

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

Un impératif pour la sécurité de l'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

126^e Session

du Comité des Ministres

Sofia, 18 mai 2016

2016

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

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

Un impératif pour la sécurité de l'Europe

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

2016

Version anglaise:

*State of Democracy,
Human Rights and
the Rule of Law – a security
imperative for Europe*

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

Photos: Shutterstock

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

© Conseil de l'Europe, mai 2016
Imprimé chez Ott, France

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	4
RÉSUMÉ	7
CHAPITRE 1 – EFFICACITÉ, IMPARTIALITÉ ET INDÉPENDANCE DU SYSTÈME JUDICIAIRE	13
Introduction	15
Indépendance judiciaire	17
Efficacité de la procédure judiciaire	20
Exécution des décisions de justice	23
Légalité et sécurité juridique	25
Accès à l'aide judiciaire	27
Le professionnalisme des avocats	29
Propositions d'action et recommandations	30
CHAPITRE 2 – LIBERTÉ D'EXPRESSION	31
Introduction	33
La sécurité des journalistes et des autres acteurs jouant un rôle de sentinelle	34
Protection contre une application arbitraire de la loi	40
Indépendance des médias	42
Pluralisme et diversité des médias	45
Protection de la liberté d'expression sur internet	48
Propositions d'action et recommandations	53
CHAPITRE 3 – LIBERTÉ DE RÉUNION ET LIBERTÉ D'ASSOCIATION	55
Introduction	57
Liberté de réunion	59
Liberté d'association	65
Propositions d'action et recommandations	71
CHAPITRE 4 – INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES	73
Introduction	75
Élections libres et équitables	77
Fonctionnement des institutions démocratiques	79
Séparation verticale des pouvoirs	81
Bonne gouvernance	83
Propositions d'action et recommandations	85
CHAPITRE 5 – SOCIÉTÉS INCLUSIVES	87
Introduction	89
Droits sociaux	90
Non-discrimination	92
Intégration des migrants	98
Éducation et culture au service de la démocratie	103
Participation des jeunes	107
Propositions d'action et recommandations	109

AVANT-PROPOS

Thorbjørn Jagland

Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

Les problèmes de sécurité ont pris, ces douze derniers mois, une ampleur nouvelle en Europe. Les récents attentats terroristes ont fait l'effet d'une onde de choc dans nos sociétés. L'absence de coordination des mesures prises face à la crise des migrants a jeté le chaos à nos frontières. L'est de l'Ukraine ne connaît pas encore de paix durable. La reprise récente des hostilités au Haut-Karabakh nous a rappelé à quel point les conflits gelés pouvaient être rapidement ranimés.

■ Associée à l'incertitude économique actuelle, cette insécurité est un terreau fertile pour les nationalistes et les xénophobes qui cherchent à exploiter l'angoisse des populations. Les crimes de haine, l'antisémitisme et l'islamophobie augmentent. La confiance dans l'Etat et les institutions européennes s'érode.

■ Parallèlement, une tendance dangereuse au nationalisme législatif s'est dessinée. Ces derniers mois, un certain nombre d'Etats ont tenté d'adopter des lois qui risquent de contrevenir aux normes internationales, à l'heure notamment où les gouvernements essaient d'endiguer l'afflux de réfugiés. Plus généralement, de plus en plus de voix s'élèvent pour remettre ouvertement en cause l'autorité de la Cour européenne des droits de l'homme et l'obligation d'exécuter ses arrêts.

■ Cette évolution pose de graves problèmes au regard de notre sécurité commune. Dans l'Europe d'aujourd'hui, les nations doivent coopérer si elles veulent lever les nombreuses menaces transfrontières. Or les règles et les normes qui sont à la base de cette coopération sont contestées de toutes parts et, dans le discours public, les principes de solidarité, de générosité et de tolérance cèdent le pas au chauvinisme, à la division et à la peur.

■ C'est la raison pour laquelle je profite de la publication de mon troisième rapport annuel pour lancer un appel à tous les Européens attachés à des démocraties ouvertes et à des sociétés inclusives : nous devons de toute urgence montrer que des Etats sûrs et stables sont des Etats qui favorisent la cohésion et qui agissent de concert avec leurs voisins. J'encourage les gouvernements, les parlementaires et la société civile à étudier avec soin l'analyse détaillée qui suit, car le déficit démocratique de l'Europe qu'elle met en évidence appelle de notre part une attention immédiate.

■ Nous avons constaté, sur tout le continent, des brèches dans les systèmes de contre-pouvoir destinés à amoindrir le pouvoir exécutif. Les systèmes judiciaires nationaux, par exemple, sont trop nombreux à subir des ingérences politiques indues. Près de la moitié des Etats membres ne garantissent pas la sécurité des journalistes. Il est trop souvent porté atteinte aux libertés d'expression, de réunion et d'association.

■ Nous avons aussi constaté que les règles et les pratiques mises en place pour favoriser l'intégration et la cohésion présentaient souvent des insuffisances. Par exemple, tous les Etats membres disposent désormais de législations érigeant en infraction pénale l'incitation à la haine, à la violence et à la discrimination, mais un nombre inquiétant d'autorités ne parvient pas à les appliquer correctement. Certains groupes, dont les migrants et les réfugiés, mais également les personnes LGBT et les Roms, sont particulièrement exposés aux préjugés et à l'exclusion.

■ Cette situation aggrave le décalage que de nombreux citoyens ressentent avec leur système politique, mais aussi avec d'autres communautés et avec la société dans son ensemble. C'est pourquoi le Conseil de l'Europe va renforcer le soutien qu'il accorde aux Etats membres afin de mettre en place et de perpétuer des démocraties fortes qui inspirent la confiance, encouragent la participation et favorisent le respect mutuel de leurs membres.

■ Nous lancerons un programme complet de réformes judiciaires pour renforcer l'indépendance et l'impartialité des juridictions européennes. Par l'intermédiaire de notre Commission de Venise, nous aiderons les Etats à maintenir des contre-pouvoirs solides dans leurs institutions démocratiques.

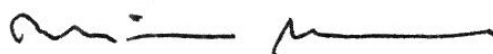
■ Nous travaillerons avec les Etats pour sauvegarder la liberté d'expression, notamment en élaborant une série de normes communes sur le blocage et le filtrage des sites internet, et en codifiant, pour la première fois, des normes internationales relatives à la surveillance de masse. Nous continuerons de défendre vigoureusement la liberté de la presse, en redoublant d'efforts pour que les journalistes présents lors de manifestations publiques aient un statut spécial. Nous renforcerons les protections accordées aux défenseurs des droits de l'homme contre les représailles qu'ils subissent du fait de leurs relations avec notre Organisation.

■ Le Conseil de l'Europe aidera les gouvernements européens à promouvoir l'inclusion en s'assurant de la conformité de la législation nationale relative aux migrants et aux réfugiés avec les normes internationales, en dispensant des formations aux droits de l'homme aux agents de l'Etat et des services répressifs, et en proposant des garanties particulières pour les mineurs non accompagnés. Les droits sociaux figureront parmi nos priorités et nous nous attacherons en particulier à faire en sorte que la Charte sociale européenne révisée et le protocole prévoyant un système de réclamations collectives soient ratifiés par davantage d'Etats. Dans toute l'Europe, nous soutiendrons les enseignants pour qu'ils transmettent aux jeunes les compétences et les connaissances nécessaires à l'exercice d'une citoyenneté démocratique dans des sociétés plurielles.

■ Ce programme repose sur nos législations et sur nos valeurs communes, et n'est possible que grâce à la Convention européenne des droits de l'homme. Cette Convention demeure le socle indispensable d'une action concertée des pays européens. Elle garantit les libertés fondamentales qui font l'objet d'un contrat entre les citoyens européens et leurs gouvernements. Elle énonce formellement les droits et les responsabilités que tous les citoyens ont les uns envers les autres dans une société.

■ A l'heure où les nations sont de plus en plus atomisées et sont gagnées par la méfiance, ces acquis ne devraient pas être minimisés. J'appelle les Etats membres à donner pleinement effet aux recommandations qui figurent dans le présent rapport et les invite instamment à afficher clairement leur attachement à la Convention européenne des droits de l'homme et à la Cour de Strasbourg. Notre système conventionnel ne va pas de soi : il dépend de l'engagement actif et constructif de tous les gouvernements. En inscrivant ces valeurs fondamentales dans le tissu juridique, politique et social de leurs pays, les dirigeants européens peuvent établir des démocraties plus ouvertes et inclusives, et donc plus sûres.

■ Garant d'une Europe sûre et stable, le Conseil de l'Europe s'associera à cette action par tous les moyens.



Thorbjørn Jagland

Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

LA SÉCURITÉ DÉMOCRATIQUE ET SES CINQ COMPOSANTES

Dès le début du XVIII^e siècle, des philosophes soutenaient que, dans les nations obéissant à la règle de la majorité, le peuple était beaucoup moins enclin à choisir la guerre – tout comme les dirigeants, peu disposés à porter la responsabilité de lourdes pertes.

■ L'Histoire leur a largement donné raison. Dans un exemple rare de consensus entre politologues, il est aujourd'hui communément admis que les démocraties ne s'engagent que rarement, sinon jamais, dans des guerres les unes contre les autres. De même, les pratiques démocratiques protègent les Etats contre les querelles internes.

■ Il y a trois raisons à cela.

■ Tout d'abord, les systèmes démocratiques prévoient des contrepoids efficaces au pouvoir exécutif. Un appareil judiciaire indépendant et un parlement fort sont un rempart contre l'abus de pouvoir, la mauvaise gestion et la corruption. Des médias libres peuvent demander des comptes à l'ensemble du système.

■ Ensuite, les démocraties favorisent la tolérance, en s'appuyant sur un ensemble de valeurs civiques communes.

■ Enfin, grâce à une véritable compétition d'idées et à la pluralité des voix, les sociétés sont plus dynamiques

et mieux à même d'innover face aux nouvelles menaces qui se présentent.

■ La sécurité « dure », reposant sur les modèles traditionnels de dissuasion et de capacité militaire, demeure essentielle. Mais la crise migratoire que connaît aujourd'hui l'Europe montre que les distinctions entre sécurité « dure » et sécurité démocratique sont de plus en plus brouillées. Comme il ressort du présent rapport, les manquements aux normes démocratiques, aux droits de l'homme et à l'Etat de droit – y compris au droit international – font obstacle aux efforts déployés pour mettre en œuvre des solutions rationnelles, efficaces et humaines, et, partant, créent des menaces extrêmement préoccupantes pour la sécurité. Cela démontre une fois de plus que les normes et les pratiques démocratiques sont les fondements d'une paix durable.

■ Les cinq grandes composantes de la sécurité démocratique sont les suivantes :

- ▶ des systèmes judiciaires efficaces et indépendants ;
- ▶ la liberté des médias et la liberté d'expression ;
- ▶ la liberté de réunion et une société civile dynamique ;
- ▶ des institutions démocratiques légitimes ;
- ▶ des sociétés inclusives.

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU RAPPORT

Ce troisième rapport annuel du Secrétaire Général sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en Europe est organisé de la même manière que le rapport de 2015. S'inscrivant dans le prolongement du précédent rapport, il en reprend la méthode en l'améliorant et en affinant les critères d'évaluation et les paramètres. Les conclusions ont également été développées. Les normes du Conseil de l'Europe dans certains domaines importants, en rapport avec l'actualité, sont exposées dans des « encadrés thématiques » qui ponctuent le rapport.

■ Le rapport a pour but d'évaluer dans quelle mesure les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe sont aptes à donner réalité aux cinq composantes de la sécurité démocratique.

■ Chaque composante fait l'objet d'un chapitre distinct, dans lequel ses paramètres clés sont examinés. La liste n'est pas exhaustive, mais elle englobe les aspects les plus importants de la sécurité démocratique. Ces paramètres ont été choisis sur la base des normes et des règles juridiques du Conseil de l'Europe, en prenant en considération les rapports et les recommandations des institutions et organes compétents de l'Organisation – notamment le Comité des Ministres, la Cour européenne des droits de l'homme, l'Assemblée parlementaire, le Congrès des pouvoirs locaux

et régionaux – ainsi que les rapports et avis du Commissaire aux droits de l'homme et de la Commission de Venise.

■ Chaque paramètre est accompagné de critères détaillés permettant de déterminer si la situation du pays est conforme. Le rapport peut ainsi servir de référence pour quiconque souhaite mesurer les performances d'un Etat donné. Il faut donc y voir autant un outil d'analyse continue qu'un bilan de la situation actuelle. Là où il existe des données, les évaluations sont quantifiées. Pour certains des paramètres étudiés, le manque de données disponibles ou utilisables n'a pas permis d'établir des conclusions significatives.

■ Nous tenterons ainsi de repérer et de mettre en évidence les tendances au niveau paneuropéen, et de définir des domaines prioritaires appelant une action commune, qui font l'objet de recommandations.

■ Les nouvelles recommandations s'inscrivent dans le prolongement du travail déjà réalisé en application des recommandations des précédents rapports. Nous comptons pleinement sur les Etats membres pour continuer à mettre en œuvre les recommandations formulées précédemment, tout en prenant les mesures qui s'imposent pour donner suite aux conclusions formulées dans le présent rapport.

RÉSUMÉ

EFFICACITÉ, IMPARTIALITÉ ET INDÉPENDANCE DU SYSTÈME JUDICIAIRE

■ L'Etat de droit et le bon fonctionnement des démocraties dépendent de systèmes juridiques indépendants et efficaces qui garantissent à tous l'accès à la justice.

■ Dans plus de la moitié des Etats membres, l'indépendance judiciaire est satisfaisante. Comme le montre le rapport, le problème n'est pas tant l'absence de garanties juridiques formelles – qui existent dans tous nos Etats membres – que les pratiques réelles, notamment la manière dont l'Etat, les juges, les procureurs, les responsables politiques et la société dans son ensemble agissent les uns avec les autres.

■ Dans les pays où l'indépendance judiciaire est considérée comme insatisfaisante, les systèmes judiciaires sont mis à mal par des tentatives de détournement de la justice à des fins politiques, la corruption, l'ingérence des institutions de l'Etat ou l'insuffisance des budgets. Plusieurs Etats membres ont engagé d'importantes réformes judiciaires, mais celles-ci n'ont pas encore produit de résultats tangibles.

■ Les Etats membres ont beaucoup investi dans l'efficacité des procédures judiciaires, grâce à quoi la situation s'est globalement améliorée dans ce domaine. Parmi les mesures concrètes, on peut citer la mise en œuvre de plans de réduction des arriérés d'affaires et des propositions tendant à imposer des quotas aux juges, le passage à de nouveaux outils numériques et à des évaluations de la performance des magistrats ainsi que l'élaboration de systèmes d'enregistrement plus fiables produisant des données de meilleure qualité afin de mieux comprendre les problèmes et, par conséquent, de trouver des solutions plus ciblées.

■ Des problèmes se posent dans tous nos Etats membres, à un degré plus ou moins grand, concernant l'exécution des décisions de justice. La situation tend dans l'ensemble à s'améliorer, grâce en particulier à la restructuration ou au renforcement des capacités du système d'huissiers ou à la simplification du cadre juridique. L'inexécution de décisions de justice internes reste un problème dans quelques pays. Les pays qui se heurtent aux difficultés les plus grandes dans ce domaine sont en général ceux où des décisions de justice ont été rendues contre des organes de l'Etat.

Propositions d'action et recommandations

Indépendance judiciaire :

- ▶ Veiller à un suivi effectif du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire.
- ▶ Veiller à ce que les différentes parties du plan d'action soient reprises dans l'ensemble des actions de coopération bilatérale.
- ▶ Elaborer une méthodologie d'ici la fin de 2016 et mettre en place un mécanisme d'évaluation régulière interne de l'indépendance et de l'impartialité du système judiciaire au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe.

Accès des groupes vulnérables à la justice

- ▶ Encourager les Etats membres à réexaminer leurs mécanismes d'aide juridique de manière que les groupes vulnérables aient effectivement accès à la justice.

Efficacité par la justice en ligne

- ▶ Encourager les Etats membres à développer activement les solutions de justice en ligne pour améliorer l'efficacité de la justice et élargir l'accès à celle-ci.

LIBERTÉ D'EXPRESSION

■ Sans une liberté d'expression et une liberté des médias dignes de ce nom, il n'existe pas de garanties contre les abus de pouvoir.

■ Près de la moitié des Etats membres ne garantissent pas de manière satisfaisante la sécurité des journalistes. La situation s'est encore détériorée l'an dernier, avec une augmentation de la violence exercée contre des journalistes, dont des actes très graves tels que des agressions physiques et la destruction de biens. Des cas de poursuites et d'enquêtes pénales visant des journalistes ont été enregistrés même dans des pays considérés comme des « démocraties établies », exemplaires sur le plan de la protection des droits de l'homme. Les pressions exercées sur les sources des journalistes soit directement, soit à la suite d'une surveillance ciblée de journalistes, sont un problème de plus en plus fréquent.

■ La plupart des Etats membres offrent une protection suffisante contre l'application arbitraire de la loi. Le recours abusif à des lois sur la diffamation continue de poser problème et, dans certains Etats membres, des peines d'emprisonnement pour diffamation sont encore infligées. Dans un certain nombre de pays, la loi accorde encore une protection accrue aux responsables politiques et aux hauts fonctionnaires, en contradiction avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

■ Plusieurs pays sont revenus en arrière sur les processus de dépenalisation et ont réintroduit des lois érigeant la diffamation en infraction pénale. Parmi les évolutions positives, on relève un recours moins fréquent aux lois sur le discours de haine et le blasphème, ainsi que l'abolition des lois sur le blasphème dans deux pays.

■ L'ingérence des propriétaires de médias dans le contenu de ces derniers soulève un problème majeur. Des cas de prise de contrôle de médias par l'Etat ont été observés. L'utilisation de fonds publics et de la publicité gouvernementale pour influencer les médias est également une source de préoccupation.

■ Des pressions sur les régulateurs des médias et les organes directeurs des radiodiffuseurs de service public sont signalées. L'indépendance financière des radiodiffuseurs de service public est menacée dans beaucoup d'Etats membres. La situation financière des journalistes est précaire ; beaucoup d'entre eux ont un revenu inférieur à la moyenne, ce qui les rend vulnérables aux pressions. Dans un petit nombre de pays, l'Etat contrôle la plupart des médias et soumet les contenus hors ligne et en ligne à la censure.

■ En ce qui concerne le pluralisme et la diversité des médias, la situation est considérée comme insatisfaisante dans 26 Etats membres. De nouvelles restrictions sur les investissements étrangers dans les médias ont été instaurées dans un Etat membre. On estime que le phénomène de concentration menace les médias régionaux indépendants et limite de ce fait la participation des citoyens.

■ Concernant la liberté d'expression sur internet, le blocage, le filtrage et le retrait de contenus, opérés sans fondement juridique ou de manière arbitraire, sont l'une des principales sources de préoccupation. La majorité des Etats membres n'a pas de législation complète régissant spécifiquement ces questions.

■ Il existe une possibilité de contrôle juridictionnel dans la plupart des Etats membres ; cependant, en l'absence de jurisprudence sur laquelle s'appuyer, il est difficile de donner un caractère proportionné à ces mesures. Le blocage administratif de sites web hors de tout contrôle juridictionnel est un motif de préoccupation.

■ Dans la grande majorité des Etats membres, la responsabilité des intermédiaires est limitée aux cas dans lesquels ces derniers étaient informés du contenu illicite qu'ils transmettaient et n'ont pas agi en conséquence.

Propositions d'action et recommandations

Liberté d'expression en ligne

- ▶ Elaborer un ensemble de normes communes pour tous les Etats membres sur le blocage et le filtrage des sites internet, en s'appuyant, entre autres, sur les conclusions de l'étude de 2015 relative au blocage et au filtrage des sites internet, qui sera présentée au Comité des Ministres d'ici à la fin de 2016.
- ▶ Etablir une plateforme réunissant les gouvernements, les opérateurs internet de premier plan et les associations représentatives, sur le respect des droits de l'homme en ligne, y compris les mesures visant à protéger les droits de l'homme et à remédier aux problèmes et aux violations y relatifs.

Surveillance de masse

- ▶ D'ici à la fin de 2016, lancer un processus pour codifier les normes internationales, les bonnes pratiques et les orientations relatives à la « surveillance de masse », dans le contexte du droit à la vie privée et à la liberté d'expression.

Sécurité des journalistes au cours des manifestations

- ▶ Demander à la Commission de Venise d'actualiser son Avis de 2010 sur la liberté de réunion, y compris les lignes directrices relatives à la protection du statut des journalistes au cours des manifestations.

Autorités de réglementation et radiodiffusion de service public

- ▶ Encourager tous les Etats membres à mettre en œuvre les normes du Conseil de l'Europe sur l'indépendance des autorités de régulation des médias, la mission des radiodiffuseurs de service public et la concentration des médias.

LIBERTÉ DE RÉUNION ET LIBERTÉ D'ASSOCIATION

■ Dans la plupart des Etats 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. Les rassemblements publics ne sont pas toujours considérés comme faisant partie intégrante de la démocratie pluraliste, même – comme on l'a vu ces dernières années – dans des pays forts d'une longue tradition démocratique. Un problème est dû au non-respect des normes de la Convention dans l'application des procédures de déclaration préalable prévues dans la loi, ce qui crée *de facto* une obligation d'autorisation préalable pour l'organisation de manifestations publiques.

■ Dans quelques cas, les pouvoirs publics imposent des restrictions fondées sur le contenu, y compris une interdiction totale des rassemblements, quand ils estiment que ceux-ci visent à promouvoir l'homosexualité. Certains pays continuent d'interdire les « marches des fiertés ». Dans un certain nombre de cas, les mécanismes de recours judiciaire ne sont pas effectifs et les règles du procès équitable ne sont pas respectées.

■ Le recours excessif à la force et les mauvais traitements infligés par les représentants de l'ordre, ainsi que l'impunité de ceux-ci, sont un sujet de préoccupation. Dans certains Etats membres, il n'existe pas de voies de recours effectives en cas de violation du droit à la liberté de réunion par des représentants de l'ordre.

■ Concernant la liberté d'association, la législation de la grande majorité des Etats membres est conforme aux normes juridiques internationales. Toutefois, de plus en plus d'Etats membres ont tendance à adopter une approche plus restrictive de la liberté d'association, soit dans l'application de la législation en vigueur, soit par l'introduction de modifications législatives. Dans ces pays, les ONG se heurtent à différents obstacles qui compliquent leur création, leur fonctionnement et leur financement.

■ Quelques législations nationales prévoient la radiation générale des ONG, leur dissolution ou leur qualification comme « indésirables » pour des motifs irrecevables. Les organisations non gouvernementales (ONG) rencontrent des obstacles pour mener leurs activités et 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. Dans un pays, la définition excessivement large de l'« activité politique » retenue dans la législation 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.

Propositions d'action et recommandations

Liberté de réunion

- ▶ Cibler la coopération bilatérale avec les Etats membres, notamment dans le cadre de plans d'action et de projets de coopération, en vue :
 - de veiller à ce que les obligations de déclaration pour les réunions pacifiques ne soient pas interprétées ni appliquées par les autorités comme s'il s'agissait d'une obligation d'autorisation. Offrir une assistance, y compris par la formation, afin de promouvoir l'exercice de la liberté de réunion et d'association. Diffuser des informations sur les bonnes pratiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe ;
 - de veiller à ce que le recours à la force pour disperser des manifestations publiques demeure une mesure exceptionnelle. Offrir une assistance, y compris par la formation, aux pays où des problèmes sont survenus, afin de s'assurer que les forces de l'ordre reçoivent les instructions appropriées et qu'elles les appliquent dûment.

Liberté d'association

- ▶ Demander, avant la fin 2016, la réalisation d'une étude des normes applicables au financement étranger des ONG dans les Etats membres. Selon les conclusions de cette étude, envisager la nécessité d'élaborer de nouvelles lignes directrices du Comité des Ministres.
- ▶ Cibler la coopération bilatérale avec les Etats membres, notamment dans le cadre de plans d'action et de projets de coopération, en vue :
 - d'aligner la législation, la réglementation et la pratique en matière d'exercice de la liberté d'association (notamment les obligations d'enregistrement) sur les normes du Conseil de l'Europe ;
 - de veiller à éviter tous obstacles inutiles aux ONG (sanctions disproportionnées, obligations de déclaration excessives, discrimination) en ce qui concerne leur fonctionnement ;
 - de veiller à ce que des mécanismes de plainte et de recours effectifs soient disponibles.

Protection des défenseurs des droits de l'homme

- ▶ Etablir, sous l'autorité du Secrétaire Général, un mécanisme de renforcement de la protection des défenseurs des droits de l'homme. Ce nouveau mécanisme se concentrera sur les actes de représailles subis par les défenseurs des droits de l'homme du fait de leur relation avec le Conseil de l'Europe.
- ▶ Renforcer le dialogue interinstitutionnel sur la question des défenseurs des droits de l'homme et renforcer la capacité de la Cour à traiter rapidement les affaires les plus urgentes.

INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES

■ Les principaux problèmes dans ce domaine sont liés au non-respect de la séparation des pouvoirs ainsi qu'à l'abus de pouvoir majoritaire au parlement pour réviser des dispositions constitutionnelles ou législatives dans un sens qui pose problème au regard des normes du Conseil de l'Europe.

■ De manière générale, les élections tenues dans les Etats membres du Conseil de l'Europe peuvent être évaluées comme pluralistes et respectueuses des processus démocratiques. Des améliorations ont été relevées, notamment un plus grand professionnalisme de l'administration électorale, un caractère davantage pluraliste des conditions de campagne, une progression de la participation électorale et une légère augmentation du nombre de femmes élues dans les instances législatives et locales dans certains pays.

■ Dans certains Etats membres, l'accès insuffisant des partis d'opposition aux médias, le manque d'indépendance des journalistes, les cas d'intimidation de journalistes, le manque de transparence de la propriété des médias et la couverture médiatique déséquilibrée portent atteinte au principe de l'égalité de suffrage et restent des sujets de préoccupation.

■ La situation des pouvoirs locaux et régionaux s'est globalement améliorée. Face à la crise financière et économique, plusieurs pays européens ont pris des mesures limitant partiellement l'autonomie des collectivités locales, telles que la diminution des transferts, le remplacement des impôts locaux par des transferts, la réduction de la part des recettes de certains impôts partagés et l'imposition de nouvelles obligations financières aux collectivités locales.

■ Dans la plupart des Etats européens, d'importantes réformes ont été engagées dans le domaine de la bonne gouvernance, afin de favoriser la participation de la société civile grâce à des moyens plus adaptés et innovants, et d'améliorer la transparence et l'éthique publiques. Des progrès ont été enregistrés, en particulier en Europe centrale et orientale, en ce qui concerne la qualité et l'efficacité des ressources humaines.

Propositions d'action et recommandations

Séparation des pouvoirs et fonctionnement des institutions démocratiques

- ▶ Demander aux Etats membres de solliciter, de faire respecter et de mettre en œuvre les avis de la Commission de Venise sur les questions touchant à la séparation des pouvoirs et au fonctionnement des institutions démocratiques, et plus particulièrement sur les questions liées à la justice constitutionnelle, aux lois régissant le système judiciaire, à la législation électorale ou à la législation concernant des aspects spécifiques des droits de l'homme et les droits des minorités.

Processus politique

- ▶ Elaborer des lignes directrices du Conseil de l'Europe sur le rôle et la responsabilité de la majorité politique, et son interaction avec l'opposition.

Elections libres et équitables

- ▶ Axer les activités bilatérales avec les Etats membres, notamment au moyen de plans d'action et de projets de coopération, sur les objectifs suivants :
 - garantir l'exactitude et la mise à jour régulière des listes électorales ;
 - prendre de nouvelles mesures juridiques et pratiques pour assurer aux candidats aux élections des conditions égales et équitables, notamment en réglementant le financement des partis politiques et des campagnes électorales pour parvenir à un financement transparent, un plafonnement des dépenses, la définition de règles claires concernant l'établissement des états financiers et un contrôle global ;
 - renforcer les capacités des observateurs nationaux des élections.

SOCIÉTÉS INCLUSIVES

■ La crise économique et les mesures d'austérité ont continué à avoir des incidences négatives sur les droits sociaux. En 2015, le Comité européen des Droits sociaux a adopté 762 conclusions concernant 31 Etats, dont 239 constats de non-conformité avec la Charte sociale européenne (soit 31 %). Un tiers des conclusions portait sur le droit des enfants et des adolescents à la protection, un quart sur le droit des travailleurs migrants et de leur famille à la protection et à l'assistance, et environ un sixième sur le droit des travailleuses à la protection de la maternité.

■ Une montée générale du racisme et de l'intolérance a été observée. La plupart des Etats membres se sont maintenant dotés d'une législation contre l'incitation à la haine, à la violence ou à la discrimination. Les pays n'ont pas tous mis en place une législation pénale spécifique sanctionnant les infractions motivées par la haine fondée sur l'orientation sexuelle de la victime ; encore moins nombreux sont ceux qui l'ont fait pour les infractions motivées par la haine fondée sur l'identité de genre. Les personnes LGBT sont particulièrement vulnérables et sont souvent empêchées d'exercer leurs droits de l'homme en raison de traitements discriminatoires et de comportements intolérants.

■ La faible scolarisation des Roms reste un problème, car l'accès à une éducation de qualité reste généralement fragmentaire pour ce groupe de population.

■ En 2015, le Comité européen des Droits sociaux a examiné les rapports de 25 Etats sur l'application de tout ou partie de l'article 19 sur le droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance. Il a conclu dans près d'un tiers des cas que la situation n'était pas conforme à la Charte.

■ Les rapports de monitoring de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) mettent en lumière les difficultés que rencontrent les migrants dans différents domaines de la vie quotidienne : accès réduit à l'éducation, mauvaises conditions de logement, exploitation sur le marché du travail, accès limité aux services de santé. L'ECRI a aussi noté que les migrants étaient fréquemment la cible de discours d'intolérance de la part de personnalités publiques et de médias, et que le débat légitime sur les migrations et leurs enjeux était souvent instrumentalisé par des formations politiques populistes et lors des campagnes électorales.

■ En ratifiant la Convention de reconnaissance de Lisbonne Conseil de l'Europe/Unesco, 53 pays se sont engagés à faciliter la reconnaissance des qualifications des réfugiés, mais l'étude la plus récente montre que 70 % des Etats parties n'ont pas pris de mesures dans ce sens.

Propositions d'action et recommandations

Traitement, droits et intégration des migrants

- ▶ Renforcer la coopération entre les organes de suivi du Conseil de l'Europe de manière à évaluer plus précisément le respect par les Etats membres de leurs engagements et obligations relatifs au respect des droits des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés.
- ▶ Promouvoir le partage des bonnes pratiques relatives à l'accueil, aux échelons national, régional et local, des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés, et à l'intégration des nouveaux arrivants.
- ▶ Former les fonctionnaires, les policiers et autres agents sur les droits de l'homme des migrants, y compris les migrants en situation irrégulière, et renforcer les mesures visant à prévenir la traite des êtres humains et à en protéger les victimes.

- ▶ Faire en sorte que les demandeurs d'asile et les réfugiés, y compris les enfants non accompagnés, bénéficient de mesures et de garanties spéciales.
- ▶ Adopter des mesures d'intégration précoce des nouveaux arrivants, concevoir des politiques globales et des stratégies visant à mettre ces mesures rapidement en œuvre. Accorder une attention particulière à la situation des femmes et des enfants migrants, et prendre des mesures pour que les migrants ne deviennent pas victimes de la traite.
- ▶ Encourager tous les Etats membres à ratifier et à mettre effectivement en œuvre les conventions d'Istanbul, de Lanzarote et de Varsovie du Conseil de l'Europe.
- ▶ Appeler les Etats parties à mettre pleinement en œuvre l'article VII de la Convention de Lisbonne et indiquer clairement aux autorités nationales de reconnaissance des qualifications et aux établissements d'enseignement que les diplômes des réfugiés devraient être reconnus de la manière la plus équitable et la plus souple possible. Présenter d'ici à la fin 2016, dans le but de soumettre une recommandation aux Etats parties, une feuille de route prévoyant des solutions au problème de l'absence de mise en œuvre de la convention, fondées sur les bonnes pratiques existantes. Encourager les Etats qui ne l'ont pas encore fait à signer et à ratifier la Convention de Lisbonne.
- ▶ Elaborer, dans le cadre de programmes d'intégration linguistique plus larges visant à répondre aux besoins particuliers des migrants et des réfugiés, un instrument de référence ciblé pour que les bénévoles et les ONG disposent d'un modèle susceptible d'être adapté à divers contextes linguistiques et sociaux.

Non-discrimination

- ▶ Assurer la mise en œuvre effective du Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la construction de sociétés inclusives (2016-2019) et du Plan d'action thématique sur l'inclusion des Roms et des Gens du voyage (2016-2019).

Droits sociaux

- ▶ Encourager le suivi effectif par les Etats membres des conclusions du Comité européen des Droits sociaux conformément au Plan d'action du « Processus de Turin » de 2014.
- ▶ Encourager de nouvelles ratifications par les Etats membres de la Charte sociale européenne révisée, notamment la reconnaissance de la procédure de réclamation collective.

Discours de haine

- ▶ Encourager des campagnes nationales dans tous les Etats membres.
- ▶ Actualiser la définition du discours de haine et élaborer et diffuser des outils et des mécanismes permettant de signaler de tels agissements.
- ▶ Concevoir, avec l'Alliance parlementaire contre la haine, des initiatives coordonnées de lutte contre les discours politiques de haine.

Educación à la citoyenneté démocratique

- ▶ Passer en revue les activités du Conseil de l'Europe en matière d'éducation à la citoyenneté démocratique et d'éducation aux droits de l'homme (ECD/EDH), évaluer les progrès accomplis et recenser et partager les meilleures pratiques ; évaluer la nécessité de transformer l'actuelle Charte sur l'ECD/EDH en instrument juridique contraignant.
- ▶ Promouvoir la visibilité de l'ECD/EDH dans les programmes scolaires en appuyant les mécanismes nationaux de coordination pertinents et en favorisant l'adoption d'approches nationales globales et durables.
- ▶ Faire du Cadre de référence des compétences nécessaires à une culture de la démocratie un élément central de toutes les réponses apportées par les gouvernements aux défis auxquels nos sociétés sont confrontées. Inviter les Etats membres à utiliser pleinement ce cadre de référence en créant des projets pilotes et à l'intégrer dans les systèmes éducatifs nationaux.

Espaces protégés

- ▶ Créer des projets relatifs à des « espaces protégés » pour les sujets qui prêtent à polémique et élaborer des directives pour les écoles et autres établissements d'éducation formelle et non formelle permettant aux enseignants et aux élèves d'aborder les questions complexes et controversées soulevées par la religion, par la culture ou par les affaires étrangères, en respectant les droits de chacun et en préservant le droit à la liberté d'expression.

CHAPITRE 1

EFFICACITÉ, IMPARTIALITÉ ET INDÉPENDANCE DU SYSTÈME JUDICIAIRE



INTRODUCTION

Chapitre 1 – Efficacité, impartialité et indépendance du système judiciaire

L'Etat de droit et le bon fonctionnement des démocraties dépendent de systèmes judiciaires indépendants et efficaces qui garantissent à tous l'accès à la justice.

■ Garant de la justice et arbitre des litiges, ce système judiciaire a une importance particulière aux yeux de la population. Il la protège des excès possibles de l'Etat. La sécurité démocratique est inconcevable sans protection et respect effectifs, indépendants, opportuns et satisfaisants des droits et des libertés garantis par le système judiciaire.

■ Les six critères d'évaluation du système judiciaire sont identiques à ceux retenus dans le rapport de l'année dernière, à savoir l'indépendance de la justice, l'efficacité des procédures judiciaires, l'exécution des décisions de justice, la légalité et la sécurité juridiques, l'accès à l'aide judiciaire et l'existence d'une association professionnelle d'avocats.

■ Dans le droit-fil des recommandations formulées dans le rapport de 2015, les Bureaux du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) et du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) ont consacré une étude aux défis à relever en matière d'impartialité et d'indépendance du pouvoir judiciaire dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, qu'ils ont soumise au Comité des Ministres. Par ailleurs, les mesures prises par les Etats membres pour donner suite à la Recommandation CM/Rec(2010)12 sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités sont actuellement examinées.

■ Inspiré de l'étude et de l'examen susmentionnés, un plan d'action du Conseil de l'Europe visant à renforcer l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire a été élaboré pour être présenté lors de la Conférence de haut niveau des ministres de la Justice et des représentants des systèmes judiciaires, 21-22 avril 2016, Sofia.

■ Pour s'acquitter de ses fonctions, le système judiciaire doit pouvoir gérer son administration indépendamment et être libre de rendre la justice conformément au droit, sans ingérence de quelque sorte que ce soit. L'étude demandée par le Secrétaire Général nous a permis de mieux comprendre la situation dans

les Etats membres. Elle constitue une étape importante vers une méthode d'évaluation plus efficace, précise et globale des points forts et des points faibles des systèmes judiciaires sous l'angle de l'indépendance et de l'impartialité. Elle révèle aussi un certain nombre d'obstacles à l'indépendance et à l'impartialité des juges et des procureurs dans les Etats membres, et met en évidence la nécessité impérieuse de renforcer la capacité du Conseil de l'Europe et des Etats membres de savoir où l'efficacité et l'indépendance des systèmes judiciaires laissent à désirer et d'apporter des solutions.

■ Comme le présent rapport le montre, le problème n'est pas tant l'absence de garanties juridiques formelles que les pratiques réelles des Etats membres, notamment la manière dont l'Etat, les juges, les procureurs, les responsables politiques et la société dans son ensemble agissent les uns avec les autres.

■ Si la conformité avec les normes du Conseil de l'Europe est une condition préalable essentielle à l'indépendance de la justice, elle ne garantit pas en soi cette indépendance. Au contraire, la majorité des Etats peuvent donner la preuve qu'ils respectent formellement les normes internationales. Dans plusieurs Etats, cependant, des problèmes se posent faute de mécanisme de contrôle approprié entre le système judiciaire et les autres branches du pouvoir. Le nombre de pays dans lesquels la légalité et la sécurité juridique se détériorent parce que les gouvernements et les parlements abusent de leurs pouvoirs, y compris en adoptant hâtivement des lois et en s'ingérant de manière injustifiée dans le système judiciaire, cesse d'être préoccupant.

■ Ailleurs, l'indépendance du système judiciaire n'est pas satisfaisante en raison de la corruption, de pressions politiques et d'un financement insuffisant. Le manque de transparence des nominations de magistrats ajoute à la méfiance de la population à l'égard des décisions judiciaires et crée d'autres occasions d'ingérence politique.

■ Dans certains pays, des organisations de la société civile se sont aussi dites préoccupées par l'absence d'accès des demandeurs d'asile placés en détention au conseil et à l'assistance judiciaires.

■ Les recommandations de cette année visent donc à pousser le Conseil de l'Europe à œuvrer activement en faveur de réformes juridiques et surtout de mesures concrètes pour surmonter efficacement au niveau national les obstacles actuels à l'indépendance et à l'impartialité des juges et des procureurs dans les Etats membres.

■ Une vigilance accrue s'impose, pour ce qui est non seulement de la conformité avec les normes officielles du Conseil de l'Europe, mais aussi et surtout du bon fonctionnement des freins et des contrepoids entre le pouvoir judiciaire et les autres pouvoirs de l'Etat. Il est impérieux d'élargir l'accès à la justice aux groupes vulnérables en proposant activement des solutions de justice en ligne. Un débat large et ouvert sur les normes relatives à l'indépendance et sur leurs modalités d'application devrait contribuer au renforcement des pouvoirs judiciaires des Etats membres.

INDÉPENDANCE JUDICIAIRE

Chapitre 1 – Efficacité, impartialité et indépendance du système judiciaire

L'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire sont indispensables à une séparation équilibrée des pouvoirs et à la confiance que la population place dans le système judiciaire dans son ensemble. L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (« la Convention ») dispose que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi. L'indépendance de la justice doit être garantie tant au niveau institutionnel qu'au niveau individuel.

Indépendance institutionnelle

■ L'indépendance institutionnelle joue un rôle fondamental dans les systèmes judiciaires, et en particulier vis-à-vis des autres branches de l'appareil étatique (indépendance institutionnelle « externe ») et des autres organes internes à l'institution, tels que les juridictions supérieures ou les présidents de juridiction (indépendance institutionnelle « interne »). Les conseils judiciaires sont importants dans ces contextes, car ils contribuent au renforcement de l'indépendance institutionnelle du système judiciaire. Ces organes décisionnels devraient être indépendants, composés pour une large part de membres issus du pouvoir judiciaire, et habilités à formuler des recommandations ou des avis que l'autorité compétente doit suivre dans la pratique en cas de nomination de juges.

Indépendance individuelle

■ Les juges doivent prendre leurs décisions équitablement, à l'abri des pressions internes et externes. Afin d'être protégés contre toute pression abusive, ils devraient être indépendants et impartiaux, et pouvoir agir sans restrictions, influences indues, pressions, menaces ou ingérences, directes ou indirectes.

■ Le CCJE a souligné que, dans la mesure où la confiance du public dans le pouvoir judiciaire dépendait essentiellement du comportement des juges, il était important de réglementer ce comportement de manière claire et transparente¹. Il conviendrait,

pour garantir un comportement éthique, d'établir et de réunir des principes de conduite professionnelle dans des codes de déontologie judiciaire.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

Indépendance institutionnelle

Critères juridiques

- ▶ Le pouvoir judiciaire est indépendant sur le plan administratif et financier.
- ▶ Les juges jouissent d'un pouvoir de décision indépendant 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 dans 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

■ L'indépendance du pouvoir judiciaire est satisfaisante dans quelque 27 Etats membres. Dans les autres Etats membres, elle est jugée insuffisante, stable ou en recul pour diverses raisons allant d'un financement insuffisant et d'ingérences politiques à la corruption.

1. CCJE, « Rapport sur la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les Etats membres du Conseil de l'Europe » (2015). Source : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE\(2015\)3&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorIntern et=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogge d=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE(2015)3&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorIntern et=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogge d=FDC864&direct=true).

■ Une grande majorité d'Etats membres a entrepris des réformes juridiques qui devraient, au moins formellement, renforcer l'indépendance du système judiciaire. Cela étant, la conformité avec les normes officielles ne décourage pas à coup sûr les tentatives d'atteinte à l'indépendance de la justice à des fins politiques et ces problèmes persistent souvent malgré les efforts faits pour les régler par des mesures législatives. Cette situation s'explique notamment par l'absence ou le dysfonctionnement des freins et des contrepoids entre le pouvoir judiciaire et les autres pouvoirs.

■ L'Arménie, par exemple, a engagé de vastes réformes pour ériger en infractions les tentatives visant à influencer un juge et pour obliger les juges à rendre compte de toutes ces tentatives. Or, le système judiciaire ne serait toujours pas indépendant dans la pratique. Le rapport du Commissaire aux droits de l'homme rédigé à la suite de sa visite en Arménie donne des exemples de l'influence abusive qu'exerceraient certaines hautes instances judiciaires sur le travail des juges de juridictions de degré inférieur et des acteurs extérieurs, comme le pouvoir exécutif, aux niveaux central et local (dont les organes chargés de l'application des lois)².

■ L'absence de transparence des nominations judiciaires entame la confiance de la population dans l'équité des décisions de justice et crée d'autres occasions d'ingérence politique. Lorsque les nominations de juges donnent l'impression d'être le fruit d'influences plutôt que de la capacité des intéressés à exercer des fonctions judiciaires, comme à Malte qui ne dispose pas de procédure officielle de nomination des juges, qui demeure l'unique prérogative du gouvernement, la confiance de la population dans le système judiciaire est profondément entamée³.

■ La procédure de nomination en Suisse a suscité les mêmes préoccupations, car dans la plupart des cantons, à tous les niveaux ainsi qu'à celui des tribunaux fédéraux, les juges sont élus par le pouvoir législatif. D'une manière générale, le principal critère de fait de l'élection des juges est l'affiliation d'un candidat à un parti politique⁴.

■ Seule une transformation fondamentale de la manière dont les valeurs démocratiques et civiques sont appliquées permettra une amélioration sensible. Les pays qui ont entrepris des réformes concertées pour sanctionner les fautes professionnelles ont été

témoins d'un regain de confiance du public dans le système judiciaire, et plus généralement dans les institutions luttant contre la corruption à haut niveau.

■ Dans les pays où l'indépendance du système judiciaire est remise en question, les problèmes tiennent généralement à un pouvoir exécutif de plus en plus dominateur. Même lorsque des réformes judiciaires substantielles et positives ont été menées, des événements politiques plus vastes ont réduit l'indépendance de la justice. Dans ces pays, les procédures de nomination et de révocation des juges sont de plus en plus politisées. Dans certains, les procédures disciplinaires servent à censurer les juges. On trouve aussi des exemples d'ingérence législative excessive dans le pouvoir judiciaire en Hongrie où, en raison de la législation sur la réorganisation du système judiciaire, il a été mis fin prématurément au mandat d'un président de cour qui avait ouvertement critiqué la réforme de la nouvelle majorité politique⁵.

■ Dans certains pays, les conseils judiciaires se sont révélés vulnérables à la cooptation alors qu'ils constituent potentiellement des remparts très efficaces contre les ingérences. La situation en Turquie illustre ce problème; le conseil judiciaire a remanié le système judiciaire en nommant des centaines de juges et de procureurs à d'autres postes⁶. Il ressort aussi de l'expérience que, à défaut de dispositions institutionnelles claires sur l'autonomie de la justice, il existe un risque d'atteinte à l'indépendance de la justice.

■ Les procédures qui sont a priori destinées à améliorer les normes et l'intégrité du système judiciaire doivent être soigneusement conçues pour éviter des atteintes inacceptables à l'indépendance de la justice. Par exemple, les procédures de lustration (c'est-à-dire le fait de soumettre des magistrats à un examen obligatoire conformément aux normes adoptées depuis leur nomination) ne sont appropriées que dans des cas très précis, à savoir lorsque la transition d'un régime totalitaire à un système démocratique nécessite l'exclusion de ceux auxquels le public ne fait pas confiance. L'« habilitation de sécurité » introduite en Slovaquie en 2014 oblige les juges à apporter la preuve qu'ils possèdent toujours les compétences nécessaires pour s'acquitter correctement de leurs fonctions en passant un examen obligatoire. Cet exemple de procédure de lustration est de fait contraire au principe d'inamovibilité (cette procédure a été interrompue à la suite de recours, mais n'a pas été supprimée)⁷. Des préoccupations analogues ont été soulevées en

2. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport sur l'Arménie, 10 mars 2015, CommDH(2015)2, page 10.

3. GRECO, « Quatrième cycle d'évaluation, prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, rapport d'évaluation, Malte », GRECO Eval IV Rep(2014) 4F, p. 23.

4. Comité européen de coopération juridique, « Recommandation CM/Rec(2010)12 sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilités. Actions de suivi ».

5. Cour européenne des droits de l'homme, *Baka c. Hongrie* n° 20261/12, paragraphes 93 à 95, 27 mai 2014.

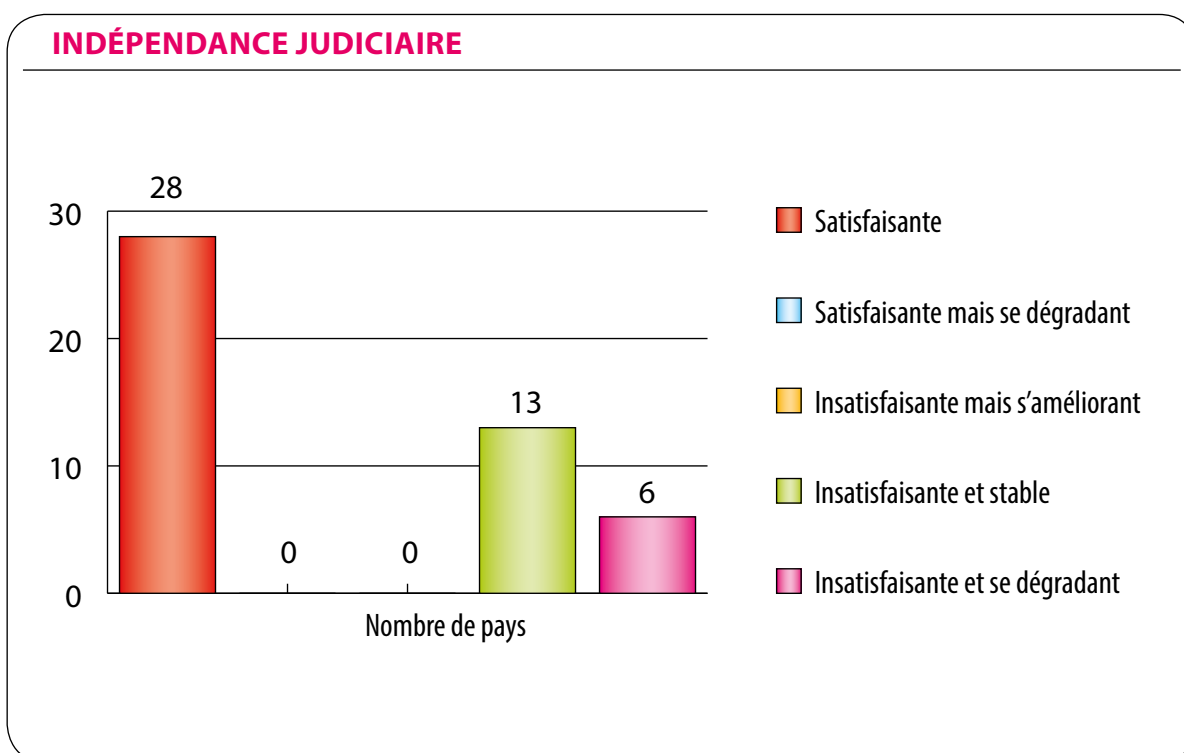
6. Document 13824 de l'APCE sur la corruption judiciaire: il est urgent de mettre en œuvre les propositions de l'Assemblée, 19 juin 2015, disponibles à l'adresse: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-en.asp?FileId=2179>.

7. CCJE, « Rapport sur la situation du pouvoir judiciaire et des juges dans les Etats membres du Conseil de l'Europe » (2015), *op.cit.*, p. 29.

rapport avec l'adoption en Ukraine de lois relatives à la lustration dans le système judiciaire⁸. La Commission de Venise a fait observer que la lustration devait être complétée par d'autres moyens d'assurer la justice et de favoriser la bonne gouvernance et la prééminence du droit, par exemple l'exercice de poursuites pénales contre des responsables d'infractions graves, y compris les crimes contre l'humanité, ainsi que des réformes structurelles visant à renforcer la prééminence du droit, à lutter contre la corruption et à supprimer le népotisme. Bien qu'elle puisse servir de complément à ces autres moyens dans des situations extrêmes, la lustration ne saurait les remplacer et les

mesures de lustration sont le moyen le plus approprié de combattre la corruption⁹. Des modèles possibles de renouvellement systémique du corps judiciaire en Ukraine ont été étudiés parallèlement à la rédaction d'amendements constitutionnels, et un certain nombre d'observations du Conseil de l'Europe ont été prises en considération pour éviter les risques inhérents à de tels exercices¹⁰.

■ Même si des problèmes d'intégrité sont apparus à un niveau systémique, la responsabilité disciplinaire individuelle, établie par des procédures respectant les garanties d'une procédure régulière, précède nécessairement toute révocation de juge, voire une mutation.



8. « Avis intérimaire relatif à la loi sur l'intégrité du gouvernement (loi de lustration) de l'Ukraine adopté par la Commission de Venise lors de sa 101^e session plénière », CDL-AD(2014)044. Voir aussi « Observations sur le projet de loi relative au rétablissement de la confiance dans le pouvoir judiciaire en Ukraine et les observations ultérieures sur le projet de loi consolidé » élaboré dans le cadre du projet du Conseil de l'Europe intitulé « Renforcement de l'indépendance, de l'efficacité et du professionnalisme de la justice en Ukraine ».

9. Avis de la Commission de Venise, CDL-AD(2014)044, *op. cit.*, paragraphe 34.

10. « Note du Secrétariat sur la compatibilité entre le projet de loi de révision de la Constitution de l'Ukraine concernant la justice, tel que soumis par le Président à la Verkhovna Rada le 25 novembre 2015 (CDL-REF(2015)047), et l'avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements de la Constitution de l'Ukraine concernant le pouvoir judiciaire », CDL-AD(2015)043 du 21 décembre 2015.

EFFICACITÉ DE LA PROCÉDURE JUDICIAIRE

Chapitre 1 – Efficacité, impartialité et indépendance du système judiciaire

L'efficacité des procédures judiciaires est vitale pour permettre un accès rapide à la justice. Des procédures onéreuses et longues dissuaderont les citoyens de saisir la justice. Les Etats doivent organiser leur système juridique de manière à permettre aux juridictions de se conformer aux exigences de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention, dont celle selon laquelle toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue « dans un délai raisonnable ». La Cour européenne des droits de l'homme réaffirme régulièrement que le caractère raisonnable de la durée d'une procédure doit s'apprécier en fonction des circonstances de la cause et de la complexité de l'affaire, du comportement des parties et des autorités concernées, et de l'enjeu du litige pour l'intéressé. Les Etats sont tenus d'allouer des ressources suffisantes à leur système judiciaire afin d'éviter tous retards inacceptables.

■ La Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités dispose que « l'efficacité des juges et des systèmes judiciaires est une condition nécessaire à la protection des droits de toute personne, au respect des exigences de l'article 6 de la Convention, à la sécurité juridique et à la confiance du public dans l'Etat de droit ». Elle indique que « l'efficacité consiste à délivrer des décisions de qualité dans un délai raisonnable et sur la base d'une considération équitable des éléments » et devrait être atteinte « tout en protégeant et en respectant l'indépendance et l'impartialité des juges ». Elle réaffirme que « chaque Etat devrait allouer aux tribunaux les ressources, les installations et les équipements adéquats pour leur permettre de fonctionner dans le respect des exigences énoncées à l'article 6 de la Convention et pour permettre aux juges de travailler efficacement ».

CRITÈRES D'ÉVALUATION

Critères juridiques

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

Critères institutionnels

- ▶ L'Etat 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.

CONCLUSIONS

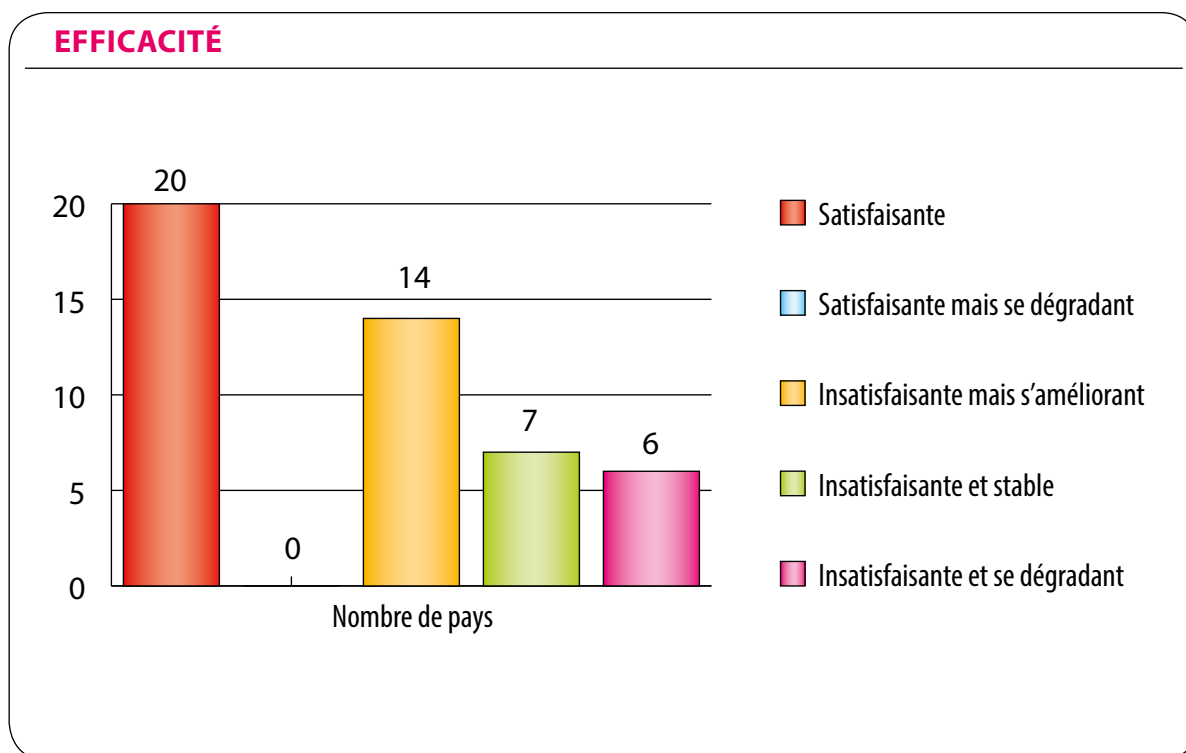
■ Les Etats membres s'attachent véritablement à améliorer l'efficacité des procédures judiciaires, car la majorité d'entre eux fait face à des problèmes dans ce domaine¹¹. En conséquence, les choses progressent dans un nombre sensible d'Etats même si la mention « insuffisant » leur est appliquée. Parmi les mesures concrètes prises dans ces Etats, citons la mise en œuvre de plans de réduction des arriérés et des propositions tendant à imposer des quotas aux juges, le passage à de nouveaux outils numériques et à des évaluations de la performance des magistrats ainsi que l'élaboration de systèmes d'enregistrement plus fiables produisant des données de meilleure qualité afin de mieux comprendre les problèmes et par conséquent de trouver des solutions plus ciblées. Par exemple, un groupe de travail a été constitué en Albanie sous la supervision

11. Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), « Rapport sur les systèmes judiciaires européens », Edition 2014 (2012), disponible à l'adresse www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_fr.pdf.

du ministère de la Justice pour améliorer la production et la collecte de statistiques judiciaires. Les autorités judiciaires croates s'emploient aussi à appliquer une méthode permettant d'améliorer la gestion du temps et la qualité et l'efficacité du système judiciaire¹².

■ Les retards et l'incapacité à résorber un arriéré croissant d'affaires et, d'une manière générale, à traiter les affaires dans un délai raisonnable demeurent un problème chronique pour un petit nombre d'Etats. Dans un arrêt pilote de 2015, la Cour a conclu que la Pologne devait prendre d'autres mesures pour régler le problème de la durée des procédures judiciaires due à une série de facteurs, dont la complexité excessive des procédures, une mauvaise gestion des affaires et des contraintes budgétaires¹³. La Hongrie offre un exemple de système judiciaire sans recours interne effectif pour éviter des procédures judiciaires excessivement longues. Un arrêt pilote de 2015 exige qu'elle mène sans tarder des réformes appropriées de manière à se conformer à la Convention¹⁴. Dans ce contexte, la Cour a regretté en 2015 d'être continuellement contrainte de devoir se substituer aux

juridictions nationales et de connaître de certaines d'affaires répétitives dans lesquelles sa tâche consiste uniquement à accorder une indemnisation qui aurait dû être obtenue par un recours interne¹⁵. Dans ces Etats, le problème tient souvent à l'insuffisance de ressources financières et humaines à laquelle s'ajoutent l'inefficacité de la gestion des tribunaux, l'absence de systèmes électroniques modernes de traitement et d'archivage, et le recours limité à d'autres procédures de règlement de litiges. D'après des données réunies par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), seuls les tribunaux autrichiens, estoniens, maltais et portugais avaient généralisé la mise en place d'équipements informatiques dans les trois domaines suivants : l'assistance directe aux juges et au personnel des tribunaux, l'administration, la gestion et la communication entre les tribunaux et les parties. En ce qui concerne le premier domaine (l'assistance directe aux juges et au personnel des tribunaux), les fichiers électroniques étaient inexistantes en Albanie et à Chypre¹⁶. La durée excessive de l'examen des affaires, due à ces facteurs, peut aussi contribuer aux faibles niveaux de sécurité juridique.



12. CEPEJ, programme de coopération EEE/Norvège entre le Conseil de l'Europe et le ministère de la Justice de la République de Croatie, « Améliorer la qualité et l'efficacité du système judiciaire par le développement des infrastructures et par l'amélioration de la gestion des tribunaux » composante 31.

13. Cour européenne des droits de l'homme, *Rutkowski et autres c. Pologne*, n° 72287/10, 7 juillet 2015, paragraphe 207.

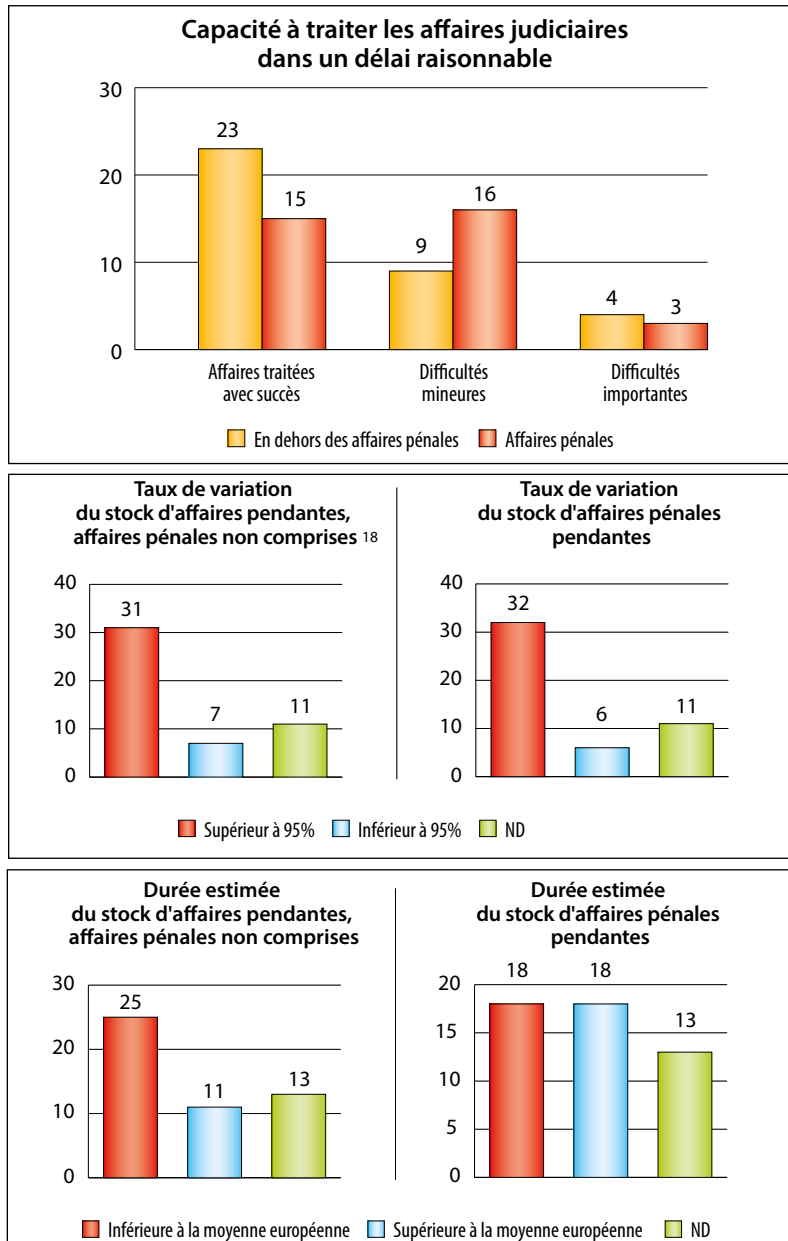
14. *Gazsó c. Hongrie*, n° 48322/12, 16 juillet 2015, paragraphe 39.

15. *Rutkowski et autres c. Pologne*, *op. cit.*, paragraphe 219.

16. CEPEJ, « Rapport sur les systèmes judiciaires européens », *op. cit.*, p. 129.

Taux de variation et durée estimée du stock d'affaires pendantes

Les principaux indicateurs utilisés par la CEPEJ sont le taux de variation du stock d'affaires pendantes et la durée estimée de ce stock. Le taux de variation du stock d'affaires pendantes révèle la durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes qui 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 existant 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 2012. On relèvera qu'une grande majorité d'Etats peut traiter des affaires nouvelles et pendantes en première instance sans accroître son arriéré. Ces Etats ont un taux de variation du stock d'affaires pendantes proche de 100 %.¹⁷



17. Rapport de la CEPEJ sur les systèmes judiciaires européens, chapitre 9 sur l'efficacité des tribunaux, p.193 à 273. (Source : www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_fr.pdf).

18. Le total de 49 qui apparaît dans les graphiques s'explique par le fait que, pour le Royaume-Uni, les résultats relatifs à l'Angleterre et au Pays de Galles, à l'Ecosse et à l'Irlande du Nord sont présentés séparément, car les trois systèmes judiciaires sont organisés selon des bases différentes et sont indépendants.

EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE JUSTICE

Chapitre 1 – Efficacité, impartialité et indépendance du système judiciaire

L'exécution des décisions rendues par une juridiction fait partie intégrante du « droit à un procès équitable » au sens de l'article 6 de la Convention. L'article 13 de la Convention, qui porte sur le « droit à un recours effectif », a aussi traité à l'exécution : il dispose que « toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale ».

■ La Recommandation Rec(2003)17 du Comité des Ministres définit l'exécution comme « le fait de donner effet à des décisions de justice, ainsi qu'à d'autres titres exécutoires, qu'ils soient judiciaires ou non judiciaires, conformément à la loi qui oblige le défendeur à faire, à s'abstenir de faire ou à payer ce qui a été décidé ». Toute exécution doit s'inscrire dans un « cadre juridique clair », suffisamment détaillé pour offrir une sécurité juridique. La recommandation ajoute que « toute personne bénéficiant d'une décision de justice contraignante rendue en dernier ressort [a droit] à exécution, car le fait de ne pas exécuter une décision de justice ou de retarder le moment où elle produit ses effets peut rendre ce droit inopérant et illusoire au préjudice de l'une des parties ».

■ La clarté est l'élément le plus important des procédures d'exécution, que ce soit pour la définition des titres exécutoires ou pour celle des droits et des obligations des défendeurs, des demandeurs et des tiers. La loi devrait prévoir la possibilité pour les parties de demander le report du processus d'exécution afin de protéger leurs droits et leurs intérêts ; si nécessaire, un droit de recours contre les décisions judiciaires et non judiciaires rendues pendant la procédure d'exécution peut également être instauré. Il faut que la loi détermine le rôle des agents d'exécution, qui devraient recevoir une formation appropriée en droit matériel et procédural, et faire l'objet d'un contrôle et d'un suivi.

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 parties le droit de demander la suspension du processus d'exécution afin de protéger leurs droits et leurs intérêts, et instaure, le cas échéant, un droit de recours contre les décisions judiciaires et non judiciaires rendues pendant la procédure d'exécution.

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.
- ▶ L'exécution a lieu dans un délai raisonnable sans ingérence des autres pouvoirs de l'Etat et sans autres reports que ceux prévus par la loi, sous réserve de l'appréciation du juge.
- ▶ Les mesures d'exécution respectent le principe de proportionnalité.
- ▶ Les autorités supervisent la mise en œuvre et sont tenues responsables lorsque les décisions judiciaires ne sont pas suivies d'effet.

CONCLUSIONS

■ Dans l'ensemble des Etats membres, on rencontre des problèmes liés à l'exécution de décisions. Les pays qui se heurtent aux difficultés les plus grandes dans ce domaine sont en général ceux où des décisions de justice ont été rendues contre des organes d'Etat.

■ Les cadres juridiques détaillés applicables à l'exécution ne servent pas à grand-chose s'ils ne sont pas eux-mêmes mis en œuvre. En effet, dans certains contextes, la complexité des procédures détaillées dans ces cadres peut faire obstacle à l'efficacité de l'exécution. Des règles simples et claires contribuent à combattre le risque de méfiance de la population à l'égard du système judiciaire, créé inévitablement lorsque l'inexécution de décisions est un phénomène chronique. L'inexécution de décisions de justice

internes reste un grave problème en Fédération de Russie et en Ukraine¹⁹. Alors qu'en Ukraine, une loi garantissant l'exécution des décisions de justice²⁰ est entrée en vigueur en 2013 (neuf ans après l'arrêt pilote de la Cour européenne dans l'affaire *Zhovner c. Ukraine*²¹, sur l'inexécution de décisions), il est peu probable qu'elle ait une influence réelle sur l'exécution des décisions de justice tant que les pouvoirs publics ne pourront accroître les crédits de l'Etat affectés à cette fin. En dépit d'une situation en général peu satisfaisante en Fédération de Russie, des améliorations ont été enregistrées par exemple grâce à des révisions législatives destinées à remédier à l'inexécution de décisions de justice concernant des obligations en nature²².

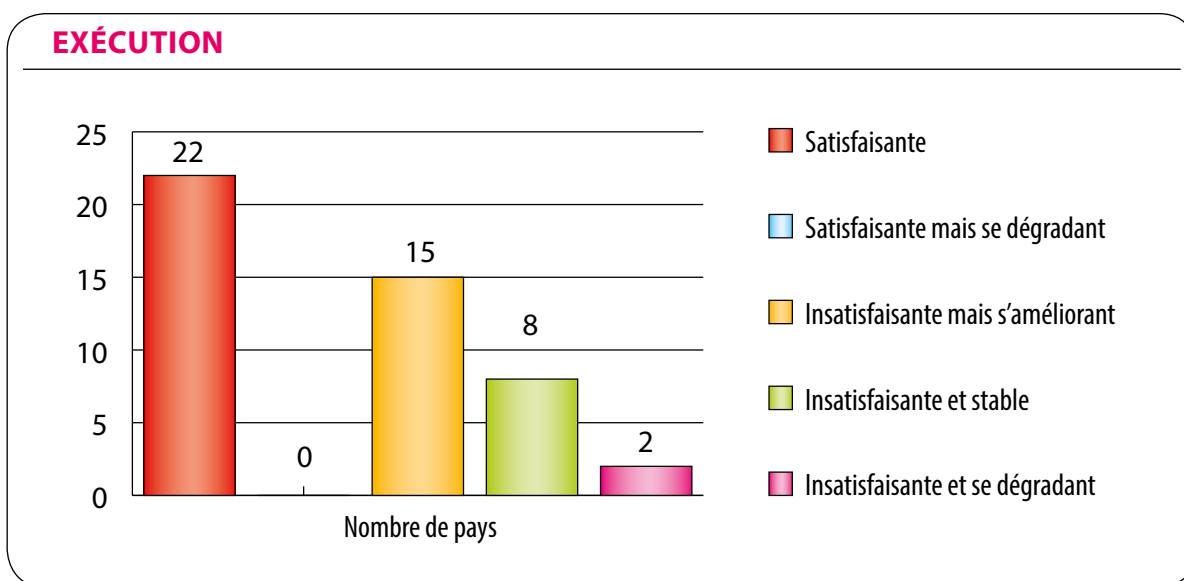
Il peut être utile de disposer de lois garantissant une indemnisation aux parties, lorsque les décisions de justice les concernant ont tardé ou n'ont pas été exécutées. Toutefois, la promesse d'une indemnisation que l'Etat ne peut se permettre de verser ou qui n'est pas budgétisée crée un problème d'inexécution de plus, sans régler le premier. Le paiement d'indemnités d'un faible montant ne peut non plus remplacer l'inexécution de la décision initiale ni être l'enjeu d'un recours.

L'exécution ne peut être considérée en faisant abstraction du reste. L'inefficacité de systèmes judiciaires tend à entraîner celle des systèmes d'exécution. Les Etats où le pouvoir et l'indépendance du système judiciaire ont été réduits intentionnellement ou par inadvertance auront du mal à exécuter les décisions rendues par les tribunaux²³.

Beaucoup de problèmes d'exécution proviennent des systèmes de protection sociale qui sont obsolètes et non viables. Les pays concernés doivent soit financer dûment leur système de prestations sociales, soit les réformer de manière à ce qu'ils puissent s'acquitter des obligations qui leur incombent au nom de l'Etat²⁴.

Les Etats devraient aussi donner l'exemple en assurant une bonne exécution des décisions rendues contre des institutions locales ou d'Etat.

Bref, dans de nombreux Etats où l'exécution des décisions est peu satisfaisante, la situation tend à s'améliorer, à l'exception de deux seulement où elle s'est aggravée. Etant donné que parallèlement, le système judiciaire est devenu plus efficace, ces données indiquent une tendance générale à une amélioration progressive dans toute l'Europe. Les progrès dans le domaine de l'exécution des décisions de justice résultent, semble-t-il, de la réforme ou du renforcement des capacités du système d'huissiers ou de la simplification du cadre juridique²⁵.



19. Document 13864 de l'APCE sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, 9 septembre 2015, disponible à l'adresse suivante : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=22005&lang=FR>. Voir aussi les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la Russie : *Burdov c. Russie* (n° 2), requête n° 33 509/04, Cour européenne, 2009, et *Gerasimov et autres c. Russie*, requête n° 29 920/05, 1^{er} juillet 2014, et affaires connexes.

20. Loi ukrainienne n° 4901-VI sur les garanties de l'Etat concernant l'exécution de décisions de justice.

21. *Zhovner c. Ukraine*, requête n° 56848/00, 29 juin 2004.

22. Document de l'APCE 13864, *op. cit.*, p. 35.

23. Voir par exemple la préoccupation exprimée par la Commission de Venise au sujet de l'inexécution de décisions de justice en Turquie, « Déclaration de la Commission de Venise sur des atteintes à l'indépendance de la justice en Turquie », 20 juin 2015.

24. Document 13864 de l'APCE sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, 9 septembre 2015, *op. cit.*

25. CEPEJ, Rapport sur les systèmes judiciaires européens, *op. cit.*

LÉGALITÉ ET SÉCURITÉ JURIDIQUE

Chapitre 1 – Efficacité, impartialité et indépendance du système judiciaire

La légalité et la sécurité juridique sont des valeurs interdépendantes, qui constituent le fondement de l'Etat de droit.

■ Le concept de légalité est consacré par la Convention européenne des droits de l'homme: article 5 (droit à la liberté et à la sûreté) et article 7 (pas de peine sans loi).

■ La sécurité juridique est ce qui permet aux particuliers de régler leur propre conduite dans le cadre du droit et de déterminer si l'Etat utilise son pouvoir de manière arbitraire.

■ La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a subdivisé les concepts de légalité et de sécurité juridique en composantes principales, présentées ci-dessous.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

Légalité

Critères juridiques

- ▶ La procédure législative est transparente et démocratique, et fait l'objet d'une obligation de rendre compte.
- ▶ L'exercice du pouvoir par l'Etat est autorisé par la loi.

Critères institutionnels

- ▶ L'Etat agit sur la base du droit et conformément à celui-ci.
- ▶ La loi est appliquée et respectée.
- ▶ Aucune sanction n'est appliquée en l'absence d'infraction à une loi.
- ▶ La législation nationale ne prévoit d'exceptions que dans des circonstances très précises.

Certitude juridique

Critères juridiques

- ▶ La législation et les décisions sont claires, précises et formulées de manière suffisamment détaillée pour permettre à un individu de régler sa conduite.
- ▶ La rétroactivité des lois est interdite.
- ▶ Le pouvoir discrétionnaire accordé à l'exécutif est limité par la loi.
- ▶ Les lois ne se contredisent pas.
- ▶ La législation est généralement applicable et elle est appliquée.
- ▶ Les décisions judiciaires sont contraignantes en dernier ressort.

Critères institutionnels

- ▶ La législation est rendue publique et est aisément accessible aux individus ordinaires.
- ▶ Les affaires similaires sont traitées de la même manière.
- ▶ Les décisions définitives rendues par les juridictions internes ne sont pas remises en cause.
- ▶ La jurisprudence est généralement constante et cohérente.
- ▶ La législation est soumise à une évaluation régulière.

CONCLUSIONS

La plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe sont considérés comme étant en conformité avec ce critère.

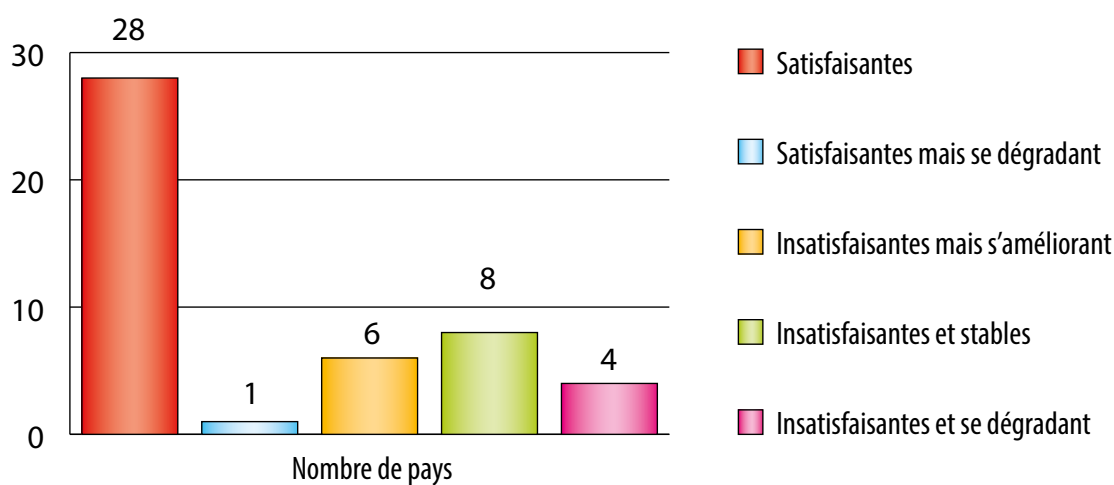
Dans certains Etats membres, la légalité et la sécurité juridique ont été renforcées par un meilleur accès à la législation et aux décisions de justice, et par une cohérence plus grande des décisions rendues sur un même problème de droit par les différents juges. En Roumanie, un portail a été créé à cette fin pour présenter une synthèse de la législation existante, et des initiatives ont récemment été lancées pour publier la jurisprudence.

Toutefois, il y a aussi des cas où la légalité et la sécurité juridique se sont dégradées en raison des abus de majorités parlementaires, de l'adoption hâtive de lois et d'une ingérence accrue du pouvoir exécutif dans le système judiciaire.

La sécurité juridique peut aussi pâtir de facteurs comme des lois trop complexes et leur révision fréquente sur de nombreux points, l'absence de cohérence des décisions judiciaires – due dans un cas à l'émiettement du système judiciaire – et la médiocrité des compétences de rédaction au sein des tribunaux.

Ainsi, en raison des conflits et des disparités entre les divers ordres juridiques en Bosnie-Herzégovine, des questions similaires sont traitées différemment dans les diverses parties du pays, d'où des difficultés pratiques pour les particuliers²⁶. L'inefficacité de procédures judiciaires qui retarde beaucoup le règlement des différends est aussi une cause d'insécurité juridique.

LÉGALITÉ ET SÉCURITÉ JURIDIQUE



26. Commission de Venise, Avis sur la sécurité juridique et l'indépendance du pouvoir judiciaire en Bosnie-Herzégovine, 91^e session plénière, CDL-AD(2012)014, p. 9. Voir aussi le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la Bosnie-Herzégovine 2015-2017, p. 9.

ACCÈS À L'AIDE JUDICIAIRE

Chapitre 1 – Efficacité, impartialité et indépendance du système judiciaire

L'accès à la justice est un droit démocratique essentiel. Selon l'article 6 de la Convention, les gouvernements sont tenus de fournir une aide judiciaire en cas de besoin, en tenant compte de l'importance de l'affaire pour le demandeur, de la complexité de l'affaire, de la capacité des intéressés à se représenter eux-mêmes, des frais entrant en jeu et de la capacité de l'intéressé à les assumer.

Le Conseil de l'Europe a traité la question en détail dans un certain nombre de résolutions et de recommandations adoptées par le Comité des Ministres. La Résolution (78) 8 sur l'assistance judiciaire et la consultation juridique exige que les Etats mettent en place un système d'assistance judiciaire approprié et précise que cette assistance ne devrait pas être considérée comme « une charité faite à des indigents mais comme une obligation de la communauté dans son ensemble ». Des services de conseil juridique extrajudiciaires devraient également être fournis, car ils peuvent remplir une fonction préventive en évitant les actions en justice inutiles. Les frais de justice devraient aussi être pris en considération, un système d'aide juridictionnelle efficace offrant des possibilités d'exonération, de paiement ou de réduction des frais. Il faut que les deniers publics soient utilisés de façon appropriée, variée et efficiente. Les autorités nationales devraient prendre des mesures actives pour mettre à disposition du public des informations expliquant quelles aides juridictionnelles et quelles aides à l'accès au droit sont disponibles et appropriées, et comment bénéficier de ce droit.

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'Etat 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 juridique 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 bénéficier de ce droit, sont mises à disposition.
- ▶ Les dépenses publiques consacrées à l'aide judiciaire sont suffisantes, diversifiées et utilisées de façon efficiente.

CONCLUSIONS

Il est difficile d'évaluer et de comparer l'octroi de l'aide judiciaire dans les Etats membres faute de données dans beaucoup de pays. Toutefois, on voit certaines tendances se dégager²⁷. Dans la plupart des Etats membres, l'aide judiciaire est satisfaisante, bien que la crise financière récente et les coupes budgétaires qu'elle a entraînées aient parfois réduit considérablement les crédits affectés à l'aide juridique, touchant même des pays à revenu par habitant élevé. En Hongrie, par exemple, des organisations de la société civile se sont dit préoccupées de voir que les demandeurs d'asile placés en détention n'ont pas accès à un conseil et à une assistance judiciaires²⁸. Les Etats dont les résultats dans ce domaine sont peu concluants ont, ces dix dernières années, adopté en général des mesures positives pour améliorer l'octroi de l'aide judiciaire. Ces mesures ont souvent compris le vote de lois garantissant l'aide juridique, ou la mise en place d'autorités ou de bureaux chargés de superviser l'administration de cette aide. Grâce à ces mesures, on peut dire que l'accès à l'aide judiciaire s'améliore dans un certain nombre de pays. En Roumanie, une loi sur l'aide judiciaire en matière civile a permis d'harmoniser la législation avec les normes européennes²⁹. Les autorités s'attachent maintenant

27. CEPEJ, « Rapport sur les systèmes judiciaires européens », *op. cit.* Voir également Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), rapport sur la Roumanie (quatrième cycle de monitoring), 2014; rapports publiés par l'ECRI en 2015 sur l'Albanie, la République tchèque et la Pologne.

28. Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), rapport sur la Hongrie (cinquième cycle de monitoring), 2015.

29. Loi n° 193 du 21 octobre 2008 approuvant l'ordonnance gouvernementale d'urgence n° 51/2008 sur les questions liées à l'aide juridique.

à améliorer l'accès à la justice des Roms et d'autres groupes vulnérables en élaborant des plans pour ouvrir cinq bureaux pilotes d'aide judiciaire qui seront chargés d'offrir des conseils et des renseignements adaptés aux besoins de ces populations³⁰. En Fédération de Russie, une loi fédérale de 2011 a lancé une réforme ambitieuse visant à promouvoir l'accès à la justice des personnes vulnérables et défavorisées en ce qui concerne un large éventail de droits civils déterminés. Les autorités s'emploient actuellement à améliorer la mise en place effective de ce mécanisme d'aide judiciaire sur le plan civil au niveau régional en cherchant à favoriser le recours de la population cible à ces services³¹.

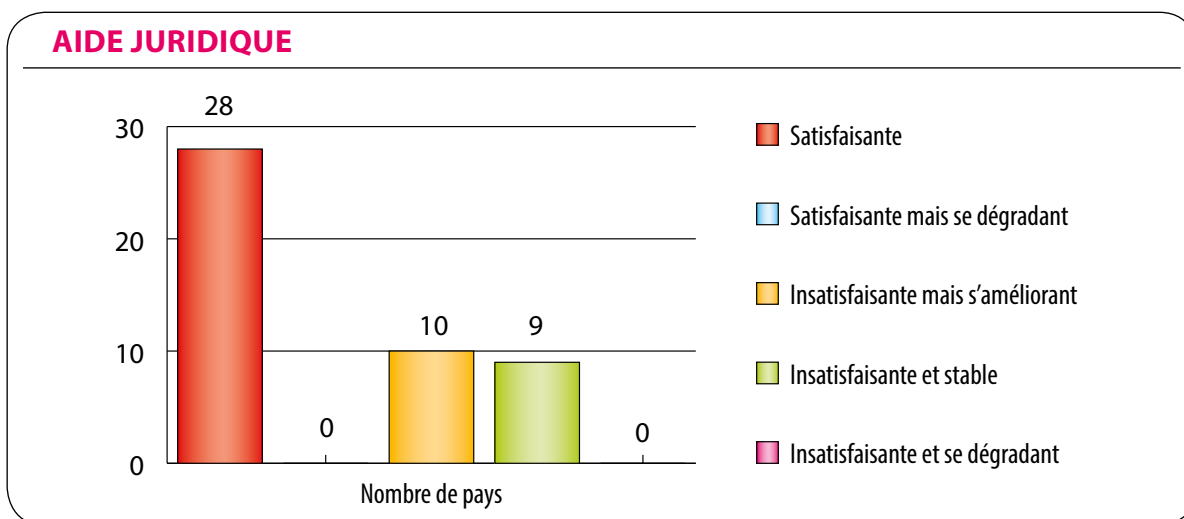
■ Cependant, les problèmes les plus courants sont l'extrême faiblesse des crédits affectés à l'aide juridique et l'absence, partielle ou totale, de suivi de la qualité ou la collecte des données. Certains Etats n'ont toujours pas légiféré dans ce domaine. En ce qui concerne les affaires pénales, les pays de toute l'Europe se sont efforcés de se conformer à l'arrêt *Salduz*³², concernant l'accès à un avocat, mais l'absence de représentation au tout début de la procédure demeure un problème. Cela étant, l'aide judiciaire en droit civil reste offerte avant tout par des ONG dans un grand nombre d'Etats membres, étant donné le manque de crédits et d'aide de l'Etat. C'est le cas par exemple en Albanie, où l'impossibilité d'accéder à l'aide judiciaire, malgré l'existence de la Commission d'Etat d'aide judiciaire et la mise en place de six bureaux locaux en 2014, est aggravée par le fait que la population n'est pas informée sur ces services. Hors de la capitale, il est très difficile d'obtenir des renseignements sur l'aide judiciaire, tandis qu'il est impossible de recourir à celle-ci par l'intermédiaire du

barreau au niveau local. Il faut pour cela se rendre au bureau de la Commission d'Etat d'aide judiciaire au ministère de la Justice à Tirana³³.

■ L'adoption d'un cadre juridique suffisant et détaillé est un premier pas déterminant pour offrir une aide judiciaire, mais certains pays qui l'ont fait n'ont pu assurer une application significative de la législation. En effet, pour beaucoup de pays, l'aide judiciaire en général, et en matière pénale en particulier, n'est toujours pas une priorité. Le manque de crédits et l'absence de système de gestion spécial et unifié, doté d'un budget distinct, ou dirigé par un organe de gestion particulier, favorise des systèmes d'aide fragmentés et peu cohérents. Les Etats semblent être conscients de ces problèmes. La Pologne, par exemple, a adopté en août 2015 une nouvelle loi sur l'aide judiciaire et l'accès à l'information juridique, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016. La loi instaure un système juridique unifié, elle fixe les règles applicables à l'aide judiciaire et crée un réseau de prestataires de services³⁴.

■ Il arrive trop souvent qu'il n'y ait pas d'assurance-qualité ou que celle-ci ne soit pas efficace. Les pays gèrent souvent la représentation par un avocat, mais ils ne prennent pas de mesures préventives pour veiller à ce que l'assistance soit effective et d'une qualité suffisante pour satisfaire aux normes du Conseil de l'Europe.

■ Pour traiter les problèmes liés à l'aide judiciaire, il importe de collecter systématiquement des données sur lesquelles puissent reposer la politique et l'établissement du budget. L'aide judiciaire ne peut être efficace sans un système de gestion au niveau central.



30. Subventions EEE-Norvège, « renforcement des capacités judiciaires et coopération », dans le cadre du projet « Améliorer l'accès à la justice. Approche intégrée mettant l'accent sur les Roms et autres groupes vulnérables ».

31. Loi fédérale n° 324-FZ sur l'aide juridique à titre gracieux en Fédération de Russie (entrée en vigueur le 15 janvier 2012). Voir aussi Projet 2014/DG1VC/3302 du Conseil de l'Europe.

32. *Salduz c. Turquie*, requête n° 36391/02, Cour européenne des droits de l'homme, 2008.

33. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, rapport sur l'Albanie, 16 janvier 2014, CommDH (2014)1, p. 16.

34. Loi du 5 août 2015 sur l'aide juridique à titre gracieux et la formation en droit.

LE PROFESSIONNALISME DES AVOCATS

Chapitre 1 – Efficacité, impartialité et indépendance du système judiciaire

Le professionnalisme des avocats est essentiel pour assurer le droit à un procès équitable au sens de l'article 6 de la Convention, qui garantit à tout accusé le droit de se défendre lui-même ou d'avoir l'assistance d'un défenseur de son choix. La Recommandation n° R (2000) 21 sur la liberté d'exercice de la profession d'avocat dispose que les avocats devraient pouvoir exercer leurs fonctions « sans restriction injustifiée et sans être l'objet d'influences, d'incitations, de pressions, de menaces ou d'interventions indues, directes ou indirectes, de la part de qui que ce soit ou pour quelque raison que ce soit ». Elle considère en outre « qu'une formation juridique et une moralité de haut niveau » sont des conditions préalables à l'accès à la profession, et préconise une formation continue des avocats.

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 européenne des droits de l'homme, et peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

CONCLUSIONS

En l'absence de données disponibles et utilisables sur le professionnalisme des avocats, il n'a pas été possible d'établir des conclusions comparatives entre les différents Etats membres.

PROPOSITIONS D'ACTION ET RECOMMANDATIONS

Chapitre 1 – Efficacité, impartialité et indépendance du système judiciaire

INDÉPENDANCE JUDICIAIRE

- ▶ Veiller à un suivi effectif du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire.
- ▶ Veiller à ce que les différentes parties du plan d'action soient reprises dans l'ensemble des actions de coopération bilatérale.
- ▶ Elaborer une méthodologie d'ici à la fin de 2016 et mettre en place un mécanisme d'évaluation régulière interne de l'indépendance et de l'impartialité du système judiciaire au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe.

ACCÈS DES GROUPES VULNÉRABLES À LA JUSTICE

- ▶ Encourager les Etats membres à réexaminer leurs mécanismes d'aide judiciaire de manière que les groupes vulnérables aient effectivement accès à la justice.

EFFICACITÉ PAR LA JUSTICE EN LIGNE

- ▶ Encourager les Etats membres à développer activement les solutions de justice en ligne pour améliorer l'efficacité de la justice et élargir l'accès à celle-ci.

CHAPITRE 2

LIBERTÉ D'EXPRESSION



INTRODUCTION

Chapitre 2 – Liberté d'expression

Le droit à la liberté d'expression consacré par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme est une condition préalable fondamentale de la démocratie. Sans véritable liberté d'expression et sans des médias véritablement libres et indépendants, il ne saurait y avoir de garanties efficaces contre l'incompétence et le mésusage ou l'abus de pouvoir. De plus, la liberté d'expression constitue une condition sine qua non de la tolérance, de la diversité culturelle et du vivre ensemble.

Conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et aux autres normes du Conseil de l'Europe, un environnement propice à la liberté d'expression exige un certain nombre de caractéristiques qui assurent collectivement les conditions dans lesquelles la liberté d'expression peut s'épanouir et le droit de la société d'être informée est garanti. Ces caractéristiques sont les suivantes : 1) la sécurité des journalistes et des autres acteurs jouant un rôle de sentinelle ; 2) la protection contre une application arbitraire de la loi ; 3) l'indépendance des médias ; 4) le pluralisme et la diversité des médias, et 5) la protection de la liberté d'expression sur internet.

Suite aux recommandations du rapport de 2015, le Conseil de l'Europe a organisé la conférence « La liberté d'expression est-elle encore une condition nécessaire à la démocratie ? » en octobre 2015. La recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias préconise une révision régulière et indépendante des cadres législatifs pertinents par des organes indépendants.

Une étude comparative relative au blocage, au filtrage et à la suppression de contenus sur internet dans les 47 Etats membres a été préparée pour le Conseil de l'Europe par l'Institut suisse de droit comparé. L'étude examine la réglementation qui établit les mesures restrictives, dans des domaines tels que la protection du droit d'auteur, la lutte contre la pornographie mettant en scène des enfants, la lutte contre le terrorisme, la diffamation et autres, en prenant en considération les questions de procédure et les garanties en matière de liberté d'expression.

Le présent chapitre évalue chacun des indicateurs énumérés ci-dessus, y compris les tendances dans l'ensemble ou certaines parties de l'Europe. Les principales conclusions formulées concernent les Etats pour lesquels on disposait de données. En 2015, on a disposé de plus de données sur les cadres juridiques et les pratiques concernant le blocage, le filtrage et la

suppression de contenus sur internet dans les 47 Etats membres, par rapport aux informations disponibles pour la préparation du rapport de 2015. En conséquence, les critères d'évaluation du paramètre relatif à la protection de la liberté d'expression sur internet ont été adaptés en vue de présenter les nouvelles informations.

L'an passé, on a observé un recul de la liberté des médias dans certains Etats membres, y compris des menaces de placer des médias sous le contrôle des pouvoirs publics. De même, on a observé dans de nombreux autres Etats membres une tendance nouvelle consistant à introduire, au titre de la lutte contre le terrorisme, des lois et règlements nouveaux qui empiètent sur la jouissance de la liberté d'expression et la liberté des médias. Ces développements sont intervenus dans une période où nombre de médias luttent pour leur survie économique. Près de la moitié des Etats membres ne garantissent pas de façon satisfaisante la protection des journalistes contre la violence et les menaces, l'existence d'un environnement juridique propice à l'exercice du journalisme et l'accès aux informations détenues par les pouvoirs publics.

La cause principale de cette régression sur le plan de la sécurité des journalistes est un accroissement de la violence, qui se manifeste sous forme d'assassinats, de passages à tabac, d'incendies volontaires de voitures et de destruction de caméras et autres biens de journalistes.

Un problème grandissant se pose dans plusieurs pays européens, à savoir les pressions exercées sur les sources journalistiques, à la fois de façon directe et dans le cadre d'une surveillance ciblée de journalistes.

Dans la majeure partie des Etats membres, le cadre juridique relatif au blocage, au filtrage et à la suppression de contenus sur internet satisfait aux critères consistant à être prévu par la loi, à poursuivre des buts légitimes et à être nécessaire dans une société démocratique conformément à l'article 10 de la Convention. Toutefois, des exceptions perdurent, notamment pour ce qui est des lois visant les discours haineux et le terrorisme.

Dans ce contexte, les recommandations du présent rapport concernent la liberté d'expression en ligne, y compris l'incidence sur la législation relative à la surveillance de masse, la sécurité des journalistes au cours des manifestations, l'accès à l'information et les normes relatives à l'indépendance des autorités de réglementation des médias, la mission des radiodiffuseurs de service public et la concentration des médias.

LA SÉCURITÉ DES JOURNALISTES ET DES AUTRES ACTEURS JOUANT UN RÔLE DE SENTINELLE

Chapitre 2 – Liberté d'expression

Le public a le droit d'être informé de toute question d'intérêt public. Dans la pratique, ce droit est réalisé par des médias libres et dynamiques, qui ne peuvent exister que lorsque les journalistes³⁵ ont la possibilité de contrôler le pouvoir sans subir des ingérences et sans craindre la violence, les menaces, la détention arbitraire et l'emprisonnement.

■ La sécurité physique des journalistes, des membres de leur famille et des autres acteurs jouant un rôle de sentinelle (par exemple les lanceurs d'alerte) revêt une importance capitale. Les Etats ont le devoir d'assurer la sécurité des journalistes, de créer un environnement dans lequel les questions d'intérêt public sont exposées selon plusieurs points de vue différents et d'enquêter promptement sur les incidents de violence, y compris les menaces de violence. Les Etats doivent s'abstenir de la violence ainsi que des menaces et agressions verbales. Les journalistes et les médias ne devraient pas faire l'objet de poursuites au pénal ou au civil pour des motifs politiques ou dans le but de les réduire au silence. La détention avant jugement ne devrait être utilisée qu'à titre exceptionnel, uniquement lorsqu'elle est dûment justifiée dans une société démocratique.

■ Les journalistes sont tributaires d'autres acteurs pour obtenir les informations qu'ils portent à la connaissance du public. Leur droit à collecter des informations et la protection de leurs sources sont par conséquent essentiels pour l'exercice de leur profession et garantis au titre du droit à la liberté d'expression. Le droit d'accès à l'information revêt une importance particulière, et les obstacles ou restrictions à ce droit doivent être prévus par la loi et être strictement limités à ce qui est nécessaire dans une société démocratique, conformément à l'article 10 de la Convention. Les sources doivent pouvoir fournir des renseignements sous le sceau du secret, et la surveillance ne devrait pas porter atteinte à la confidentialité des communications entre les journalistes et leurs sources. Les sources qui dénoncent des menaces ou un préjudice à l'intérêt public ne devraient pas faire l'objet de représailles de ce chef et doivent être protégées en droit et en pratique.

■ Par ailleurs, les Etats devraient prendre les mesures appropriées pour protéger la vie des journalistes et des autres acteurs jouant un rôle de sentinelle dans leur juridiction. Cela implique de la part de l'Etat le devoir primordial d'assurer leur droit à la vie en mettant en place une législation pénale concrète dissuadant de commettre des atteintes contre eux et s'appuyant sur un mécanisme d'application conçu pour en prévenir, réprimer et sanctionner les violations. Cela comporte également dans certaines circonstances définies l'obligation positive pour les Etats de prendre préventivement des mesures d'ordre pratique pour protéger les journalistes dont la vie est menacée.

³⁵ Toute référence faite aux journalistes dans ce rapport doit être comprise comme incluant les journalistes et les autres personnes travaillant dans les médias.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ Aucune violence n'est exercée contre des journalistes ou d'autres acteurs jouant un rôle de sentinelle.
- ▶ Il existe un système efficace de droit pénal pour les protéger contre les menaces et les agressions.
- ▶ Il n'y a aucune impunité pour les crimes contre les journalistes. Des enquêtes indépendantes, rapides et efficaces sont menées sur toutes les allégations d'assassinat, de torture ou de mauvais traitements à l'encontre de journalistes, que ce soit le fait d'acteurs étatiques ou non étatiques.
- ▶ Les procureurs et les tribunaux traitent rapidement et de manière appropriée les dossiers de journalistes menacés ou attaqués.
- ▶ Des journalistes ne sont pas arrêtés, détenus et emprisonnés ni des médias fermés pour avoir formulé des critiques. Aucune poursuite à motivation politique n'est engagée.
- ▶ Les journalistes ne sont pas la cible d'intimidations verbales pilotées ou tolérées par les autorités, ni de discours négatifs.
- ▶ La confidentialité des sources des journalistes est protégée en droit et en pratique, et les exceptions à ce principe sont définies de façon restrictive et claire.
- ▶ Il existe un cadre normatif, institutionnel et judiciaire pour protéger les lanceurs d'alerte.

CONCLUSIONS

■ Près de la moitié des Etats membres de l'Organisation ne garantissent pas de façon satisfaisante la protection des journalistes contre la violence et les menaces. La situation empire dans 27 Etats. Elle ne s'améliore que dans un seul des Etats membres où elle était « insatisfaisante ». Dans un continent qui abrite le plus ancien système international de protection des droits de l'homme, ces statistiques sont gênantes.

■ La cause principale de cette régression sur le plan de la sécurité des journalistes est un accroissement de la violence, qui se manifeste sous forme de passages à tabac, d'incendies volontaires de voitures, de destruction de caméras et autres biens de journalistes. La « Plateforme du Conseil de l'Europe pour promouvoir la protection du journalisme et la sécurité des journalistes », initiative récemment lancée par le Conseil de l'Europe aux fins de la surveillance des menaces à la sécurité des journalistes et de la réponse des Etats à ces menaces, a enregistré 152 menaces dans 26 pays du Conseil de l'Europe³⁶.

■ La violence constitue en soi une menace sérieuse ; mais le défaut de poursuite des auteurs de violence ou le laxisme en la matière, l'agression verbale des journalistes et la banalisation de l'emprisonnement pour des motifs politiques aggravent le phénomène de la violence et crée une culture d'impunité dans laquelle les journalistes craignent de couvrir les sujets controversés³⁷. Comme l'a souligné le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, la non-résolution des crimes contre les journalistes en Serbie « entretient un climat d'acceptation passive de ces agressions »³⁸. Combiné aux agressions verbales croissantes contre les journalistes, ce phénomène a créé un climat qui étouffe le journalisme critique et indépendant.

■ En ce qui concerne l'Azerbaïdjan, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a fait part de sa préoccupation à la suite de la condamnation de M^{me} Khadija Ismailova, journaliste d'investigation³⁹. Les arrêts de la Cour ont mis en évidence une application arbitraire du droit en Azerbaïdjan, laquelle vise notamment à réduire au silence les voix critiques et à restreindre la liberté de parole. Le 16 décembre 2015, le Secrétaire Général a lancé une enquête sur le respect des droits de l'homme en Azerbaïdjan au titre de l'article 52 de la Convention⁴⁰.

36. Données au 4 avril 2016 (disponibles sur le site internet de la plateforme : www.coe.int/fr/web/media-freedom).

37. Voir l'exposé des motifs à la Résolution 2035 (2015) de l'Assemblée parlementaire sur la protection de la liberté des médias en Europe (Doc. 13664), et en particulier la partie 2.6 « Sujets de préoccupation pressants en Ukraine, Russie, Turquie et Azerbaïdjan ». A l'adresse : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=21350&lang=fr>.

38. Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur la Serbie (en anglais), 8 juillet 2015, CommDH(2015)14 : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2331051&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogo=FDC864>.

39. Déclaration du porte-parole du Secrétaire Général, Thorbjørn Jagland, sur le verdict rendu dans l'affaire Khadija Ismailova en Azerbaïdjan ; voir les actualités du 1^{er} septembre 2015 à l'adresse : http://www.coe.int/fr/web/secretary-general/news-2015/-/asset_publisher/CzknNIF0G0lq/content/statement-by-the-spokesperson-of-secretary-general-jagland-on-today-s-verdict-in-the-case-of-khadija-ismayilova-in-azerbaijan.

40. Le Secrétaire Général lance une enquête sur le respect des droits de l'homme en Azerbaïdjan – voir les actualités du 16 décembre 2015 à l'adresse : <http://www.coe.int/fr/web/portal/-/secretary-general-launches-inquiry-into-respect-for-human-rights-in-azerbaijan>.

■ Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a décrit la situation en Azerbaïdjan comme étant « un problème grave et systémique de droits de l'homme, qui, malgré les nombreux efforts du Commissaire et d'autres acteurs internationaux, n'a toujours pas reçu l'attention voulue »⁴¹. Le Comité des Ministres a publié en décembre 2015 une déclaration vigoureuse :

[exhortant les autorités] à adopter sans plus attendre des mesures démontrant leur détermination à résoudre les problèmes révélés, en particulier celui de l'application arbitraire de la législation pénale pour restreindre la liberté d'expression.⁴²

■ En novembre 2015, deux journalistes du quotidien turc *Cumhuriyet*, MM. Can Dündar et Erdem Gül, avaient été arrêtés pour les chefs d'accusation de « collecte de documents classés "secret d'Etat" à des fins d'espionnage politique et militaire », « tentative de renversement du Gouvernement » et « soutien délibéré à une organisation terroriste sans en être membre ». En février 2016, la Cour constitutionnelle turque a jugé que les droits des deux journalistes avaient été violés, ce qui a conduit à leur mise en libération provisoire.

■ Des incidents préoccupants de poursuites et d'enquêtes pénales visant des journalistes sont observés même dans des pays considérés de longue date comme des démocraties établies protégeant les droits de l'homme de manière exemplaire.

■ Un problème grandissant se pose dans plusieurs pays européens, à savoir les pressions exercées sur les sources journalistiques, à la fois de façon directe et dans le cadre d'une surveillance ciblée de journalistes⁴³. Le Commissaire aux droits de l'homme a fait part de sa préoccupation au sujet des « allégations de surveillance de masse et non autorisée de journalistes et autres citoyens dans "l'ex-République yougoslave de Macédoine" »⁴⁴. S'agissant du Royaume-Uni et des Pays-Bas, la Cour et le Commissaire aux droits de l'homme ont critiqué les insuffisances de la protection des sources journalistiques et des propositions législatives portant atteinte à la protection des sources⁴⁵. Une affaire relative à l'impact de la surveillance qui serait mise en œuvre par les autorités britanniques sur la protection des sources a fait l'objet d'une procédure accélérée à la Cour⁴⁶.

■ Le 21 décembre 2015, le Rapporteur spécial de l'ONU sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, le Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, et le Rapporteur spécial de l'ONU sur les défenseurs des droits de l'homme ont présenté une communication conjointe devant la commission mixte du Parlement britannique sur le projet de loi relatif aux pouvoirs d'enquête. La confidentialité des sources journalistiques a été l'une des autres questions ayant trait à la liberté d'expression soulevées dans cette communication. Les Rapporteurs spéciaux de l'ONU ont estimé que les dispositions du texte relatives à l'autorisation de mandats portant sur les données des communications des journalistes pouvaient étouffer le droit à la liberté d'expression, tout en se traduisant par un effet dissuasif sur l'exercice légitime de ce droit.

41. 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, requête n° 81553/12, *Hilal Mammadov c. Azerbaïdjan*, 19 février 2015, CommDH(2015)5, disponible (en anglais) à l'adresse : <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2838436&SecMode=1&DocId=2245940&Usage=2>.

42. Résolution intérimaire CM/ResDH(2015)250, Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. *Mahmudov et Agazade contre Azerbaïdjan, Fatullayev contre Azerbaïdjan*, adoptée lors de la 1243^e réunion – 8-9 décembre 2015 : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec%282015%291243/H46-3&Language=lanFrench&Ver=original&Site=&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>.

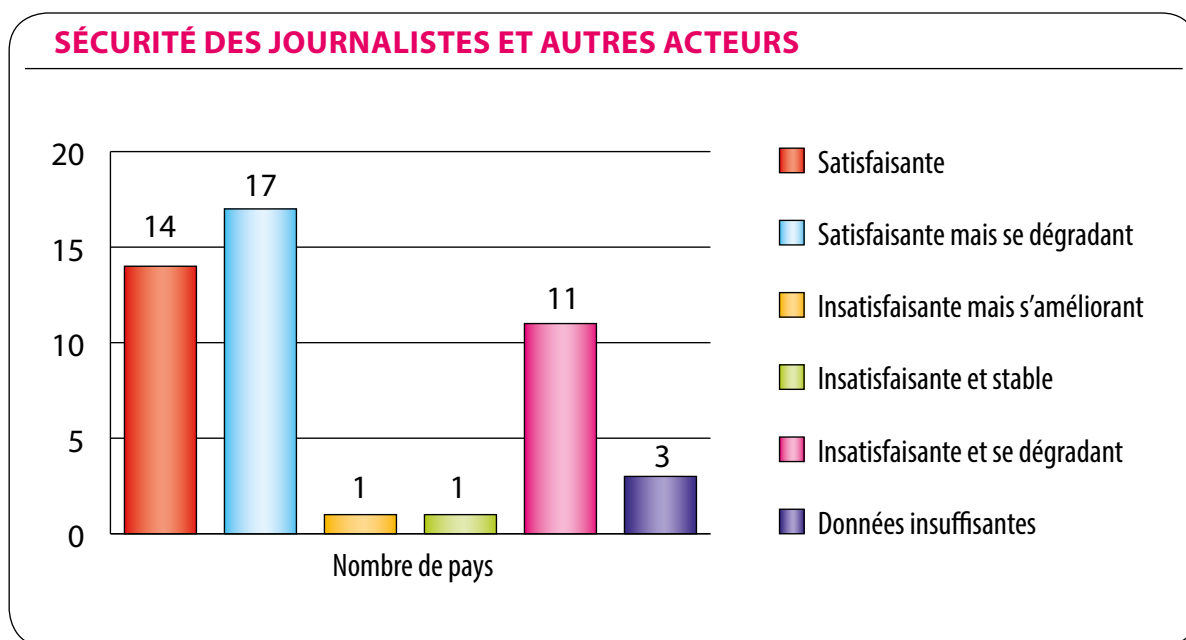
43. Voir la Résolution 2045 (2015) de l'APCE sur les opérations de surveillance massive, 21 avril 2015 : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=21692&lang=FR>.

44. Déclaration (en anglais) publiée sur la page Facebook du Commissaire, 26 février 2015 : https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=414755112033738&id=118705514972034&comment_id=428668077309108&offset=0&total_comments=2&comment_tracking={%22tn%22%3A%22R%22}.

45. Voir les affaires *Voskuil c. Pays-Bas* (64752/01), *Sanoma Uitgevers B.V. c. Pays-Bas* (38224/03) et *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. et autres c. Pays-Bas* (39315/06). Le 21 août 2013, les Pays-Bas ont présenté un plan d'action ayant trait à des groupes d'affaires, en vue de régler ce qui s'apparente à une violation systémique du droit à la liberté d'expression, mais n'ont pas communiqué d'informations sur sa mise en œuvre. Voir aussi « Le projet de loi [français] porte gravement atteinte aux libertés », éditorial conjoint du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme et du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte antiterroriste, *Le Monde*, 13 avril 2015 : www.coe.int/fr/web/commissioner/-/renseignement-le-projet-de-loi-porte-gravement-atteinte-aux-libertes.

46. *Bureau of Investigative Journalism et Alice Ross c. Royaume-Uni*, requête n° 62322/14, communiquée le 5 janvier 2015.

■ Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a fait part de son inquiétude au sujet des modifications récemment apportées à la législation sur la surveillance en Pologne, qui étendent les pouvoirs de la police et des services spéciaux sans établir les garanties correspondantes pour la protection des sources des journalistes et des informations couvertes par le secret professionnel⁴⁷.



47. Pologne : il faut prendre le temps de consulter avant de légiférer, pour éviter les régressions en matière de droits de l'homme, 12 février 2016 : www.coe.int/fr/web/commissioner/-/poland-slow-down-and-consult-on-legislation-to-avoid-human-rights-backsliding.

Plateforme pour la protection du journalisme et la sécurité des journalistes

La plateforme en bref

La plateforme⁴⁸ enregistre et diffuse les alertes sur les menaces à la liberté des médias dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi que les actions engagées par les Etats membres et les organes du Conseil de l'Europe en réponse à ces alertes.

Elle a pour but de mieux répondre aux menaces dont les médias font l'objet et d'améliorer la capacité de réaction au sein du Conseil de l'Europe. Elle permet aux institutions du Conseil de l'Europe d'être alertées de manière plus systématique et d'agir de façon rapide et coordonnée, et aide à identifier les tendances et à proposer des réponses adéquates dans le domaine de la liberté des médias.

En novembre 2014, le Comité des Ministres a approuvé le texte du Mémorandum d'accord établissant la plateforme et a autorisé le Secrétaire Général à le signer. Huit organisations professionnelles de médias et associations de journalistes européennes (Reporters sans frontières, Article 19, Association des journalistes européens, Fédération internationale des journalistes, Fédération européenne des journalistes, Comité pour la protection des journalistes, Index on Censorship et International Press Institute) ont signé le mémorandum, devenant ainsi des partenaires du Conseil de l'Europe et des contributeurs de la plateforme. Ces organisations ont un accès direct à la page de la plateforme hébergée sur le site internet du Conseil de l'Europe, et y publient des alertes de menace à la liberté des médias, après les avoir vérifiées selon leurs propres processus. Ces alertes, ainsi que les actions entreprises par les gouvernements concernés et leurs réponses, sont publiées et diffusées sans intervention du Conseil de l'Europe.

Comment fonctionne la plateforme ?

Les organisations partenaires adressent à la plateforme des alertes relatives à des menaces pesant sur les médias dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Le Conseil ne modifie pas le contenu de l'alerte et chaque partenaire contributeur est responsable de l'information qu'il soumet. Au moment de soumettre une alerte, l'organisation partenaire décide si, de son point de vue, elle répond aux critères suivants : a) s'agit-il d'un problème grave au regard de la liberté d'expression ? b) la menace ou la violation alléguée se produit-elle dans l'un des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe ? c) l'information est-elle fiable et fondée sur des faits ?

Les menaces relèvent d'une des catégories suivantes : menaces à l'intégrité physique et à la sécurité de journalistes ; harcèlement et intimidation de journalistes ; détention et emprisonnement de journalistes ; impunité ; autres actes ayant des effets dissuasifs sur la liberté des médias. Subséquemment, les réponses des Etats membres et les actions engagées par les différentes institutions du Conseil de l'Europe suite aux alertes sont publiées sur la plateforme.

Alertes

La plateforme a été mise en ligne en avril 2015. Au 2 avril 2016, elle avait enregistré 151 alertes provenant de 26 Etats membres et concernant des faits perçus par les organisations partenaires comme étant des menaces sérieuses contre les médias dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Sur les 151 alertes, 99 alertes relèvent du niveau 1 (c'est-à-dire, de la catégorie des atteintes à la liberté des médias les plus graves et les plus préjudiciables).

Les alertes correspondant aux menaces les plus graves contre le journalisme – pour lesquelles les partenaires et les organisations de défense de la liberté des médias espèrent une réaction tranchée et rapide du Conseil de l'Europe – sont celles qui portent sur les affaires alléguées de détention pour des motifs politiques (37 affaires au total), d'agression physique de journalistes (46 alertes, concernant notamment 13 journalistes assassinés) et d'impunité (8 affaires notifiées à la plateforme).

48. La plateforme est accessible au public à l'adresse : <http://www.coe.int/fr/web/media-freedom>.

Plateforme pour la protection du journalisme et la sécurité des journalistes

Au fil des notifications d'alertes à la plateforme, des tendances se dessinent déjà, elles concernent plusieurs pays et établissent une base pour un éventuel suivi thématique par les institutions du Conseil de l'Europe et les Etats membres.

► L'impact de la législation sur la surveillance de masse et la lutte contre le terrorisme

Un certain nombre d'alertes mettent en évidence la nécessité d'examiner les lois et les pratiques nationales actuelles et à venir sur la surveillance de masse et la lutte contre le terrorisme, en vue de déterminer si elles sont susceptibles de porter atteinte au droit à la liberté d'expression et de s'assurer que les lois en question fixent des limites nettes aux ingérences des autorités et prévoient des garanties de procédure suffisantes pour prévenir de possibles abus.

► Blocage et filtrage de sites internet et de médias sociaux, sur la base d'une décision administrative ou judiciaire

Un second groupe d'alertes porte sur des allégations d'ordres de blocage et de filtrage de sites internet et de médias sociaux qui semblent être inutiles ou disproportionnés, être insuffisamment motivés, manquer de clarté quant à leur portée, ne pas être limités dans le temps ou ne pas faire l'objet d'un examen périodique, ce qui est de nature à entraver la diffusion d'informations sur des questions spécifiques d'intérêt public. Il est donc indispensable d'évaluer les législations et pratiques internes relatives à internet, de manière à s'assurer de leur conformité avec les normes pertinentes énoncées par la Cour européenne des droits de l'homme.

► L'indépendance et le financement des organismes de radiodiffusion de service public et le fonctionnement des autorités de régulation

Les problèmes identifiés ont trait notamment à des législations et à des pratiques relatives à la désignation, composition et révocation des autorités de régulation ou de la direction des organismes de radiodiffusion de service public, qui menacent l'indépendance de ces acteurs par rapport aux influences politiques. Plusieurs alertes montrent que des législations n'offrent pas de garanties suffisantes contre le parti pris politique, ce qui pose problème au regard de l'article 10 de la Convention, sachant que, en plus du devoir de non-ingérence, les Etats membres ont l'obligation positive de mettre en place des cadres législatif et administratif garantissant un pluralisme effectif. Certaines alertes publiées sur la plateforme mettent en évidence le problème de l'absence d'un cadre de financement approprié, qui garantirait l'indépendance des organismes de radiodiffusion de service public et leur assurerait les ressources requises pour s'acquitter de leur mission de service public.

► Couverture médiatique des protestations et manifestations

Un autre groupe d'alertes soulève le problème du recours à la force inapproprié, inutile ou disproportionné contre les journalistes assurant la couverture de manifestations ou de protestations. Ce phénomène empêche la presse de jouer son rôle de sentinelle et souligne la nécessité de concevoir et d'adopter des mécanismes de prévention de la violence contre les journalistes, par exemple en se dotant d'une réglementation spécifique sur le statut des journalistes au cours des manifestations.

PROTECTION CONTRE UNE APPLICATION ARBITRAIRE DE LA LOI

Chapitre 2 – Liberté d'expression

Les lois qui restreignent le droit à la liberté d'expression doivent poursuivre des buts légitimes et être limitées à ce qui est nécessaire dans une société démocratique, en pleine conformité avec l'article 10 de la Convention. Des lois, procédures judiciaires et autres mesures restrictives ne sauraient être justifiées si elles ont pour but d'empêcher un débat public libre et ouvert, l'expression de critiques légitimes à l'encontre d'autorités publiques ou la dénonciation de fautes ou d'actes de corruption des autorités. Un tel dévoiement de la loi est considéré comme « arbitraire », a un effet dommageable sur l'exercice du droit de communiquer des informations et des idées, et conduit à l'autocensure.

Historiquement, les lois sur la diffamation et l'injure ont été souvent invoquées pour entraver le journalisme critique, et la Cour a développé, à travers sa jurisprudence, des orientations détaillées sur la façon de concilier la liberté d'expression et la réputation d'autrui. Les lois sur la diffamation devraient être appliquées avec mesure, tant en ligne que hors ligne, et prévoir des garanties adéquates protégeant la liberté d'expression. La Cour a toujours appliqué un seuil de tolérance élevé pour ce qui est des critiques concernant les personnalités politiques, les membres d'un gouvernement ou les chefs d'Etat. En outre, l'Assemblée parlementaire et le Commissaire aux droits de l'homme ont appelé à une dépénalisation de la diffamation ; en effet, la menace d'une action pénale peut avoir un effet dissuasif important sur la liberté d'expression.

La Commission de Venise et l'Assemblée parlementaire sont d'avis que, pour préserver le pluralisme, la tolérance et l'ouverture d'esprit dans une société démocratique, il convient de défendre le droit d'avoir des convictions ou des opinions spécifiques, plutôt que de protéger les systèmes de croyance contre les critiques. Le champ d'application des lois qui incriminent la propagation, la promotion et la justification de la haine et de l'intolérance (y compris l'intolérance religieuse) ou l'incitation à celles-ci doit être défini clairement et les restrictions qu'elles imposent doivent être proportionnées. Les lois sur la sûreté publique et la sécurité nationale, et notamment celles destinées à lutter contre le hooliganisme, l'extrémisme et le terrorisme, peuvent avoir pour effet de restreindre le droit de recevoir et de communiquer des informations, que ce soit en ligne ou hors ligne. Aussi est-il important

que ces lois soient à la fois accessibles et dénuées d'ambiguïté, soient formulées en des termes précis et étroits et contiennent des garanties contre les abus.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ Les lois sur la diffamation 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, il n'y a pas de sanctions pénales, hormis en cas d'atteinte grave aux droits d'autrui.
- ▶ Dans les actions en diffamation, un rapport de proportionnalité est respecté entre le montant 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 relative à l'incitation à la haine et au discours de haine est claire et précise, de manière à ce que les individus puissent régler leur comportement en conséquence. Ces lois offrent des garanties suffisantes pour la liberté d'expression.
- ▶ Les lois restreignant le droit à la liberté d'information pour des motifs d'ordre public ou de sécurité nationale sont accessibles, claires et précises, de manière à ce que les individus puissent régler leur comportement en conséquence. Ces lois offrent des garanties suffisantes pour la liberté d'expression.
- ▶ Les journalistes ne font pas l'objet d'une surveillance par l'Etat.
- ▶ L'Etat 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

■ Dans 31 Etats membres, les journalistes bénéficient de garanties suffisantes contre une application arbitraire de la loi. Cependant, il a été constaté que ce n'est pas le cas dans 16 Etats membres, notamment à cause d'une utilisation des lois relatives à la lutte contre le terrorisme et à la diffamation. La tendance globale sur le plan considéré a été stable, mais il convient de noter que le nombre de pays où la situation régresse est supérieur au nombre de pays où elle s'améliore (16 contre 7 Etats).

■ L'utilisation de lois sur la diffamation reste problématique. Dans de nombreux pays, la loi continue de garantir une protection renforcée aux personnalités politiques et aux responsables publics, en contradiction nette avec la jurisprudence de la Cour bien établie. De même, des peines de prison sont encore imposées dans certains Etats membres.

■ Une utilisation abusive de lois sur la diffamation, qui s'est traduite par l'emprisonnement de journalistes, a été signalée dans plusieurs pays. Elle a un effet dissuasif sur la capacité des médias à critiquer les dirigeants et nuit au droit du public d'être informé des questions d'intérêt public.

■ Dans certains pays, la dépénalisation de la diffamation a été remise en question et il y a eu des tentatives de réintroduire l'emprisonnement en guise de peine pour la diffamation ou de « recriminaliser » la diffamation⁴⁹. L'utilisation fréquente en Turquie de dispositions pénales protégeant le Président de la République contre les « insultes » risque de compromettre la liberté d'expression⁵⁰.

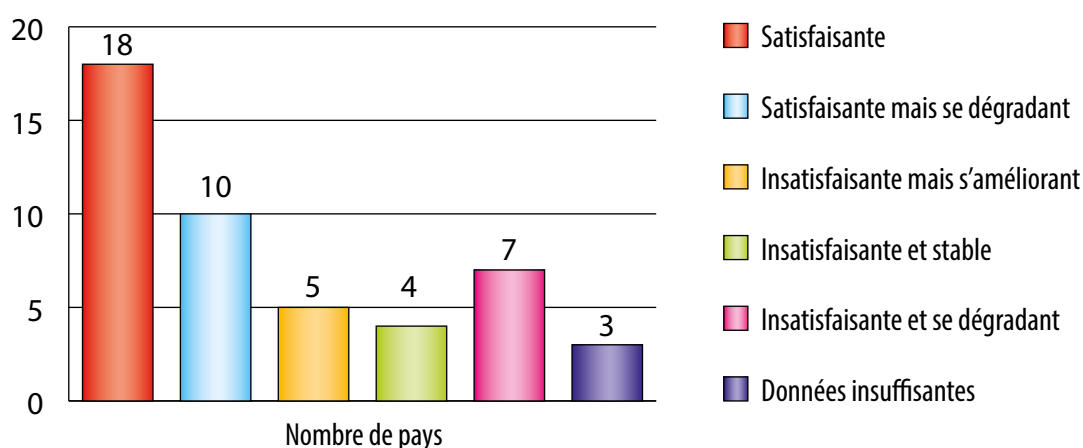
■ Dans plusieurs autres pays, on observe une hausse marquée de l'utilisation, contre des journalistes, de lois visant à lutter contre le terrorisme ou des formes violentes d'« extrémisme ».

■ Une action dirigée contre l'utilisation des lois antiterrorisme du Royaume-Uni pour saisir une partie des données divulguées par Edward Snowden est en instance devant une juridiction d'appel de ce pays.

■ Une communication invitant instamment la France à protéger les libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme a été rendue publique par un groupe d'experts des droits de l'homme des Nations Unies : le Rapporteur spécial de l'ONU sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression ; le Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association ; le Rapporteur spécial de l'ONU sur la situation des défenseurs des droits de l'homme ; le Rapporteur spécial de l'ONU sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte antiterroriste ; et le Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à la vie privée. Le groupe d'experts a souligné, en particulier, que la loi sur la surveillance des communications électroniques internationales, adoptée le 30 novembre 2015, pose des risques pour la liberté d'expression et la vie privée.

■ On observe aussi des évolutions positives en 2015. En particulier, le nombre de cas enregistrés d'utilisation de lois sur le discours haineux et le blasphème en violation des normes européennes sur les droits de l'homme a baissé, alors que certains pays ont aboli leur loi sur le blasphème, par exemple l'Islande et Norvège.

PROTECTION CONTRE UNE APPLICATION ARBITRAIRE DE LA LOI



49. Voir Albanie : le rapporteur [de l'APCE] inquiet par la proposition de pénalisation de la diffamation, 12 novembre 2015 : <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-FR.asp?newsid=5872&lang=1&cat=3>.

50. Voir : <http://www.coe.int/fr/web/portal/turkey-security-trumping-human-rights-free-expression-under-threat>.

INDÉPENDANCE DES MÉDIAS

Chapitre 2 – Liberté d'expression

Le gouvernement, les autorités de régulation et les acteurs ayant des intérêts commerciaux devraient respecter l'indépendance éditoriale des médias et s'abstenir d'exercer une influence sur les décisions éditoriales et le contenu des organes de presse écrite, médias de radiotélédiffusion ou médias sur internet. Les médias devraient être libres de traiter de questions controversées – comme la corruption – et ne devraient pas être soumis à des règles ou directives trop restrictives de la part des autorités de l'Etat en matière de couverture de l'information. Les propriétaires de médias devraient s'abstenir de toute censure et de toute intervention excessive dans les reportages des journalistes.

■ L'Etat a le devoir de garantir l'indépendance des médias à travers un système de régulation qui tienne compte de la nature spécifique des radiodiffuseurs, de la presse écrite et des médias sur internet, et qui promeuve l'autoréglementation de la profession de journaliste. Il est essentiel que le secteur de la radiodiffusion dispose d'un système de régulation indépendant garanti par un cadre juridique ou un autre cadre d'orientation. Les normes de régulation devraient être accessibles, claires et précises; l'autorité de régulation elle-même devrait être protégée contre toute ingérence.

■ L'indépendance des radiodiffuseurs de service public, qui, dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, sont financés par des deniers publics et historiquement liés à l'Etat, devrait être solidement garantie. Les Etats devraient mettre à disposition les moyens juridiques, financiers, techniques et autres permettant d'assurer effectivement l'autonomie institutionnelle des radiodiffuseurs de service public et respecter leur indépendance éditoriale. Il importe de prévenir tout risque d'ingérence politique ou économique à leur égard. Les organismes de radiodiffusion de service public devraient être dotés d'un système de gouvernance indépendant et

transparent, comportant une autorité de surveillance ou de décision dont l'autonomie est garantie par la loi.

■ En ce qui les concerne, les journalistes devraient faire leur travail de façon professionnelle et agir au service de l'intérêt public. Ils devraient avoir la liberté d'élaborer leurs propres codes de déontologie, prévoyant un droit de réponse et de rectification ou la présentation volontaire d'excuses par les journalistes. Les médias devraient également créer leurs propres organes d'autoréglementation, par exemple sous la forme de commissions des plaintes ou de médiateurs.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ L'indépendance éditoriale des médias vis-à-vis de leurs propriétaires, du gouvernement et d'autres intérêts politiques ou commerciaux est garantie en droit et en pratique.
- ▶ La presse écrite, les émissions de radio et de télévision, et le contenu des médias sur internet ne sont pas soumis à la censure. Il n'y a pas d'auto-censure, que ce soit dans les médias publics ou dans les médias 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 inscription au registre du commerce ou auprès des autorités fiscales.
- ▶ Les organismes de radiodiffusion, la presse écrite et les médias sur internet ne sont pas soumis à des sanctions arbitraires.
- ▶ L'indépendance du système de régulation de la radiodiffusion est garantie en droit et en pratique.

- ▶ La radiodiffusion de service public jouit d'une indépendance éditoriale, d'une autonomie institutionnelle, d'un financement durable et de ressources techniques adéquates la protégeant contre toute ingérence politique ou économique.
- ▶ L'autoréglementation des médias est encouragée comme moyen d'établir un équilibre entre les droits et les responsabilités des médias.
- ▶ Les journalistes disposent de contrats de travail adéquats leur apportant une protection sociale suffisante pour ne pas compromettre leur impartialité et leur indépendance.

CONCLUSIONS

■ Même si l'on a disposé de plus de données sur l'indépendance des médias pour le présent rapport que pour le précédent, ces données faisaient toujours défaut pour 15 Etats membres. S'agissant des Etats membres pour lesquels des données étaient disponibles, la situation est insatisfaisante dans 27 d'entre eux.

■ Les principaux problèmes signalés concernent des ingérences accrues dans le contenu des médias, de la part des propriétaires qui imposent souvent un parti pris politique; des ingérences politiques dans les instances de régulation des médias; la baisse des ressources financières disponibles pour la radiodiffusion publique; et une progression de l'autocensure, liée à la fois aux ingérences politiques et à la situation économique précaire des journalistes dans de nombreux pays – ils perçoivent souvent une rémunération nettement inférieure au salaire moyen et doivent parfois cumuler plusieurs emplois.

■ Dans certains cas, des médias ont été placés sous le contrôle de l'Etat⁵¹. Dans le groupe important de pays où la situation est insatisfaisante et se dégrade, l'indépendance des médias est compromise par la conjoncture économique médiocre et le rétrécissement du marché publicitaire. Cette situation expose les médias à des amendes sévères, imposées par les instances de régulation du secteur, et à la politisation, introduite par les propriétaires des médias. Par exemple, suite à une visite effectuée en Bulgarie, le Commissaire aux droits de l'homme a publié un rapport dans lequel il a souligné avec inquiétude que « dans un contexte déjà caractérisé par un espace restreint pour le journalisme libre au service de l'intérêt public, ces amendes [élevées] poussent encore plus à

l'autocensure »⁵². Le Commissaire a également critiqué le recours à des pressions financières, notamment publicitaires, pour influencer la couverture des sujets politiques, soulignant que cela aurait pour corollaire « l'autocensure et des rapports médiatiques biaisés destinés à satisfaire le pourvoyeur de ressources financières. »⁵³ Le même problème se pose dans le cas des radiodiffuseurs de service public, qui sont financièrement dépendants de l'Etat et dont la ligne éditoriale est ainsi susceptible d'être influencée⁵⁴. L'utilisation de l'achat public d'espaces publicitaires et du financement public comme un moyen pour exercer une influence sur les médias constitue une source de préoccupation dans plusieurs autres pays de l'Europe du Sud-Est.

■ Des ingérences dans les instances de régulation des médias et les organes directeurs des organismes de radiodiffusion de service public ont été signalées dans plusieurs pays. A propos de la Hongrie, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a critiqué le fait que « tous les membres du Conseil des médias sont en fait désignés par le parti au pouvoir », qui « ne permet pas une diversité politique dans la composition du Conseil », et a exprimé son inquiétude au sujet d'« informations faisant état d'autocensure et de rétrécissement manifeste de l'espace dans lequel les médias peuvent exercer librement leurs activités et jouer pleinement un rôle de sentinelle »⁵⁵.

■ Le Secrétaire Général a adressé une lettre au Président polonais, invitant les autorités polonaises à soumettre le projet de loi sur la radiodiffusion de service public au Conseil de l'Europe pour évaluation avant la signature de la nouvelle loi, afin de vérifier que ses dispositions sont conformes à la Convention européenne des droits de l'homme⁵⁶. Le Commissaire a critiqué l'adoption par la Pologne à la fin de 2015 d'une législation transitoire donnant au Gouvernement le pouvoir de nommer et de révoquer les membres des

51. Déclaration de M. Thorbjørn Jagland, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, sur le groupe de médias Zaman; voir les actualités du 5 mars 2016 à l'adresse: <http://www.coe.int/fr/web/portal/full-news>.

52. Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur la Bulgarie (en anglais), 22 juin 2015, CommDH(2015)12. Disponible à l'adresse: www.coe.int/fr/web/commissioner/-/progress-on-human-rights-protection-remains-slow-in-bulgaria.

53. *Ibid.*

54. *Ibid.*

55. Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur la Hongrie (en anglais), 16 décembre 2014, CommDH(2014)21. A l'adresse: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH\(2014\)21&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH(2014)21&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

56. Lettre du Secrétaire Général du 5 janvier 2016: http://www.coe.int/fr/web/portal/full-news/-/asset_publisher/rfs6RdVHzAWb/content/poland-jagland-offers-expertise-on-media-law.

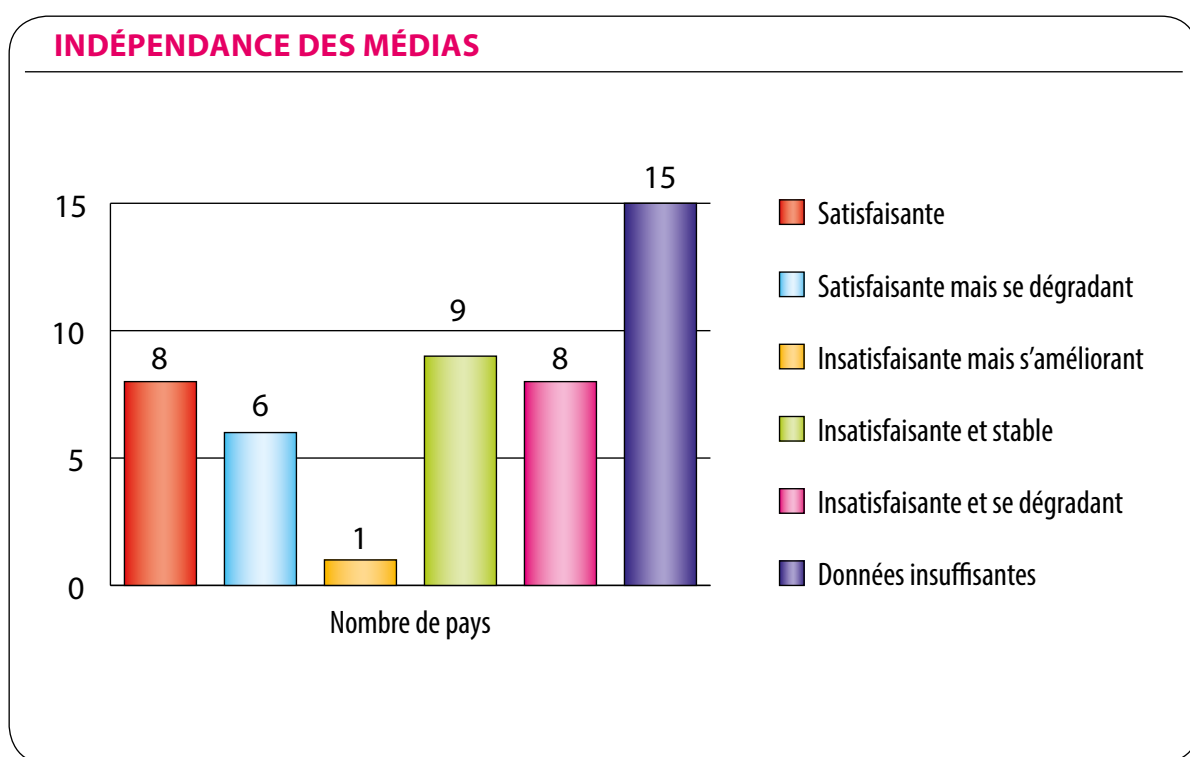
conseils d'administration et de surveillance de la radio et de la télévision de service public⁵⁷.

■ Des alertes publiées sur la plateforme pour la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et des résolutions de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) ont mis en évidence la question de l'indépendance de la radiodiffusion de service public dans plusieurs pays.

■ Dans de nombreux pays, la situation financière des journalistes reste précaire, certains journalistes

percevant une rémunération inférieure à la moyenne, ce qui les expose à des pressions visant à influencer leur travail.

■ Enfin, dans un nombre limité mais non négligeable d'Etats membres, l'Etat contrôle la plupart des médias et censure les contenus, à la fois en ligne et hors ligne. Les organes du Conseil de l'Europe ont, à maintes reprises, invité les autorités azerbaïdjanaises à faire des progrès en matière de respect de la liberté d'expression⁵⁸.



57. Pologne: il faut prendre le temps de consulter avant de légiférer, pour éviter les régressions en matière de droits de l'homme, 12 février 2016: www.coe.int/fr/web/commissioner/-/poland-slow-down-and-consult-on-legislation-to-avoid-human-rights-backsliding.

58. Observations on the human rights situation in Azerbaijan: an update on freedom of expression, freedom of association, freedom of assembly and the right to property [observations sur la situation des droits de l'homme en Azerbaïdjan: point sur la liberté d'expression, la liberté d'association, la liberté de réunion et le droit de propriété] (en anglais), CommDH(2014)10, 23 avril 2014: <http://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/freedom-of-expression-assembly-and-association-deteriorating-in-azerbaijan>.

PLURALISME ET DIVERSITÉ DES MÉDIAS

Chapitre 2 – Liberté d'expression

Le pluralisme des médias contribue au développement de sociétés informées au sein desquelles diverses voix peuvent se faire entendre. L'Etat est le garant ultime du pluralisme. Différents groupes de la société, y compris les minorités culturelles, linguistiques, ethniques ou religieuses, doivent avoir la possibilité de recevoir et de communiquer des informations, de s'exprimer et d'échanger des idées. Cependant, ce principe important est en danger dans de nombreux pays européens, du fait de monopoles qui menacent la diversité et d'un rétrécissement de l'espace disponible pour le journalisme indépendant.

■ Le public a le droit de recevoir, en provenance de sources d'information variées, des nouvelles et des informations sur les questions d'intérêt public.

■ En tant que garant du pluralisme, l'Etat devrait prendre plusieurs mesures pour préserver et promouvoir le pluralisme du paysage médiatique. Un cadre de régulation est notamment nécessaire pour prévenir ou contrer la concentration excessive des médias et faire en sorte que le public ait accès à une diversité de médias. Pour leur financement, les médias ne devraient pas dépendre outre mesure de l'Etat, des partis politiques, des grandes entreprises ou d'autres acteurs politiques influents. L'Etat devrait mettre en place des règles sur l'accès équitable, transparent et non discriminatoire aux ressources financières disponibles – y compris le budget publicitaire de l'Etat, ainsi qu'à l'infrastructure technique – satellites et autres. L'Etat devrait faciliter l'expression pluraliste d'opinions par l'intermédiaire des médias, en particulier lors des campagnes électorales.

■ Les médias de service public sont d'une importance particulière pour réaliser le pluralisme. Leur mandat devrait notamment consister à contribuer à un débat public pluraliste, à la participation démocratique et à la cohésion sociale, ainsi qu'à l'intégration de tous les individus, groupes et communautés. Ils devraient proposer un vaste ensemble de programmes et de services à toutes les composantes du public, et leur indépendance institutionnelle et financière devrait être garantie en droit et en pratique.

■ L'existence de plusieurs médias ne suffit pas à elle seule à garantir le pluralisme : il est en plus nécessaire que ces différents médias reflètent des points de vue différents. La propriété des médias devrait être

transparente, afin que le public ait connaissance de l'identité des personnes morales et physiques qui participent à la structure de ces médias.

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, sociales et culturelles, et englobent des ressources étrangères ou internationales.
- ▶ Il existe une réglementation efficace pour lutter contre la concentration des médias. Des autorités de l'Etat surveillent ce phénomène et peuvent prendre des mesures pour y remédier. Le public a accès à des informations sur la propriété des médias et l'influence exercée sur les médias par les acteurs économiques.
- ▶ Les médias de service public jouent un rôle actif dans la promotion de la cohésion sociale et de l'intégration de tous les groupes sociaux et de toutes les communautés et générations, des minorités et des personnes handicapées.
- ▶ Les médias représentent divers intérêts et groupes au sein de la société, notamment les communautés locales et les minorités.
- ▶ Les médias sont nombreux et jouissent de l'égalité et de l'équité d'accès aux canaux de distribution techniques ou commerciaux ; les fournisseurs de contenus bénéficient d'un accès équitable aux réseaux de communication électronique.
- ▶ Les médias offrent au public une diversité de contenus de nature à susciter un débat critique, avec la participation d'individus appartenant à toutes les communautés et toutes les générations.
- ▶ Les médias, y compris les médias de service public, bénéficient de l'égalité et de l'équité d'accès aux aides et à la publicité publiques.
- ▶ 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 radiotélédiffusion est équitable, équilibrée et impartiale.

CONCLUSIONS

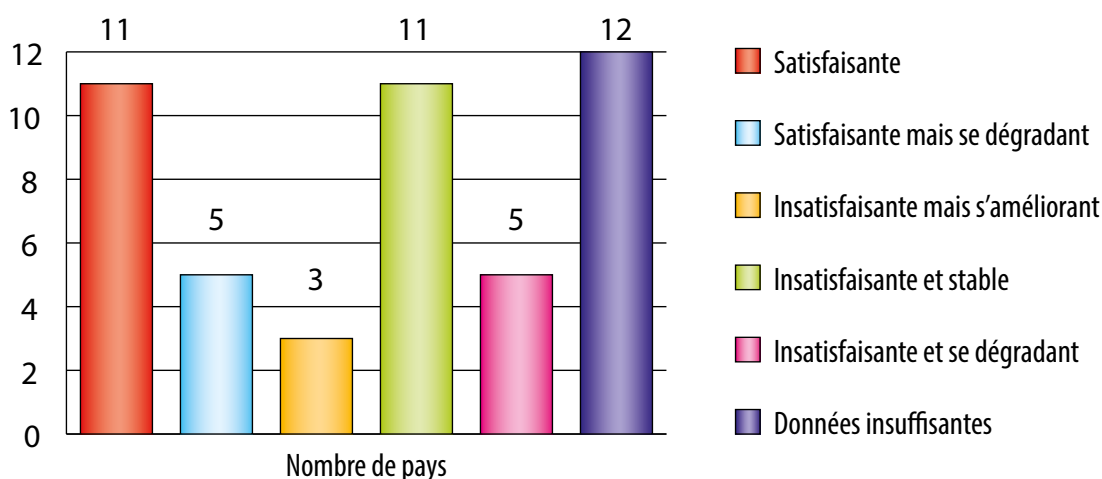
La situation est insatisfaisante dans 26 Etats membres. Les conclusions spécifiques pour ce paramètre sont similaires aux conclusions relatives au paramètre de l'indépendance des médias, ce qui indique que, dans les pays où le pluralisme fait défaut, l'indépendance des médias fait aussi souvent défaut. Les données font défaut pour 12 Etats membres.

Le Commissaire aux droits de l'homme a critiqué l'absence de pluralisme en Hongrie⁵⁹ et en Bulgarie⁶⁰. Les missions d'observation des élections de l'Assemblée parlementaire ont formulé des critiques à propos du défaut de pluralisme des médias dans le contexte des élections en Bosnie-Herzégovine⁶¹ et en République de Moldova⁶². A propos de ce dernier pays, la mission a déclaré que « la transparence de la propriété des médias demeure problématique et jette une ombre sur la capacité des médias à offrir des informations équilibrées. »⁶³

En Turquie, le ciblage de certains médias et le refus d'accès à l'infrastructure satellitaire opposé à des médias proches de l'opposition politique, en particulier au cours de la période ayant précédé les élections générales de mai et novembre 2015, ont été critiqués par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et le Commissaire aux droits de l'homme⁶⁴. Des critiques similaires évoquant un problème systémique avaient été émises en 2014⁶⁵. En novembre 2015, la mission d'observation des élections de l'Assemblée parlementaire a souligné que :

diverses recommandations adoptées depuis quelque temps déjà, pour certaines en 2011, par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE et par le Conseil de l'Europe en vue de remédier à différentes lacunes et ambiguïtés n'ont pas été suivies d'effet.⁶⁶

PLURALISME ET DIVERSITÉ DES MÉDIAS



59. Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur la Hongrie (en anglais), 16 décembre 2014, CommDH(2014)21. A l'adresse : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH\(2014\)21&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorInternet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH(2014)21&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorInternet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

60. Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur la Bulgarie (en anglais), 22 juin 2015, CommDH(2015)12. Disponible à l'adresse : www.coe.int/fr/web/commissioner/-/progress-on-human-rights-protection-remains-slow-in-bulgaria.

61. Observation des élections générales en Bosnie-Herzégovine, 17 novembre 2014, Doc. 13640 : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=21310&lang=fr>.

62. Respect des obligations et engagements de la République de Moldova, AS/Mon(2014)21 rev, 20 novembre 2014 : www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2014/fmondoc21-2014.pdf.

63. *Ibid.*

64. Déclaration (en anglais) publiée sur la page Facebook du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, 28 octobre 2015 : https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=515032855339296&id=118705514972034.

65. Assemblée parlementaire, Doc. 13611, « Observation de l'élection présidentielle en Turquie (10 août 2014) », 29 septembre 2014. Disponible à l'adresse : www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=21140&lang=fr.

66. Turquie : variété de choix pour les électeurs, mais processus entravé par des actes de violence, 2 novembre 2015 : <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-FR.asp?newsid=5857&cat=31>.

■ L'Assemblée parlementaire s'est dite préoccupée par les restrictions imposées à l'investissement étranger dans les médias, qui « entraîne une sévère restriction des possibilités accordées aux médias indépendants pour opérer dans l'environnement médiatique russe et, partant, un appauvrissement de la pluralité médiatique. » L'Assemblée a fait part de son inquiétude au sujet de la probabilité que cela « concentr[e] encore davantage la propriété et le contrôle des médias entre les mains d'un petit groupe de propriétaires alliés à l'Etat ou redevables envers lui. »⁶⁷ En Géorgie, un différend sur la propriété du radiodiffuseur impopulaire du pays a abouti à une décision de justice ordonnant le remplacement de l'ensemble de la direction et la nomination d'une nouvelle équipe provisoire.

■ La concentration des médias est aussi considérée comme une menace pour les médias régionaux indépendants, ce qui tend à limiter la participation des citoyens, élément essentiel d'une démocratie pluraliste⁶⁸. Dans certains cas, la représentation des minorités au sein des médias reste faible. Toutefois, on observe des évolutions positives à cet égard. L'Ukraine, par exemple, a adopté une législation visant à réformer les médias publics, notamment pour garantir leur indépendance éditoriale vis-à-vis des pouvoirs publics.

■ Il est frappant de constater qu'il existe un nombre élevé de médias dans certains pays où la situation est insatisfaisante. Le problème est que la plupart de ces médias sont politiquement polarisés et tributaires du soutien financier de leurs propriétaires, qui souvent ont eux-mêmes des intérêts politiques. Là où la situation, déjà très préoccupante, se dégrade, la totalité du secteur des médias est placée sous le contrôle strict du gouvernement, ce qui limite l'accès du public à une diversité de contenus.

67. La protection de la liberté des médias en Europe: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=21350&lang=FR>.

68. Recommandation 364 (2014) du Congrès sur le rôle des médias régionaux dans la construction d'une démocratie participative.

PROTECTION DE LA LIBERTÉ D'EXPRESSION SUR INTERNET

Chapitre 2 – Liberté d'expression

Plus que tout autre média, internet permet aux individus de rechercher, de recevoir et de communiquer des informations au-delà des frontières nationales. La Cour a observé que le droit d'accès à internet était inhérent au droit d'accéder à l'information et que, par conséquent, il y avait lieu de reconnaître également un droit d'accès sans entraves à internet. L'État devrait prendre des mesures pour que les services d'internet soient accessibles, abordables financièrement, sécurisés, fiables et continus. Tous les individus doivent pouvoir bénéficier de la valeur de service public d'internet, indépendamment de leur âge, de leur sexe, de leur origine ethnique ou sociale, y compris les personnes ayant de faibles revenus, celles qui vivent dans des zones rurales et géographiquement isolées, ainsi que celles qui ont des besoins particuliers, par exemple les personnes handicapées.

■ Les restrictions appliquées aux contenus internet doivent respecter les exigences de légitimité, de nécessité et de proportionnalité énoncées à l'article 10 de la Convention. Si de telles mesures sont prévues, elles doivent être appliquées sur la base d'une décision d'une instance judiciaire ou d'une autorité indépendante.

■ Sur internet, les intermédiaires qui fournissent des services d'accès, d'hébergement, de recherche ou autres jouent un rôle central dans la libre circulation des informations et des idées. Les cadres juridiques applicables à ces intermédiaires devraient reconnaître ce rôle et prévoir des garanties adéquates protégeant la liberté d'expression.

■ Il convient de mettre en place un certain nombre de garanties effectives contre les abus ayant trait à la collecte d'informations sur internet et à la surveillance des internautes.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

► Les mesures restrictives de blocage, de filtrage et de suppression de contenus sur internet ne sont appliquées que lorsqu'elles sont conformes à l'article 10 de la Convention, autrement dit sont prévues par la loi, poursuivent des buts légitimes conformément à l'article 10 et sont nécessaires dans une société démocratique. Le

cadre juridique autorisant ces mesures restrictives est prévisible, accessible, précis et clair, et prévoit des garanties suffisantes pour la liberté d'expression; en particulier, ce cadre :

- est suffisamment clair et précis au sujet des buts légitimes poursuivis par les mesures restrictives et du champ d'application de ces mesures;
- est suffisamment clair sur le pouvoir d'appréciation conféré aux pouvoirs publics pour mettre en œuvre les mesures restrictives, ainsi que sur les modalités d'exercice de ce pouvoir;
- prévoit que l'appréciation de l'étendue des mesures restrictives est réalisée par une autorité judiciaire ou un organe indépendant;
- prévoit, dans le souci de prévenir tout abus de pouvoir, un contrôle juridictionnel effectif de la mesure restrictive, notamment de sa proportionnalité, y compris une évaluation du fait de savoir si elle est la mesure la moins lourde pour réaliser les buts légitimes visés.

► L'État ne refuse pas au public, à travers des mesures générales de blocage ou de filtrage, l'accès à l'information et à la communication sur internet (par exemple, l'utilisation des médias sociaux ou autres plateformes internet durant des événements spécifiques ou de manière permanente); l'État est habilité à prendre des mesures spécifiques pour protéger certaines catégories d'utilisateurs (par exemple les mineurs), en particulier dans certains contextes (par exemple les écoles ou bibliothèques).

► L'État n'exerce pas de surveillance des communications des internautes et de leurs activités en ligne; toute dérogation à ce principe respecte strictement les articles 8 et 10 de la Convention.

► Les intermédiaires internet ne sont pas tenus pour responsables des informations diffusées via la technologie qu'ils fournissent, hormis dans les cas où ils ont connaissance d'activités et de contenus illégaux, et n'agissent pas rapidement pour les supprimer ou y mettre fin.

- ▶ Les intermédiaires internet ne filtrent ni ne censurent les contenus générés ou transmis par les internautes. La restriction ou le blocage de la diffusion de données ou de contenus par des intermédiaires occupant une position dominante sur le marché sont préalablement soumis à une procédure régulière, dûment transparents et susceptibles de recours.
- ▶ Les intermédiaires internet ne surveillent pas les communications de leurs utilisateurs, que ce soit à des fins commerciales, politiques ou autres.

CONCLUSIONS⁶⁹

■ A la fin de 2015, l'Institut suisse de droit comparé a préparé pour le Conseil de l'Europe une étude comparative relative au blocage, au filtrage et à la suppression de contenus sur internet. L'étude examine la réglementation qui établit les mesures restrictives, dans des domaines tels que la protection du droit d'auteur, la lutte contre la pornographie mettant en scène des enfants, la lutte contre le terrorisme, la diffamation et autres, en s'attachant en particulier aux questions de procédure et aux garanties en matière de liberté d'expression.

■ Dans la majeure partie des Etats membres, le cadre juridique satisfait aux critères consistant à être prévu par la loi, à poursuivre des buts légitimes et à être nécessaire dans une société démocratique conformément à l'article 10 de la CEDH. Des exceptions perdurent, notamment pour ce qui est des lois visant les discours haineux et le terrorisme.

■ Tout compte fait, certaines des inquiétudes les plus sérieuses sont soulevées par les affaires dans lesquelles le blocage, le filtrage ou la suppression de contenus sur internet sont arbitraires et dénués de tout fondement légal ou réglementaire. La grande majorité des Etats membres ne disposent pas d'une législation spécifique globale couvrant ces questions. En conséquence, les mesures en question ne sont souvent pas régies par une législation spécifique à internet.

■ Certains Etats membres se sont dotés d'une législation spécifique à internet, ce qui contribue à y améliorer la sécurité juridique et la prévisibilité. Les motifs de blocage ou de filtrage d'internet suivants sont souvent cités : protection de la sécurité nationale, de l'intégrité du territoire ou de la sûreté publique (par exemple face à une menace terroriste) ; défense de l'ordre ou prévention des infractions pénales telles que la pornographie mettant en scène des enfants ; protection de la santé ou de la morale ; protection de la réputation ou des droits d'autrui (contre, par exemple

la diffamation, la violation de la sphère privée ou l'usage abusif des droits de propriété intellectuelle) ; prévention de la divulgation d'informations confidentielles ; prévention des pratiques de jeux clandestines.

■ Dans la plupart des Etats membres, le cadre juridique autorisant les mesures restrictives est accessible, prévisible, précis et clair sur leur application. Dans certains cas, le cadre juridique permet l'application de mesures restrictives aux contenus en ligne sur la base de termes vagues, imprécis ou trop généraux, tels que « humiliation de l'honneur national », « blasphème » ou, dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, « extrémisme », « propagande terroriste » ou « apologie du terrorisme ».

■ La majeure partie des affaires impliquant la suppression de contenus sur internet résultent de l'autoréglementation, qui peut ne pas satisfaire aux exigences strictes de l'article 10 et qui, si elle est mise en œuvre par des acteurs non étatiques, peut susciter des préoccupations encore plus grandes au sujet de limitations de la liberté d'expression. Il en est ainsi, par exemple, au Royaume-Uni, en Norvège et en Suède, où les mesures de blocage, filtrage et suppression de contenus reposent principalement sur des conditions contractuelles et des mécanismes de coopération volontaire entre la police ou les autorités nationales et les acteurs du secteur privé.

■ Les garanties procédurales varient sensiblement d'un pays à l'autre. Les mesures de blocage, filtrage ou suppression de contenus sont imposées principalement par les autorités d'application de la loi « traditionnelles » (police, ministère public, autorités indépendantes) et font l'objet d'un examen judiciaire. Nombre de pays définissent des domaines de réglementation distincts ayant trait à l'environnement en ligne et mettent en place de nouveaux organes qui jouent un rôle de chef de file dans le blocage et la suppression de contenus sur internet. C'est le cas en France, dans la Fédération de Russie, en République de Moldova et en Lituanie. La structure et la dépendance politique de ces organes varient grandement d'un Etat à l'autre.

■ La plupart des Etats membres prévoient la possibilité d'un contrôle juridictionnel, y compris une évaluation du fait de savoir si les mesures restrictives constituent le moyen le moins lourd pour réaliser les buts légitimes visés. Cependant, l'absence d'une jurisprudence fait qu'il est souvent difficile d'évaluer leur efficacité et d'identifier des principes pertinents pour guider l'évaluation de la proportionnalité. Des inquiétudes ont été exprimées au sujet du blocage administratif de sites internet en l'absence de tout contrôle judiciaire.

■ Les lois sur l'état d'urgence sont susceptibles d'entraîner des restrictions indues. Si les restrictions à la liberté d'expression peuvent être légales durant un état d'urgence, celui-ci doit satisfaire aux exigences

69. Ces conclusions se fondent sur l'étude comparative relative au blocage, au filtrage et à la suppression des contenus illicites sur internet dans les 47 Etats membres publiée par l'Institut suisse de droit comparé.

de l'article 10 de la Convention. Les exigences de prévisibilité et de sécurité juridique ne sont pas toujours satisfaites dans la législation nationale de certains Etats membres, laquelle législation, dans quelques cas, n'est pas suffisamment claire, ce qui donne alors à l'exécutif un pouvoir débridé pour restreindre la liberté d'expression. A ce propos, il convient de mentionner le récent arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Cengiz et autres c. Turquie*. La Cour a conclu à l'unanimité à une violation de l'article 10 de la Convention dans une affaire portant sur le blocage de l'accès à YouTube pendant une longue durée.

■ La majeure partie des Etats membres n'ont adopté aucune sorte de réglementation sur le filtrage ou blocage général *ex ante*. On considère que le blocage ou filtrage général *ex ante* n'est utile que pour protéger certains intérêts, par exemple pour protéger les mineurs. Dans la pratique, des solutions substitutives de réglementation du filtrage des contenus illégaux (principalement la pornographie mettant en scène des enfants) sur la toile sont mises en place. Ces solutions prennent la forme de mécanismes de coopération volontaire entre les fournisseurs de service internet et les pouvoirs publics.

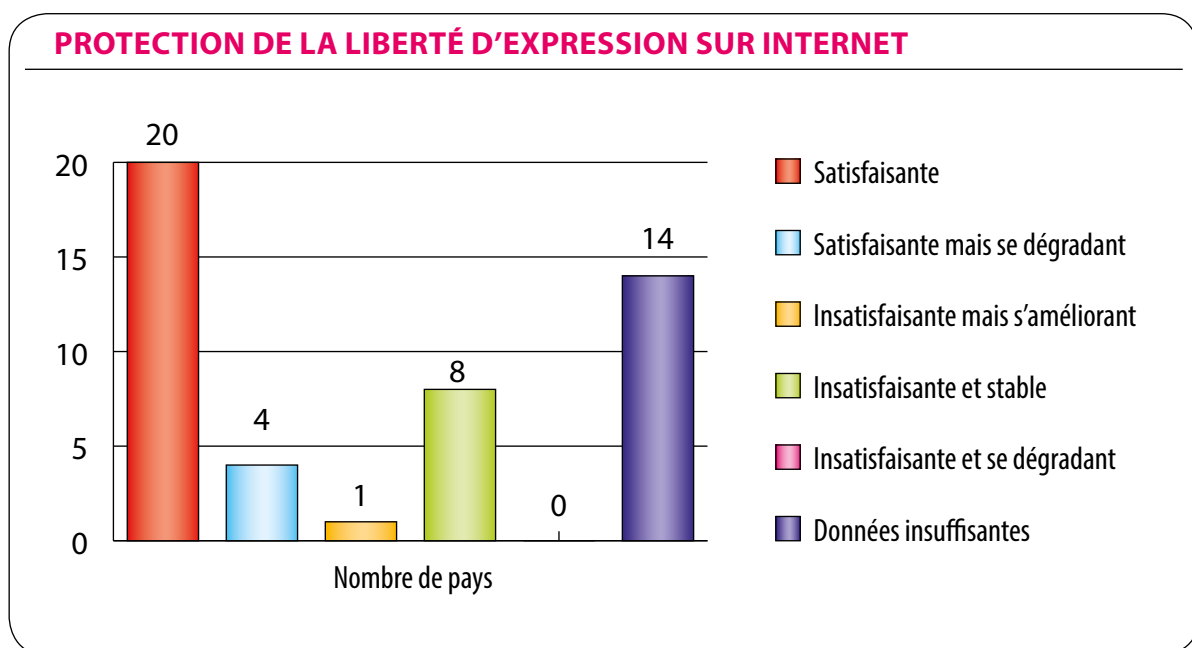
■ Même si ces mécanismes participent d'une approche visant à minimiser les ingérences dans la libre circulation des informations, il y a un risque qu'ils ne soient pas, dans certains cas, proportionnés à l'objectif de limitation de la diffusion des contenus illégaux. D'autre part, les menaces à la liberté d'expression peuvent même être involontaires et il peut y avoir des excès si le filtrage n'est pas appliqué de manière appropriée. Par exemple, le blocage du mot « drogue » en tant que terme de recherche dans un pays s'est traduit par le filtrage des sites antidrogue.

■ La plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe ne disposent pas d'une réglementation

spécifique sur la surveillance générale des activités des internautes. Certains pays ont adopté des politiques qui visent à renforcer le contrôle des contenus en ligne, de sorte à prévenir la diffusion de contenus interdits (par exemple, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la République de Moldova, la Fédération de Russie et la Turquie). Dans certains cas, des organes administratifs spécifiques ont la responsabilité de cette tâche, parmi plusieurs autres tâches ayant trait à la gestion des ressources internet (par exemple la gestion du domaine national de premier niveau en Moldova) ou à la surveillance générale d'internet (par exemple dans la Fédération de Russie).

■ Le fait que les intermédiaires internet craignent d'être tenus pour responsables des contenus qu'ils diffusent peut avoir un effet dissuasif sur la liberté d'expression en ligne. La grande majorité des Etats membres limitent la responsabilité des intermédiaires aux cas où ceux-ci ont connaissance des contenus illicites qu'ils diffusent et n'agissent pas en conséquence. Dans plusieurs Etats membres, le filtrage ou la censure générale de contenus par les intermédiaires internet n'est pas signalé, ou, lorsqu'il est pratiqué, est transparent et susceptible de recours. Cependant, des préoccupations ont été exprimées au sujet d'un certain nombre de cas d'intervention apparemment arbitraire de la part d'intermédiaires internet. Ces interventions se produisent principalement sur la base d'une autoréglementation ou à la discrétion des intermédiaires concernés.

■ Enfin, pour ce qui est de la surveillance générale par les intermédiaires internet, que ce soit à des fins commerciales, politiques ou autres, la situation est disparate. Même si cette pratique semble ne pas avoir cours dans bon nombre d'Etats membres, il existe des pays où des éléments donnent à penser que des intermédiaires internet appliquent une politique de surveillance générale qui ne semble pas très claire et transparente.



Surveillance de masse dans le cadre des instruments du Conseil de l'Europe

Face aux menaces posées par le terrorisme aujourd'hui, les gouvernements recourent à des technologies de pointe pour anticiper les attaques, y compris à la surveillance massive des communications. A la différence de la surveillance ciblée, la surveillance de masse n'a pas nécessairement pour point de départ un soupçon contre une personne ou un groupe de personnes particulier. Elle a une dimension proactive, en ce sens qu'elle vise à déceler un danger plutôt qu'à examiner une menace connue. C'est là que résident à la fois la valeur qu'elle peut avoir pour les opérations de sécurité et les risques qu'elle peut présenter pour les droits fondamentaux à la vie privée et à la liberté d'expression, consacrés par la Convention.

Aussi les Etats membres doivent-ils veiller à ce que les mesures de surveillance de masse soient accompagnées de la mise en place concomitante de garanties juridiques pour les droits de l'homme et respectent les normes minimales établies par la jurisprudence de la Cour et les instruments non contraignants du Conseil de l'Europe. Cela réduira autant que possible les risques associés à la collecte indiscriminée d'une masse considérable d'informations. Substituer à la menace terroriste la menace perçue d'un pouvoir débridé de l'exécutif à s'ingérer dans la vie privée des citoyens nuirait aux efforts visant à faire échec au terrorisme.

Prescriptions minimales applicables à la législation

Les mesures de surveillance doivent être autorisées par la législation interne, qui devrait être accessible au public et appliquée de manière prévisible. La législation devrait donner des indications suffisamment claires et adéquates sur les circonstances et les conditions dans lesquelles les pouvoirs publics sont habilités à recourir à un contrôle stratégique des communications. Elle doit clairement définir les procédures à suivre pour ordonner et exécuter un contrôle stratégique des télécommunications, pour sélectionner, partager, stocker et détruire les données interceptées et pour réparer les conséquences dommageables éventuelles pour les personnes concernées⁷⁰.

Examen et supervision des mesures de surveillance de masse

- a) **Autorisation préalable** : les services de sécurité doivent obtenir l'autorisation d'un organe indépendant avant de se livrer à des opérations de surveillance de masse, d'utiliser des sélecteurs ou des mots clés pour extraire des données d'informations collectées grâce à la surveillance de masse ou de collecter des données de communication/métadonnées directement ou à la suite de demandes formulées par des tiers, y compris des sociétés privées. Dans les situations d'urgence où l'autorisation obligatoire d'un organe indépendant n'est pas faisable ou pourrait s'avérer contreproductive, des pouvoirs exceptionnels peuvent être accordés aux services de sécurité ou à une autorité non indépendante pour mettre en œuvre une surveillance secrète, à condition qu'ils soient soumis à un examen *a posteriori* par un organe judiciaire ou un organe indépendant⁷¹.
- b) **Examen et supervision** : si l'organe émettant l'autorisation n'est pas indépendant – en droit ou en pratique – des services de sécurité et de l'exécutif, un juge ou un autre organe indépendant doit exercer un contrôle sur ses décisions et ses activités⁷².
- c) **Le test de la « stricte nécessité »** : les procédures de contrôle de l'autorisation et de l'exécution des mesures restrictives devraient veiller à limiter l'ingérence dans les droits individuels à ce qui est « nécessaire dans une société démocratique »⁷³.

70. *Association pour l'intégration européenne et les droits de l'homme et Ekimdjev c. Bulgarie*, n° 62540/00, 28 juin 2007, §§ 16 et 82 ; *Szabó et Vissy c. Hongrie*, n° 37138/14, 12 janvier 2016, § 81.

71. Voir les affaires *Szabó et Vissy c. Hongrie*, *op. cit.*, §§ 77-79, *Klass et autres c. Allemagne*, n° 5029/71, 6 septembre 1978, § 51 ; *Weber et Saravia c. Allemagne (dec.)*, n° 54934/00, 29 juin 2006, § 115 ; *Kennedy c. Royaume-Uni*, n° 26839/05, arrêt du 18 mai 2010, § 31, et *Dumitru Popescu c. Roumanie* (n° 2), n° 71525/01, 26 avril 2007, § 71.

72. Voir les affaires *Szabó et Vissy*, *op. cit.*, § 73 ; *Klass et autres*, *op. cit.*, §§ 49, 50 et 59 ; *Weber et Saravia*, *op. cit.*, § 106 ; et *Kennedy*, *op. cit.*, §§ 153 et 154.

73. *Liberty et autres c. Royaume-Uni*, (dec.), n° 58243/00, 1^{er} juillet 2008, §§ 68-69 ; voir aussi Commission de Venise (2007), « Rapport sur le contrôle démocratique des services de sécurité », étude n° 388/2006, CDL-AD(2007)016-f, §§ 177-189.

Surveillance de masse dans le cadre des instruments du Conseil de l'Europe

- d) **Périmètre du contrôle externe** : tous les aspects et les phases de la collecte, du traitement, du stockage, du partage et de la suppression de données personnelles par les services de sécurité devraient faire l'objet d'un contrôle par au moins une institution qui soit externe aux services de sécurité et à l'exécutif. Le mandat des organes de contrôle devrait inclure l'examen de toute initiative de coopération entre les services de sécurité et des organes étrangers sous forme d'échanges d'informations ou d'opérations conjointes, afin de s'assurer de leur conformité avec les droits de l'homme⁷⁴.
- e) **Efficacité du contrôle externe** : les services de sécurité devraient être soumis au devoir d'être ouverts et coopératifs vis-à-vis de l'organe de contrôle dont ils relèvent. Les organes de contrôle ayant accès à des informations classifiées doivent mettre en place des mesures en vue de s'assurer que les informations sont utilisées ou divulguées dans le strict respect de leur mandat.
- f) **Transparence et engagement envers le public** : les organes chargés de contrôler les services de sécurité devraient faire paraître une version publique de leurs rapports périodiques.
- g) **Examen des organes et systèmes de contrôle** : les Etats membres devraient évaluer et examiner à intervalles réguliers les cadres juridique et institutionnel, les procédures et les pratiques de contrôle des services de sécurité⁷⁵.

Garanties spéciales pour protéger la liberté de la presse

Sachant que la surveillance stratégique peut saper le rôle vital de sentinelle que jouent les médias, des garanties efficaces devraient être adoptées pour que les sources des journalistes ne soient pas divulguées ou que leur divulgation soit limitée au strict minimum indispensable⁷⁶.

Mécanismes de recours

Les Etats membres doivent créer ou désigner un organe externe indépendant pour examiner les plaintes concernant tout aspect des activités menées par les services de sécurité. Quand cet organe est habilité uniquement à formuler des recommandations non contraignantes, les Etats membres doivent faire en sorte que les auteurs de plaintes puissent avoir un autre recours auprès d'une institution pouvant leur offrir un recours effectif en droit et en pratique⁷⁷.

Equité des procédures

Les Etats membres devraient veiller à ce que les procédures ouvertes sur plainte individuelle en rapport avec des mesures de surveillance secrète respectent la garantie d'un procès équitable énoncée à l'article 6 de la Convention. Même si la nécessité de garder secrètes des informations sensibles et confidentielles pouvait justifier des restrictions au droit à une procédure pleinement contradictoire ou à une audience publique, ces restrictions ne devraient pas être disproportionnées ou porter atteinte à l'essence même du droit du plaignant à un procès équitable⁷⁸.

74. Commissaire aux droits de l'homme (2015), La surveillance démocratique et effective des services de sécurité nationale, CommDH/IssuePaper(2015)2, Conseil de l'Europe, Strasbourg.

75. *Telegraaf Media Nederland Landelijke médias B.V. et autres c. Pays-Bas*, n° 39315/06, 23 octobre 2012, §§ 94-102; *Weber et Saravia c. Allemagne*, *op. cit.*, § 152.

76. Commission de Venise (2007), *op. cit.*, § 241-250.

77. Voir, entre autres, *Kennedy c. Royaume-Uni*, *op. cit.*, §§ 184-188.

78. Conseil de l'Europe (2011), *Gouvernance locale en temps critiques : des politiques pour la crise, le redressement et l'avenir durable*, Conseil de l'Europe, Strasbourg.

PROPOSITIONS D'ACTION ET RECOMMANDATIONS

Chapitre 2 – Liberté d'expression

LIBERTÉ D'EXPRESSION EN LIGNE

- ▶ Elaborer un ensemble de normes communes pour tous les Etats membres sur le blocage et le filtrage des sites internet, en s'appuyant, entre autres, sur les conclusions de l'étude de 2015 relative au blocage et au filtrage des sites internet, qui seront présentées au CM d'ici à la fin de 2016.
- ▶ Etablir une plateforme réunissant les gouvernements, les opérateurs internet de premier plan et les associations représentatives, sur le respect des droits de l'homme en ligne, y compris les mesures visant à protéger les droits de l'homme, et à remédier aux problèmes et aux violations y relatifs.

SURVEILLANCE DE MASSE

- ▶ D'ici à la fin de 2016, lancer un processus pour codifier les normes internationales, les bonnes pratiques et les orientations relatives à la « surveillance de masse », dans le contexte du droit à la vie privée et à la liberté d'expression.

SÉCURITÉ DES JOURNALISTES AU COURS DES MANIFESTATIONS

- ▶ Demander à la Commission de Venise d'actualiser son Avis de 2010 sur la liberté de réunion, y compris les lignes directrices relatives à la protection du statut des journalistes au cours des manifestations.

AUTORITÉS DE RÉGLEMENTATION ET RADIODIFFUSION DE SERVICE PUBLIC

- ▶ Encourager tous les Etats membres à mettre en œuvre les normes du Conseil de l'Europe sur l'indépendance des autorités de régulation des médias, la mission des radiodiffuseurs de service public et la concentration des médias.

CHAPITRE 3

LIBERTÉ DE RÉUNION ET LIBERTÉ D'ASSOCIATION



INTRODUCTION

Chapitre 3 – Liberté de réunion et liberté d'association

Les pays où existe un haut niveau de sécurité se caractérisent généralement par une société civile très dynamique et l'existence de libertés politiques; les rassemblements publics et les manifestations peuvent s'y tenir en toute liberté, quand bien même il est question de droits de l'homme. La démocratie crée l'environnement naturel nécessaire à la protection et à la réalisation effective de ces droits politiques.

■ L'importance des principes qui sous-tendent la liberté de réunion et la liberté d'association est unanimement reconnue en Europe. Ces libertés sont protégées en vertu de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et sont consacrées dans toutes les constitutions des Etats membres du Conseil de l'Europe.

■ Cela n'est toutefois pas suffisant. Dans la pratique, la mise en œuvre des lois pertinentes dépend largement d'un contexte juridique, institutionnel et social favorable. La sécurité sert souvent de prétexte pour renoncer aux droits de l'homme et adopter des lois d'exception. En période de crise sécuritaire, la restriction des libertés politiques peut donner l'impression de garantir d'emblée l'ordre et la sécurité publics. Cependant, à long terme, la restriction disproportionnée des droits politiques a tendance à contribuer à intensifier les menaces à la sécurité.

■ Les recommandations formulées dans le rapport de l'année dernière à l'intention des Etats membres du Conseil de l'Europe 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 importantes 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 Etats membres en matière de participation de la société civile aux décisions politiques est en cours. Les auditions régulières du Comité des Ministres avec le président de la Conférence des OING et les échanges périodiques entre la Conférence des OING et les Etats membres devraient contribuer à renforcer le dialogue et l'interaction.

■ 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 Etats 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 signalent un nombre croissant de violations des libertés de réunion et d'association. Dans certains Etats, l'exercice de la liberté d'association est devenu plus difficile. Les organisations non gouvernementales 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 sorte à mieux rendre compte de la qualité du cadre juridique et de son application concrète.

■ De même, les Etats ont l'obligation de mettre en place les procédures et les mécanismes appropriés pour garantir à chacun, sans discrimination, la jouissance du droit à la liberté de réunion dans la pratique. Certes, les pouvoirs publics peuvent imposer des restrictions raisonnables et légales aux manifestations publiques, et il est raisonnable d'attendre une réaction des autorités dès lors que des règles sont volontairement contournées. Toutefois, l'application de ces restrictions ne saurait devenir une fin en soi et l'exigence de proportionnalité visée à l'article 11 de la Convention demeure applicable. Les autorités devraient toujours choisir les moyens les moins intrusifs d'atteindre les objectifs légitimes énoncés à l'article 11.

■ Dans certains Etats membres, le système de « déclaration préalable », assorti de lourdes exigences administratives pour les organisateurs, revient de fait à un système d'autorisation préalable, avec des restrictions injustifiées et disproportionnées en termes de date et d'heure, de lieu ou de forme de la réunion qui vident de toute sa substance le droit à la liberté de réunion. Des peines lourdes, notamment des sanctions pécuniaires disproportionnées et des placements en détention administrative, continuent d'être infligées à des manifestants pacifiques.

■ 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. D'autres Etats membres faillissent à leur obligation de protéger les manifestants contre la violence.

■ L'absence de voies de recours effectives en cas de violation du droit à la liberté de réunion par des membres des forces de l'ordre demeure problématique et les enquêtes sur les manquements commis par les représentants de l'ordre lors de rassemblements manquent d'efficacité.

■ Pour toutes ces raisons, les recommandations de cette année visent à susciter un engagement ferme, public et sans faille des pouvoirs publics en faveur du libre 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 Etats à adopter non seulement les réformes juridiques nécessaires, mais aussi, et surtout, 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

■ Les restrictions au droit à la liberté de réunion doivent se conformer aux dispositions de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et à celles de la plupart des constitutions nationales. Ainsi que n'ont cessé de l'affirmer la Cour européenne des droits de l'homme, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, les réunions pacifiques servent à maintes fins, y compris l'expression d'opinions divergentes, impopulaires, choquantes ou minoritaires. Les Etats 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 autorités de l'Etat peuvent exiger le respect de réglementations raisonnables et légitimes relatives aux manifestations publiques (telle l'obligation de déclaration préalable) et imposer des sanctions en cas de manquement. Lorsque les règles sont volontairement contournées, il est raisonnable d'attendre une réaction des autorités. Toutefois, la Cour européenne des droits de l'homme et la Commission de Venise ont souligné que le respect de ces réglementations ne saurait devenir une fin en soi. 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. Les autorités devraient toujours choisir les moyens les moins intrusifs d'atteindre les objectifs légitimes énoncés à l'article 11 de la Convention. 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 – ont un effet dissuasif majeur sur 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

■ Si, dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, la législation régissant la liberté de réunion est conforme aux normes de la Convention, elle est parfois plus restrictive qu'il n'est nécessaire dans une société démocratique ; des réformes juridiques s'imposent donc toujours.

■ En Ukraine, en l'absence de loi sur la liberté de réunion, les autorités et les tribunaux ont des vues divergentes en ce qui concerne l'applicabilité d'un décret de 1988, lui-même incompatible avec la Constitution de 1996⁷⁹. Concernant la Fédération de Russie, la Commission de Venise a estimé que les amendements à la loi fédérale n° 65-FZ du 8 juin 2012 modifiant la loi fédérale n° 54-FZ du 19 juin 2004 sur les réunions, rassemblements, manifestations, marches et piquets ainsi que le Code des infractions administratives⁸⁰, suscitaient de graves préoccupations et constituaient une régression en matière de protection du droit de réunion dans le pays. Des préoccupations ont également été exprimées au sujet de la loi sur la sécurité intérieure de la Turquie adoptée le 27 mars 2015, qui pourrait restreindre, en pratique, la liberté de réunion⁸¹, ainsi qu'au sujet de la législation géorgienne, qui n'autorise pas les rassemblements « spontanés »⁸².

■ D'après les données recueillies sur un nombre limité d'Etats membres du Conseil de l'Europe, c'est principalement l'application des lois et des réglementations sur la liberté de réunion qui pose problème. Il existe une tendance à privilégier l'approche dite de « réglementation-sanction » et les rassemblements publics ne sont pas toujours considérés comme une composante normale d'une démocratie pluraliste, même, comme observé ces dernières années, dans des pays forts d'une longue tradition démocratique. Les pays cités ci-après illustrent les déficiences relevées dans divers rapports du Conseil de l'Europe ; ces déficiences s'observent également, dans une certaine mesure, dans d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe.

■ Le premier problème est celui du non-respect des normes de la Convention dans l'application des procédures de déclaration prévues dans la loi, ce qui crée *de facto* une obligation d'autorisation préalable pour l'organisation de manifestations publiques. De lourdes exigences administratives pèsent sur les organisateurs de rassemblements, transformant la procédure de déclaration en un véritable système d'autorisation.

■ Dans l'affaire *Oya Ataman c. Turquie*⁸³, la Cour a ainsi observé que, en Turquie, « aucune autorisation n'est requise pour la tenue de manifestations

publiques ; à l'époque des faits, un préavis de soixante-douze heures était toutefois exigé ». Toujours d'après la Cour, « les réglementations de ce type doivent être conçues de manière à ne pas constituer une entrave dissimulée à la liberté de réunion pacifique telle qu'elle est protégée par la Convention. »

■ Dans son rapport sur sa visite en Azerbaïdjan, le Commissaire aux droits de l'homme a également estimé que le système de déclaration devait être appliqué conformément aux normes européennes et a réitéré ses préoccupations concernant la manière dont la loi sur la liberté de réunion continuait d'être appliquée en Azerbaïdjan⁸⁴.

■ Pour la Cour :

en l'absence d'actes de violence de la part des manifestants, il est important que les pouvoirs publics fassent preuve d'une certaine tolérance pour les rassemblements pacifiques, afin que la liberté de réunion telle qu'elle est garantie par l'article 11 de la Convention ne soit pas dépourvue de tout contenu⁸⁵.

■ Toutefois, la loi turque sur les réunions et les manifestations (n° 2911) 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. Des préoccupations du même ordre ont été exprimées en ce qui concerne l'Azerbaïdjan.

■ Le deuxième problème a trait à la manière dont la législation est appliquée, interprétée ou respectée, quand l'approche adoptée n'est pas par principe favorable à la tenue de réunions. L'illégalité d'un rassemblement public découlant du non-respect des procédures de déclaration semble créer une obligation, pour les pouvoirs publics, d'intervenir automatiquement pour disperser le rassemblement en question.

■ 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 public⁸⁶.

79. Dans l'affaire *Vyerentsov c. Ukraine*, requête 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.

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

81. Note d'information de la rapporteure sur sa visite d'information à Istanbul (30 avril-4 mai 2015), AS/MON(2015)18Rev, paragraphe 43, p. 11.

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

83. *Oya Ataman c. Turquie*, requête n° 74552/01, arrêt du 5 décembre 2006.

84. Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur sa visite en Azerbaïdjan, 6 août 2013, CommDH (2013)14.

85. *Oya Ataman c. Turquie*, requête n° 74552/01, arrêt du 5 décembre 2006 (définitif le 5 mars 2007).

86. Voir la 1222^e réunion des Délégués 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 (voir la 1222^e réunion (mars 2015), *Groupe Oya Ataman contre la Turquie*).

■ Dans l'affaire *Navalnyy et Yashin c. Russie*, la Cour a estimé que la police avait appréhendé les requérants au seul motif que la manifestation n'avait pas été autorisée et que les tribunaux n'avaient par la suite pas cherché à vérifier si cette mesure avait été nécessaire. Elle a donc conclu que l'intervention énergique de la police était disproportionnée et qu'elle n'était pas nécessaire pour la prévention des troubles.⁸⁷

■ 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 estime 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, « 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. »⁸⁸

■ Dans ses observations sur la situation des droits de l'homme en Azerbaïdjan, le Commissaire aux droits de l'homme constate 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 réaffirme que les autorités devraient s'attacher à faciliter et à protéger les réunions publiques dans le lieu choisi par les organisateurs.⁸⁹

■ Dans quelques cas, les pouvoirs publics imposent des restrictions fondées sur le contenu, dont une interdiction totale des rassemblements, quand ils estiment que de tels rassemblements visent à promouvoir

l'homosexualité. Certains pays continuent d'interdire les « marches des fiertés ».

■ A leur 1230^e réunion, en juin 2015, concernant l'exécution de l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Alexeïev c. Russie*, les Délégués des Ministres se sont dits très préoccupés par le fait :

que les autorités locales de la Fédération de Russie continuent de rejeter la plupart des demandes faites en vue de tenir des manifestations publiques similaires à celles en cause dans le présent arrêt, y compris sur la base de la loi fédérale interdisant la « propagande des relations sexuelles non traditionnelles » et, par conséquent, [ont invité] instamment les autorités à prendre des mesures concrètes pour veiller à ce que ces demandes soient acceptées, à moins que des motifs bien fondés justifient leur refus en conformité avec les standards de la Convention⁹⁰.

■ Dans son huitième rapport sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'APCE relève l'absence de progrès dans l'exécution de plusieurs arrêts importants de la Cour, dont celui relatif à l'affaire *Alexeïev c. Russie*. A sa 1179^e réunion (DH), en septembre 2013, le Comité des Ministres a exprimé des préoccupations à propos de cette loi et noté qu'elle « pourrait compromettre l'exercice effectif de la liberté de réunion »⁹¹.

■ La législation interne 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. Dans son Avis n° 686/2012, la Commission de Venise recommande « de réviser et d'alléger considérablement les peines applicables en cas d'infraction à la loi relative aux réunions »⁹². Dans son rapport sur sa visite en Azerbaïdjan, le Commissaire aux droits de l'homme fait part de ses préoccupations au sujet

90. 1230^e réunion du Comité des Ministres, CM/Del/Dec(2015)1230/15. Voir également l'affaire *Alexeïev c. Russie*, requêtes n°s 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 Etats membres du Conseil de l'Europe. Voir également *Identoba et autres c. Géorgie* (requête n° 73235/12, 12 mai 2015), dans laquelle la Cour européenne 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.

91. APCE Commission des affaires juridiques et droits de l'homme, AS/Jur (2015) 17, 23 juin 2015 ; CM/Del/Dec(2013)1179.

92. Avis n° 686/2012, CDL-AD(2013)003, *op. cit.*

87. *Navalnyy et Yashin c. Russie*, requête n° 76204/11, 4 décembre 2014.

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

89. 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.

du «durcissement des amendes et [du] recours à la détention administrative contre ceux qui organisent des rassemblements publics «non autorisés» ou qui y participent»⁹³.

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 Convention⁹⁴. Dans son rapport sur sa visite en Azerbaïdjan, le Commissaire aux droits de l'homme s'inquiète des indications de non-respect des normes procédurales dans les poursuites intentées contre des participants à des «manifestations non autorisées»⁹⁵.

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'Etat a l'obligation positive 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.

93. Voir CommDH(2013)14, *op. cit.* Voir également CommDH(2014)10, *op. cit.*, où le Commissaire se déclare préoccupé par le fait que, le 17 mars 2014, huit 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 huit autres personnes ont été condamnées à des peines avec sursis, puis libérées.

94. Voir le rapport du Commissaire sur sa visite en Azerbaïdjan (6 août 2013, CommDH(2013)14).

95. *Ibid.*

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'Etat 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.

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'Etat 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 Etats 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. 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)⁹⁶.

96. *Ibid.*

■ 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 proportionnalité et le caractère raisonnable d'un tel recours à la force »⁹⁷.

■ Dans son rapport sur sa visite en Espagne, le Commissaire souligne 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 espagnoles⁹⁸.

■ Des préoccupations du même ordre ont été exprimées au sujet de la Grèce⁹⁹.

■ Les journalistes ou les personnels médicaux – pourtant clairement identifiables par leurs vêtements – ont également été victimes de recours excessif à la force lors de missions dans certains pays (Azerbaïdjan¹⁰⁰, Turquie et Ukraine¹⁰¹). Le Commissaire aux droits de l'homme a relevé que dans l'arrêt du 2 octobre 2012 relatif à l'affaire *Najafli c. Azerbaïdjan*, la Cour européenne des droits de l'homme conclut que l'Azerbaïdjan a violé l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme dans une affaire concernant un journaliste roué de coups par la police alors qu'il couvrait une manifestation non autorisée à Bakou. Certaines autorités publiques faillissent à leur obligation positive de protéger les manifestants contre la violence. Dans l'affaire *Identoba et autres c. Géorgie*¹⁰², la Cour européenne des droits de l'homme 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.

97. 1222^e réunion du Comité des Ministres, CM/Del/Dec(2015)1222/20. Voir également APCE, Doc. 13864 sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

98. Voir le rapport du Commissaire sur sa visite en Espagne (3-7 juin 2013) (CommDH(2013)18).

99. Voir APCE, Doc. 13864, *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.

100. Voir CommDH(2013)14, *op. cit.*, paragraphe 14.

101. Voir l'article du Commissaire intitulé « Les violences policières – une menace grave pour l'Etat 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. »

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

■ Les médias ont un rôle de sentinelle en relation avec la tenue de réunions. Dans son arrêt relatif à l'affaire *Pentikäinen c. Finlande*, la Cour souligne :

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 strict¹⁰³.

■ Citant une étude de droit comparé, la Cour indique qu'aucun des 34 Etats 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 Etats 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 journalistes, elle n'a pas pour effet de leur conférer une quelconque immunité¹⁰⁴.

Absence de recours effectif

■ Dans certains Etats 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. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a invité les autorités arméniennes à « mener des enquêtes transparentes sur toutes les allégations de recours excessif à la force par la police lors des récentes manifestations »¹⁰⁵.

■ Par ailleurs, 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

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

104. *Ibid.*, paragraphes 57-59.

105. Résolution 2078 (2015) de l'APCE sur l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (octobre 2014-août 2015), paragraphe 12.2.

normes de la Convention et de manière à assurer que tous les responsables aient à répondre de leurs actes, y compris les policiers gradés¹⁰⁶.

■ Des préoccupations du même ordre ont été exprimées au sujet de la Géorgie, de l'Espagne¹⁰⁷, de la Pologne, de l'Azerbaïdjan¹⁰⁸ et de la Russie¹⁰⁹. 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 se déclare préoccupé par les amnisties accordées par le gouvernement, y compris dans le cas de graves violations des droits de l'homme, et regrette 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'homme¹¹⁰.

■ Dans son rapport sur la Grèce également, le Commissaire s'inquiète du fait 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 pénal¹¹¹.

106. CM/Del/Dec(2015)1222/20, *op. cit.*. Voir également le rapport du Commissaire sur sa visite en Turquie (1^{er}-5 juillet 2013) (CommDH(2013)24, 26 novembre 2013), dans lequel il estime 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 postsuivi avec la Turquie, Note d'information de la rapporteure sur sa visite d'information à Istanbul, Ankara et Eskişehir (26-29 mai 2014).

107. Voir CommDH(2013)18.

108. CommDH(2014)10, *op. cit.*

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

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

111. Rapport du Commissaire aux droits de l'homme sur sa visite en Grèce du 28 janvier au 1^{er} février 2013 (CommDH(2013)6, paragraphe 109).

LIBERTÉ D'ASSOCIATION

Chapitre 3 – Liberté de réunion et liberté d'association

Les organisations non gouvernementales (ONG) jouent un rôle essentiel dans une société démocratique. C'est en effet par leur truchement que, dans une large mesure, les citoyens participent au processus démocratique. Les organisations de la société civile, notamment celles qui défendent les droits de l'homme, jouent un rôle important dans le contrôle public des actions de l'Etat et dans la mise au jour de violations de droits de l'homme. 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 sentinelle, est incompatible avec une démocratie pluraliste, laquelle doit au contraire garantir l'activité de toutes les ONG, sans intervention indue dans leur fonctionnement interne, à moins qu'il existe des raisons objectives de le faire. Ainsi, une ONG peut faire campagne en faveur de la transformation des structures juridiques ou constitutionnelles de l'Etat 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. 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 Etat, mais aussi de donateurs institutionnels ou individuels, d'un autre Etat 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 politiques¹¹².

Par ailleurs, dans l'affaire *Tebieti Mühafize et Israfilov*, la Cour a considéré que les dispositions de la loi sur les ONG étaient formulées en termes plutôt généraux et pouvaient donner lieu à une interprétation extensive¹¹³. Dans l'affaire *Seyidzade c. Azerbaïdjan*,

la Cour a relevé l'absence de définition de l'expression « activité professionnelle à caractère religieux » dans la législation¹¹⁴. Dans l'affaire *Islam-Ittihad Association et autres c. Azerbaïdjan*, elle a observé que la législation ne définissait pas l'expression « activité religieuse » et donnait ainsi aux pouvoirs publics une marge d'appréciation illimitée pour décider de dissoudre une association¹¹⁵.

Pour sa part, le Commissaire aux droits de l'homme a exprimé des préoccupations au sujet de modifications apportées à plusieurs lois adoptées en décembre 2013 ayant une incidence pour les ONG, car ces modifications accordent un pouvoir d'appréciation excessif aux services répressifs dans l'application des nouvelles dispositions, du fait notamment du libellé très général et très vague de la majorité des dispositions (par exemple, la validité, à l'issue d'une période initiale de 90 jours, du certificat que les ONG reçoivent à leur enregistrement)¹¹⁶.

Les lois et les pratiques indûment restrictives ont un effet dissuasif dangereux 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 Etats commencent par mettre en place un cadre juridique qui facilite l'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.

112. Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe. Voir également les *Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association* de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, principe 7 (<http://www.osce.org/odihr/132371>).

113. *Tebieti Mühafize et Israfilov*, requête n° 37083/03, 8 octobre 2009.

114. *Seyidzade c. Azerbaïdjan*, requête n° 37700/05, paragraphes 31-40, 3 décembre 2009.

115. *Islam-Ittihad Association et autres*, requête n° 5548/05, 13 novembre 2014.

116. CommDH(2014)10, *op. cit.*

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

■ Dans la grande majorité des Etats membres, la législation est conforme aux normes juridiques internationales relatives à l'enregistrement et au fonctionnement des ONG. Toutefois, de plus en plus d'Etats membres ont tendance à adopter une approche plus restrictive de la liberté d'association du fait soit de l'application de la législation en vigueur, soit de

modifications législatives qui annulent les acquis de plusieurs décennies. Dans ces pays, 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 celles qui œuvrent en faveur de la protection et de la promotion des droits de l'homme.

■ Les principaux problèmes cernés ont trait, principalement, à la mise en œuvre du cadre juridique régissant l'enregistrement et le fonctionnement des ONG. 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 Etats membres du Conseil de l'Europe.

■ 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 2062 (2015), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a invité les autorités de l'Azerbaïdjan à :

réviser la loi sur les organisations non gouvernementales (ONG) afin de répondre aux préoccupations exprimées par la Commission de Venise et de créer un environnement propice aux activités de la société civile¹¹⁷.

■ Elle a jugé préoccupant que « les insuffisances de la législation sur les ONG nuisent en effet à la capacité des ONG à mener leurs activités ».

■ En décembre 2014, le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG a publié un avis sur le projet de loi fédérale relative à l'introduction d'amendements à certains textes législatifs de la Fédération de Russie, selon lequel :

les diverses sanctions imposées pour avoir organisé les activités d'une organisation désignée selon ces critères (« indésirable ») et pour y avoir participé manquent de précision dans leur définition et permettront de ce fait à quiconque accusé d'avoir commis

117. Résolution 2062 (2015) de l'APCE sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan, 23 juin 2015.

de telles infractions de prévoir que la condamnation sera une conséquence nécessaire de sa conduite¹¹⁸.

■ Soit les 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*, 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 Convention¹¹⁹.

■ Dans l’affaire *Association des victimes des juges roumains et autres c. Roumanie*, 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 poursuivi¹²⁰.

■ Dans son rapport sur sa visite en Azerbaïdjan, le Commissaire aux droits de l’homme relève 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.

■ Il invite 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 ONG¹²¹.

■ Quelques législations nationales prévoient la radiation générale des ONG, leur dissolution ou leur qualification comme « indésirables » pour des motifs irrecevables¹²². Dans l’affaire *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie*¹²³, la Cour a estimé que le processus de suppression générale de l’enregistrement et le caractère politique du processus d’enregistrement violaient les droits des églises en tant qu’associations.

■ D’autres législations introduisent des exigences administratives excessivement restrictives pour l’enregistrement des ONG en tant que personnes morales. Dans certains cas, des conditions administratives supplémentaires sont imposées à certaines ONG au seul motif de leur activité supposée ou réelle (Hongrie¹²⁴, Azerbaïdjan et Turquie¹²⁵). En ce qui concerne l’Azerbaïdjan, l’Assemblée parlementaire a jugé préoccupant le fait que les « insuffisances de la législation sur les ONG nuisent en effet à la capacité des ONG à mener leurs activités »¹²⁶. De l’avis du Commissaire aux droits de l’homme, les amendements de 2013 ont introduit des exigences administratives supplémentaires en matière d’enregistrement des ONG en tant que personnes morales, de réception et d’utilisation de subventions par les ONG et d’obligations de déclaration à l’Etat¹²⁷.

■ Les ONG rencontrent des obstacles pour mener leurs activités, tels l’inscription dans le droit d’infractions passibles de lourdes amendes, la suspension de leur numéro fiscal ou le gel de leurs comptes bancaires et de leurs actifs, notamment en cas de non-soumission des informations nécessaires à l’immatriculation des personnes morales ou en cas d’activité en l’absence d’enregistrement (Azerbaïdjan). Le Commissaire aux droits de l’homme a relevé que les amendements de 2013 introduisaient de nouvelles infractions passibles d’amendes, notamment en cas de non-soumission des informations nécessaires à l’immatriculation des personnes morales ou en cas d’activité en l’absence d’enregistrement¹²⁸.

■ 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

118. 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.

119. Requête n° 1295/10, 9 juillet 2015. Voir également APCE, Doc. 13864 sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l’homme, paragraphes 168-173, 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.

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

121. Voir CommDH(2013)14, *op. cit.* En ce qui concerne la question de l’enregistrement, la Commission de Venise observe, dans son Avis n° 636/2011 sur la compatibilité de la législation de la République d’Azerbaïdjan relative aux organisations non gouvernementales avec les normes relatives aux droits de l’homme (CDL-AD(2011)035), que les modifications du système ont encore alourdi une procédure déjà longue et complexe. Voir également Conseil d’experts sur le droit en matière d’ONG, Avis relatif à la loi de l’Azerbaïdjan sur les ONG telle que modifiée en 2009 et en 2013 et son application, OING Conf/Exp (2014) 1.

122. 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.

123. *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie* (requête n° 70945/11 et huit autres).

124. Voir la 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.

125. APCE, Doc. 13940, *op. cit.*, paragraphes 48-51.

126. Résolution 2062 (2015) de l’APCE, *op. cit.*

127. CommDH(2014)10, *op. cit.* Voir également Conseil d’experts sur le droit en matière d’ONG, OING Conf/Exp (2014) 1, *op. cit.*

128. CommDH(2014)10, *op. cit.*

entravent leur fonctionnement (Hongrie¹²⁹, Fédération de Russie¹³⁰, Turquie¹³¹).

■ Dans son rapport sur sa visite en Azerbaïdjan¹³², le Commissaire aux droits de l'homme fait référence à l'Avis n° 636/2011¹³³ de la Commission de Venise, où la Commission juge problématique l'obligation découlant des modifications de 2009 voulant que les ONG internationales ouvrent des bureaux et aient des représentants locaux, et les fassent enregistrer.

■ Une définition excessivement large de l'expression « activité politique » dans la législation¹³⁴ restreint la capacité des ONG à mener des activités visant à exprimer des opinions, à orienter des politiques ou à influencer les processus décisionnels (Fédération de Russie¹³⁵).

■ La Fédération de Russie¹³⁶ et l'Azerbaïdjan¹³⁷ ont adopté des mesures spécifiques qui font une distinction indue entre ONG nationales et ONG étrangères/internationales. 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 adhérer¹³⁸. Sur 42 Etats 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 collective¹³⁹.

■ Absence d'environnement favorable : les ONG ont du mal à mener des activités considérées comme politiquement tendancieuses ou politisées et sont stigmatisées par les pouvoirs publics.

■ Dans son rapport sur sa visite en Azerbaïdjan, le Commissaire se dit préoccupé par les discours politiques qui vont souvent de pair avec l'adoption de lois restrictives, à l'instar des amendements de 2013 à la loi sur les ONG, à la loi sur les subventions et au code des infractions administratives, qui ont encore restreint les activités des ONG¹⁴⁰.

■ Les ONG 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 relève 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'Etat, seront réticents à coopérer avec elles, en particulier dans les discussions relatives à d'éventuels changements de législation ou de politique des pouvoirs publics¹⁴¹.

■ Certaines organisations qui expriment leur désaccord ou des critiques à l'égard des autorités sont stigmatisées ou subissent des manœuvres d'intimidation (législation excessivement restrictive, recours à la détention provisoire pour réduire au silence ceux qui expriment des opinions divergentes, poursuites pénales, mesures de rétorsion contre les personnes qui fournissent des informations aux organismes internationaux des droits de l'homme, etc.).

129. CommDH(2014)16, *op. cit.*

130. Voir les Avis nos 716-717/2013 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 également APCE, Doc. 13940, *op. cit.*, paragraphe 10.

131. *Ibid.*, paragraphes 48-51.

132. CommDH(2013)14, *op. cit.* Voir également Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, OING Conf/Exp (2014) 1, *op. cit.*, Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, OING Conf/Exp (2011) 2 (Avis sur les modifications de 2009 à la loi de l'Azerbaïdjan sur les ONG et leur application), paragraphes 137 et 140, et APCE, Doc. 13940, *op. cit.*, paragraphe 10.

133. CDL-AD(2011)035, *op. cit.*

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

135. Commission de Venise, CDL-AD(2014)025, *op. cit.* Voir également l'avis du Commissaire aux droits de l'homme sur la législation de la Fédération de Russie relative aux organisations non commerciales au regard des normes du Conseil de l'Europe, CommDH(2013)15, 15 juillet 2013, en particulier sur la loi fédérale n° 121-FZ portant amendement à certains textes législatifs de la Fédération de Russie concernant la réglementation des activités des organisations non commerciales exerçant les fonctions d'agent étranger. Voir également l'avis du Commissaire aux droits de l'homme sur la législation et la pratique relatives aux organisations non commerciales en Fédération de Russie au regard des normes du Conseil de l'Europe : mise à jour, CommDH(2015)17, 20 juillet 2015.

136. 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.*

137. Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, OING Conf/Exp (2011) 2, *op. cit.* Voir également OING Conf/Exp (2014) 1, *op. cit.*, et Commissaire aux droits de l'homme, CommDH(2015)17, *op. cit.*

138. *Matelly c. France*, requête n° 10609/10, 2 octobre 2014. Voir également *Adefdromil c. France*, requête n° 32191/09, 2 octobre 2014.

139. *Matelly c. France*, *op. cit.*, paragraphe 35.

140. Voir CommDH(2013)14, *op. cit.* Voir également les deuxième et troisième Avis du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales sur l'Azerbaïdjan (adoptés respectivement le 9 novembre 2007, ACFC/OP/II(2007)007, paragraphes 68 et 69, et le 10 octobre 2012, ACFC/OP/III(2012)005, paragraphes 66 et 67). Voir également OING Conf/Exp (2014) 1, *op. cit.* Voir en outre APCE, Doc. 13940, *op. cit.*

141. Commission de Venise, CDL-AD(2014)025, *op. cit.* Voir également APCE, Doc. 13940, *op. cit.*, paragraphe 10.

■ Dans sa Résolution 2062 (2015), l'Assemblée parlementaire :

condamne 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 se déclare également :

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 critiques¹⁴².

■ Dans sa Résolution 2078 (2015), l'Assemblée parlementaire appelle 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'Europe¹⁴³.

142. 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 en outre APCE, Doc. 13940, *op. cit.*

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

Renforcement de la protection des défenseurs des droits de l'homme au Conseil de l'Europe

Les défenseurs des droits de l'homme jouent un rôle essentiel dans les sociétés démocratiques car ils contribuent à faire avancer, à promouvoir et à protéger les droits civils, politiques, économiques et sociaux dans les Etats membres. La nature même de leurs activités fait qu'ils sont confrontés à des risques et à des obstacles particuliers et sont souvent la cible d'actes illicites, notamment de menaces à leur sécurité personnelle. Pour pouvoir mener à bien leur mission de défense des droits de l'homme, ils doivent bénéficier d'une protection effective.

Soutenir le travail des défenseurs des droits de l'homme est au cœur du mandat du Commissaire aux droits de l'homme. Les défenseurs des droits de l'homme sont également des interlocuteurs et des partenaires importants pour de nombreuses institutions du Conseil de l'Europe, notamment l'Assemblée parlementaire et les mécanismes de suivi.

La protection des défenseurs des droits de l'homme figure parmi les priorités du Conseil de l'Europe, car leur situation montre des signes de dégradation et ils subissent de graves attaques. Le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire ont demandé la mise en place d'un mécanisme visant à protéger davantage les défenseurs des droits de l'homme contre les actes de représailles et d'intimidation du fait de l'Etat et d'autres acteurs.

Ce mécanisme devrait renforcer la capacité du Conseil de l'Europe à réagir en cas d'actes de représailles contre des défenseurs des droits de l'homme et permettre de mieux coordonner les mesures correctives et préventives prises par l'Organisation pour y répondre.

En priorité, il devrait se concentrer sur les actes de représailles subis par les défenseurs des droits de l'homme du fait de leur relation avec le Conseil de l'Europe, ses représentants et ses organes. Du point de vue du Conseil de l'Europe, ces actes sont particulièrement graves et nécessitent la plus grande vigilance.

L'objectif est de rendre public un nombre réduit d'affaires pour se concentrer sur des cas particuliers, ce qui permettra d'accroître leur visibilité et d'améliorer les chances d'adopter des mesures correctives et préventives efficaces.

Par ailleurs, limiter le nombre d'incidents signalés facilitera le processus de vérification et, partant, renforcera l'autorité, la crédibilité et l'efficacité du nouveau mécanisme.

Les signalements d'actes de représailles seront filtrés selon des critères objectifs – l'existence d'une relation avec le Conseil de l'Europe (saisine de la Cour européenne des droits de l'homme, participation à une manifestation du Conseil de l'Europe, etc.), les circonstances précises de l'incident supposé constituer un acte de représailles et le temps écoulé entre l'événement à l'origine des représailles et l'incident (par exemple deux ans au maximum).

Les actes de représailles signalés seront traités conformément à une procédure simple et structurée, avec des étapes précises et des calendriers définis et connus au préalable. Les Etats membres concernés seront informés des incidents signalés et devront apporter une réponse en la matière ; au final, le Comité des Ministres sera informé des incidents par le Secrétaire Général, qui transmettra également, le cas échéant, des recommandations d'action.

Ce mécanisme ne nécessitera pas de ressources importantes, ni la création de nouvelles instances. Il suffira de désigner, au sein du Secrétariat, un point de contact chargé de recevoir, de filtrer et de traiter les signalements en fonction des critères objectifs prédéfinis.

Toutefois, ce n'est pas parce qu'on se concentre sur un nombre limité d'affaires que l'on doit délaissier les autres incidents de représailles ou d'intimidation visant des défenseurs des droits de l'homme. Il est donc capital de renforcer le dialogue intra et interinstitutionnel sur ces questions, en s'appuyant sur les rapports du Commissaire aux droits de l'homme, comme le recommande également l'Assemblée parlementaire, tout en renforçant la capacité de la Cour pour lui permettre de traiter rapidement les affaires les plus urgentes.

PROPOSITIONS D'ACTION ET RECOMMANDATIONS

LIBERTÉ DE RÉUNION

- ▶ **Cibler la coopération bilatérale avec les Etats membres, notamment dans le cadre de plans d'action et de projets de coopération, en vue de :**
 - veiller à ce que les obligations de déclaration pour les réunions pacifiques ne soient pas interprétées ni appliquées par les autorités comme s'il s'agissait d'une obligation d'autorisation. Offrir une assistance, y compris par la formation, afin de promouvoir l'exercice de la liberté de réunion et d'association. Diffuser des informations sur les bonnes pratiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe ;
 - veiller à ce que le recours à la force pour disperser des manifestations publiques demeure une mesure exceptionnelle. Offrir une assistance, y compris par la formation, aux pays où des problèmes sont survenus, afin de s'assurer que les services répressifs reçoivent les instructions appropriées et les appliquent dûment.

LIBERTÉ D'ASSOCIATION

- ▶ **Demander, avant la fin 2016, la réalisation d'une étude des normes applicables au financement étranger des ONG dans les Etats membres. Selon les conclusions de cette étude, envisager la nécessité d'élaborer de nouvelles lignes directrices du Comité des Ministres.**
- ▶ **Cibler la coopération bilatérale avec les Etats membres, notamment dans le cadre de plans d'action et de projets de coopération, en vue :**
 - d'aligner la législation, la réglementation et la pratique en matière d'exercice de la liberté d'association (notamment les obligations d'enregistrement) sur les normes du Conseil de l'Europe ;
 - de veiller à éviter toutes tracasseries inutiles aux ONG (sanctions disproportionnées, obligations de déclaration excessives, discrimination) en ce qui concerne leur fonctionnement ;
 - de veiller à ce que des mécanismes de plainte et de recours effectifs soient disponibles.

PROTECTION DES DÉFENSEURS DES DROITS DE L'HOMME

- ▶ **Etablir, sous l'autorité du Secrétaire Général, un mécanisme de renforcement de la protection des défenseurs des droits de l'homme. Ce nouveau mécanisme se concentrera sur les actes de représailles subis par les défenseurs des droits de l'homme du fait de leur relation avec le Conseil de l'Europe.**
- ▶ **Renforcer le dialogue interinstitutionnel sur la question des défenseurs des droits de l'homme et renforcer la capacité de la Cour à traiter rapidement les affaires les plus urgentes.**

CHAPITRE 4

INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES



INTRODUCTION

Chapitre 4 – Institutions démocratiques

Il n'existe pas de modèle unique de système politique démocratique. En revanche, les principes fondamentaux qui régissent le fonctionnement des institutions d'un Etat démocratique – et les relations entre ces institutions – sont bien connus. Ils ont été décrits en détail et codifiés dans les travaux des organes du Conseil de l'Europe, notamment dans les recommandations et les avis de la Commission de Venise. C'est pourquoi, dès que des doutes apparaissent quant à la manière dont sont appliqués, dans des situations spécifiques, les principes fondamentaux de la démocratie dans leur pays, les gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe sont vivement encouragés à solliciter, à faire respecter et à mettre en œuvre les avis de la Commission de Venise.

La démocratie requiert des compétences démocratiques de la part, non seulement, de la classe politique, mais aussi des administrations, de la société civile, des médias, du monde des affaires, etc. Il faut aussi que les membres de l'électorat et les citoyens en général, y compris ceux qui sont trop jeunes pour voter, aient la capacité de comprendre et de participer activement à la démocratie. Toutes ces questions seront examinées dans le chapitre relatif aux sociétés inclusives et à la citoyenneté démocratique.

Enfin, la démocratie requiert de la volonté politique. Elle ne tombe pas du ciel et ne peut être imposée de l'extérieur. Elle a besoin de la volonté des citoyens et d'un système politique qui leur permet d'assurer que leur volonté est respectée par les responsables politiques. La volonté politique et la culture politique sont nécessaires au bon fonctionnement des institutions démocratiques pour empêcher qu'elles soient utilisées à des fins abusives, mal interprétées ou subverties pour atteindre des objectifs incompatibles avec une démocratie authentique et effective. Les principales difficultés rencontrées à cet égard, et ce, dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe au cours de l'année passée, étaient liées au respect de la séparation entre les trois branches du pouvoir, ainsi qu'aux risques d'utilisation abusive des majorités au parlement, afin de réécrire les dispositions constitutionnelles et législatives d'une manière qui pose question quant à leur respect des normes du Conseil de l'Europe.

Cette année, le chapitre sur les institutions démocratiques définit plus clairement, sur la base des normes et des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe, les critères d'évaluation des principaux éléments caractérisant lesdites institutions, à savoir : des élections libres et équitables, une séparation verticale des pouvoirs, la bonne gouvernance et le fonctionnement des institutions démocratiques. Ce dernier aspect est plus difficile à évaluer de manière quantitative, dans la mesure où il n'existe pas de normes générales ou de mécanismes de suivi pouvant être utilisés à cet effet.

Le paramètre « fonctionnement des institutions démocratiques » a été enrichi de nouveaux critères d'évaluation (à savoir l'existence d'un processus politique ouvert et de nouvelles formes de participation politique), afin d'inciter à tenir compte de la nature dynamique et évolutive des démocraties européennes et de leurs formes d'expression.

S'il reste très difficile de mesurer les performances des Etats membres dans ces domaines, en l'absence de définition codifiée et complète de la démocratie et de mécanismes de suivi en la matière, certaines tendances se dessinent et sont exposées dans le présent rapport.

Les conclusions des rapports d'observation des élections révèlent que les élections qui se sont déroulées en 2015 sur le territoire couvert par le Conseil de l'Europe ont été, en général, concurrentielles et respectueuses des processus démocratiques, même si de nombreux problèmes ont été signalés concernant l'accès inéquitable des partis politiques aux médias, le manque d'indépendance des journalistes, des cas d'intimidation de ceux-ci, la transparence de la propriété des médias et le déséquilibre de la couverture médiatique.

Dans certains Etats membres, l'efficacité des parlements est affaiblie par le manque de pluralisme de la représentation, qui empêche de mener des débats dignes de ce nom lors de l'examen de textes de lois décisifs, ces derniers étant finalement adoptés avec l'appui unanime ou quasi unanime du parlement.

■ Dans certains pays, les majorités parlementaires introduisent des changements dans des domaines clés à un rythme extrêmement rapide, sans qu'un véritable débat politique puisse avoir lieu avec les partis d'opposition.

■ La principale recommandation de ce chapitre est de demander aux Etats membres de solliciter, de faire respecter et de mettre en œuvre les recommandations du Conseil de l'Europe sur les questions touchant à la séparation des pouvoirs et au fonctionnement des

institutions démocratiques, et plus particulièrement sur les questions liées à la justice constitutionnelle, aux lois régissant le système judiciaire, à la législation électorale ou à la législation concernant des aspects spécifiques des droits de l'homme et les droits des minorités. Dans la plupart des cas, des solutions satisfaisantes et conformes aux normes du Conseil de l'Europe peuvent être rapidement trouvées, à condition qu'il existe une volonté et une culture politiques suffisantes, de tous les côtés.

ÉLECTIONS LIBRES ET ÉQUITABLES

Chapitre 4 – Institutions démocratiques

Les élections libres et équitables sont le mécanisme qui permet de désigner des gouvernements légitimes. Elles ne représentent pas seulement le point culminant d'un processus politique participatif, mais structurent également le débat démocratique. Elles donnent aux partis politiques l'occasion de présenter des visions diverses pour leur société, dans une véritable compétition d'idées.

■ En vertu de l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, les Etats membres du Conseil de l'Europe « s'engagent à organiser, à intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ».

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ 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, au moins annuelles ; l'inscription des électeurs est régie par une procédure administrative ou judiciaire et l'enregistrement des candidats 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 public 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 – en particulier, ils ne sont pas soumis à des menaces de violence

dans les bureaux de vote. Le décompte est transparent et les résultats proclamés correspondent aux voix exprimées.

- ▶ 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 assemblées locales sont élus au suffrage direct.
- ▶ Régularité : les élections sont organisées à intervalles réguliers.
- ▶ Droit électoral : les règles régissant les élections ont au moins le rang de loi et les éléments fondamentaux du droit électoral ne peuvent pas être modifiés moins d'un an avant une élection.
- ▶ Organes électoraux : un organe impartial est chargé de l'organisation du scrutin et les commissions électorales centrales sont indépendantes.

CONCLUSIONS

■ D'après les conclusions des rapports d'observation des élections publiés à la suite des principales missions internationales d'observation électorale menées par des organisations et institutions telles que l'OSCE/BIDDH, l'APCE, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et le Parlement européen, les élections tenues en 2015 sur le territoire couvert par le Conseil de l'Europe se sont avérées globalement concurrentielles et respectueuses des processus démocratiques. Certaines améliorations ont été observées, notamment en ce qui concerne le professionnalisme de l'administration électorale, le climat concurrentiel des campagnes, l'augmentation du taux de participation, la légère hausse du nombre de femmes élues aux

élections législatives et locales en Albanie¹⁴⁴ et en République de Moldova¹⁴⁵, et le rôle accru joué par les observateurs internes en République de Moldova.

■ En Azerbaïdjan, l'OSCE/BIDDH a décidé d'annuler sa mission d'observation en raison des restrictions imposées par les autorités, ce qui a limité la portée de la mission d'observation électorale de l'APCE, notamment son évaluation de la période préélectorale¹⁴⁶. La violation de la réglementation relative à l'observation des élections soulève des inquiétudes quant à l'équité du processus électoral dans ce pays. En Turquie, l'observation des élections a continué d'être entravée par le statut incertain des observateurs nationaux, un processus d'accréditation inutilement difficile et les restrictions d'accès aux informations concernant toutes les étapes du processus électoral et aux bureaux de vote¹⁴⁷.

■ L'accès inéquitable des partis politiques aux médias, le manque d'indépendance des journalistes, les intimidations de ces derniers, le manque de transparence dans la propriété des médias et le déséquilibre de la couverture médiatique ont porté atteinte au principe d'égalité de suffrage et sont demeurés des sujets de préoccupation en Albanie¹⁴⁸, en Azerbaïdjan¹⁴⁹, en République de Moldova¹⁵⁰, en Ukraine¹⁵¹ et en Turquie¹⁵². Des violences politiques, sous forme d'attaques verbales ou physiques contre des candidats et des partis politiques, ont été observées en Turquie¹⁵³ et en Ukraine¹⁵⁴.

■ Les modifications apportées à la législation électorale moins d'un an avant les élections et la complexité du cadre juridique ont sapé la confiance dans le processus électoral en Ukraine¹⁵⁵.

144. Groupe de rapporteurs sur la démocratie (GR-DEM) du Comité des Ministres, Rapport sur la mise en œuvre du programme d'assistance préélectorale en vue des élections locales de 2015 en Albanie, présenté au Comité des Ministres le 6 novembre 2015.

145. GR-DEM, Rapport d'activité sur le programme d'assistance préélectorale en République de Moldova en vue des élections locales de 2015, présenté au Comité des Ministres le 6 novembre 2015.

146. APCE, Doc. 13923 sur l'observation des élections législatives en Azerbaïdjan (1^{er} novembre 2015), <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?fileid=22269&lang=FR&search=MWVylG5vdmVtYnJlIDlwMTU=>

147. Mission internationale d'observation électorale (MIOE) OSCE/BIDDH-OSCE/AP-APCE, Déclaration sur les constatations et conclusions préliminaires concernant les élections législatives anticipées en Turquie, 2 novembre 2015, disponible à l'adresse : <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-FR.asp?newsid=5857&lang=1&cat=>

148. Congrès; Observation des élections locales en Albanie; CPL/2015(29)Final, 21 octobre 2015 (voir [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CPL/2015\(29\)2FINAL&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CPL/2015(29)2FINAL&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true)).

149. APCE, Doc. 13923, *op. cit.*

150. Congrès; Observation des élections locales en République de Moldova; CPL/2015(29)Final, 21 octobre 2015 (voir <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2364079&direct=true>).

151. MIOE OSCE/BIDDH – Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe – Parlement européen, Déclaration sur les constatations et conclusions préliminaires concernant les élections locales en Ukraine, 26 octobre 2015.

152. MIOE OSCE/BIDDH-OSCE/AP-APCE, Déclaration sur les constatations et conclusions préliminaires concernant les élections législatives anticipées en Turquie, *op. cit.*

153. MIOE OSCE/BIDDH-OSCE/AP-APCE, Déclaration sur les constatations et conclusions préliminaires concernant les élections législatives anticipées en Turquie, *op. cit.*

154. MIOE OSCE/BIDDH – Congrès des pouvoirs locaux et régionaux – Parlement européen, Déclaration sur les constatations et conclusions préliminaires concernant les élections locales en Ukraine, *op. cit.*

155. MIOE OSCE/BIDDH – Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe – Parlement européen, Déclaration sur les constatations et conclusions préliminaires concernant les élections locales en Ukraine, *op. cit.*

FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES

Chapitre 4 – Institutions démocratiques

La sécurité démocratique requiert des institutions performantes et exemptes de corruption, consacrées par la Loi fondamentale ou la Constitution des pays et respectueuses des normes et des principes internationaux.

■ Le premier principe – la séparation des pouvoirs – est une composante essentielle d'un gouvernement démocratique. Elle empêche la concentration des pouvoirs entre les mains de l'exécutif. La condition essentielle à respecter pour satisfaire à ce critère est l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif. L'application du principe de séparation des pouvoirs dépend du régime politique, d'où la difficulté d'établir des comparaisons significatives. Le problème le plus fréquemment rencontré est l'utilisation excessive du pouvoir législatif par l'exécutif. Le pouvoir normatif de l'exécutif devrait être limité à des cas d'urgence dûment justifiés ou faire l'objet d'une autorisation spécifique du corps législatif, prévue par la Constitution.

■ S'agissant du second principe – le rôle parlementaire de l'opposition – il n'existe pas de modèle européen commun, et il n'y en a pas besoin. L'essentiel est que les conditions juridiques indispensables à l'existence d'une opposition parlementaire effective soient protégées de telle sorte que celle-ci ne puisse pas être ignorée ou écartée à la majorité simple. Le droit de l'opposition de contrôler l'action du gouvernement, d'examiner le travail des autres institutions clés, d'engager le processus législatif et d'y participer, et de prendre part au fonctionnement du parlement doit être protégé.

■ Le fait de disposer d'une large majorité ne dégage 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 plus, cette majorité devrait résister à la tentation de vouloir changer les « règles du jeu » simplement pour préserver ou renforcer sa position. Les gouvernements devraient respecter l'Etat de droit.

■ Pour assurer une pleine participation au processus politique, celle-ci doit pouvoir prendre différentes formes, parallèlement aux partis politiques traditionnels : consultations en ligne, pétitions, démocratie liquide et autres formes de participation politique en ligne.

■ Si toutes les Constitutions des Etats membres prévoient des institutions démocratiques bien définies et des mécanismes garantissant l'équilibre des pouvoirs, leur fonctionnement peut aller à l'encontre des présupposés de base du droit constitutionnel actuel et des normes internationales, mettant la sécurité démocratique en péril.

■ Cette section vise à repérer et à examiner ces failles en s'appuyant sur différents critères d'évaluation. Si la plupart de ces critères sont indispensables pour identifier ces menaces, il est très difficile de les définir de manière quantitative.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ Le principe de la séparation des pouvoirs est appliqué.
- ▶ Le rôle parlementaire de l'opposition est réglementé.
- ▶ Le processus politique est ouvert.
- ▶ L'Etat de droit est respecté.
- ▶ Différentes formes de participation politique sont en place.

CONCLUSIONS

■ L'interaction entre la majorité et l'opposition au parlement reste un indicateur important du bon fonctionnement des institutions démocratiques en Europe. A cet égard, la situation dans la majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe est globalement satisfaisante et stable. Cependant, des problèmes ont été constatés au cours des dernières années dans certains Etats membres, dysfonctionnements dont le nombre a augmenté pendant la période de référence.

■ L'efficacité des parlements en tant qu'institutions démocratiques dépend de leur capacité à servir de lieu de débat entre les différentes forces politiques. Dans certains Etats membres, cette fonction est affaiblie par le manque de représentation pluraliste, qui empêche de mener des débats dignes de ce nom lors de l'examen de textes de loi décisifs, ces derniers pouvant finalement être adoptés avec l'appui unanime ou quasi unanime du parlement. C'est ce qui s'est, par exemple, produit en Azerbaïdjan et dans la Fédération de Russie¹⁵⁶.

■ La situation est devenue préoccupante en Pologne, où la majorité parlementaire est en train d'adopter des changements dans des domaines clés à un rythme extrêmement rapide, sans qu'un débat politique sérieux puisse avoir lieu avec les partis de l'opposition. La modification du fonctionnement de la Cour constitutionnelle, par exemple, pose question quant au respect de l'Etat de droit¹⁵⁷. En Hongrie, plusieurs réformes constitutionnelles et autres, soutenues par une majorité des deux tiers au Parlement, ont conduit à un affaiblissement du système d'équilibre des pouvoirs¹⁵⁸.

■ S'agissant des droits et des responsabilités de l'opposition, des progrès ont été constatés. En effet, des mesures constructives ont été prises dans plusieurs pays en vue de mettre fin aux impasses politiques qui entravaient ces dernières années le travail parlementaire. Par exemple, en Albanie, la majorité et l'opposition ont conclu, en décembre 2014, un accord négocié par le Parlement européen, aux termes duquel l'opposition a repris sa participation aux travaux parlementaires¹⁵⁹. Dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », un accord a également été conclu le 15 juillet 2015 entre les principaux partis politiques afin de surmonter la crise politique dans le pays et de procéder à de nouvelles élections en 2016¹⁶⁰.

■ En Arménie, les modifications apportées à la structure constitutionnelle après le référendum de décembre 2015 renforceront le rôle du parlement et pourraient favoriser un processus politique plus ouvert¹⁶¹. Cependant, la culture démocratique et le dialogue avec la société civile ont été jugés encore faibles tout au long de ce processus de réforme capital.

■ En Ukraine, la polarisation du climat politique a empêché la majorité et l'opposition de trouver un accord sur les modifications constitutionnelles qu'il serait nécessaire d'adopter pour faire avancer le pays¹⁶².

156. Résolution 2078(2015) de l'APCE sur l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (octobre 2014-août 2015).

157. Communiqué de presse de la présidence de l'APCE, « Pas de trêve de fin d'année pour les droits de l'homme », 14 décembre 2015, disponible à l'adresse : <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-fr.asp?newsid=5947&lang=1>

158. Doc. 13806 de l'APCE sur la situation en Hongrie après l'adoption de la Résolution 1941 (2013) de l'Assemblée, 8 juin 2015, disponible à l'adresse : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?fileid=21807&lang=FR&search=RG9jLiAxMzgwNnxjYXRIZ29yeV9zdHJfZnl6lkRvY3VtZW50IGRIIHRYXZhaWwifHR5cGVfc3RyX2ZyOjJhcHBvcnQ=>

159. Voir l'accord à l'adresse : <http://www.zgjedhje.al/uploads/File/2014-2015/CDO-InterimMonitoringReport-LocalElections2015-30March2015.pdf>

160. « Accord de Skopje », 15 juillet 2015, source : http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5372_en.htm.

161. Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), Respect des obligations et engagements de l'Arménie, AS/Mon(2015)28 rev., 15 septembre 2015; Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Avis n° 812/2015 sur le projet de modification de la loi relative aux défenseurs des droits de l'homme de la République d'Arménie, CDL-AD(2015)035-f, 26 octobre 2015.

162. Commission de suivi de l'APCE, Respect des obligations et engagements de l'Ukraine, AS/Mon(2015)21, 18 juin 2015.

SÉPARATION VERTICALE DES POUVOIRS

Chapitre 4 – Institutions démocratiques

Une répartition équilibrée des pouvoirs à tous les niveaux de gouvernement est absolument nécessaire pour toute société démocratique. La séparation verticale des pouvoirs est une composante essentielle du système d'équilibre des pouvoirs et permet de réduire la corruption, tout en amenant 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

■ Le Conseil de l'Europe est l'auteur du seul traité international existant dans le domaine de l'autonomie locale, à savoir la Charte européenne de l'autonomie locale (la Charte). Les principales obligations que contractent les Etats lorsqu'ils ratifient la Charte forment un ensemble d'indicateurs dans ce domaine.

- ▶ Le principe de l'autonomie locale est reconnu 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 des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi ; elles 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 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 avec d'autres pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.
- ▶ Les collectivités locales disposent d'un droit de recours juridictionnel.

CONCLUSIONS

■ La situation des collectivités locales et régionales s'est indubitablement améliorée au cours des dernières décennies. De nombreux pays ont mené ou mènent actuellement de vastes réformes de décentralisation. Cette tendance s'est poursuivie en 2015, notamment en Europe centrale et orientale. Cependant, dans certains pays, notamment à la suite des crises financières et économiques, des mesures ont été prises pour limiter l'autonomie, notamment financière, des collectivités locales et régionales.

■ Plusieurs Etats ont mis en œuvre, ou envisagent de mettre en œuvre, des réformes de consolidation territoriale à divers niveaux 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. En 2015, des fusions ont été opérées en Albanie, au niveau des collectivités locales, et en France, au niveau des régions (il convient de noter que les collectivités concernées des deux pays ont contesté ces initiatives gouvernementales devant les plus hautes juridictions, sur la base de l'article 5 de la charte demandant que les gouvernements procèdent à des consultations). L'Arménie et l'Ukraine ont engagé des réformes visant à la fois à fusionner des collectivités locales et à encourager la coopération entre celles-ci.

■ Le gouvernement régional joue un rôle important dans bon nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe, en particulier les plus grands. Les demandes en faveur d'une régionalisation plus poussée devraient être traitées en s'inspirant des principes de bonne gouvernance démocratique (voir chapitre 4 ci-après). Pour trouver une solution acceptable, la première étape devrait être d'engager un dialogue ouvert avec les régions et les représentants des collectivités concernées. Un transfert supplémentaire de compétences et de ressources aux collectivités régionales, éventuellement suivant un modèle asymétrique, pourrait être une solution aux problèmes qui se posent dans certains pays (par exemple en Ukraine).

■ Sous l'effet des crises financières et économiques, plusieurs pays européens sont revenus en arrière et ont restreint l'autonomie (notamment financière) des collectivités locales (et parfois régionales). De

nombreux pays ont limité les transferts aux collectivités locales (Grèce, Irlande, Portugal, Espagne, Royaume-Uni) et certains ont remplacé leurs propres taxes locales par des transferts (par exemple en France pour la taxe professionnelle), supprimé la part locale de certains impôts partagés (Roumanie), créé l'obligation pour les collectivités locales de réaliser des excédents (Bulgarie), réduit considérablement les salaires des personnels locaux (de 15 % en Estonie et en Lettonie, de 25 % en Roumanie), gelé les embauches ou plafonné le nombre d'employés locaux (Roumanie et Serbie) ou diminué la rémunération et les indemnités des élus locaux (Hongrie et République slovaque). Si la discipline financière est une composante de la bonne gouvernance à tous les niveaux, les crises ne devraient pas servir de prétexte pour contrecarrer le mouvement de réforme qui vise très utilement à rapprocher la prise de décision et les services du citoyen.

BONNE GOUVERNANCE

Chapitre 4 – Institutions démocratiques

Une société démocratiquement solide s'appuie sur des institutions bien « gouvernées ». Les critères de bonne gouvernance évaluent le fonctionnement des structures au regard des principes d'ouverture et de transparence, d'innovation, d'obligation de rendre des comptes, d'efficacité et d'efficience, d'éthique et de contrôle des conflits d'intérêts, et enfin, de réactivité dans la prise en compte des droits et des besoins des citoyens. En 2008, le Conseil de l'Europe a adopté les 12 principes de bonne gouvernance au niveau local, qui offrent une base pour évaluer les performances des institutions publiques¹⁶³. En 2015, à partir de ces principes et des informations disponibles, la Hertie School of Governance a élaboré l'Indice de bonne gouvernance du Conseil de l'Europe.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

Les 12 principes de bonne gouvernance prévoient :

- ▶ Une représentation et une participation justes : les citoyens sont placés au cœur de l'action publique et ont leur mot à dire dans la prise de décision ; 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.
- ▶ L'ouverture et la 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.
- ▶ L'innovation et l'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.

- ▶ L'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.
- ▶ Un comportement éthique : l'intérêt général est placé au-dessus des intérêts individuels ; il existe des mesures efficaces pour prévenir et combattre la corruption.
- ▶ La 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.
- ▶ L'efficacité et l'efficience : 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.
- ▶ Une 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.
- ▶ La pérennité et l'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'assurer la pérennité de celles-ci.
- ▶ Des compétences et des capacités : les agents publics sont encouragés à améliorer leurs compétences professionnelles et leurs performances ; des mesures et des procédures pratiques visent à transformer les compétences en capacités afin d'obtenir de meilleurs résultats.

163. Les 12 principes de bonne gouvernance au niveau local et outils de mise en œuvre (source : http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy_innovation/12principles_FR.asp?).

CONCLUSIONS

■ Les performances des Etats membres du Conseil de l'Europe au regard des critères de bonne gouvernance diffèrent considérablement, notamment en ce qui concerne l'éthique, la transparence et l'obligation de rendre des comptes. Ces divergences montrent à quel point il est important que le Conseil de l'Europe promeuve les bonnes pratiques dans ses Etats membres.

■ Des tendances réformistes importantes ont été observées dans la plupart des Etats européens, ces derniers s'efforçant de mobiliser la société civile par des moyens améliorés et innovants, et d'améliorer la transparence et l'éthique publique, en particulier dans l'administration locale. De nombreuses expériences et réformes ont été menées dans les pays nordiques afin de parer à la baisse de confiance des citoyens dans les pouvoirs publics. La mise en place d'une budgétisation participative, de conseils de quartier et de techniques de consultation en ligne, la réglementation des déclarations d'intérêts et des conflits d'intérêts, la publication de documents sous des formats accessibles, l'adoption de codes de déontologie et la création de comités d'éthique sont toutes des réformes qui appartiennent à cette tendance.

■ Dans de nombreux Etats membres, des efforts sont en cours pour améliorer les procédures de consultation publique et la participation des citoyens et de la société civile au moyen des technologies de l'information, et pour simplifier le traitement et la réponse à ce type d'initiatives spontanées. Les pays Baltes, en particulier l'Estonie, apparaissent comme les chefs de file de cette tendance. Bon nombre de ces efforts sont dirigés vers les jeunes générations. La participation des jeunes au processus politique est un autre domaine dans lequel certains pays obtiennent des résultats très encourageants, grâce à des mesures comme l'abaissement de l'âge minimal pour voter et pour se présenter aux élections.

■ Une autre tendance réformiste importante a été observée dans le domaine des finances publiques, compte tenu de la situation actuelle dans les pays européens. Afin d'améliorer l'utilisation des ressources financières de l'administration publique, des mécanismes de gestion des ressources humaines plus

efficaces et des dispositifs modernes de gestion des performances ont été mis en place dans les services publics. Les pays nordiques, le Royaume-Uni et les Pays-Bas, par exemple, ont une expérience importante en la matière, dont le Conseil de l'Europe tire parti dans ses projets de coopération.

■ Une amélioration de la qualité et de l'efficacité des ressources humaines a été constatée dans plusieurs pays, notamment en Europe centrale et orientale. Ces progrès ont été obtenus grâce à l'adoption de procédures de recrutement transparentes, à la stabilisation de la fonction publique, à l'instauration de systèmes d'avancement au mérite et à l'évaluation des performances.

■ Les efforts doivent notamment se poursuivre dans le domaine de la lutte contre la corruption dans l'administration publique, y compris au niveau local, comme indiqué dans l'Indice de bonne gouvernance du Conseil de l'Europe (voir plus haut). Dans certains pays, le cadre juridique applicable aux agents publics a été étendu afin d'y inclure des dispositions sur la prévention et la gestion des conflits d'intérêts, les déclarations de patrimoine, la création d'organismes de surveillance indépendants, le respect strict des codes de conduite et la protection des lanceurs d'alerte.

■ Les gouvernements de plusieurs Etats membres donnent également accès à davantage d'informations et ont adopté des politiques de libre accès aux données: ils mettent ainsi à disposition du public des informations sur le recrutement, les contrats et les aides aux entreprises privées ou aux particuliers. Ces mesures ne peuvent qu'améliorer la transparence et contribuer à la légitimité démocratique de la gouvernance.

■ Dans un certain nombre d'Etats membres, la mise en œuvre de réformes et/ou d'investissements majeurs, notamment le lancement de projets d'infrastructures, a suscité d'importantes tensions en raison de l'opposition persistante ou sous-estimée de la population. La Grèce a dû faire face à la situation créée par des décennies de politiques publiques ignorant les principes de « saine gestion financière » et de « durabilité et d'orientation à long terme ». Ces réformes sont difficiles aussi bien pour la population que pour les gouvernements, mais devront être poursuivies.

PROPOSITIONS D'ACTION ET RECOMMANDATIONS

Chapitre 4 – Institutions démocratiques

SÉPARATION DES POUVOIRS ET FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES

- ▶ Demander aux Etats membres de solliciter, de faire respecter et de mettre en œuvre les avis de la Commission de Venise sur les questions touchant à la séparation des pouvoirs et au fonctionnement des institutions démocratiques, et plus particulièrement sur les questions liées à la justice constitutionnelle, aux lois régissant le système judiciaire, à la législation électorale ou à la législation concernant des aspects spécifiques des droits de l'homme et les droits des minorités.

PROCESSUS POLITIQUE

- ▶ Elaborer des lignes directrices du Conseil de l'Europe sur le rôle et la responsabilité de la majorité politique et son interaction avec l'opposition.

ÉLECTIONS LIBRES ET ÉQUITABLES

- ▶ Axer les activités bilatérales avec les Etats membres, notamment au moyen de plans d'action et de projets de coopération, sur les objectifs suivants :
 - garantir l'exactitude et la mise à jour régulière des listes électorales ;
 - prendre de nouvelles mesures juridiques et pratiques pour assurer aux candidats aux élections des conditions égales et équitables, notamment en réglementant le financement des partis politiques et des campagnes électorales pour parvenir à un financement transparent, un plafonnement des dépenses, la définition de règles claires concernant l'établissement des états financiers et un contrôle global ;
 - renforcer les capacités des observateurs nationaux des élections.

CHAPITRE 5

SOCIÉTÉS INCLUSIVES



INTRODUCTION

Chapitre 5 – Sociétés inclusives

Créer des sociétés inclusives suppose de mettre en œuvre des approches aux multiples facettes et coordonnées. Un tel objectif ne peut être atteint que si tous les membres de la société jouissent d'un égal accès aux droits fondamentaux, comprenant les droits économiques et sociaux. Il n'y a d'Europe démocratiquement sûre que dans des sociétés où les droits susmentionnés sont garantis et où les citoyens, quels que soient leur origine et l'endroit où ils se trouvent, peuvent les exercer. Ce concept était déjà esquissé dans le rapport précédent. Toutefois, les événements qui ont marqué les sociétés européennes en 2015, notamment les attentats terroristes, et l'augmentation considérable du nombre de migrants et de réfugiés qui tentent de gagner le continent européen, confirment la nécessité d'apporter des réponses sur le long terme pour construire des sociétés inclusives, seul moyen de préserver la sécurité démocratique.

■ Ce chapitre porte sur les obligations souscrites par les Etats membres dans certains domaines : droits sociaux (tels que protégés par la Charte sociale européenne révisée), non-discrimination, intégration des migrants, politiques de jeunesse, éducation à la citoyenneté démocratique et culture de la démocratie.

■ Les événements des douze derniers mois doivent nous amener à envisager les paramètres et les critères utilisés dans les précédents rapports sous un nouvel angle. On trouvera dans ce rapport un nouveau paramètre spécialement axé sur l'intégration des migrants.

■ La mise en œuvre des recommandations formulées dans les précédents rapports suit également son cours. En 2016, un instrument sera élaboré afin de codifier les normes internationales en vigueur relatives aux conditions de rétention des migrants dans les centres de rétention administrative de tous les Etats membres. Une analyse sur les aspects juridiques et pratiques des questions relatives aux droits de l'homme des migrants, en particulier celle des alternatives efficaces à leur détention, est également en cours de préparation.

■ L'ECRI a adopté une nouvelle recommandation de politique générale sur la protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination. Dans le cadre de sa nouvelle Stratégie sur les droits de l'enfant, le Conseil de l'Europe aidera les Etats membres à adopter une approche coordonnée fondée sur les droits de l'enfant. Une attention spéciale sera accordée

à la situation des enfants migrants non accompagnés et aux liens entre migration et traite des enfants¹⁶⁴.

■ Le Plan d'action pour la construction de sociétés inclusives a été lancé, des activités étant menées au sein des Etats membres dans trois domaines – éducation, lutte contre la discrimination et intégration effective¹⁶⁵.

■ Nos sociétés restent confrontées à une pression de plus en plus forte à cause de l'incidence sur le long terme des mesures d'austérité, de l'émergence de la radicalisation et de l'afflux massif de migrants et de réfugiés. Aujourd'hui, environ 232 millions de migrants internationaux vivent dans le monde et si l'on tient compte des enfants nés dans les pays de destination (qu'on appelle la « seconde génération »), les migrants internationaux seraient deux fois plus nombreux d'après les estimations de l'OCDE-ONU. Au plan mondial, le nombre de réfugiés a franchi la barre des 60 millions de personnes. Pour les gouvernements, les difficultés se multiplient au fur et à mesure que les flux internationaux de migrants et de réfugiés prennent de l'ampleur.

■ Ces trente dernières années, les partis xénophobes, les partis profondément conservateurs, voire les partis d'extrême droite, se sont multipliés en Europe et dans le monde. Si la plupart des partis xénophobes n'atteignaient pas, il y a trente ans, le seuil minimal de 5% de l'électorat requis pour participer au gouvernement, les mouvements populistes d'extrême droite représentent aujourd'hui dans certains pays européens une importante partie de l'électorat.

■ Les Etats européens sont confrontés à une autre difficulté majeure qui découle de la menace sécuritaire engendrée par la radicalisation violente : l'extrémisme et le terrorisme. Dans ce contexte, les populations ont tendance à se sentir menacées et à vouloir surprotéger leur bien-être, quitte à ignorer les droits de l'homme.

■ Compte tenu de ces faits préoccupants, il est logique que le chapitre 5 comporte l'ensemble le plus large et le plus ambitieux de recommandations. Ces recommandations s'appuient sur le travail accompli et proposent et présentent – en tenant compte de l'expérience récente – plusieurs initiatives visant à promouvoir la force et la résilience collectives face à des défis et à des menaces qui tendent à créer des divisions, des tensions et des conflits au sein de nos sociétés.

164. Rapport de l'ECRI sur la Grèce, 10 décembre 2014 : « Créer des garanties juridiques, administratives et pratiques permettant aux migrants en situation irrégulière d'exercer leurs droits élémentaires sans risquer l'expulsion, et protéger contre le risque de sanctions pénales les personnes qui leur apportent une assistance humanitaire ».

165. *Ibid.* ; « Adopter des règles européennes codifiées en matière de détention des migrants ».

DROITS SOCIAUX

Chapitre 5 – Sociétés inclusives

Le respect de la dignité humaine, fondement des droits de l'homme, est assuré par la mise en œuvre des droits sociaux. Le respect des droits sociaux favorise la paix et la stabilité sociales. La jouissance effective de ces droits, notamment les droits au logement, à l'éducation et à la santé, à la non-discrimination, à l'emploi, à des conditions de travail décentes et à une protection juridique, sociale et économique, est une condition déterminante du respect de la dignité.

■ Avec la Convention européenne des droits de l'homme, la Charte sociale européenne jette les bases du modèle démocratique et social européen. La Charte sociale, qui s'apparente à une Constitution sociale européenne, est aussi une composante essentielle de l'architecture européenne des droits de l'homme. La Charte garantit des droits économiques et sociaux suffisants pour que le respect de la dignité humaine et du principe d'égalité soit assuré, tout en mettant l'accent sur la protection des groupes vulnérables, par exemple les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées, les migrants et les membres de leur famille. La Charte garantit l'exercice de ces droits sans discrimination.

■ A cet égard, le Comité européen des Droits sociaux a adopté en octobre 2015 une déclaration interprétative sur les droits des réfugiés au titre de la Charte sociale européenne. Dans cette déclaration, le comité souligne l'obligation pour les Etats parties à la Charte d'offrir une protection aux réfugiés en Europe, de les traiter avec dignité et de garantir leurs droits fondamentaux.

■ En 2014, le Conseil de l'Europe a réexaminé sa stratégie et ses priorités en matière de promotion et de protection des droits sociaux et économiques consacrés par la Charte sociale européenne. Le « Processus de Turin » a été engagé afin de replacer la Charte au centre du débat politique européen. Face aux conséquences particulièrement néfastes des crises financières et économiques en Europe, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe ont décidé de garantir la protection constante de ces droits. La diversité des instruments juridiques applicables, loin d'affaiblir la protection des droits sociaux, doit la renforcer.

■ Le Processus de Turin transforme les déclarations de principe aux échelons national et européen en actions politiques ciblées. Comptent parmi les priorités :

- ▶ la ratification par tous les Etats membres de la Charte sociale européenne révisée ;
- ▶ le renforcement de la procédure de réclamation collective qui associe directement les partenaires sociaux et la société civile au suivi des activités de mise en œuvre de la Charte ;
- ▶ le renforcement du système conventionnel de la Charte au sein du Conseil de l'Europe et la question de la relation entre ce système et le droit de l'Union européenne.

■ Le but est d'améliorer la coordination entre les divers systèmes européens, qu'ils émanent du Conseil de l'Europe ou de l'Union européenne, et de promouvoir des sociétés démocratiques plus homogènes, intégrées et ouvertes.

■ Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne sont l'un et l'autre engagés dans la protection des droits fondamentaux et de l'Etat de droit en Europe. Le Processus de Turin favorise une coopération plus étroite entre ces deux organisations et renforce le dialogue entre leurs organes compétents de façon que la Charte et les décisions du Comité européen des Droits sociaux soient pleinement prises en considération par le droit de l'Union européenne.

■ Des activités ont été organisées pour promouvoir la ratification de toutes les dispositions de la Charte sociale européenne révisée et du Protocole prévoyant un système de réclamations collectives, ainsi que pour appuyer le renforcement des cadres nationaux (tant au plan national que local), de manière à assurer la mise en œuvre de la Charte. Des débats et des formations sur la Charte ont également été organisés à l'intention des juges, des professionnels du droit et des autres acteurs pertinents, notamment les médias, les partenaires sociaux et la société civile. D'autres activités ont permis d'améliorer la visibilité de la Charte et de la procédure de réclamation collective à l'échelon national.

■ Dans le cadre du Programme d'activités (2016-2017), le Comité des Ministres a créé une plate-forme européenne de la cohésion sociale afin de renforcer la composante intergouvernementale de sa stratégie et d'assurer l'exercice effectif des droits sociaux sur un pied d'égalité. Cette plate-forme veillera à l'intégration de la perspective de la cohésion sociale dans les activités de tous les comités et organes compétents du Conseil de l'Europe au moyen du partage des bonnes pratiques et par l'examen des nouvelles tendances et difficultés. Il sera veillé en particulier à ce que chacun puisse exercer, dans la pratique et sans discrimination, les droits sociaux garantis par la Charte et par les autres instruments pertinents, en mettant notamment l'accent sur les groupes vulnérables et les jeunes, tout en tenant compte des conclusions formulées par les mécanismes de suivi pertinents. A cette fin, la plate-forme appuiera les activités de coopération qui seront entreprises à la demande des Etats membres.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ La ratification de la Charte sociale européenne révisée, le nombre de dispositions (clés) de la Charte, la reconnaissance de la procédure de réclamations collectives.
- ▶ Le nombre de conclusions de non-conformité relatives aux articles de la Charte révisée portant sur le groupe thématique « Enfants, familles et migrants » :
 - droit des enfants et des adolescents à la protection (article 7);
 - droit des travailleuses à la protection de la maternité (article 8);
 - droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique (article 16);
 - droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique (article 17);
 - droit des travailleurs migrants et de leur famille à la protection et à l'assistance (article 19);
 - droit des travailleurs ayant des responsabilités familiales à l'égalité des chances et de traitement (article 27);
 - droit au logement (article 31).

CONCLUSIONS

■ La crise économique en Europe et les mesures d'austérité adoptées pour y faire face ont mis à mal le respect effectif des droits de l'homme, en particulier les droits sociaux et économiques. Dans un tel cas de figure, les droits des groupes vulnérables comme les personnes âgées, les enfants, les migrants et leur famille pouvant être sapés, la situation des intéressés doit être suivie avec une attention particulière, de façon à éviter toute conséquence de nature à compromettre la cohésion sociale et la sécurité démocratique.

■ En 2015, le comité a adopté 762 conclusions concernant 31 Etats, notamment quelque 239 conclusions de non-conformité avec la Charte (31 %). On dénombre 432 conclusions de conformité (57 %), le nombre de « reports » (c'est-à-dire de cas dans lesquels, faute d'information, le comité n'a pas pu évaluer la situation) étant de 91 (12 %). Il est à noter, en particulier, que la proportion de cas conformes aux dispositions de la Charte a atteint son maximum depuis 2005.¹⁶⁶

■ Les cas appelant des renseignements complémentaires aux fins d'évaluation ont concerné en premier lieu la Serbie et la Fédération de Russie. L'Arménie, la Géorgie et la Turquie ont fait l'objet du plus grand nombre de conclusions de non-conformité. L'Albanie, la Croatie et l'Islande n'ont pas soumis leurs rapports sur la mise en œuvre de la Charte. Le Luxembourg l'ayant soumis tardivement, les conclusions y relatives seront adoptées courant 2016.¹⁶⁷

■ Pour l'essentiel, les conclusions formulées couvraient un large prisme de droits relatifs aux enfants, aux familles et aux migrants. Un tiers de toutes les conclusions concernaient le droit des enfants et des adolescents à une protection; près d'un quart le droit des travailleurs migrants et des membres de leur famille à une protection et un sixième le droit des travailleuses à la protection de la maternité. La proportion de conclusions de non-conformité était particulièrement élevée pour ce qui est du droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique; du droit des enfants et adolescents à une protection sociale, juridique et économique; et du droit au logement.

166. 277 violations relatives aux enfants, aux familles et aux migrants, constatées dans 31 pays, 27 janvier 2016: <https://go.coe.int/DN2bg>.

167. CM(2016) 12 et CM(2016)13, Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne et Code européen de sécurité sociale.

NON-DISCRIMINATION

Chapitre 5 – Sociétés inclusives

Le droit à la non-discrimination est fermement inscrit dans le droit international des droits de l'homme. En effet, le tout premier article de la Déclaration universelle des droits de l'homme énonce que tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Les principes d'égalité et de non-discrimination vont de pair et il importe qu'ils soient respectés pour que chacun ait les mêmes chances dans tous les domaines de la vie, notamment l'éducation, l'emploi, le logement, les soins de santé et l'accès aux biens et aux services. Ces principes fondamentaux sont au cœur des sociétés inclusives et constituent en même temps une composante essentielle de la citoyenneté démocratique.

■ La discrimination fondée sur les motifs de la race, de l'origine ethnique, de la couleur, de la nationalité, de la langue, de la religion, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre étant particulièrement préoccupante, il faut mettre une nouvelle fois l'accent sur la qualité et l'efficacité des mesures de lutte contre la discrimination.

■ Ainsi qu'indiqué dans le rapport de 2015, la qualité des mesures de lutte contre la discrimination dépend de l'existence d'une législation nationale interdisant et réprimant effectivement les actes de discrimination, mais aussi de l'existence de mécanismes adéquats, tels que des organes spécialisés et indépendants, de manière à promouvoir et à mettre en œuvre le droit à la non-discrimination.

■ Faute de ratification et de mise en œuvre du Protocole n°12 à la Convention, les législations nationales relatives à l'égalité et à la non-discrimination restent incomplètes. Cet instrument édicte une interdiction générale de la discrimination, quelle qu'elle soit, et soumet les parties à la compétence de la Cour.

■ D'autres règles minimales relatives aux législations nationales de lutte contre le racisme et la discrimination raciale figurent dans la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI. Cette recommandation couvre les dispositions de toutes les branches du droit – constitutionnel, civil, administratif et pénal. Grâce à cette approche globale, les problèmes peuvent être traités de manière exhaustive, cohérente et complémentaire.

■ Il n'y a de citoyenneté démocratique que si chacun est libre de participer et de contribuer à la société, tant en droit que dans la pratique. Ces dernières années, la non-discrimination fondée sur les motifs de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre est devenue un sujet de préoccupation majeur pour le Conseil de l'Europe.¹⁶⁸

CRITÈRES D'ÉVALUATION

Critères juridiques

- ▶ La ratification du Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme 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.
- ▶ La pleine mise en œuvre des arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme.
- ▶ Le droit pénal national réprime l'incitation publique à la violence, à la haine ou à la discrimination fondées sur la race, la couleur, la langue, la nationalité, l'origine ethnique, l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.
- ▶ Le droit civil et le droit administratif interdisent la discrimination raciale et homophobe ou transphobe directe et indirecte, la ségrégation, le harcèlement, la discrimination par association, la volonté affirmée de discriminer et le fait de priver, d'encourager ou d'aider autrui à commettre un acte discriminatoire ; le droit civil et le droit administratif prévoient le partage du fardeau de la preuve dans les affaires de discrimination.

¹⁶⁸. Voir la Recommandation du Comité des Ministres CM/Rec(2010)5 aux Etats membres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.

Critères institutionnels

- ▶ Les organes nationaux spécialisés sont compétents pour porter assistance aux victimes de discriminations, diligenter des enquêtes, engager des actions en justice et y participer, suivre de près la législation, donner des conseils aux autorités législatives et exécutives et mener des actions de sensibilisation.
- ▶ Les organes nationaux spécialisés sont indépendants, choisissent leur personnel et administrent leurs ressources librement.

CONCLUSIONS¹⁶⁹

On constate une hausse générale du racisme et de l'intolérance dans les Etats membres.¹⁷⁰ La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a relevé que, même si un grand nombre d'Etats membres disposaient d'une législation complète de lutte contre la discrimination, d'importantes lacunes subsistaient¹⁷¹. Plusieurs pays, notamment Andorre¹⁷², l'Arménie¹⁷³, l'Azerbaïdjan¹⁷⁴, la Bosnie-Herzégovine¹⁷⁵, la Grèce¹⁷⁶, l'Islande¹⁷⁷, l'Italie¹⁷⁸, le Liechtenstein¹⁷⁹, la Pologne¹⁸⁰, Saint-Marin¹⁸¹, la Slovénie¹⁸², la Fédération de Russie¹⁸³ et la Turquie¹⁸⁴ ne disposent pas d'organes

indépendants compétents pour traiter les cas de discrimination dans les secteurs public et privé. Lorsqu'ils existent, de tels organes sont souvent défaillants ou n'ont pas l'indépendance, l'autorité et les ressources requises, ni même de mandat clairement défini.

Dans le rapport de 2015, il était recommandé de ratifier et de mettre en œuvre le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme. Malgré les rappels systématiquement adressés par l'ECRI dans ses rapports par pays aux Etats membres qui n'ont pas ratifié cet instrument, le Protocole n° 12 n'a été ratifié à ce jour que par 19 Etats membres, la ratification de Malte, le 8 décembre 2015, étant la première depuis 2010.

Pour ce qui est du droit pénal, il est à noter que la plupart des Etats membres disposent aujourd'hui d'une législation contre l'incitation à la haine, à la violence ou à la discrimination (discours de haine). Toutefois, ces dispositions sont rarement invoquées dans la pratique, souvent parce qu'elles sont difficiles à appliquer ou parce que les procureurs et les juges ne les connaissent pas suffisamment. De la même manière, lorsque des dispositions précises répriment les actes de violence raciste, ou lorsqu'il existe des circonstances aggravantes pour les actes à motivation raciste, les autorités de poursuite ont tendance à engager des actions pour des infractions moins graves, dont la motivation n'a pas été établie et qui sont passibles de sanctions moins lourdes. Le message selon lequel les infractions racistes sont inacceptables s'en trouve alors compromis.

Les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles ou transgenres (LGBT) sont particulièrement vulnérables dans un grand nombre d'Etats membres où l'exercice par les intéressés de leurs droits de l'homme est fréquemment entravé par un traitement discriminatoire, par des attitudes stéréotypées et par l'intolérance. Des comportements homophobes et transphobes ont été constatés dans nombre de ces Etats¹⁸⁵, même si elles varient beaucoup selon les pays et en leur sein. La législation de lutte contre la discrimination prévue en droit civil et administratif interdit généralement le motif de l'orientation sexuelle mais pas toujours celui de l'identité de genre. Ces deux motifs sont expressément visés dans la législation pertinente applicable en Albanie¹⁸⁶, en Géorgie¹⁸⁷ et en Hongrie.¹⁸⁸ Alors que les discours de haine et la violence contre les personnes LGBT sont à la hausse, les pays n'ont pas tous adopté de législation pénale incriminant

169. Ces conclusions figurent dans les rapports de l'ECRI au titre du cinquième cycle de suivi par pays; lorsqu'un rapport n'était pas encore disponible, il a été tenu compte des résultats du quatrième cycle de suivi.

170. Rapport annuel sur les activités de l'ECRI couvrant la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2014.

171. Rapport 2015 de l'ECRI « Mettre les mesures de lutte contre la discrimination en conformité avec les normes pertinentes du Conseil de l'Europe, notamment par la création d'organismes spécialisés indépendants de lutte contre le racisme et la discrimination et par l'élaboration de politiques d'intégration complètes ».

172. Quatrième rapport de l'ECRI sur Andorre, publié le 22 mai 2012, § 58.

173. Troisième rapport de l'ECRI sur l'Arménie, publié le 8 février 2011.

174. Troisième rapport de l'ECRI sur l'Azerbaïdjan, publié le 31 mai 2011, § 48.

175. Deuxième rapport de l'ECRI sur la Bosnie-Herzégovine, publié le 8 février 2011.

176. Cinquième rapport de l'ECRI sur la Grèce, publié le 24 février 2015, § 30.

177. Quatrième rapport de l'ECRI sur l'Islande, publié le 21 février 2012, § 31.

178. Quatrième rapport de l'ECRI sur l'Italie, publié le 21 février 2012.

179. Quatrième rapport de l'ECRI sur le Liechtenstein, publié le 19 février 2013.

180. Cinquième rapport de l'ECRI sur la Pologne, publié le 9 juin 2015, § 25.

181. Quatrième rapport de l'ECRI sur Saint-Marin, publié le 9 juillet 2013, § 45.

182. Quatrième rapport de l'ECRI sur la Slovénie, publié le 16 septembre 2014, § 33.

183. Quatrième rapport de l'ECRI sur la Fédération de Russie, publié le 15 octobre 2013, § 55.

184. Quatrième rapport de l'ECRI sur la Turquie, publié le 8 février 2011, § 53.

185. L'ECRI n'a commencé à se pencher sur la discrimination et l'intolérance à l'égard des personnes LGBT que dans son cinquième cycle de suivi par pays.

186. Quatrième rapport de l'ECRI sur l'Albanie, publié le 9 juin 2015, § 100.

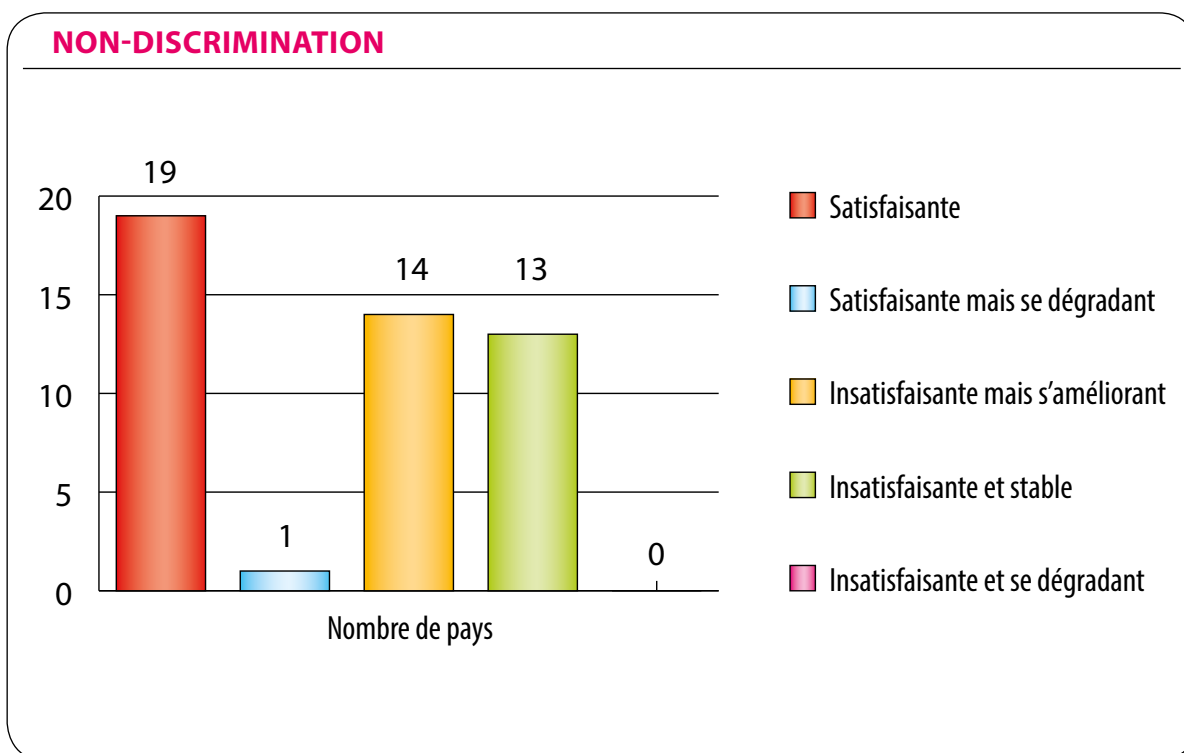
187. Cinquième rapport de l'ECRI sur la Géorgie, publié le 1^{er} mars 2016, § 8.

188. Cinquième rapport de l'ECRI sur la Hongrie, publié le 9 juin 2015, § 122.

spécifiquement les faits motivés par la haine liée à l'orientation sexuelle de la victime et ils sont encore moins nombreux à disposer d'une législation pénale visant spécifiquement l'identité de genre de la victime. Plusieurs pays ont toutefois élaboré des plans d'action nationaux sur les droits des personnes LGBT, y compris avec le soutien du Conseil de l'Europe.

■ Dans certains Etats membres, la discrimination à l'égard des Roms demeure un grave problème. Les rapports les plus récents de l'ECRI sur la Hongrie¹⁸⁹ et l'Albanie¹⁹⁰ démontrent largement que l'exclusion des Roms et les préjugés dont ils sont victimes ne sont pas systématiquement traités par les autorités et que, loin de diminuer, ils risquent en réalité de se multiplier. En Hongrie, 54 % des victimes d'infractions racistes signalées ces dernières années étaient des Roms ; ces attaques ont coûté la vie à neuf d'entre eux et en ont blessé des douzaines d'autres.¹⁹¹ En Albanie, des préoccupations subsistent, en particulier dans les domaines de l'éducation, du logement et de l'état civil.

■ Le faible taux de scolarisation des Roms dans certains Etats membres a été constaté non seulement par les organes de suivi du Conseil de l'Europe¹⁹², mais également par d'autres organisations internationales qui travaillent dans ce domaine, notamment l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'accès de ce groupe de population à une éducation de qualité restant fragmentaire de manière générale.¹⁹³



189. Cinquième rapport de l'ECRI sur la Hongrie, *op. cit.*, § 30 et suivants, et § 70 et suivants. On trouve les mêmes données dans le Rapport thématique du Comité ad hoc d'experts sur les questions roms (CAHROM) sur la lutte contre l'antitsiganisme, les discours de haine et les infractions motivées par la haine à l'encontre des Roms, publié le 9 décembre 2013.

190. Cinquième rapport de l'ECRI sur l'Albanie, *op. cit.*, §§ 58-85.

191. Cinquième rapport de l'ECRI sur la Hongrie, *op. cit.*, §§ 53-54.

192. Cinquième rapport de l'ECRI sur l'Albanie, *op. cit.*, §§ 60-68.

193. Voir CAHROM, Rapport thématique sur la scolarisation des enfants roms, en particulier les filles, 22 avril 2013.

Egalité des sexes

L'égalité hommes-femmes est au cœur des droits de l'homme et de l'action du Conseil de l'Europe. Ces dernières années, la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres textes ont contribué à renforcer la protection juridique des femmes, mais des écarts subsistent dans de trop nombreux domaines.

Les femmes peuvent être en butte à des formes intersectorielles de discrimination, les expériences vécues par les réfugiées ou celles qui demandent l'asile en étant un exemple parmi d'autres. Les femmes qui fuient leur résidence pour des raisons de sécurité et pour une vie meilleure sont davantage exposées aux risques de violation et d'abus de leurs droits humains, notamment les actes de violence, l'extorsion et la violence sexuelle. Dans un grand nombre de pays, le statut de résidence est devenu plus important que tout autre aspect de l'identité, ce qui complique l'accès de ces femmes à la justice et leur possibilité de revendiquer effectivement leurs droits humains.

Les efforts de promotion de l'égalité hommes-femmes se heurtent à trois principales difficultés qui mettent en relief la nécessité pour les autorités de continuer à mettre l'accent sur la question des droits humains de la femme :

1. Ecart entre les normes applicables et leur mise en œuvre ;
2. Nouvelles menaces pour les droits humains de la femme (par exemple discours de haine sexiste, que ce soit en ligne ou de manière générale) et hostilité persistante à l'égard de l'égalité hommes-femmes ;
3. Affaiblissement et menaces pour l'existence même des institutions et des mécanismes visant à promouvoir l'égalité hommes-femmes.

Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité hommes-femmes

La **Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité hommes-femmes** (2014-2017) fournit un cadre d'action fondé sur les éléments suivants :

1. Lutte contre les préjugés sexistes et contre le sexisme ;
2. Prévention de la violence à l'égard des femmes et lutte contre celle-ci ;
3. Garantie d'égal accès des femmes à la justice ;
4. Participation équilibrée des femmes et des hommes aux processus de prise de décisions politiques et publiques ;
5. Intégration de la problématique hommes-femmes dans toutes les politiques et mesures.

Les cinq objectifs de la stratégie sont intrinsèquement liés : la violence à l'égard des femmes est liée au sexisme et aux préjugés sexistes, et les victimes de violences ont droit à une réparation et à une aide appropriées pour accéder aux tribunaux et obtenir une décision de justice. La participation renforcée des femmes aux processus de décision et leur meilleure représentation aux postes à responsabilité contribueraient également à dissiper les préjugés sur leur rôle social.

Intégrer la problématique hommes-femmes dans toutes les politiques et à tous les échelons, dans l'ensemble du travail et des activités de l'Organisation, ainsi que dans les Etats membres, est une condition essentielle de l'égalité réelle hommes-femmes.

Normes applicables en matière d'égalité hommes-femmes et lutte contre la violence à l'égard des femmes

La **Cour européenne des droits de l'homme** a rendu plusieurs arrêts relatifs à la prévention de la **violence à l'égard des femmes**¹⁹⁴ et à la lutte contre celle-ci, à la **violence domestique**¹⁹⁵ et à la promotion de l'**égalité hommes-femmes**¹⁹⁶. Elle a clairement indiqué que la violence sexiste était une forme de discrimination au titre de la CEDH. La Cour a également rendu d'autres arrêts qui concernaient la discrimination fondée sur le sexe (article 14) et en même temps, par exemple, le respect de la vie privée et familiale (notamment dans des affaires concernant des enfants de femmes célibataires, le nom patronymique de femmes, des prestations de sécurité sociale de veuvage ou le congé parental), le droit à un procès équitable (notamment dans des affaires concernant des préjugés sexistes, la contestation de paternité ou le travail à temps partiel) et la protection de la propriété (notamment dans des affaires concernant des pensions ou l'obligation alimentaire.).

194. Voir http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Violence_Woman_ENG.pdf

195. Voir www.echr.coe.int/Documents/FS_Domestic_violence_ENG.pdf.

196. Voir www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/access_to_justice/rev_Case%20LawECHR_compilation_Feb%202016%20version.pdf.

Egalité des sexes

La violence à l'égard des femmes est à la fois une violation des droits de l'homme et un obstacle majeur à l'égalité hommes-femmes. La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (**Convention d'Istanbul**)¹⁹⁷ offre un large éventail de politiques et de mesures législatives visant à répondre efficacement aux actes de violence subie par les femmes au seul motif de leur sexe. Si l'on considère que les actes de violence à l'égard des femmes sont des actes de violence sexiste, ils deviennent une question relative à l'égalité des sexes. A cette fin, les Etats parties doivent s'attaquer aux préjugés sexistes, combattre les attitudes sexistes et abroger les dispositions discriminatoires dans leurs législations – autant d'éléments qui sont à l'origine des nombreuses formes de violence à l'égard des femmes.

La Convention d'Istanbul est généralement considérée comme le principal traité international applicable dans ce domaine. Sa mise en œuvre effective par les Etats parties sera la prochaine étape déterminante d'un réel changement. Le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique assure le suivi des mesures prises sur le terrain pour prévenir toute forme de violence à l'égard des femmes, pour protéger les femmes victimes, pour poursuivre les auteurs et pour adopter et mettre en œuvre des politiques coordonnées.

Parmi les autres normes relatives à l'égalité hommes-femmes du Conseil de l'Europe¹⁹⁸ figurent notamment :

- ▶ **Interdiction de la discrimination.** La Convention européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne énoncent clairement le principe de l'interdiction de la discrimination pour quelque motif que ce soit, notamment le sexe.
- ▶ **Femmes demandeuses d'asile et réfugiées.** Les législations et réglementations nationales relatives aux migrantes devraient être pleinement adaptées aux normes internationales en vigueur. En particulier, les Etats membres doivent (i) envisager d'accorder aux femmes victimes de la violence sexiste un statut de résidence indépendant; (ii) reconnaître que la violence sexiste est une forme de persécution au sens de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, et une forme de dommage grave ouvrant droit à une protection complémentaire/subsidaire; (iii) faire en sorte que les procédures d'octroi du statut de réfugié aux femmes soient fondées sur une approche soucieuse de l'égalité hommes-femmes; (iv) adopter des procédures, des lignes directrices et des services d'aide soucieux de l'égalité hommes-femmes dans les procédures d'asile; et (v) prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir le plein respect du principe de non-refoulement.¹⁹⁹
- ▶ **Sexisme et discours de haine sexiste.** Les discours de haine sexiste, forme de violence à l'égard des femmes et des filles qui se nourrit de la discrimination fondée sur le sexe, constituent une violation des droits de l'homme en même temps qu'un obstacle de taille à l'égalité réelle entre les hommes et les femmes. Des mesures doivent être prises pour mettre fin aux préjugés, aux coutumes, aux traditions et à toutes les autres pratiques fondées sur l'idée de l'infériorité de la femme ou sur des stéréotypes sexistes, parce que ces stéréotypes sont à la base du sexisme et des discours de haine sexiste.
- ▶ **Normes et mécanismes relatifs à l'intégration de la problématique hommes-femmes et à l'égalité hommes-femmes.** Des mesures peuvent être prises pour favoriser l'intégration de la problématique hommes-femmes dans tous les secteurs : par exemple, établissement de normes spécifiques relatives à l'égalité hommes-femmes dans divers domaines : vie privée et familiale, éducation, culture, économie, protection sociale, santé, notamment santé sexuelle et procréation, violence à l'égard des femmes, traite des êtres humains, situations de conflit et d'après-conflit, et situation particulière des groupes vulnérables en butte à la discrimination multiple.

197. Voir www.coe.int/en/web/istanbul-convention.

198. Voir www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/01atagance/standards-mechanisms/Fachsheet%20Key%20standards.pdf.

199. Voir chapitre VII de la Convention d'Istanbul, notamment les articles 59 à 61.

Egalité des sexes

- ▶ **Participation équilibrée au processus de prise de décisions politiques et publiques.** D'après les normes du Conseil de l'Europe, la participation équilibrée des femmes et des hommes suppose qu'un minimum de 40 % d'hommes et de femmes soient représentés dans tous les organismes de prise de décisions politiques et publiques. Des mesures législatives, administratives et positives devraient être adoptées pour atteindre cet objectif. Cette année, la commission pour l'égalité hommes-femmes assure le suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées pour le Conseil de l'Europe dans ce domaine.
- ▶ **Stéréotypes sexistes dans les médias.** Des mesures devraient être prises (à la fois par les Etats et par les médias) pour lutter contre les stéréotypes sexistes dans ce secteur, traiter de questions telles que l'examen et l'évaluation des politiques et des lois relatives à l'égalité hommes-femmes, adopter et mettre en œuvre des indicateurs nationaux de l'égalité hommes-femmes dans les médias, promouvoir les bonnes pratiques et définir des voies de recours, par exemple.

INTÉGRATION DES MIGRANTS

Chapitre 5 – Sociétés inclusives

L'ampleur et la rapidité croissantes des flux migratoires mondiaux comptent parmi les causes essentielles des changements sociaux que connaissent tous les Etats membres. L'intégration suppose des efforts de la part des nouveaux arrivants, mais également de la part des populations qui les accueillent puisqu'il s'agit de vivre ensemble dans des sociétés dont la diversité va croissant. Dans les sociétés européennes en butte aux crises financières et au chômage, on considère généralement que les migrants ne contribuent pas à la prospérité nationale. Dans les sociétés où la situation économique est meilleure, les discours hostiles à l'immigration peuvent rester virulents, l'immigration étant perçue comme une menace à l'ordre social. Dans un contexte d'insécurité et de peur croissantes, les discours populistes qui font le lien entre terrorisme, migrants, demandeurs d'asile et réfugiés, et, plus généralement, la hausse de l'intolérance, des crimes et des discours de haine sont de plus en plus préoccupants. De telles difficultés appellent la mise en œuvre d'une approche globale et stratégique de l'intégration et de l'inclusion des migrants.

■ Pour ce qui est de la protection juridique des migrants, dès lors que ceux-ci se trouvent sur le territoire d'un Etat membre, leurs droits de l'homme doivent être respectés, quel que soit leur statut juridique. En effet, les migrants ont droit à la protection offerte par la Convention européenne des droits de l'homme, par la Charte sociale européenne et, le cas échéant, par les autres conventions ratifiées par les Etats membres. Il va de soi, même si la question revêt une dimension de plus en plus européenne, que les Etats membres ont un intérêt légitime à contrôler leurs frontières. Toutefois, les droits de l'homme des migrants doivent être respectés, notamment dans les domaines du contrôle de l'immigration et des procédures d'exécution, et ce quand bien même ils n'auraient pas tous le droit de séjourner dans les pays intéressés. Quant aux migrants, lorsqu'ils arrivent sur le territoire d'un Etat membre, ils doivent respecter les lois applicables, raison pour laquelle ils doivent avoir pleinement accès aux informations sur leurs droits et obligations.

■ Par ailleurs, des politiques d'intégration cohérentes doivent être adoptées et financées le plus rapidement possible au bénéfice des migrants établis sur le long terme. Ces politiques ne réussiront que si elles garantissent à chacun les mêmes droits et chances, offrent de véritables possibilités d'interactions positives et encouragent la participation

active aux sociétés d'accueil. A cet égard, les autorités locales ont un rôle moteur à jouer. Il faut les aider à gérer cette diversité par l'examen des politiques et par des recommandations, par les conseils de pairs et d'experts et par le partage des bonnes pratiques pour que ces autorités puissent se saisir de questions sensibles, prendre des décisions sur la migration et la diversité, et résister aux pressions contre l'immigration.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ Le respect des obligations pertinentes découlant de la Convention, telle qu'interprétée par la Cour, le respect de la Charte sociale européenne, telle qu'interprétée par le Comité européen des Droits sociaux, et le respect des normes pertinentes établies par le Comité européen de prévention de la torture.
- ▶ La ratification et la pleine mise en œuvre par les Etats des dispositions de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, de la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, de la Convention européenne relative au statut juridique des travailleurs migrants et de la Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne (Convention de Lisbonne).
- ▶ L'élaboration de politiques d'intégration globales reposant sur des objectifs stratégiques et concrets, des valeurs cibles et des indicateurs d'intégration, et l'évaluation régulière de ces politiques ; la consultation des organismes internationaux pertinents et des personnes concernées dans l'élaboration de telles politiques.
- ▶ La promotion, au moyen de politiques éducatives, de possibilités concrètes et réalistes d'apprentissage de la langue, de la culture et de l'histoire du pays de destination ; l'aide parallèle à la préservation de la langue maternelle des migrants et la garantie d'accès à l'éducation pour les enfants migrants. Des mesures positives concernant l'intégration linguistique des enfants, des adolescents et des adultes migrants sont appliquées et approuvées.
- ▶ La réduction des obstacles pratiques et juridiques à la reconnaissance des diplômes universitaires et professionnels des migrants, notamment

par la pleine mise en œuvre de la Convention de Lisbonne;²⁰⁰ la facilitation de l'intégration professionnelle des travailleurs migrants par des mesures législatives et les pratiques des employeurs.

- ▶ Les tests de langue n'ayant pas pour effet d'exclure ceux qui, autrement, sont éligibles à l'entrée, à la résidence, au travail ou à la nationalité; les cours de langue pour adultes sont de qualité égale et adaptés aux besoins des migrants grâce, notamment, à la mise à disposition de matériels éducatifs faciles d'emploi; la valorisation des compétences linguistiques des migrants et la prise en considération de ces compétences dans l'apprentissage de la nouvelle langue; la définition de niveaux de maîtrise de la langue réalistes et souples.
- ▶ Les conditions d'accueil soucieuses de l'égalité hommes-femmes et des droits de l'enfant propres à garantir les droits de l'homme et la dignité de tous les migrants tout en favorisant de meilleures chances d'intégration pour ceux qui ont le droit de rester dans le pays d'accueil, y compris par l'accès à l'éducation.
- ▶ La couverture équilibrée par les médias de l'information relative aux migrants, aux demandeurs d'asile et aux réfugiés, et la résistance aux préjugés orientés ou destructeurs.
- ▶ La mise en place par les autorités locales de stratégies d'intégration efficaces et l'association des migrants à leur élaboration et à leur évaluation.

CONCLUSIONS

■ En 2015, le Comité européen des Droits sociaux a examiné les rapports soumis par 25 Etats sur l'application de l'intégralité ou de certaines parties de l'article 19 de la Charte sur les droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille à la protection et à l'assistance. Le comité a constaté que, dans près d'un tiers des cas, la situation n'était pas conforme avec la Charte, ce qui tendait à refléter l'affaiblissement général des règles relatives à l'immigration dans de nombreux Etats ces dernières années. Les principaux motifs de non-conformité étaient liés à la discrimination en matière de rémunération et autres conditions de travail; à l'accès au logement (9 Etats parties)²⁰¹; aux conditions de réunification familiale, exagérément restrictives (13 Etats parties)²⁰²; à l'expulsion

de travailleurs migrants pour des motifs outrepassant ceux prévus par la Charte ou n'offrant pas des garanties suffisantes (6 Etats parties)²⁰³. Certains pays n'ont pas démontré que les mesures qu'ils avaient prises étaient appropriées pour lutter contre la propagande ou contre les discours trompeurs sur l'émigration et l'immigration.²⁰⁴ Le Comité a également constaté la violation de droits dont bénéficient les étrangers/migrants au titre d'autres dispositions de la Charte, en particulier l'article 16 (Droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique), l'article 17 (Droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique) et l'article 31 (Droit au logement). Peu de violations de la Charte, voire aucune, ont été constatées s'agissant de questions telles que les mesures visant à faciliter le départ, le voyage et l'accueil des travailleurs migrants, la coopération entre les pays de destination et les pays d'origine; le traitement égal des travailleurs migrants en matière fiscale, de contribution volontaire et d'action en justice; le transfert de revenus et d'épargne; et l'enseignement de la langue maternelle. Sur ces questions, la situation observée dans les Etats parties concernant les travailleurs migrants était, dans l'ensemble – à quelques exceptions près – satisfaisante.

■ Les rapports de suivi par pays de l'ECRI soulignent les difficultés rencontrées par les migrants dans divers domaines de la vie quotidienne: accès limité à l'éducation, logement inadéquat, exploitation sur le marché du travail, accès limité aux soins de santé et discrimination à cet égard. L'ECRI a également constaté que des discours intolérants de la part de personnalités publiques et de médias visaient fréquemment les migrants et que le débat légitime sur l'immigration et sur ses défis était souvent récupéré par les discours politiques populistes et les campagnes électorales.²⁰⁵ Les migrants étaient souvent critiqués parce qu'on considérait qu'ils prenaient le travail des nationaux et il leur était reproché de faire un usage excessif des prestations et des services de sécurité sociale, et de faire peser des menaces sur la sécurité et la santé.²⁰⁶ Les rapports de l'ECRI montrent également que les migrants sont victimes de violences physiques motivées par la race ou la religion et mettent en relief la situation particulièrement vulnérable des migrants sans papiers.²⁰⁷

■ En ratifiant la Convention de Lisbonne du Conseil de l'Europe/UNESCO, 53 pays se sont engagés à faciliter

200. La Convention de reconnaissance de Lisbonne: http://www.coe.int/t/dg4/highereducation/recognition/lrc_EN.asp

201. Conclusions 2015 et XX-4 (2015), article 19, § 4: Arménie, Chypre, Géorgie, Allemagne, Pays-Bas, Norvège, Slovaquie, Suède et Turquie.

202. Conclusions 2015 et XX-4 (2015), article 19, § 6: Arménie, Autriche, Chypre, Estonie, Géorgie, Lettonie, Pays-Bas, Serbie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Turquie, Allemagne, Espagne et Royaume-Uni.

203. Conclusions 2015 et XX-4 (2015), article 19, § 8: Arménie, Allemagne, République de Moldova, Serbie, Slovaquie et Turquie.

204. Conclusions 2015 et XX-4 (2015), article 19, § 1: Andorre, Géorgie, Turquie, Espagne et Royaume-Uni.

205. Voir, par exemple, les cinquièmes rapports de l'ECRI sur la République tchèque (§§ 29-30), sur la Grèce (§§ 34, 38, 40-41) et sur la Norvège (§ 22).

206. Voir le cinquième rapport de l'ECRI sur la Hongrie (§ 29).

207. Voir le cinquième rapport de l'ECRI sur la Grèce (§§ 62, 65-66 et 135-137).

la reconnaissance des diplômes des réfugiés, mais l'enquête la plus récente montre que 70 % des Etats parties à cette convention n'ont pris à ce jour aucune mesure à cette fin.²⁰⁸ Si la plupart des réfugiés sont titulaires de diplômes universitaires et professionnels, ils sont évidemment très nombreux à ne pas les avoir sur eux et ne sont pas en mesure d'obtenir de copie auprès de l'institution concernée. L'intégration des migrants sera facilitée si les moyens leur sont donnés de faire valoir leurs qualifications à des fins d'emploi ou d'autres activités, s'ils sont motivés, s'ils ont une source éventuelle de revenus et ont le sentiment d'appartenir à la société d'accueil – autant de moyens de s'écarter de la radicalisation et de favoriser l'intégration, au bénéfice du pays de destination et, en dernier lieu, du pays d'origine.

■ L'acquisition de compétences linguistiques est un aspect essentiel de l'intégration. Toutefois, à l'heure actuelle, seuls quelques programmes ou politiques reconnaissent et, par conséquent, répondent aux besoins spécifiques et étendus des migrants. En effet, certaines politiques en vigueur entravent l'intégration – par exemple, dans 23 Etats membres du Conseil de l'Europe, les migrants doivent passer un test de langue pour obtenir un titre de séjour ; dans 26 autres Etats membres, ils doivent atteindre un certain niveau de connaissance de la langue pour pouvoir demander la nationalité.²⁰⁹ Si la capacité de communiquer revêt une importance cruciale, le fait de réussir une épreuve n'est en rien une garantie de compétence. Si les cours et examens sont les mêmes pour tous et si les niveaux de compétence linguistique définis par le Conseil de l'Europe ne sont pas adéquatement utilisés, des migrants risquent d'être exclus de manière injustifiée et contraire aux normes internationales applicables.

■ Conformément au droit international et aux normes du Conseil de l'Europe²¹⁰, les enfants demandeurs d'asile, accompagnés ou non, ont droit à l'éducation primaire et secondaire. Le Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales ont affirmé à plusieurs reprises que le principe de non-discrimination s'appliquait également aux migrants et que

l'éducation devait être considérée non seulement comme un droit, mais également comme un moyen de réaliser pleinement et effectivement les droits de l'homme²¹¹. Cela étant, les enfants sont souvent confrontés à des difficultés dans la pratique, surtout lorsqu'ils se rapprochent de l'âge de la majorité ou passent à l'âge adulte. La plupart d'entre eux sont également confrontés à des difficultés d'ordre juridique.

■ Les discours de haine contre les membres de ces groupes alimentent le racisme et l'extrémisme qui violent les droits de l'homme en général et favorisent des réponses politiques populistes et extrémistes. Les priorités de la campagne du Mouvement contre le discours de haine du Conseil de l'Europe pour la période 2016-17 prévoit notamment la nécessité de lutter contre les discours de haine visant les réfugiés. Les partenaires du Conseil de l'Europe qui travaillent avec des jeunes sont déjà en train d'adapter le programme à cette priorité afin d'assurer l'appui politique nécessaire à la réaffirmation du caractère central de cette question au regard des droits de l'homme et de la citoyenneté. Ces parties prenantes sont également en train d'élaborer des réponses à ces différentes thématiques des discours de haine, réponses qui sont adaptées aux jeunes et qui comportent un volet spécial sur les discours de haine ciblant les réfugiés et les migrants.

■ Dans le cadre de sa nouvelle stratégie sur les droits de l'enfant, le Conseil de l'Europe aidera les Etats membres à adopter une approche coordonnée fondée sur les droits de l'enfant et à s'appuyer également sur les recommandations du Comité des Ministres relatives aux projets de vie en faveur des migrants mineurs non accompagnés²¹², à la promotion de l'intégration des enfants de migrants²¹³ ou issus de l'immigration, et à la nationalité des enfants²¹⁴. Une attention spéciale sera accordée à la situation des enfants migrants non accompagnés et au lien entre migration et traite des enfants.

208. Comité du Conseil de l'Europe/UNESCO de la Convention sur la reconnaissance des diplômes de l'enseignement supérieur dans la région européenne, « Suivi de la mise en œuvre de la Convention de reconnaissance de Lisbonne – Projet de rapport préliminaire », document DGII/EDU/HE (2016) 03, 18 décembre 2015, page 76.

209. Voir le rapport de C. Extramiana et P. Van Avermaet intitulé « Language requirements for adult migrants in Council of Europe member states: Report on a survey », Division de la politique linguistique du Conseil de l'Europe (disponible à l'adresse suivante : www.coe.int).

210. Entre autres articles, l'Article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; l'Article 2 du Protocole additionnel à la Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 9) ; l'article 17 de la Charte sociale européenne révisée ; l'article 29 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant ; l'article 22 (1) de la Convention relative aux réfugiés.

211. Voir le rapport « Protéger les enfants touchés par la crise des réfugiés : une responsabilité partagée – Propositions du Secrétaire Général pour des actions prioritaires » ; réf : SG/Inf(2016)9 final, p. 9.

212. Recommandation CM/Rec(2007)9.

213. Recommandation CM/Rec(2008)4.

214. Recommandation CM/Rec(2009)13.

Protection des migrants et des demandeurs d'asile : principales obligations juridiques des Etats au titre des conventions du Conseil de l'Europe²¹⁶

Les migrants et les demandeurs d'asile ont droit à la protection offerte par les instruments pertinents du Conseil de l'Europe lorsqu'ils se trouvent sur le territoire des Etats parties et ce, indépendamment de leur nationalité ou de leur statut juridique. La Convention européenne des droits de l'homme, telle qu'interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que la Charte sociale européenne, telle qu'interprétée par le Comité européen des droits sociaux et par le Comité européen pour la prévention de la torture, imposent des obligations juridiques aux Etats membres dans les domaines suivants.

1. Accès au territoire et accueil – Dans le cadre du contrôle de leurs frontières, les Etats membres doivent veiller à ce que le principe de *non-refoulement* soit effectivement respecté. Ils ne doivent pas exposer les personnes concernées au risque réel de se voir appliquer la peine de mort ou de subir des actes de torture ou des peines ou traitements inhumains et dégradants, et ils doivent en outre se garder de renvoyer une personne vers un pays de transit n'offrant pas des garanties suffisantes contre le *refoulement*. Les expulsions collectives sont proscrites. Dans les centres d'accueil, les réfugiés devraient se voir garantir des conditions de vie adéquates, ainsi que l'accès aux soins de santé et à la nourriture.²¹⁷

2. Privation de liberté – La détention de migrants n'est légale que si elle est utilisée à titre de mesure exceptionnelle et décidée et mise en œuvre conformément aux procédures prévues par des lois précises et accessibles.

- ▶ Les personnes concernées ont le droit d'être rapidement informées, dans une langue qu'elles comprennent, de la nature de leur détention, des motifs de celle-ci et du processus de réexamen de la décision juridique l'ayant ordonnée.
- ▶ Elles devraient bénéficier de conseils juridiques et avoir accès à un médecin dès le début de leur détention et tout au long de celle-ci.²¹⁸
- ▶ Ils devraient être en mesure de contester la légalité et les conditions de leur détention. Ce contrôle juridictionnel devrait être mené rapidement par un organe judiciaire indépendant et impartial.²¹⁹
- ▶ Les installations utilisées à des fins de détention des migrants devraient être adaptées à leurs besoins particuliers.²²⁰
- ▶ La détention de familles avec enfants devrait être limitée autant que possible et toutes les mesures nécessaires devraient être prises pour préserver effectivement leurs droits à la vie familiale.²²¹

3. Conditions de vie – Les Etats membres devraient veiller à ce que les conditions minimum d'une vie décente soient réunies pour les migrants. Ces derniers devraient se voir accorder un abri sûr et propre, de la nourriture, des vêtements et une aide médicale d'urgence.²²²

215. Cette section est un résumé des lignes directrices du Secrétaire Général aux Etats membres. Pour une version complète, voir <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168046e355>

216. Voir, par exemple, les normes du CPT, CPT/Inf(2002)1 rev. 2015 et M.S.S. c. *Belgique et Grèce*, n° 30696/09, CEDH 21 janvier 2011, et *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, n° 27765/09, CEDH 23 février 2012.

217. Voir *Rusu c. Autriche*, n° 34082/02, CEDH 2 octobre 2008; *Gebremedhin c. France*, n° 25389/05, CEDH 26 avril 2007; *Mouiel c. France*, n° 67263/01, CEDH 21 mai 2003; *D.B. c. Turquie*, n° 33526/08, CEDH 13 octobre 2010. Voir également les normes du CPT, *op. cit.*, §§ 30-31, 81-82 et 87.

218. Voir *Suso Musa c. Malte*, n° 42337/12, CEDH 23 juillet 2013. Voir également les «Vingt principes directeurs sur le retour forcé» (2005) (Principe directeur n° 9, «Recours judiciaire contre la détention»).

219. Voir *Saadi c. Italie*, n° 37201/06, CEDH 28 février 2008; *Lutanyuk c. Grèce*, n° 60362/13, CEDH 25 juin 2015; M.S.S., *op. cit.* Voir également les normes du CPT, *op. cit.*, § 29 and §§ 87-100.

220. Voir *Popov c. France*, n° 39472/07 et 39474/07, §147, CEDH 19 janvier 2012; *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique*, n° 13178/03, arrêts CEDH 12 janvier 2007.

221. Voir M.S.S. *op. cit.*, ainsi que les décisions du Comité européen des Droits sociaux, notamment *Conference of European Churches (CEC) c. Pays-Bas*, n° 90/2013, Résolution CM/ResChS(2015)5 du 15 avril 2015; *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) c. Pays-Bas*, n° 86/2012, Résolution CM/ResChS(2015)4 du 15 avril 2015; *Defence for Children International (DCI) c. Belgique*, n° 69/2011, ECSR 7 décembre 2011; *Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme (FIDH) c. France*, n° 14/2003, ECSR, 3 novembre 2004.

Protection des migrants et des demandeurs d'asile : principales obligations juridiques des Etats au titre des conventions du Conseil de l'Europe

4. Accès aux procédures – Les demandeurs d'asile doivent avoir accès à des procédures équitables.

- ▶ Ils ont le droit d'être informés, dans une langue qu'ils comprennent, des étapes de la procédure et de leurs droits, notamment celui d'être entendu par du personnel qualifié.
- ▶ Les demandes individuelles doivent être examinées en toute objectivité et les décisions y afférent doivent être prises au cas par cas.
- ▶ L'expulsion ou l'extradition de demandeurs d'asile exposés à un risque éventuel de torture ou de mauvais traitements s'ils sont renvoyés dans leur pays d'origine sont interdites aussi longtemps qu'un tel risque existe. Les expulsions qui constitueraient une ingérence disproportionnée dans la vie familiale des requérants sont également interdites.
- ▶ Les demandeurs d'asile déboutés doivent avoir le droit de faire appel.
- ▶ Lorsqu'il y a des raisons sérieuses de croire qu'une décision de renvoi est susceptible d'engendrer un risque réel d'application de la peine de mort ou de commission d'actes de torture ou de mauvais traitements, le recours contre ladite décision doit être suspensif.²²³

5. Garanties supplémentaires pour les groupes vulnérables – Les besoins particuliers des groupes vulnérables tels que les enfants, les victimes d'actes de torture, de violences sexuelles ou de la traite, ainsi que les besoins des personnes handicapées mentales ou physiques et des autres personnes en situation de risque particulier doivent être dûment pris en considération à toutes les étapes de la procédure d'asile. Les mineurs non accompagnés demandeurs d'asile doivent être protégés contre toutes les formes de violence, d'abus et d'exploitation et ils ne doivent pas être détenus dans des centres qui ne conviennent pas à l'accueil d'enfants. Des garanties spéciales – notamment l'obligation de désigner un gardien ou un représentant légal – devraient être prévues à leur intention.²²⁴

6. Retour forcé – Les personnes visées par une ordonnance d'expulsion ne devraient pas être physiquement contraintes de prendre un moyen de transport ni agressées ou punies si elles refusent de le faire. Tout acte illégal de ce type doit donner lieu à une enquête appropriée ou à une réparation de la part des autorités. L'usage de la force doit être strictement nécessaire et raisonnable.²²⁵

222. Voir *De Souza Ribeiro c. France*, n° 22689/07, CEDH 13 décembre 2012 ; *Alim c. Russie*, n° 39417/07, 27 septembre 2011 ; *Abdolkhani et Karimnia c. Turquie*, n° 30471/08, CEDH 22 septembre 2009 ; *Mikolenko c. Estonie*, n° 10664/05, CEDH 8 octobre 2009, et M.S.S., *op. cit.*

223. Voir *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga, op.cit.* ; *Rahimi c. Grèce*, n° 8687/08, CEDH 5 avril 2011 ; *Aden Ahmet c. Malte*, n° 55352/12, arrêt ECHR 23 juillet 2013 ; *Popov c. France, op.cit.* Voir également les normes du CPT, *op. cit.*, § 97.

224. Voir, par exemple, M.S.S., *op. cit.*, et *Savridin Dzhurayev c. Russie*, n° 71386/10, CEDH 25 avril 2013.

ÉDUCATION ET CULTURE AU SERVICE DE LA DÉMOCRATIE

Chapitre 5 – Sociétés inclusives

Il est clairement établi que le système d'éducation formelle peut être mis à profit pour relever les défis auxquels les sociétés européennes sont confrontées aujourd'hui. L'éducation formelle a plusieurs buts, parmi lesquels la préparation à la vie de citoyen actif dans une société démocratique, le développement personnel, la préparation à un emploi durable et la constitution et la préservation, par l'enseignement, l'apprentissage et la recherche, d'un socle de connaissances larges et approfondies au sein de la société.²²⁵ Ces quatre objectifs ne sont pas indépendants. Ainsi, armer les élèves et les étudiants des compétences qui leur sont nécessaires pour devenir des citoyens actifs dans une société démocratique (esprit analytique et critique, aptitude à la communication, compétences en matière de coopération, capacité d'adaptation, respect de l'autre, responsabilité, etc.) contribue également à leur développement personnel et leur permet d'acquérir des compétences particulièrement valorisées par les employeurs sur le marché du travail.

Il convient néanmoins de replacer le rôle de l'éducation dans le contexte plus général du développement de la mondialisation et des conditions socio-économiques du moment ou anticipées. Comme indiqué dans le rapport de 2015, « l'ampleur et la progression de l'intolérance, de la radicalisation et de la violence en Europe exigent une réponse (...) apportée de toute urgence, et l'éducation a un rôle à jouer à cet égard ». ²²⁶ Malgré les difficultés, il faut continuer d'améliorer les systèmes éducatifs, qui sont un bien commun. Pour cela, il y a lieu de garantir l'accès de tous les étudiants à une éducation de qualité, d'adapter ces systèmes à leurs besoins et de veiller à ce que les autorités publiques soient tenues de garantir la pleine participation des étudiants à l'éducation à la citoyenneté démocratique.

Éducation à la citoyenneté démocratique/éducation aux droits de l'homme : compétences pour une culture démocratique

L'un des principaux buts de l'éducation est de préparer les individus à une vie de citoyen actif dans une société démocratique.²²⁷ Le système d'éducation formelle peut renforcer l'engagement des citoyens dans les processus et institutions démocratiques. Une offre et des pratiques éducatives appropriées peuvent accentuer l'engagement démocratique. De la même manière, il est évident que des actions scolaires peuvent être utilisées comme un moyen de lutte contre les préjugés et l'intolérance à l'égard d'autres groupes nationaux, ethniques et religieux, tout en réduisant le soutien de l'extrémisme violent fondé sur la religion (surtout si ces actions sont menées en collaboration avec des partenaires locaux et des organisations communautaires).

L'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme est donc de plus en plus importante dans la lutte contre la discrimination, les préjugés et l'intolérance, ainsi que pour prévenir et lutter de manière durable et proactive contre l'extrémisme violent et la radicalisation. Ce type d'éducation joue aussi un rôle essentiel dans la construction de sociétés inclusives fondées sur des institutions démocratiques et les droits de l'homme. Cela n'a rien de nouveau : l'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme trouve son fondement dans la conclusion formulée dans le rapport de 2014 où il est dit que le faible investissement dans ce domaine est un des principaux défis à relever par les démocraties.²²⁸

Si l'éducation doit être utilisée pour enrayer le recul de la participation électorale et l'érosion de la confiance dans la politique, et pour réduire l'incidence

225. Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe CM/Rec(2007)6 aux Etats membres sur la responsabilité publique pour l'enseignement supérieur et la recherche.

226. Conseil de l'Europe (2015) « Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en Europe, rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe » (rapport de 2015), Conseil de l'Europe, Strasbourg.

227. Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe CM/Rec(2007)6 aux Etats membres sur la responsabilité publique pour l'enseignement supérieur et la recherche.

228. « Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en Europe, rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe » (rapport de 2014), *op.cit.*

des discours de haine, de l'intolérance, des préjugés et du soutien de l'extrémisme violent et du terrorisme, il faut aussi une action coordonnée aux plans national et européen. Des mesures doivent certes être prises à l'échelon national puisque c'est aux ministères de l'Éducation et aux parlements nationaux qu'il revient de fixer le cadre de définition du contenu des programmes scolaires nationaux et d'allouer les ressources financières, matérielles et humaines dont les établissements d'enseignement ont besoin pour appliquer ces programmes. Des mesures doivent en outre être adoptées à l'échelon européen pour rassembler les ressources et l'expertise à l'échelon international, faciliter l'échange de bonnes pratiques entre les États membres, créer des synergies au-delà de celles qui existent entre les États membres de manière isolée et offrir à ces derniers un éventail de matériels et de ressources leur permettant d'améliorer leurs programmes scolaires nationaux. Le Conseil de l'Europe est une institution se révélant particulièrement adaptée pour jouer un rôle de chef de file à cet égard si l'on considère ses activités et son expertise de longue date en matière d'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme et si l'on tient également compte de son rôle de coordination des activités des États membres dans ces domaines.

Culture

■ La culture peut avoir une incidence non négligeable sur la sécurité démocratique à divers niveaux. La culture aide la population à comprendre l'importance de la diversité, ce qui favorise l'ouverture aux autres groupes sociaux et constitue par ailleurs un aspect essentiel de la liberté d'expression. Créer des récits collectifs par des moyens d'expression culturelle comme le cinéma, la littérature ou la musique peut être un levier puissant pour renforcer la cohésion sociale, surtout dans le climat actuel de peur.

■ La pluralité et l'hétérogénéité des sociétés contemporaines allant croissant, elles regroupent diverses identités, ethnies, cultures et religions qui sont appelées à coexister. Ainsi qu'indiqué dans la Déclaration universelle sur la diversité culturelle de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), si la diversité culturelle est un atout social, elle constitue aussi un défi éducatif, social et politique. Notre modèle d'intégration et de cohésion sociales doit donc reposer sur une approche interculturelle.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ Des mesures prises pour garantir l'égalité d'accès à l'éducation à tous les niveaux tout en veillant à accorder une attention particulière aux groupes vulnérables.

- ▶ L'existence de dispositions contraignantes relatives à l'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme accessibles à la fois en ligne et hors ligne.
- ▶ Les programmes scolaires visent-ils les éléments sous-jacents de la démocratie, des droits de l'homme et du respect de la diversité, particulièrement en ce qui concerne les sujets de l'histoire et de la religion ?
- ▶ 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'homme²²⁹; l'adoption de mesures spécifiques pour accroître la priorité accordée à l'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme dans les politiques éducatives, un statut approprié étant conféré à cette matière au plan national de façon qu'elle soit reprise dans les programmes scolaires, et l'évaluation formelle systématique au plan national de la mise en œuvre effective de ces politiques dans le cadre de l'éducation à la citoyenneté démocratique au moyen d'outils et d'instruments d'évaluation appropriés, de sorte que l'éducation à la citoyenneté soit adéquatement évaluée, comme les autres matières.
- ▶ L'existence de compétences visant à promouvoir l'insertion sociale, à valoriser la diversité et à régler les différends et les conflits dans les programmes de formation à l'intention des enseignants et dans les processus d'enseignement et d'apprentissage scolaires.
- ▶ L'existence d'infrastructures appropriées (par exemple les musées, les cinémas ou les spectacles vivants) et le soutien apporté aux institutions pour favoriser une participation culturelle active.
- ▶ La promotion par la politique culturelle de la diversité dans les institutions et entreprises culturelles.

CONCLUSIONS

■ Le nombre de pays où l'éducation à la citoyenneté démocratique est facultative, quelle que soit l'année scolaire, est resté inchangé ces dernières années et l'on observe d'importants écarts dans la qualité de l'éducation à la citoyenneté démocratique et de l'éducation aux droits de l'homme selon les pays et en leur sein.

■ Seuls 20 % des États membres disposent d'un environnement culturel qui peut être considéré comme particulièrement dynamique au regard de la participation culturelle, du développement de l'offre/économie culturelle et de la diversité culturelle. Quelques pays ont obtenu de très bons résultats à cet

²²⁹. Recommandation CM/Rec(2010)7.

égard, la plupart d'entre eux se caractérisant par une participation culturelle active mais souvent également par un manque de diversité culturelle.²³⁰

■ Il est communément admis qu'une des principales difficultés soulevées par la définition du programme européen ou international en matière d'éducation à la citoyenneté démocratique tient à l'évaluation des compétences des apprenants. Toutefois, la Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme suggère aux Etats membres de définir des critères d'évaluation de l'efficacité des programmes d'éducation en la matière. Il doit en outre être tenu compte du retour des apprenants sur toutes ces évaluations.²³¹

■ Bien que la plupart des pays européens conviennent de l'importance d'une politique d'intégration de l'éducation à la citoyenneté dans leur système éducatif, des progrès considérables restent à accomplir pour relever les défis actuels dans ce domaine. Par exemple, l'éducation à la citoyenneté semble moins importante dans les établissements d'enseignement professionnel que dans les établissements d'enseignement général. De plus, la priorité politique est souvent donnée à « l'éducation pour l'employabilité » à cause du taux élevé de chômage dans de nombreux pays européens. Or, il convient de maintenir un certain équilibre entre ce type d'éducation et l'éducation à la citoyenneté démocratique et d'éviter ainsi de considérer les étudiants comme de la main-d'œuvre plutôt que comme des citoyens actifs.²³²

■ La coopération entre Etats membres dans ce domaine peut être un moyen efficace de relever les défis communs aux pays européens :

- ▶ en fournissant des éléments et des données pratiques dans le domaine de l'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme sur lesquels fonder les recommandations politiques ;
- ▶ en permettant le partage des pratiques innovantes sur le contenu des programmes et de la formation, et sur les orientations données ;
- ▶ en facilitant l'apprentissage entre pairs et les échanges éducatifs entre Etats membres ;
- ▶ en créant des synergies.

■ Compte tenu de la situation actuelle, il semble particulièrement opportun de maintenir la dynamique

230. Analyse des données du Cadre d'indicateur sur la culture et la démocratie de la Hertie School of Governance pour le Conseil de l'Europe, 2015.

231. CM/Rec(2010)7, § 11.

232. Conseil de l'Europe (2014), « Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en Europe, Rapport du Secrétaire général du Conseil de l'Europe », (rapport de 2014).

politique en la transformant en un engagement sur le long terme. Avec les changements sociaux et les nouveaux impératifs qui en découlent, il serait sans doute utile de modifier la Charte pour en faire un instrument plus solide et contraignant qui pourrait prendre la forme d'une convention-cadre relative à l'éducation à la citoyenneté démocratique.

Cadre de référence des compétences nécessaires à une culture de la démocratie (CDC)

■ Il n'y a pas de démocratie sans institutions ni lois démocratiques, mais ces institutions et ces lois ne sont opérationnelles que si elles s'inscrivent dans une culture de la démocratie, autrement dit si elles reposent sur des valeurs, des réflexes et des pratiques démocratiques. Toutes les politiques et pratiques éducatives doivent favoriser le développement des attitudes ou des compétences nécessaires à l'existence d'une culture de la démocratie. Les compétences qui sous-tendent la culture démocratique reposent notamment sur le respect de l'Etat de droit, des droits de l'homme et de la sphère publique ; sur la conviction que les conflits doivent être réglés pacifiquement ; sur la reconnaissance et le respect de la diversité ; sur la volonté d'exprimer ses propres opinions et d'entendre celles des autres ; sur le respect des décisions prises par les majorités ; sur l'engagement de protéger les minorités et leurs droits, et sur la volonté d'engager le dialogue sur les inégalités culturelles. Chacun de ces aspects a son utilité propre, particulièrement à un moment où les sociétés tentent de faire face à l'afflux de migrants, de réfugiés et de demandeurs d'asile.

■ La culture démocratique repose sur les valeurs qui sous-tendent les droits de l'homme et la démocratie, lesquelles doivent être promues par l'éducation d'une manière plus systématique et durable. Les méthodes d'enseignement doivent être adaptées aux apprenants et ancrées dans la vie quotidienne. Compte tenu des violents conflits qui émaillent notre quotidien, les enseignants doivent être préparés à engager leurs étudiants à explorer, analyser et débattre de questions sensibles et controversées de manière constructive.

■ C'est pourquoi le Conseil de l'Europe a lancé un projet sur les compétences nécessaires à une culture de la démocratie (CDC) en 2014. Ce projet est conçu pour fournir des orientations et des avis à ceux qui élaborent les politiques éducatives et aux praticiens sur l'utilisation des systèmes d'éducation formelle aux fins de promotion des compétences démocratiques des enfants et des adolescents. Ce projet a été incorporé en 2015 dans le Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation conduisant au terrorisme.

■ Le projet CDC crée un nouveau cadre de référence qui peut être repris par les systèmes d'enseignement à tous les niveaux (préscolaire, primaire, secondaire et enseignement supérieur) pour que les élèves et les étudiants acquièrent les compétences (valeurs, réflexes, compétences, connaissances et esprit critique) dont ils ont besoin pour participer de manière efficace et appropriée à la culture démocratique – en d'autres termes, les compétences nécessaires pour participer aux discussions et aux débats démocratiques; pour nouer un dialogue interculturel respectueux avec autrui; pour s'opposer aux discours de haine, à l'intolérance, aux préjugés et à la discrimination; pour décoder la propagande (diffusée aussi bien en ligne que par des moyens de communication hors ligne) et contrecarrer ses effets, et pour respecter les valeurs fondamentales de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit.

■ Le cadre de référence sur les compétences pour une culture de la démocratie fixe un ensemble de 20 compétences élémentaires qui doivent être acquises par les enfants et par les jeunes. Il repose également sur des ensembles d'orientations visant à transformer toutes ces compétences en résultats concrets. Ce projet sera enrichi par des documents expliquant comment le cadre créé (modèle et orientations) peut être utilisé pour définir les programmes scolaires, les programmes et méthodes d'éducation et d'apprentissage, et les modalités d'évaluation appropriées. Ces matériels peuvent être utilisés par les Etats membres pour examiner, modifier ou moderniser leurs programmes scolaires nationaux et leur permettre ainsi de relever avec davantage d'efficacité le défi des menaces à la démocratie et à la cohésion sociale.

■ Le cadre CDC est non seulement utile à l'éducation formelle, mais également à l'éducation non formelle et informelle. Cela étant, c'est l'éducation formelle qui a le rôle le plus important à jouer pour relever les défis actuels puisqu'elle est le seul système publiquement tenu d'intégrer tous les élèves et étudiants d'un pays donné et censé veiller à ce que ceux-ci acquièrent tous les compétences requises pour devenir des citoyens actifs au sein des sociétés démocratiques.

■ Mis en œuvre par les ministères de l'Education nationale, le cadre CDC peut contribuer à relever tous les défis politiques urgents posés aujourd'hui. Grâce à l'intégration du cadre CDC dans les systèmes éducatifs nationaux, les élèves et les étudiants pourront acquérir les compétences appropriées (notamment les valeurs, approches, compétences, connaissances et esprit critique) leur permettant d'évaluer les processus démocratiques. Les élèves et les étudiants seront intégrés dans une culture de la démocratie et pourront se comporter en citoyens responsables et actifs, et, de ce fait, s'opposer aux discours de haine, à l'intolérance, aux préjugés et à la discrimination. Ils feront grand cas de la dignité humaine, des droits de l'homme, de la diversité culturelle, des processus démocratiques et du règlement pacifique des conflits. Les élèves et les étudiants seront à même de participer à un dialogue interculturel respectueux avec ceux qui n'ont pas la même nationalité, origine ethnique ou religion.

■ De plus, les adolescents posséderont les valeurs, l'état d'esprit, les compétences, les connaissances et les notions appréciées et valorisées par les employeurs. Il importe de relever la souplesse du cadre CDC, cadre d'utilité générale facilement adaptable à différents contextes.

PARTICIPATION DES JEUNES

Chapitre 5 – Sociétés inclusives

Dans le contexte économique et social actuel, l'absence de perspectives et d'opportunités empêche les jeunes d'acquérir l'autonomie et l'indépendance nécessaires pour mener une vie librement choisie. Pour lutter contre le décrochage et les réactions extrémistes, les politiques de jeunesse doivent favoriser l'exercice par les jeunes de leurs droits et les aider à réaliser pleinement leur potentiel en tant que membres autonomes de la société. Dans ce contexte, une attention particulière devrait être accordée aux groupes de jeunes vulnérables tels que les jeunes touchés par un conflit armé, les réfugiés (y compris les mineurs non accompagnés), les demandeurs d'asile et les jeunes déplacés à l'intérieur de leur propre pays.

■ Les jeunes ont le droit d'être adéquatement intégrés dans la société et d'avoir sur elle un véritable impact en contribuant, notamment, à la prise des décisions, au moyen, par exemple, d'organisations et de conseils nationaux de jeunesse. En particulier, les conseils nationaux de jeunesse peuvent contribuer activement à l'élaboration des politiques publiques de la jeunesse et leur apporter une plus-value.²³³ L'amélioration de ces politiques – ou leur mise en place, lorsqu'elles n'existent pas – devrait être facilitée. Des politiques de jeunesse efficaces sont également un moyen de garantir une meilleure mise en œuvre des dispositions de la Charte sociale européenne axées sur les jeunes, notamment les dispositions relatives à la santé, à l'éducation, à l'emploi, au logement, à la libre circulation, à la mobilité et à la non-discrimination. Les politiques de jeunesse devraient prévenir activement la discrimination des jeunes fondée sur leur âge ou sur tout autre motif, et assurer leur pleine insertion sociale.

233. Voir Recommandation Rec(2006)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le rôle des conseils nationaux de jeunesse dans le développement des politiques de jeunesse.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ Des structures et des mécanismes appropriés sont créés et financés aux échelons local, régional et national pour permettre la participation active des jeunes.
- ▶ La prévention et la lutte contre toutes les formes de racisme et de discrimination, quel qu'en soit le motif, constituent une priorité clairement établie des politiques de jeunesse.
- ▶ Les politiques de jeunesse appuient les initiatives de jeunes et leurs organisations en ce qui concerne la prévention et la gestion des conflits, ainsi que la réconciliation après conflit.
- ▶ Les cas de discours de haine sont régulièrement et systématiquement signalés.
- ▶ Les militants des droits des jeunes sont formés pour promouvoir durablement la lutte contre les discours de haine.
- ▶ Les politiques de jeunesse mettent spécialement l'accent sur l'appui à l'intégration des jeunes en situation d'exclusion.
- ▶ Les politiques de jeunesse facilitent l'accès à l'information et à des services de conseil.
- ▶ Les politiques de jeunesse visent à encourager l'autonomie des jeunes et à leur garantir des conditions de vie décentes.
- ▶ Des mesures et des outils concrets sont créés pour permettre à autant de jeunes que possible d'accéder à l'éducation non formelle et à l'emploi, de manière à favoriser l'autonomie et le passage des études au monde de l'emploi.

CONCLUSIONS

■ Il n'y a pas de mécanisme de suivi permettant d'examiner en profondeur la mise en œuvre des politiques nationales de jeunesse ni l'application des instruments juridiques pertinents, même si les examens internationaux des politiques nationales de jeunesse, les missions de conseil sur la jeunesse et le suivi personnalisé entre pairs sont réguliers et systématiques. Par ailleurs, une étude de la situation des conseils nationaux de jeunesse, entreprise conformément à la Recommandation Rec(2006)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le rôle des conseils nationaux de jeunesse dans le développement des politiques de jeunesse a montré que la vaste majorité des Etats membres avait créé des

organes autonomes, démocratiques et indépendants représentant des organisations de la jeunesse, mais que de telles structures n'existaient toujours pas dans certains pays. A l'heure actuelle, aucun Etat membre ne reconnaît les structures de jeunesse comme étant des parties prenantes à part entière des processus de prise de décisions.

■ Comptent parmi les difficultés recensées dans la mise en place ou le fonctionnement des conseils nationaux : l'absence de politique nationale de jeunesse ; l'absence de financements et de ressources ; l'absence de coopération entre les structures des partis politiques relatives à la jeunesse et les plateformes de jeunes ; et la situation politique interne (notamment les conflits ethniques).²³⁴

234. Etude de la situation des conseils nationaux de jeunesse en Europe, document CMJ(2016)1, 13 janvier 2016.

PROPOSITIONS D'ACTION ET RECOMMANDATIONS

Chapitre 5 – Sociétés inclusives

TRAITEMENT, DROITS ET INTÉGRATION DES MIGRANTS

- ▶ Renforcer la coopération entre les organes de suivi du Conseil de l'Europe de manière à évaluer plus précisément le respect par les Etats membres de leurs engagements et obligations relatifs au respect des droits des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés.
- ▶ Promouvoir le partage des bonnes pratiques relatives à l'accueil, aux échelons national, régional et local, des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés, et à l'intégration des nouveaux arrivants.
- ▶ Former les fonctionnaires, les policiers et autres agents sur les droits de l'homme des migrants, y compris les immigrants clandestins, et renforcer les mesures visant à prévenir la traite des êtres humains et à en protéger les victimes.
- ▶ Faire en sorte que les demandeurs d'asile et les réfugiés, y compris les enfants non accompagnés, bénéficient de mesures et de garanties spéciales.
- ▶ Adopter des mesures d'intégration précoce des nouveaux arrivants, concevoir des politiques globales et des stratégies visant à les mettre rapidement en œuvre. Accorder une attention particulière à la situation des femmes et des enfants migrants et prendre des mesures pour que les migrants ne deviennent pas victimes de la traite.
- ▶ Encourager tous les Etats membres à ratifier et à mettre effectivement en œuvre les Conventions d'Istanbul, de Lanzarote et de lutte contre la traite des êtres humains du Conseil de l'Europe.
- ▶ Appeler les Etats parties à mettre pleinement en œuvre l'article VII de la Convention de Lisbonne et indiquer clairement aux autorités nationales de reconnaissance des qualifications et aux établissements d'enseignement que les diplômes des réfugiés devraient être reconnus de la manière la plus équitable et la plus souple possible. Présenter d'ici à la fin 2016, dans le but de soumettre une recommandation aux Etats parties, une feuille de route prévoyant des solutions au problème de l'absence de mise en œuvre de la Convention fondées sur les bonnes pratiques existantes. Encourager les Etats qui ne l'ont pas encore fait à signer et à ratifier la Convention de Lisbonne.
- ▶ Elaborer, dans le cadre de programmes d'intégration linguistique plus larges visant à répondre aux besoins particuliers des migrants et des réfugiés, un instrument de référence ciblé pour que les bénévoles et les ONG disposent d'un modèle susceptible d'être adapté à divers contextes linguistiques et sociaux.

NON-DISCRIMINATION

- ▶ Assurer la mise en œuvre effective du Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la construction de sociétés inclusives (2016-2019) et du Plan d'action thématique sur l'inclusion des Roms et des Tziganes (2016-2019).

DROITS SOCIAUX

- ▶ Encourager le suivi effectif par les Etats membres des conclusions du Comité européen des Droits sociaux conformément au plan d'action du « Processus de Turin » de 2014.
- ▶ Encourager de nouvelles ratifications par les Etats membres de la Charte sociale européenne révisée, notamment la reconnaissance de la procédure de réclamation collective.

DISCOURS DE HAINE

- ▶ Mener des campagnes nationales dans tous les Etats membres.
- ▶ Actualiser la définition du discours de haine et élaborer et diffuser des outils et des mécanismes permettant de signaler de tels agissements.
- ▶ Concevoir, avec l'Alliance parlementaire contre la haine, des initiatives coordonnées de lutte contre les discours politiques de haine.

ÉDUCATION À LA CITOYENNETÉ DÉMOCRATIQUE

- ▶ Passer en revue les activités du Conseil de l'Europe en matière d'éducation à la citoyenneté démocratique et d'éducation aux droits de l'homme (DCE/HRE), évaluer les progrès accomplis et recenser et partager les meilleures pratiques; évaluer en outre la nécessité de transformer l'actuelle charte sur la DCE/HRE en instrument juridique contraignant.
- ▶ Promouvoir la visibilité de la DCE/HRE dans les programmes scolaires en appuyant les mécanismes nationaux de coordination pertinents et en favorisant l'adoption d'approches nationales globales et durables.
- ▶ Faire du cadre de référence des compétences nécessaires à une culture de la démocratie un élément central de toutes les réponses apportées par les gouvernements aux défis auxquels nos sociétés sont confrontées. Inviter les Etats membres à utiliser pleinement ce cadre de référence en créant des projets pilotes et à l'intégrer dans les systèmes éducatifs nationaux.

ESPACES PROTÉGÉS

- ▶ Créer des projets relatifs à des « espaces protégés » pour les sujets qui prêtent à controverse et élaborer des directives pour les écoles et autres établissements d'éducation formelle et non formelle permettant aux enseignants et aux élèves d'aborder les questions complexes et controversées soulevées par la religion, par la culture ou par les affaires étrangères, en respectant les droits de chacun et en préservant le droit à la liberté d'expression.

Les problèmes de sécurité ont pris, ces douze derniers mois, une ampleur nouvelle en Europe. Les récents attentats terroristes ont fait l'effet d'une onde de choc dans nos sociétés. L'absence de coordination des mesures prises face à la crise des migrants a provoqué le chaos à nos frontières. Associée à l'incertitude économique actuelle, cette insécurité est un terrain fertile pour les nationalistes et les xénophobes qui cherchent à exploiter l'angoisse des populations. Cette évolution pose de graves problèmes au regard de notre sécurité commune.

Voici le troisième rapport annuel du Secrétaire Général sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit. Il a pour but d'évaluer dans quelle mesure les États membres du Conseil de l'Europe sont aptes à donner réalité aux composantes de la sécurité démocratique, et met en évidence le déficit démocratique de l'Europe, qui requiert une attention immédiate. Le rapport met aussi en évidence les tendances au niveau paneuropéen et les domaines prioritaires appelant une action commune, qui font l'objet de recommandations.

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.