenter au début de 2017.

En 2016, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) a suivi la procédure d'urgence pour effectuer une visite en Italie. Le Comité des Parties à la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle et les abus sexuels (Comité de Lanzarote) a lancé en urgence un exercice de suivi en faveur des personnes touchées par la crise des réfugiés. Le Représentant spécial du Secrétaire Général s'est déclaré préoccupé par les effets sur les réfugiés et les migrants de la violence sexiste, des pratiques en matière de mariage précoce et de l'intolérance à l'encontre des LGBT²⁹⁷. Il a également appelé les États à partager leurs compétences et à renforcer leur coopération pour mieux lutter contre le trafic de migrants²⁹⁸.

La crise a accéléré la transition – observée depuis le début de la décennie dans plusieurs États membres²⁹⁹ – de politiques d'intégration vers des politiques axées sur le contrôle des flux migratoires visant à décourager l'immigration³⁰⁰. L'absence de politiques d'intégration adaptées³⁰¹ a eu des conséquences claires, non seulement dans les domaines du logement et de l'éducation (voir ci-dessus) mais aussi sur les réfugiés et les migrants, qui ont éprouvé des difficultés pour trouver un emploi, voire bénéficier de soins de santé³⁰². Des exemples concrets de ces difficultés sont mentionnés dans les conclusions (2016) du CEDS sur l'application des articles 10 et 18 de la Charte. Ils portent, entre autres, sur les taxes excessives payées pour obtenir un permis de travail

290. Rapports du Représentant spécial du Secrétaire Général sur la France, la Grèce, l'Italie et la Turquie, *op.cit.*

291. Rapports du Représentant spécial du Secrétaire Général sur la France et la Turquie, *op.cit.*

292. Rapport du Représentant spécial du Secrétaire Général sur la France, qui souligne également les difficultés rencontrées à cet égard par les autorités de Calais, *op.cit.*

293. CPT, rapports du 15 décembre 2016 sur les vols de retour à partir de l'Italie et de l'Espagne.

294. Rapports du Représentant spécial du Secrétaire Général sur la France, la Grèce, l'Italie et la Turquie, *op.cit.*

295. Voir les décisions prises par le Comité des Ministres à sa 126^e session, tenue à Sofia le 18 mai 2016.

296. Voir les rapports du Représentant spécial du Secrétaire Général sur la France, la Grèce, l'Italie et la Turquie; voir aussi, sur ce dernier pays, le cinquième rapport de l'ECRI, paragraphe 68 (publié le 4 octobre 2016), *op.cit.*

297. Voir, notamment, son rapport sur la Turquie, *op.cit.*

298. Voir ses rapports sur la France et l'Italie, *op.cit.*

299. Rapport annuel de 2010 de l'ECRI.

300. Voir le document thématique publié en mai 2016 par le Commissaire aux droits de l'homme, « Intégration des migrants: il est temps que l'Europe prenne ses responsabilités ».

301. Les politiques d'intégration sont l'un des sujets du cinquième cycle de l'ECRI; en 2016, l'ECRI a appelé à la poursuite de l'élaboration de ces politiques en faveur des migrants dans ses rapports sur l'Azerbaïdjan (publié le 7 juin 2016, paragraphe 51), la Géorgie (publié le 1^{er} mars 2016, paragraphe 90), Chypre (publié le 7 juin 2016, paragraphe 87) et la Turquie (supra, paragraphe 65).

302. Voir le rapport du Représentant spécial du Secrétaire Général sur la Turquie; voir également le cinquième rapport de l'ECRI sur l'Italie, publié le 7 juin 2016, paragraphe 77, concernant le travail non déclaré des migrants, *op.cit.*

et l'accès limité à la formation professionnelle. Sur un plan plus général, l'intégration des réfugiés et des migrants est entravée par l'image négative qui est donnée d'eux dans les médias et le discours politique (l'incitation directe ou indirecte à la xénophobie étant devenue l'arme préférée de la plupart des partis populistes)³⁰³. Mais il existe également de bonnes pratiques. Malgré le contexte difficile, le CEDS a signalé des améliorations en matière d'emploi des migrants : des guichets uniques ont été mis en place dans certains États pour traiter les demandes de permis de travail³⁰⁴. Le Conseil de l'Europe a également élaboré, avec les États membres, un projet pilote visant à faciliter la reconnaissance des diplômes d'enseignement

supérieur des réfugiés et des migrants (« le passeport de qualifications »).

■ Le Secrétaire Général et son Représentant spécial ont appelé à davantage de solidarité entre les États membres afin d'atténuer l'impact de la crise sur toutes les parties intéressées³⁰⁵. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en a fait de même³⁰⁶. Il s'agit d'un domaine dans lequel des progrès importants peuvent être accomplis en renforçant la solidarité entre les États et en menant une action concertée avec d'autres acteurs internationaux. C'est également un domaine dans lequel le Conseil de l'Europe a un rôle évident à jouer étant donné que toute tentative de gestion des flux migratoires a inévitablement des conséquences de grande ampleur sur les droits de l'homme.

303. Voir, par exemple, le cinquième rapport de l'ECRI sur le Royaume-Uni, publié le 4 octobre 2016, paragraphes 34 et 40.

304. Grèce et Turquie.

305. Voir le discours que le Secrétaire Général a prononcé à Nauplie le 27 mai 2016 ainsi que la Déclaration faite par le Représentant spécial du Secrétaire Général le 9 mars 2016 à Athènes et ses rapports sur la France, la Grèce, l'Italie et la Turquie, *op.cit.*

306. Voir les Résolutions 2008, 2107, 2108, 2019 et 2118, toutes adoptées en 2016.

Couverture médiatique de la « crise des réfugiés »

Les médias ont joué un rôle important dans le débat public suscité par l'arrivée massive de réfugiés et de migrants à l'automne 2015 et en 2016. Les réseaux sociaux ont diffusé des informations et servi de plateforme pour des échanges de vues, mais ce sont principalement les médias traditionnels qui ont servi de sources d'information et ont donc contribué activement à façonner la perception publique des événements.

Un rapport³⁰⁷ produit par le Conseil de l'Europe en coopération avec la London School of Economics et intitulé « Couverture médiatique de la crise des migrants : une perspective paneuropéenne » [en anglais seulement] examine les récits élaborés par la presse écrite européenne, notamment au plus fort des événements qui ont eu lieu durant la seconde moitié de 2015. Plus de 1 200 articles parus dans la presse écrite traditionnelle de huit pays européens (République tchèque, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Serbie et Royaume-Uni) et dans deux journaux européens en langue arabe ont été analysés aux fins de l'étude, qui montre l'influence importante des médias sur la façon dont l'opinion publique a perçu la « crise » : la tolérance prudente de l'été 2015 et l'élan de solidarité de septembre 2015 ont en effet progressivement cédé la place au débat sécuritaire et au discours sur la peur en novembre 2015.

Certes, la couverture médiatique varie considérablement selon les régions, mais le discours a porté essentiellement sur la gestion de la « crise » et très peu sur le sort des personnes concernées. Les réfugiés et migrants sont en général apparus comme un groupe indifférencié d'étrangers sans qualification ni identité, soit vulnérables et faibles, soit dangereux et dominateurs. Ils n'avaient que très peu l'occasion de raconter leur histoire, d'exprimer leurs préoccupations ou de donner leur opinion sur les événements, et les femmes étaient particulièrement absentes du discours médiatique. Les avis des représentants des gouvernements nationaux ou des fonctionnaires européens étaient diffusés beaucoup plus souvent que les voix des réfugiés et des migrants.

D'après l'étude, les journalistes et les professionnels des médias ont été confrontés à des problèmes similaires dans toute l'Europe. Ils ont eu en effet à effectuer des reportages sur des situations en évolution constante concernant des phénomènes et des personnes qu'ils connaissaient mal dans un contexte de tragédies, de décès et de réponses politiques nationales et européennes qui changeaient sans cesse. Mais, parfois, ces reportages manquaient du recul nécessaire pour comprendre les causes profondes de cette « crise », du fait de la logique des médias généralistes, qui était de couvrir rapidement et constamment les événements, et, souvent, de la pression exercée par les flux considérables d'informations émanant des réseaux sociaux et des médias en ligne.

Les discours politiques dominants, parfois hostiles et parfois solidaires à l'égard des migrants, ont été repris et amplifiés dans les médias, souvent sans regard critique et sans remettre en question les décisions politiques, mission qui est généralement associée à un journalisme indépendant.

Un élan de solidarité s'est manifesté, en particulier lorsque les médias ont diffusé des photos d'Aylan Kurdi, un jeune garçon syrien âgé de trois ans qui s'était noyé au large de la côte turque. La « culture de l'accueil » qui s'était développée dans plusieurs pays grâce à la mobilisation des autorités centrales, des municipalités et de nombreux bénévoles, a été amplifiée par les médias, tout comme le scepticisme croissant qui est apparu ensuite concernant la capacité des sociétés européennes, et des communautés locales en particulier, à faire face à la situation. Ce scepticisme a fait le lit des xénophobes, notamment des islamophobes, dont les positions ont été relayées dans le discours politique et médiatique³⁰⁸.

Les médias ont ainsi joué un rôle dans la diffusion et l'amplification du discours d'intolérance dans les sphères politiques et publiques. Ce rôle a contribué au renforcement des sentiments xénophobes à l'encontre des réfugiés et des migrants, et il a alimenté et attisé une rhétorique anti-immigration qui a eu également des répercussions sur les minorités européennes établies³⁰⁹. La diffusion d'informations tendancieuses ou infondées sur les réfugiés et les migrants contribue à perpétuer des stéréotypes et à créer des conditions défavorables à l'accueil des réfugiés et à leur intégration à plus long terme dans la société.

307. Voir le rapport « Media coverage of the 'refugee crisis', A cross European perspective » (« Couverture médiatique de la crise des migrants : une perspective paneuropéenne » (en anglais seulement): <https://goo.gl/Y8ITAH>.

308. Voir aussi le rapport annuel 2015 de l'ECRI, mai 2016.

309. Dixième rapport d'activité, Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, mai 2016.

L'ÉDUCATION ET LA CULTURE POUR LA DÉMOCRATIE

Chapitre 5 – Des sociétés inclusives

Si le rôle essentiel de l'éducation dans la préparation des individus au marché de l'emploi est de plus en plus reconnu, il apparaît tout aussi important de les préparer à une vie citoyenne active dans les sociétés démocratiques, en les aidant à s'épanouir sur le plan personnel et à acquérir un vaste corpus de connaissances approfondies³¹⁰. En avril 2016, les ministres de l'Éducation des États parties à la Convention culturelle européenne sont convenus³¹¹ que l'éducation était importante pour préparer les jeunes à relever les défis des sociétés d'aujourd'hui et de demain. Ces grands défis sont, entre autres, l'incidence de l'austérité et de l'incertitude économique à long terme, le rejet des formes traditionnelles de participation démocratique, la menace posée par la radicalisation et l'extrémisme violent, et les réponses nécessaires à apporter pour aider les migrants en situation régulière et irrégulière.

■ L'éducation doit donc être étendue. En effet, nos États membres ont besoin de plus en plus d'un enseignement qui donne aux jeunes la possibilité d'acquérir des aptitudes dans divers domaines tels que l'analyse, la pensée critique, la communication, la coopération, la flexibilité, le respect des autres, la responsabilité, etc., qui favorise leur épanouissement personnel et leur permette de trouver leur voie dans le monde numérique.

■ Les États membres continuent d'affirmer que l'éducation à la démocratie et aux droits de l'homme devrait être au cœur des activités éducatives du Conseil de l'Europe, compte tenu des obstacles persistants à

la mise en œuvre de la Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme (ECD/EDH)³¹². En effet, des études montrent que des stratégies d'éducation peuvent être utilisées pour lutter contre les préjugés et l'intolérance envers d'autres groupes nationaux, ethniques et religieux, et réduire le soutien à l'extrémisme violent.

■ L'éducation à la démocratie et aux droits de l'homme est donc un élément fondamental de toute mesure prise pour lutter contre la discrimination, les préjugés et l'intolérance, et donc prévenir et combattre d'une manière durable et proactive l'extrémisme violent et la radicalisation. Elle apporte également une contribution essentielle à l'édification de sociétés inclusives dans le cadre établi par des institutions démocratiques et le respect des droits de l'homme.

■ Mais cette forme d'éducation suppose de résoudre le problème, de plus en plus préoccupant, des éducateurs qui luttent pour que les écoles et les universités continuent d'être des lieux de débat ouverts et propices à la formation de la pensée analytique et critique chez les jeunes. L'initiative du Secrétaire Général (voir son rapport de 2015), qui vise à examiner de plus près les défis à relever pour que les écoles soient des « espaces protégés » pour ces échanges et donc des lieux d'apprentissage, est en cours, et des recherches sont menées pour analyser l'ampleur et l'étendue du problème. Le Conseil de l'Europe examinera également la meilleure façon de soutenir les autorités compétentes dans ce domaine ; par exemple, il recensera et partagera les bonnes pratiques qui s'appuient sur des ressources qu'il a développées, telles que le manuel *Intersections*, qui

310. Recommandation CM/Rec (2007)6 du Comité des Ministres aux États membres relative à la responsabilité publique pour l'enseignement supérieur et la recherche, 16 mai 2007. Voir: <http://goo.gl/Xc7s6X>.

311. Conférence permanente des ministres de l'Éducation sur le thème du « Renforcement de la démocratie par l'éducation », 12 avril 2016. Voir: <https://goo.gl/xxfkyu> (en anglais seulement).

312. Recommandation CM/Rec (2010)7 du Comité des Ministres aux États membres sur la Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme; voir <http://goo.gl/okdF8a>.

est largement utilisé pour l'enseignement des religions et des visions non religieuses du monde³¹³.

■ En 2017, les activités que le Conseil de l'Europe consacre à l'éducation se concentreront plus précisément sur l'élimination progressive des lacunes de mise en œuvre. Cet objectif sera réalisé grâce à des manifestations telles que la grande conférence internationale d'examen de l'éducation à la citoyenneté démocratique et de l'éducation aux droits de l'homme, à la mise en œuvre à plus grande échelle de la Convention de reconnaissance de Lisbonne³¹⁴ et aux conférences d'évaluation qui seront organisées à Chypre et en République tchèque sur l'état d'avancement de la Déclaration finale de Bruxelles de la 25^e session de la Conférence permanente des ministres de l'Éducation sur le thème du « Renforcement de la démocratie par l'éducation ».

CULTURE

■ Au cours des dernières années, l'existence d'un lien entre une démocratie forte et qui fonctionne bien et une offre culturelle abondante pour les citoyens et d'autres personnes vivant dans une société a été observée. La culture reste un vecteur essentiel de la liberté d'expression, car elle permet à chacun d'encourager et de reconnaître la diversité et de contribuer à renforcer la cohésion dans la société. L'accès aux droits culturels et la participation à la vie culturelle sont donc des éléments essentiels pour le renforcement de la sécurité démocratique. On attend des sociétés qu'elles soient plus ouvertes, tolérantes, efficaces et prospères, et qu'elles offrent un espace où chacun peut accéder facilement à un large éventail d'activités culturelles et où les taux de participation à ces activités sont élevés. Le nouveau Cadre d'indicateurs sur la culture et la démocratie (CICD) permettra d'examiner cette relation aux multiples facettes.

CRITÈRES DE MESURE

- ▶ La Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme (ECD/EDH)³¹⁵ est mise en œuvre; des mesures spécifiques ont été prises pour accroître le niveau de priorité de l'éducation à la citoyenneté démocratique et

de l'éducation aux droits de l'homme dans les politiques d'éducation, et pour faire en sorte que cette éducation ait une place appropriée dans le programme d'études national; une évaluation officielle est menée de façon systématique au niveau national pour mesurer le degré d'application concrète des politiques dans le cadre de l'éducation à la citoyenneté démocratique.

- ▶ Il faut rendre obligatoires l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme, en ligne et hors ligne.
- ▶ Le programme d'études comprend des éléments implicites liés à la démocratie, aux droits de l'homme et au respect de la diversité, en particulier dans les cours d'histoire et de religion.
- ▶ Des mesures ont été mises en place pour s'assurer que chacun bénéficie d'une égalité d'accès à l'éducation à tous les niveaux.
- ▶ Les aptitudes à la promotion de l'intégration sociale, à la mise en valeur de la diversité et à la gestion des différences et du conflit font partie de la formation initiale des enseignants, ainsi que du processus d'enseignement et d'apprentissage dans les écoles.
- ▶ Les infrastructures (par exemple les musées, les cinémas ou les salles de spectacles) et les institutions appropriées bénéficient d'un soutien pour encourager une participation active aux activités culturelles.
- ▶ La politique culturelle favorise la diversité des institutions et des secteurs culturels.

CONCLUSIONS

■ Un sondage effectué par le Conseil de l'Europe en 2016 sur l'état de l'éducation à la citoyenneté et aux droits de l'homme, auquel 40 États membres ont participé, a permis de faire les observations suivantes³¹⁶:

- ▶ Des progrès importants ont été réalisés dans tous les pays et l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme progressent dans les systèmes éducatifs et les communautés scolaires dans toute l'Europe. Tous les pays qui ont participé à l'enquête ont signalé que des mesures concrètes avaient été prises pour promouvoir l'éducation à la citoyenneté et aux droits de l'homme, conformément aux objectifs et principes de la Charte. En comparaison, seuls deux tiers des pays avaient répondu en 2012.

313. Robert Jackson: *Intersections - Politiques et pratiques pour l'enseignement des religions et des visions non religieuses du monde en éducation interculturelle* (2014) – Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.

314. Voir <http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/165>.

315. Recommandation CM/Rec(2010)7 du Comité des Ministres aux États membres sur la Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme, 11 mai 2010. Voir: <http://goo.gl/uD9zRD>.

316. Les réponses des pays sont publiées sur le site suivant: <http://www.coe.int/en/web/edc/report-on-the-state-of-citizenship-and-human-rights-in-europe> (en anglais seulement).

On constate une augmentation de plus de 30 % du nombre de pays dans lesquels des mesures ont été prises, ou sont prévues, pour évaluer les stratégies et les politiques mises en place dans ce domaine au cours des quatre dernières années.

- ▶ Une majorité de répondants (35 pays sur 40, soit 88 %) ont indiqué que l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme sont assurées dans les écoles et les collèges dans le cadre d'une approche pluridisciplinaire, que cette éducation est une matière obligatoire (78 % des répondants), qu'il s'agit d'une approche globale au niveau de l'établissement scolaire (73 % des répondants) et, enfin, pour certains, qu'elle est une matière facultative (45 % des répondants). Le nombre de pays où l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme ne sont pas une matière obligatoire, quel que soit l'âge des élèves, est resté inchangé au cours des dernières années³¹⁷.
- ▶ Des incohérences entre les politiques et leur mise en œuvre sont signalées par 66 % des répondants en 2016, contre 20 % en 2012. Selon les répondants, les problèmes de mise en œuvre les plus importants sont liés au manque de ressources, à l'absence d'une approche à long terme, au manque d'outils d'évaluation et au manque de sensibilisation des principaux partenaires.
- ▶ Plus du tiers des répondants (14 répondants sur 40) ont déclaré qu'il n'y avait quasiment aucune référence à l'éducation à la citoyenneté démocratique et à l'éducation aux droits de l'homme dans les lois, les politiques et les objectifs stratégiques concernant la formation et l'enseignement professionnels ainsi que l'enseignement supérieur.
- ▶ Dans près des deux tiers des pays, aucun critère n'a été établi pour évaluer l'efficacité des programmes dans ce domaine.
- ▶ Les résultats montrent une augmentation du nombre de pays qui ont pris part à des activités de coopération internationale ou envisagent de le faire. En effet, ce nombre est passé de 45 % (en 2012) à 73 % (en 2016), en grande partie grâce à des initiatives menées par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.

317. Si l'on compare le rapport de 2012 sur la mise en œuvre de la Charte aux réponses fournies par les pays en 2016, et si l'on tient compte d'Eurydice (2012). L'éducation à la citoyenneté en Europe. Bruxelles: Agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture» (EACEA P9 Eurydice et soutien aux politiques). Voir: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/139FR.pdf.

- ▶ La majorité des pays qui ont répondu estiment que le processus d'examen a été une incitation à prendre des mesures plus déterminées et de meilleure qualité, une occasion de promouvoir des bonnes pratiques, un outil de soutien au dialogue établi avec d'autres pays et en interne ainsi qu'un accès aux compétences d'autres pays et d'autres institutions internationales.

■ Selon le rapport final sur le suivi de la mise en œuvre de la Convention conjointe du Conseil de l'Europe/UNESCO sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne³¹⁸ (Convention de reconnaissance de Lisbonne)³¹⁹, qui a été réalisé par le Comité de la Convention en 2015-2016 dans 50 États parties :

- ▶ près de 70 % des pays qui ont répondu déclarent qu'ils n'ont pas appliqué l'article VII de la Convention de reconnaissance de Lisbonne et qu'ils n'ont donc pas mis en place de réglementation, à quelque niveau que ce soit, concernant la reconnaissance des qualifications des réfugiés et des personnes déplacées ;
- ▶ les 15 pays qui ont déclaré avoir mis en place des réglementations nationales ont indiqué qu'elles ne concernaient, pour la plupart, que des procédures relatives à la présentation de documents, ou à la reconnaissance des qualifications permettant d'accéder aux études de premier cycle (licence) ;
- ▶ sur l'ensemble des pays qui ont mis en place des réglementations, six ont déclaré qu'ils publient des décisions officielles qui ont plus de poids et d'autorité qu'un avis ou un rapport explicatif ;
- ▶ six pays publient un « document d'information » qui décrit le contenu et la fonction des droits formels rattachés aux qualifications des réfugiés. Un « document d'information » calqué sur le « supplément au diplôme » est considéré comme une bonne pratique dans les Recommandations

318. Voir le rapport de suivi: http://www.enic-naric.net/fileusers/Monitoring_the_Implementation_of_the_Lisbon_Recognition_Convention_2016.pdf (en anglais seulement).

319. L'objectif principal de la Convention de reconnaissance de Lisbonne est de faciliter la reconnaissance des qualifications entre les parties et, ce faisant, d'encourager la mobilité et de garantir une reconnaissance équitable des qualifications de tous les étudiants. Chaque Partie prend toutes les mesures possibles et raisonnables dans le cadre de son système éducatif, en conformité avec ses dispositions constitutionnelles, légales et administratives, pour élaborer des procédures appropriées permettant d'évaluer équitablement et efficacement si les réfugiés, les personnes déplacées et les personnes assimilées aux réfugiés remplissent les conditions requises pour l'accès à l'enseignement supérieur, la poursuite de programmes d'enseignement supérieur complémentaires ou l'exercice d'une activité professionnelle et ce même lorsque les qualifications obtenues dans l'une des Parties ne peuvent être prouvées par des documents les attestant.

révisées sur les procédures et les critères d'évaluation des qualifications et des périodes d'études à l'étranger ainsi que dans le manuel pour la reconnaissance des qualifications dans l'espace européen (manuel EAR), qui a été approuvé par les ministres chargés de l'Espace européen de l'enseignement supérieur³²⁰ en 2012;

- ▶ certains pays publient un avis sans avoir produit de document d'information, ce qui est cependant conforme aux obligations énoncées à l'article VII sur les qualifications des réfugiés.

■ D'après les analyses effectuées au titre du Cadre d'indicateurs sur la culture et la démocratie en 2016³²¹ :

- ▶ là où la participation culturelle est élevée, la tolérance l'est également. La participation à des activités culturelles (expression artistique, créativité en ligne, participation passive) et le

véritable respect des différentes cultures, valeurs et modes de vie semblent aller de pair.

- ▶ dans les sociétés où la confiance entre les individus est généralisée et forte, le niveau de participation, active et passive, hors ligne et en ligne, de la population à des activités culturelles diverses est également élevé. En outre, il existe un lien étroit entre la participation culturelle et le sentiment d'équité de la part d'autrui, ce qui peut être considéré comme le témoignage d'un niveau élevé de cohésion sociale ;
- ▶ des secteurs culturels plus forts et, pour autant que cette solidité soit mesurée, une infrastructure culturelle plus solide coïncident avec des niveaux plus élevés de participation culturelle et pourraient donc fournir des indices sur les domaines dans lesquels les politiques ou les initiatives pourraient contribuer indirectement à améliorer l'inclusion dans la société.

320. Espace européen de l'enseignement supérieur et Processus de Bologne. Voir: <http://www.ehea.info/>.

321. Sur la base de l'analyse des données issues du [Cadre d'indicateurs sur la culture et la démocratie](#) créé par la Hertie School of Governance pour le Conseil de l'Europe en 2016.

L'école – Moteur de l'inclusion sociale des Roms et des Gens du voyage

L'inclusion sociale des Roms et des Gens du voyage est souvent considérée comme un objectif presque impossible. En effet, de multiples approches sont mises en place pour résoudre des questions extrêmement complexes et répondre à des situations très diverses et très difficiles. Or ces approches, qui sont impossibles à synchroniser, finissent souvent par être décevantes, par générer des critiques destructrices et par être usantes pour les institutions intergouvernementales, les gouvernements et les administrations locales.

Le Conseil de l'Europe traitera ces questions en se concentrant sur une approche pragmatique reposant sur une analyse du cycle de vie des problèmes. Un exemple de cette approche, centrée sur l'éducation, est présenté ci-après.

Dans nos États membres, des millions d'enfants devraient fréquenter l'école et ne le font pas. Dans ce groupe, les enfants roms et les enfants du voyage sont massivement surreprésentés. À l'heure actuelle, l'écrasante majorité des Roms les plus vulnérables sont pris au piège. En effet, les enfants roms ne peuvent pas fréquenter de crèches parce que ces établissements n'existent pas ou parce que leurs parents ne les connaissent pas ou n'ont pas de documents légaux qui leur permettraient de les y inscrire. Il en va de même pour les maternelles : les familles d'enfants qui ne sont pas habitués à la discipline des crèches et des maternelles ont tendance à ne pas les encourager à fréquenter ces établissements. Les enfants roms présentent donc des taux extrêmement faibles de scolarisation dans les crèches et les maternelles. Des études montrent que les enfants qui n'ont pas suivi un cycle d'éducation préscolaire ont des taux d'abandon scolaire beaucoup plus élevés.

Le décrochage scolaire se produit en grande partie entre la 4^e et la 8^e année scolaire. Toutefois, pour être autorisés à s'inscrire dans des écoles techniques, les enfants et adolescents roms doivent en général terminer l'école primaire. Ces jeunes roms sont donc très touchés par ce règlement et se retrouvent dépourvus des compétences requises pour trouver un emploi légal, une situation qui se traduit souvent par un emploi sur le marché noir ou par le chômage.

Le projet « L'école - Moteur de l'inclusion sociale » permettra de sortir de ce cercle vicieux. Le pilotage du projet est un moyen d'inciter les communautés et les administrations locales (là où le Conseil de l'Europe est déjà présent dans le cadre du programme conjoint Conseil de l'Europe/Commission européenne « ROMACT ») à éliminer les obstacles identifiés par une analyse du cycle de vie et à participer davantage au processus d'éducation des plus défavorisés en mettant l'accent sur les Roms. Le Conseil de l'Europe prévoit d'élaborer un projet pilote qui abordera les problèmes mentionnés ci-dessus au moyen de méthodes déjà testées dans certains États membres.

Le Conseil de l'Europe propose également de modifier la législation existante de sorte qu'elle permette aux enfants d'obtenir des pièces d'identité et aux jeunes qui ne terminent pas l'école primaire de s'inscrire en même temps dans les écoles techniques et de participer aux programmes « de la deuxième chance » qui leur permettront de rattraper deux ans de scolarité générale en un an. Le Conseil s'emploiera également à mettre en place des programmes scolaires visant à lutter contre l'anti-tsiganisme à partir d'un âge très précoce, et proposera d'utiliser les écoles comme « guichets uniques » pour la fourniture à la communauté de services sociaux intégrés, ce qui réduira considérablement les coûts des interventions publiques tout en augmentant leur impact. Cette approche bénéficiera à toutes les parties prenantes et permettra de mettre en place des interventions avec une grande souplesse.

MOBILISER LES JEUNES

Chapitre 5 – Des sociétés inclusives

Une politique en faveur de la jeunesse doit aider les jeunes à exercer leurs droits et à devenir ainsi des membres autonomes et à part entière de la société. Elle doit contribuer à éliminer les obstacles qui empêchent les jeunes de parvenir à l'autonomie et à l'indépendance nécessaires pour mener la vie qu'ils auront librement choisie. En cherchant à lutter contre la marginalisation (et les risques qui lui sont associés, tels que les questions de santé mentale, la radicalisation, etc.), cette politique doit viser les groupes de jeunes qui sont exposés ou vulnérables en raison des conflits armés, de leur statut de migrants en situation régulière ou non, de leur appartenance à un groupe minoritaire (par exemple les Roms), de leur situation économique, d'une autre forme d'exclusion ou pour d'autres raisons.

Les politiques de jeunesse ne peuvent porter leurs fruits que grâce à une intégration complète des jeunes, soit individuellement, soit dans le cadre d'organisations de jeunesse et de conseils nationaux de la jeunesse, aux processus de conception, de mise en œuvre et de suivi des politiques et des pratiques, et par leur pleine participation à un véritable processus de prise de décision. Les conseils nationaux de la jeunesse, en particulier, peuvent contribuer activement à l'élaboration d'une politique publique de jeunesse et y apporter une valeur ajoutée³²². Leur élaboration – ou leur création là où ils n'existent pas – devrait être facilitée.

Il faut se garder de spéculer sur les besoins des jeunes, leurs désirs, leurs frustrations et leurs perspectives, car c'est le meilleur moyen d'élaborer des politiques inappropriées. Il est donc important de continuer à faire des recherches dans ce domaine et de prendre des mesures coordonnées aux niveaux national et européen pour échanger des bonnes pratiques afin de pouvoir fonder les politiques sur des méthodes qui fonctionnent.

322. Recommandation CM/Rec(2006)1 du Comité des Ministres aux États membres sur le rôle des conseils nationaux de la jeunesse dans l'élaboration de politiques en faveur de la jeunesse.

Le Conseil de l'Europe est à l'écoute des jeunes, qui lui ont expliqué à maintes reprises qu'il faut tenir compte de leurs droits et comprendre les rôles qu'ils doivent jouer dans la société. Or les perspectives actuelles et futures sont d'autant plus réduites et floues que de nouveaux enjeux de société apparaissent. Malgré les tendances positives en matière d'éducation (fréquentation, niveaux de réussite, qualifications), les jeunes estiment qu'ils ne sont pas suffisamment armés pour saisir les opportunités qui se présentent ou surmonter les obstacles qui entravent le plein exercice de leurs droits.

En septembre 2016, le Conseil de l'Europe a adopté une nouvelle norme sur l'accès des jeunes aux droits³²³, qui décrit les mesures que les États membres devraient prendre, à tous les niveaux, pour éliminer ces obstacles. En 2017, une attention particulière sera portée, dans le secteur « Jeunesse » du Conseil de l'Europe, au suivi de l'application de cette recommandation et à l'élaboration de réponses visant à combler les lacunes repérées dans ce domaine.

CRITÈRES DE MESURE

- ▶ La politique de jeunesse vise à offrir aux jeunes l'égalité des chances et l'expérience qui leur permettront d'acquérir les connaissances, les aptitudes et les compétences pour jouer pleinement leur rôle dans tous les aspects de la société (Agenda 2020).
- ▶ Dans ce domaine, les politiques nationales mettent en œuvre les critères de qualité définis dans la Recommandation CM/Rec(2015)3 du Comité des Ministres relative à l'accès des jeunes des quartiers défavorisés aux droits sociaux et la Recommandation CM/Rec(2016)7 du Comité des Ministres sur l'accès des jeunes aux droits.
- ▶ Des mécanismes et structures appropriés sont établis et soutenus aux niveaux local, régional

323. Recommandation CM/Rec (2016)7 du Comité des Ministres aux États membres sur l'accès des jeunes aux droits.

et national pour encourager une participation active des jeunes.

- ▶ Des jeunes militants des droits de l'homme sont formés en vue d'agir durablement contre toute forme de discours de haine.
- ▶ Toute politique en faveur de la jeunesse doit viser tout particulièrement à faciliter l'intégration des jeunes exclus et à faciliter l'autonomie des jeunes.
- ▶ Toute politique de jeunesse doit donner clairement la priorité à la prévention et à la lutte contre toutes les formes de racisme et de discrimination.
- ▶ Des mesures et des outils concrets sont élaborés afin qu'un maximum de jeunes participent à une éducation informelle et à des travaux de jeunesse en vue de favoriser leur autonomie et d'assurer la transition de l'enfance à l'âge adulte et de l'éducation à l'emploi.

CONCLUSIONS

Les évolutions démographiques et la situation économique actuelle ont placé les jeunes européens dans une situation délicate dans laquelle ils ont de plus en plus de difficultés à jouir pleinement de leurs droits fondamentaux et à effectuer une transition sans heurts vers une vie autonome. Pour nombre d'entre eux, le chômage, la précarité, la discrimination et l'exclusion sociale sont une réalité dans l'Europe d'aujourd'hui. Même pour les plus qualifiés, passer de l'école au monde du travail se révèle compliqué. Les jeunes font partie des groupes les plus vulnérables de la société, et la situation socio-économique déplorable que connaissent beaucoup d'États membres du

Conseil de l'Europe entrave considérablement leur autonomie, leur épanouissement personnel et leur pleine participation à la société.

Les obstacles à l'accès aux droits sociaux sont l'une des formes les plus courantes de discrimination vécue par les jeunes qui a une incidence directe sur leur vie quotidienne et leur sentiment d'appartenance à la société. Le projet ENTER³²⁴ a été élaboré en vue de recenser et de promouvoir des approches et des pratiques alternatives concernant les politiques et les activités de jeunesse en vue de favoriser l'accès aux droits sociaux, considéré comme une condition préalable à l'inclusion sociale. Privilégiant la participation active des jeunes les plus touchés, il table sur les interventions novatrices des jeunes et des organisations de jeunesse pour faciliter le déploiement de politiques favorables à la jeunesse aux niveaux local et national. Le projet permet ainsi de produire des effets durables sur la qualité de vie et le bien-être des jeunes touchés par l'exclusion, la discrimination et la violence dans diverses localités et régions d'Europe. La coopération avec les autorités locales joue un rôle déterminant dans sa réussite, car ce sont les interventions locales dont l'effet est le plus immédiat sur la vie des jeunes. Les États membres du Conseil de l'Europe ont reconnu l'importance des activités menées dans ce domaine en établissant des normes concernant l'accès des jeunes de quartiers défavorisés aux droits sociaux, dans la Recommandation CM/Rec(2015)3 du Comité des Ministres sur l'accès des jeunes des quartiers défavorisés aux droits sociaux³²⁵, qui indique clairement que la situation des jeunes vivant dans les quartiers défavorisés ou exposés à la vulnérabilité est un baromètre de l'intégration et de la cohésion au sein des communautés et des sociétés dans leur ensemble.

324. Conseil de l'Europe, Accès des jeunes aux droits sociaux. Voir: <http://www.coe.int/en/web/enter/home> (en anglais seulement).

325. Recommandation CM/Rec(2015)3 du Comité des Ministres, 21 janvier 2015. Voir: <http://goo.gl/p1GoEO>.

Voici le quatrième rapport annuel du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en Europe. Comme dans les précédentes éditions de ce document, les cinq chapitres sont chacun consacrés à l'un des grands éléments constitutifs de la sécurité démocratique, à savoir des systèmes judiciaires efficaces, impartiaux et indépendants, la liberté d'expression, la liberté de réunion et la liberté d'association, des institutions démocratiques et des sociétés inclusives.

Ce rapport analyse les forces et les faiblesses des États membres du Conseil de l'Europe dans ces domaines; cette analyse peut servir à évaluer la résilience des États face aux difficultés engendrées par le populisme.

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont 28 sont également membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.