

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

## La sécurité démocratique, une responsabilité partagée

*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**  
125<sup>e</sup> Session  
du Comité des Ministres  
Bruxelles, 19 mai 2015

2015



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

La sécurité démocratique,  
une responsabilité partagée

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



# TABLE DES MATIÈRES

---

<b>AVANT-PROPOS</b>	<b>6</b>
<b>RÉSUMÉ</b>	<b>9</b>
<b>CHAPITRE 1 – EFFICACITÉ ET INDÉPENDANCE DU SYSTÈME JUDICIAIRE</b>	<b>15</b>
Introduction	17
Légalité et sécurité juridique	18
Indépendance judiciaire	20
Aide juridique	22
Efficacité	24
Exécution	26
Professionnalisme des avocats	28
<b>CHAPITRE 2 – LIBERTÉ D'EXPRESSION</b>	<b>31</b>
Introduction	33
Sécurité des journalistes et des autres acteurs jouant un rôle de sentinelle	34
Protection contre une application arbitraire de la loi	36
Indépendance des médias	38
Diversité et pluralisme des médias	40
Protection de la liberté d'expression sur internet	42
<b>CHAPITRE 3 – LIBERTÉ DE RÉUNION ET LIBERTÉ D'ASSOCIATION</b>	<b>47</b>
Introduction	49
Garanties juridiques et application favorable du droit	50
Conduite appropriée des autorités lors des manifestations publiques	52
Participation de la société civile	53
Garanties juridiques nécessaires à la création et à l'existence des ONG	54
<b>CHAPITRE 4 – FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES</b>	<b>57</b>
Introduction	59
Elections libres et équitables	60
Rôle de l'opposition	62
Séparation des pouvoirs	64
Répartition verticale des compétences	66
Bonne gouvernance	68
<b>CHAPITRE 5 – SOCIÉTÉS INCLUSIVES ET CITOYENNETÉ DÉMOCRATIQUE</b>	<b>73</b>
Introduction	75
Protection juridique des droits sociaux	76
Mise en œuvre effective des droits sociaux	78
Qualité des mesures antidiscriminatoires	80
Politiques d'intégration : normes et mécanismes	82
Accès des jeunes aux droits	84
Éducation à la citoyenneté démocratique	86

# AVANT-PROPOS

---

**Thorbjørn Jagland**

Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

**R**ares sont les idées sur lesquelles les politologues parviennent à s'accorder. Mais tous ou presque sont unanimes sur un point : les démocraties se font rarement la guerre entre elles.

■ L'histoire nous a enseigné que priver les individus de leurs droits était le meilleur moyen de provoquer des troubles. Des sociétés qui donnent des moyens d'action aux citoyens, protègent les libertés et disposent de mécanismes effectifs permettant d'exercer un contrôle sur le pouvoir ont bien plus de chances de connaître durablement la paix.

■ C'est ce qui m'amène à parler de l'impératif de sécurité démocratique, devenu incontournable face aux deux grandes menaces qui pèsent aujourd'hui sur l'Europe.

■ La première est la montée de la violence extrémiste. Les attentats terroristes perpétrés récemment à Paris et à Copenhague ont été dramatiques, mais ce n'étaient pas les premiers. La haine et l'intolérance – ou l'idée du « nous contre eux » – couvent dans bon nombre de nos sociétés. La xénophobie, le populisme et le chauvinisme gagnent du terrain. Tous ces phénomènes appellent une action des Etats.

■ De nouvelles sanctions sévères devront être prévues pour les individus qui affichent ouvertement une volonté de nuire. Ainsi le Conseil de l'Europe est-il en train d'élaborer le premier traité international qui permettra d'aider les Etats à engager des poursuites contre les combattants terroristes étrangers. Cela dit, il ne suffira pas d'adopter de nouvelles lois. Dans la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme, nous avons aussi besoin de pratiques politiques qui encouragent la tolérance et sèment l'espoir. Nous devons apprendre à nos jeunes à vivre en citoyens éclairés et ouverts à la diversité. En d'autres termes, il nous faut une réponse démocratique.

■ L'autre point critique est la crise en Ukraine. Une modification des frontières imposée par la force et de manière unilatérale, comme en Crimée, n'est jamais défendable et conduit inévitablement à une situation de crise, voire à la guerre. Ce constat ne doit toutefois pas nous faire perdre de vue que les problèmes de l'Ukraine n'ont pas commencé avec cet acte et ne s'arrêtent pas là. La corruption, qui sévit sur une grande échelle, le manque d'indépendance des institutions et la mauvaise gestion du pouvoir ont également affaibli le pays.

■ Kiev en est bien consciente et a reconnu avec raison que la stabilité à long terme du pays passait par un nouvel accord politique. Une révision de la Constitution sera nécessaire pour mener à bien la décentralisation du pouvoir, réformer le système judiciaire et assurer la protection des droits de l'homme. Le Conseil de l'Europe fera tout son possible pour soutenir ce processus, car l'évolution future de la situation en Ukraine aura des répercussions bien au-delà des frontières du pays, pour toute l'Europe. Les nations stables ont besoin de bons voisins. Il est donc dans l'intérêt de tous les Etats d'appuyer pleinement ces réformes.

■ Cette nécessité d'avoir des voisins démocratiques et prospères est l'idée centrale de mon deuxième rapport. En Europe, notre sécurité est uniquement déterminée par celle des Etats qui nous entourent. La sécurité démocratique est une responsabilité partagée de toutes les nations.

■ Le présent rapport se propose donc d'évaluer dans quelle mesure les Etats membres du Conseil de l'Europe garantissent la sécurité démocratique, dans chacune de ses cinq composantes : un pouvoir judiciaire efficace et indépendant, des médias libres, une société civile dynamique et influente, des institutions démocratiques légitimes et des sociétés inclusives. La situation varie d'un pays à l'autre, mais, si l'on prend l'Europe dans son ensemble, les lacunes sont importantes. Les principales insuffisances sont recensées pour chaque composante et des mesures sont proposées pour y remédier. A mes yeux, deux domaines d'action prioritaires pour le Conseil de l'Europe se dégagent de cette évaluation.

■ Le premier concerne les très nombreuses faiblesses de nos systèmes judiciaires. Celles-ci s'observent à l'heure actuelle dans plus d'un tiers des Etats membres. Souvent, les garanties contre la corruption sont insuffisantes et la confiance de l'opinion publique dans le système est faible. Nous devons sans plus attendre prendre ces problèmes à bras-le-corps. Toute démocratie saine repose sur des tribunaux impartiaux et intègres. Sans cela, il n'y a plus de freins à l'exercice du pouvoir exécutif, la confiance dans les autorités de l'Etat s'effondre, les tensions éclatent et la stabilité ne peut être garantie.

■ Le deuxième point concerne l'environnement de moins en moins favorable à la liberté des médias. Le rapport montre que ce problème est plus grave, plus profondément ancré et plus étendu géographiquement que ce que l'on avait pu croire jusqu'ici. Dans bien des endroits, la sécurité des journalistes se dégrade et des mesures disproportionnées sont employées pour faire taire les voix qui expriment des opinions discordantes. Même lorsque le paysage médiatique est globalement plus ouvert, la concentration excessive des médias et les dispositions qui favorisent outre mesure les personnalités politiques au pouvoir sont des problèmes graves auxquels il convient de s'attaquer. Dans un nombre croissant de pays, les médias doivent batailler pour demander des comptes aux autorités.

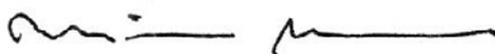
■ Je m'emploierai avec détermination à faire en sorte que le Conseil de l'Europe redouble d'efforts sur ces deux fronts. Il s'agira notamment de renforcer la formation des juges et des autres professionnels du droit aux bonnes pratiques, et d'accélérer l'adoption d'un plan d'action paneuropéen – le deuxième du genre seulement – qui réunira l'ensemble des Etats membres pour placer l'indépendance du système judiciaire au premier rang des priorités de travail de l'Organisation. Nous élaborerons également un programme sur trois ans pour améliorer la protection des journalistes et veiller à ce que la question de leur sécurité reçoive toute l'attention qu'elle mérite. La protection de la liberté des médias bénéficiera désormais d'un statut prioritaire dans tous nos programmes de coopération avec nos Etats membres.

■ Ces actions ne pourront toutefois pas aboutir si elles ne s'accompagnent pas d'une volonté politique forte. C'est pourquoi j'invite l'ensemble des dirigeants européens à prendre l'initiative de traiter les problèmes spécifiques à leurs pays respectifs tout en travaillant en coopération pour renforcer la sécurité démocratique sur tout le continent.

■ Pour nous guider, nous disposons déjà de lois et de bonnes pratiques, inspirées de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence de la Cour. Les dirigeants européens rendront un grand service à leurs populations respectives s'ils renouvellent aujourd'hui leur engagement vis-à-vis de ces dernières.

■ Les Etats qui bafouent délibérément leurs obligations découlant de la Convention doivent impérativement mettre un terme à ces pratiques. Cela vaut également pour les partis politiques traditionnels qui dénoncent publiquement les protections internationales des droits de l'homme dans leur propre intérêt partisan, apportant de l'eau au moulin des mouvements populistes qui font de même. Bien au contraire, nous devons saisir l'occasion d'écarter les nouvelles menaces qui se présentent en nous unissant autour des valeurs et de la coopération qui font depuis longtemps la force de l'Europe.

■ Ce faisant, le Conseil de l'Europe restera le partenaire actif et dévoué qu'il a toujours été. Agissons ensemble pour garantir la stabilité de notre continent, fondée sur la liberté et le droit.



**Thorbjørn Jagland**

Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

# QU'EST-CE QUE LA SÉCURITÉ DÉMOCRATIQUE ?

La sécurité démocratique est une idée ancienne. Au début du XVIII<sup>e</sup> siècle déjà, les 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 nous a montré depuis qu'ils avaient largement raison. Dans un rare exemple 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. Cependant, elle ne peut plus à elle seule garantir la stabilité. Les normes et les pratiques démocratiques sont les fondements d'une paix durable.

## PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU RAPPORT

Le présent rapport évalue dans quelle mesure les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe sont aptes à donner réalité aux cinq piliers de la sécurité démocratique :

- ▶ l'efficacité et l'indépendance du système judiciaire ;
- ▶ la liberté d'expression ;
- ▶ la liberté de réunion et d'association ;
- ▶ le fonctionnement des institutions démocratiques ;
- ▶ des sociétés inclusives et une citoyenneté démocratique.

■ Chacun de ces piliers fait l'objet d'un chapitre distinct qui en définit les principaux paramètres. 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. Ils prennent en considération les rapports et les recommandations des institutions et organes compétents de l'Organisation, parmi lesquels le Comité des Ministres, la Cour européenne des droits de l'homme, l'Assemblée parlementaire et 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 de conclusions significatives.

■ Pour établir nos conclusions, nous avons déterminé pour chaque paramètre la proportion d'Etats pouvant entrer dans les catégories suivantes :

- ▶ situation satisfaisante et s'améliorant ou stable ;
- ▶ situation satisfaisante mais se dégradant ;
- ▶ situation insatisfaisante mais s'améliorant ;
- ▶ situation insatisfaisante et stable ;
- ▶ situation insatisfaisante et se dégradant.

■ Cela nous a permis de repérer les tendances au niveau paneuropéen et de définir des domaines d'action prioritaires, qui font l'objet de recommandations.

■ Ce deuxième rapport fait suite à celui, publié en 2014, et le complète. Les méthodologies sont toutefois différentes : alors que le précédent recensait les menaces les plus graves pour la démocratie, les droits de l'homme et l'Etat de droit à partir des données obtenues des organes de suivi du Conseil de l'Europe, celui-ci évalue dans quelle mesure les Etats européens apportent les éléments institutionnels et culturels spécifiques nécessaires pour garantir la sécurité démocratique sur tout le continent.

■ Ensemble, les deux rapports offrent une précieuse synthèse de la situation ainsi qu'un moyen d'évaluer chacun des Etats. Nous comptons pleinement sur les Etats membres pour continuer à mettre en œuvre les recommandations qui figurent dans le premier, tout en prenant les mesures qui s'imposent pour donner suite aux conclusions formulées dans le deuxième.

# RÉSUMÉ

---

## EFFICACITÉ ET INDÉPENDANCE DU SYSTÈME JUDICIAIRE

■ L'appareil judiciaire est un élément central de tout système d'équilibre des pouvoirs. Or, les résultats de l'évaluation montrent que plus d'un tiers des Etats membres du Conseil de l'Europe n'offrent pas toutes les garanties d'indépendance et d'impartialité requises, alors que ces deux principes sont essentiels à la sécurité démocratique dans presque toutes ses composantes. Les insuffisances constatées ont donc un effet amplificateur extrêmement préoccupant.

■ En réalité, il n'est pas exclu que la situation soit encore plus problématique. Compte tenu des données actuellement disponibles, les études comparatives comme celles-ci n'ont d'autre choix que d'évaluer les systèmes judiciaires à l'aune de critères purement juridiques et institutionnels. Cependant, d'autres facteurs – image auprès du public, culture politique et garanties contre la corruption – ont une incidence évidente sur la capacité des tribunaux et des juges à exercer leurs fonctions et à asseoir leur légitimité. En l'absence de telles informations, il est difficile de prendre toute la mesure du problème et d'en saisir la nature exacte. Les insuffisances sont nombreuses et manifestes, mais le fait de ne pas avoir un tableau complet de la situation limite notre capacité de réaction.

## Propositions d'action et recommandations

---

### A l'échelle européenne

- ▶ Le Secrétaire Général demandera au Conseil consultatif de juges européens et au Conseil consultatif de procureurs européens de dresser dans les meilleurs délais un inventaire complet des principaux défis à relever en ce qui concerne l'impartialité et l'indépendance du pouvoir judiciaire dans les Etats membres.
- ▶ Le Secrétaire Général contactera les 47 Etats membres par procédure écrite, en vue de faire le point sur les mesures prises pour améliorer l'indépendance, l'efficacité et les responsabilités des juges, conformément à l'annexe à la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres.
- ▶ Un plan d'action thématique du Conseil de l'Europe sur l'indépendance et l'impartialité judiciaires sera ensuite élaboré, et – après son adoption par le Comité des Ministres – mis en œuvre sans tarder.

### A l'échelle régionale

- ▶ Des programmes régionaux sur l'accroissement de l'indépendance, de l'efficacité et du professionnalisme des systèmes judiciaires dans les Etats membres seront mis au point et les programmes existants, tels que l'actuel programme conjoint Conseil de l'Europe-Union européenne « Renforcement de la réforme judiciaire dans les pays du Partenariat oriental (2013-2015) », seront renforcés et/ou prolongés.

### A l'échelle nationale

La coopération bilatérale engagée par le Conseil de l'Europe avec les Etats membres, notamment dans le cadre de plans d'action, aura pour principaux objectifs :

- ▶ la fourniture de conseils et d'expertise en vue de renforcer l'indépendance et l'efficacité des systèmes judiciaires ;
- ▶ l'évaluation des besoins en formation des professionnels du droit en ce qui concerne l'indépendance, l'efficacité, la transparence et la qualité ;
- ▶ la formation des juges et des procureurs, ainsi que des représentants du ministère de la Justice, des conseils juridico-judiciaires et autres organes similaires et du parquet sur la législation et la pratique pertinentes ;
- ▶ la mise en application des enseignements et des normes figurant dans un nouveau manuel du Conseil de l'Europe sur la déontologie des juges.

## LIBERTÉ D'EXPRESSION

■ En dépit du manque de données systématiques et comparables, il est évident que les menaces qui pèsent sur la liberté d'expression sont plus redoutables, plus profondément ancrées et plus étendues géographiquement que ce que l'on avait pu croire jusqu'ici.

■ La situation sur le plan de la sécurité des journalistes et des autres acteurs exerçant des fonctions de sentinelle se dégrade dans plus d'un tiers des Etats membres. On relève un recours abusif aux lois sur la diffamation et aux lois antiterrorisme, aboutissant à des restrictions de la liberté d'expression, ainsi que l'application de sanctions disproportionnées à l'encontre de journalistes, notamment de longues peines d'emprisonnement. Des gouvernements imposent ou envisagent la création de nouveaux pouvoirs autorisant, pour des motifs de sécurité nationale, des ingérences dans les contenus en ligne ou des restrictions d'accès à ces contenus, mais sans évaluation précise de l'effet que ces mesures pourraient avoir sur la liberté d'expression.

■ Les données disponibles montrent qu'une minorité d'Etats seulement présentent un résultat satisfaisant pour le critère d'indépendance des médias. La situation en matière de pluralisme des médias et de diversité des contenus est insatisfaisante et se dégrade dans un tiers des 29 Etats pour lesquels il existe des données. Même dans les pays où le paysage médiatique est dans l'ensemble pluraliste, on note des problèmes de concentration des médias et un manque de transparence, un financement insuffisant de la radiodiffusion de service public, une immixtion des propriétaires des médias et des responsables politiques dans l'indépendance éditoriale, et des mécanismes qui favorisent outre mesure les personnalités politiques au pouvoir.

## Propositions d'action et recommandations

---

### A l'échelle européenne

- ▶ En s'appuyant sur les initiatives existantes – notamment les travaux du Commissaire aux droits de l'homme, de l'Assemblée parlementaire, de la DGI et de la plateforme visant à renforcer la sécurité des journalistes – le Conseil de l'Europe établira un programme européen sur trois ans pour soutenir les mécanismes nationaux de protection des journalistes, tels que les institutions du médiateur, les commissaires de la presse et les organisations non gouvernementales. Ce programme aura pour but de renforcer les capacités de ces mécanismes, de promouvoir la coopération en réseau et l'échange d'expériences dans le domaine de la sécurité des journalistes, et de mener un travail de sensibilisation à cette question dans les Etats membres.
- ▶ L'existence de données précises et actualisées sur la propriété des médias est une composante essentielle du pluralisme des médias et une garantie contre la corruption. Tous les Etats membres devraient veiller à recueillir et à publier suffisamment d'informations pour identifier les bénéficiaires financiers et véritables propriétaires de tout média habilité à opérer sur leur territoire.
- ▶ Les Etats membres devraient appliquer une réglementation efficace et surveiller la concentration des médias afin d'encourager le pluralisme et l'indépendance. Le Conseil de l'Europe apportera son expertise en ce qui concerne les cadres juridiques et réglementaires nationaux, en s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour (article 10 CEDH) et la Recommandation CM/Rec(2007)2 sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias.
- ▶ Le Conseil de l'Europe publiera un état des lieux des pratiques des Etats en matière de blocage, de filtrage et de suppression de contenus sur internet, permettant de dégager les grandes tendances, de repérer les bonnes pratiques et de déterminer les domaines où une action est nécessaire. Sur la base de la jurisprudence de la Cour et des normes établies par le Comité des Ministres, le Conseil de l'Europe proposera son assistance aux Etats membres pour protéger la liberté d'expression en ligne tout en garantissant la sécurité des citoyens.
- ▶ Le Conseil de l'Europe améliorera sa capacité de collecte et de traitement des informations relatives aux médias par l'intermédiaire des activités et des programmes de coopération existants.

### A l'échelle nationale

La promotion de la liberté des médias et de la liberté d'expression sera désormais une priorité de la coopération bilatérale engagée par le Conseil de l'Europe avec les Etats membres, notamment dans le cadre de plans d'action. Cette coopération aura pour principaux objectifs :

- ▶ la mise en place de mesures concrètes visant à améliorer la sécurité des journalistes et à donner plus de visibilité à la question au sein des Etats membres ;

- ▶ l'action contre l'impunité des responsables de crimes à l'égard de journalistes ;
- ▶ la coopération avec les Etats membres pour préparer, évaluer, revoir et mettre en conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme toute loi qui impose des restrictions à la liberté d'expression. Sont notamment concernées les lois relatives à la diffamation, au discours de haine ou au blasphème, et celles qui visent à protéger l'ordre public, la morale ou la sécurité nationale. Ces lois doivent tenir dûment compte des exigences de l'article 10 de la CEDH et de la jurisprudence de la Cour. En particulier, toutes les lois limitant la liberté d'expression doivent répondre à un besoin social impérieux, être formulées avec clarté et précision, et être proportionnées quant à leur champ d'application et aux sanctions prévues. Une attention particulière sera portée à l'élaboration et à l'application des lois antiterrorisme, ainsi qu'à celles régissant l'accès aux documents officiels ;
- ▶ la mise en œuvre des 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 ;
- ▶ les activités visant à faire en sorte que la législation régissant l'utilisation d'internet tienne dûment compte des obligations de l'Etat en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

## LIBERTÉ DE RÉUNION ET LIBERTÉ D'ASSOCIATION

■ Il y a un manque de données systématiques sur la situation en matière de liberté de réunion et d'association dans les Etats membres. Il apparaît cependant que la plupart d'entre eux ont adopté une législation conforme aux normes du Conseil de l'Europe pour garantir ces droits.

■ Bien que disposant d'une législation appropriée sur la liberté de réunion, certains Etats imposent dans la pratique des restrictions injustifiées. Des cas de recours excessif à la force pour disperser des manifestations et en arrêter les participants ont également été constatés.

■ En ce qui concerne la liberté d'association, on a vu des exemples récents de modifications législatives ou de propositions de loi menaçant ou entravant le fonctionnement normal et la participation active des organisations non gouvernementales. Dans plusieurs Etats, les mécanismes officiels de consultation des groupes de la société civile sont superficiels et inefficaces. Dans les pires cas, des gouvernements tentent de faire obstacle aux initiatives légitimes des citoyens.

## Propositions d'action et recommandations

### A l'échelle européenne

- ▶ En se fondant sur les bonnes pratiques et les normes communes, le Conseil de l'Europe devrait élaborer de nouvelles lignes directrices afin de garantir une participation réelle et constructive de la société civile aux décisions politiques.
- ▶ En s'inspirant des travaux engagés par le Comité des Ministres à la suite du débat thématique sur le rôle et le fonctionnement des ONG au Conseil de l'Europe, l'Organisation devrait moderniser ses propres pratiques pour permettre à la société civile de mieux faire entendre sa voix en lui offrant des possibilités de dialogue périodique et formel avec le Comité des Ministres. Cela permettrait également de dresser un tableau plus précis de l'état de la société civile, de la liberté de réunion et de la liberté d'association dans les Etats membres afin de définir les solutions politiques appropriées.
- ▶ En concertation avec la Conférence des OING, le Secrétaire Général révisera les lignes directrices sur le statut participatif des OING au Conseil de l'Europe et proposera, s'il y a lieu, toute modification nécessaire des règles en la matière.

### A l'échelle nationale

La coopération bilatérale engagée par le Conseil de l'Europe avec les Etats membres, notamment dans le cadre de plans d'action, visera :

- ▶ à aligner la législation, la réglementation et la pratique en matière de réunions pacifiques et de manifestations publiques sur les normes et les exigences du Conseil de l'Europe, telles qu'elles ressortent de l'article 11 de la de la CEDH et de la jurisprudence de la Cour ;

- ▶ à assurer la participation active de la société civile aux processus décisionnels, en mettant en place des garanties formelles conformes aux normes du Conseil de l'Europe ;
- ▶ à faire en sorte que les ONG bénéficient d'un statut juridique clair et cohérent qui leur permette d'exercer leurs fonctions démocratiques.

## FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES

■ Dans la majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe, les élections sont organisées conformément aux normes internationales. Cela étant, on relève dans un certain nombre de cas un environnement médiatique restrictif, des manœuvres d'intimidation des électeurs et des restrictions à la liberté d'expression, de réunion et d'association. Une absence de véritable opposition au parlement est également notée dans certains Etats, où les partis d'opposition sont délibérément exclus ou boycottent les travaux parlementaires pendant de longues périodes.

■ Même dans les Etats où l'administration électorale fait preuve de professionnalisme et où la confiance dans l'intégrité du processus électoral est élevée, on observe une baisse du taux de participation aux élections, particulièrement marquée pour certaines catégories d'électeurs, notamment les femmes, les minorités nationales et les jeunes. Plus généralement, beaucoup s'inquiètent, en l'absence de règles précises, des mécanismes et des pratiques qui favorisent abusivement les élus sortants.

## Propositions d'action et recommandations

### A l'échelle européenne

- ▶ Afin de garantir l'égalité des chances entre les candidats et de prévenir l'utilisation abusive de ressources administratives par les élus sortants, le Conseil de l'Europe devrait établir des lignes directrices communes sur la couverture médiatique et le financement des campagnes électorales. Ces lignes directrices permettront à la société civile d'exercer une surveillance plus étroite dans ce domaine et sensibiliseront à ces questions l'ensemble des parties prenantes aux élections.

### A l'échelle nationale

La coopération bilatérale engagée par le Conseil de l'Europe avec les Etats membres, notamment dans le cadre de plans d'action, visera :

- ▶ à revoir les règles et les pratiques en vigueur en matière de financement et de conduite des campagnes électorales, ainsi que les règles concernant l'équité et l'impartialité de leur couverture par les médias ;
- ▶ à améliorer le cadre réglementaire relatif à l'observation d'élections et à renforcer les capacités en matière de surveillance des élections nationales ;
- ▶ à mettre en place des mesures pour encourager la participation des femmes, des minorités et des jeunes au processus électoral.

## SOCIÉTÉS INCLUSIVES ET CITOYENNETÉ DÉMOCRATIQUE

■ Dans un contexte marqué par l'austérité et la montée du populisme et de l'intolérance, les Etats se doivent d'intensifier leurs efforts pour empêcher l'apparition de clivages ou l'aggravation des divisions existantes au sein de la société. Les conclusions et les recommandations figurant dans le rapport « Vivre ensemble – Conjuguer diversité et liberté dans l'Europe du XXI<sup>e</sup> siècle » (mai 2011) restent plus que jamais d'actualité pour orienter nos efforts conjoints visant à établir des sociétés inclusives.

■ Ces questions sont trop complexes pour qu'il existe une solution unique convenant à toutes les situations. Cela dit, il est possible d'améliorer la résilience de tous les Etats membres par une action durable sur trois fronts : la protection effective contre la discrimination, la promotion de la diversité dans l'éducation et les politiques inclusives qui assurent le respect des droits sociaux.

■ Moins de la moitié des Etats membres disposent de cadres suffisants et de politiques efficaces de lutte contre la discrimination. Certains n'ont aucune législation anti-discrimination dans le domaine du droit civil et administratif. Dans quelques Etats membres, les groupes minoritaires n'ont pas pleinement accès aux services publics. La communauté rom est particulièrement touchée par ce problème. Même si nombre de pays se sont dotés de politiques adéquates, un problème courant est le manque de soutien ou de ressources pour leur bonne mise en œuvre.

■ Dans beaucoup d'Etats membres, les programmes scolaires officiels n'accordent pas suffisamment de place aux compétences nécessaires à la citoyenneté démocratique et la formation des enseignants sur ces questions doit être améliorée.

■ Le Plan d'action du Conseil de l'Europe contre le terrorisme prévoit un ensemble de mesures qui englobent l'éducation et les activités de jeunesse car, à long terme, nos instruments seront les plus efficaces contre la radicalisation.

■ En ce qui concerne les droits sociaux, il existe de grandes disparités entre les Etats membres, mais une chose est certaine : aucun d'entre eux ne peut se permettre de relâcher ses efforts, d'autant plus que les groupes vulnérables continuent de subir le poids des mesures d'austérité. Tous les Etats n'ont pas encore ratifié le texte révisé de la Charte sociale européenne : 33 l'ont fait à ce jour, et 15 Etats ont accepté la procédure de réclamations collectives prévue par la Charte.

## Propositions d'action et recommandations

---

### A l'échelle européenne

- ▶ Mettre en œuvre le Plan d'action du Conseil de l'Europe destiné à combattre l'extrémisme et la radicalisation conduisant au terrorisme (2015-2017).
- ▶ Mettre en œuvre le programme du Conseil de l'Europe en matière d'intégration des Roms (2015-2019), avec ses trois lignes d'action prioritaires – combattre la discrimination à l'égard des Roms, adopter des modèles novateurs de politiques d'intégration des plus vulnérables et s'inspirer des bonnes pratiques pour concevoir des solutions locales en vue de l'inclusion sociale des Roms.
- ▶ Renforcer le suivi des décisions et des conclusions du Comité européen des Droits sociaux, tel que prévu par le Plan d'action du « Processus de Turin » adopté en 2014.
- ▶ Définir, au sein du Conseil de l'Europe, des modalités d'évaluation permettant de déterminer de manière systématique dans quelle mesure les politiques de jeunesse nationales facilitent l'accès des jeunes aux droits.

### A l'échelle nationale

La coopération bilatérale engagée par le Conseil de l'Europe avec les Etats membres, notamment dans le cadre de plans d'action, visera :

- ▶ à harmoniser les mesures et les politiques de lutte contre la discrimination et d'intégration avec les normes pertinentes du Conseil de l'Europe, notamment par la mise en place d'organes nationaux spécialisés dans la lutte contre le racisme et la discrimination, et l'élaboration de politiques d'intégration globales ;
- ▶ à réviser et à actualiser les programmes scolaires conformément aux dispositions de la Charte sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme, et à encourager les initiatives destinées à favoriser l'acquisition par tous des compétences nécessaires au développement d'une culture démocratique ;
- ▶ à assurer l'application de la Charte sociale européenne et un meilleur suivi des conclusions et des décisions du Comité européen des Droits sociaux ;
- ▶ à faciliter la ratification du Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme et de la Charte révisée.

## ENGAGEMENT ENVERS LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME ET LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

■ Aucune des recommandations précédentes ne pourra être mise en œuvre de manière effective si les Etats ne manifestent pas clairement et résolument leur attachement à la Convention européenne des droits de l'homme et au mécanisme de la Cour, et s'ils ne s'engagent pas à les respecter.

■ La Convention reste le seul instrument juridique paneuropéen à établir des normes communément admises et à prévoir un contrôle juridictionnel objectif du respect de ces normes, sur tous les aspects clés de la sécurité démocratique. Elle indique la voie à suivre à l'échelon national et offre des orientations quant aux actions correctives subsidiaires à mener au niveau européen.

■ Dans un contexte marqué par un niveau de confiance toujours plus bas entre les Etats et la réapparition de clivages sur le continent, la Convention et la Cour sont plus que jamais essentielles. Elles constituent le seul cadre de dialogue et de coopération accepté par tous et d'application universelle sur les droits de l'homme, les libertés fondamentales et la démocratie au niveau paneuropéen.

■ La nature même du système juridique de la Convention est un rempart contre les actions et les réactions politisées, populistes ou dictées par l'émotion.

■ Toutefois, pour que le système fonctionne, il faut que toutes les parties s'investissent. Leur engagement doit transparaître dans leurs positions, leurs paroles et leurs actes, mais surtout dans l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

## CHAPITRE 1

# EFFICACITÉ ET INDÉPENDANCE DU SYSTÈME JUDICIAIRE



# INTRODUCTION

---

## Chapitre 1 – Efficacité et indépendance du système judiciaire

**L'**Etat de droit est subordonné à l'existence d'un système judiciaire indépendant et efficace. Les six paramètres de base pour déterminer si un système judiciaire remplit cette condition sont les suivants : la légalité et la sécurité juridique, l'indépendance judiciaire, l'aide juridique, l'efficacité, l'exécution des décisions de justice et le professionnalisme des avocats.

■ Le présent chapitre définit les critères minimaux pour chacun des paramètres précités, en s'inspirant des normes du Conseil de l'Europe. Les Etats membres ont fait l'objet d'une évaluation s'appuyant sur les statistiques officielles, les commentaires, les rapports et les arrêts du Conseil de l'Europe.

# LÉGALITÉ ET SÉCURITÉ JURIDIQUE

Chapitre 1 – Efficacité et indépendance du système judiciaire

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

■ La légalité découle des articles 5 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), qui consacrent le droit à la liberté et à la sûreté, et le principe « pas de peine sans loi ».

■ La sécurité juridique est ce qui permet aux individus 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.

### Sécurité 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

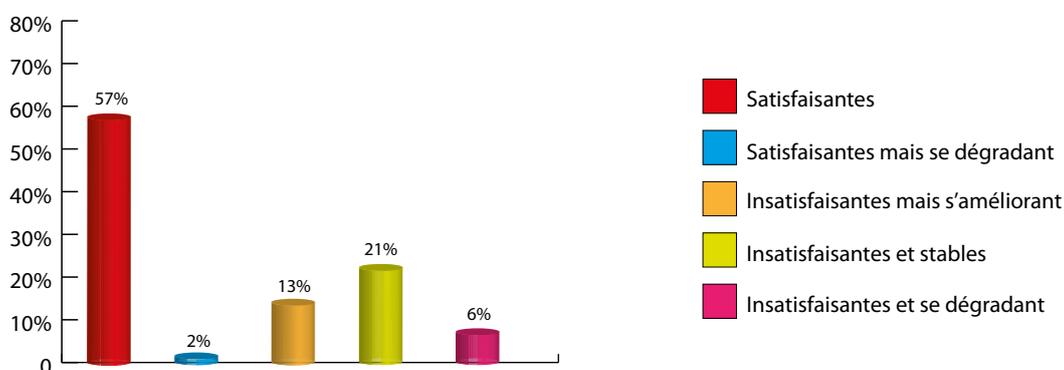
- ▶ La législation est rendue publique et est aisément accessible aux individus ordinaires.
- ▶ Les affaires similaires sont traitées de manière similaire.
- ▶ Les jugements définitifs rendus par les juridictions internes ne sont pas remis en cause.
- ▶ La jurisprudence est généralement constante et cohérente.
- ▶ La législation est soumise à une évaluation régulière.

## CONCLUSIONS

La légalité et la sécurité juridique sont assurées de manière satisfaisante sur le plan juridique et institutionnel dans la majorité des Etats membres. Si l'on considère qu'un petit groupe d'Etats a récemment amélioré sa situation grâce à d'importantes réformes, on peut conclure que, globalement, l'évolution est plutôt positive. Cependant, dans un Etat membre sur quatre, aucune de ces valeurs n'est appliquée de manière satisfaisante et l'on n'observe aucun progrès dans le sens d'une amélioration notable. Une dégradation – essentiellement due à un manque de réglementation ou à une évolution rapide de la législation – a également été constatée dans une petite minorité d'Etats, ce qui, par ailleurs, s'est révélé être la source d'une surcharge de requêtes auprès de la Cour européenne des droits de l'homme.

Les principaux problèmes non résolus en matière de légalité et de sécurité juridique concernent l'exécution insuffisante des décisions judiciaires, la large marge d'appréciation laissée (ou délibérément accordée) à l'exécutif par la législation, l'incohérence ou le caractère contradictoire des dispositions réglementaires et le manque de jurisprudence prévisible.

### LÉGALITÉ ET SÉCURITÉ JURIDIQUE



# INDÉPENDANCE JUDICIAIRE

Chapitre 1 – Efficacité et indépendance du système judiciaire

**L'**indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire et des juges sont essentielles dans un Etat de droit; elles sont nécessaires pour assurer la séparation des pouvoirs et donner confiance dans la justice en général. Cette obligation faite aux Etats membres est énoncée à l'article 6 de la CEDH. L'indépendance judiciaire 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 plus particulièrement l'indépendance 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 (indépendance institutionnelle « interne »). En outre, lorsque des décisions judiciaires sont rendues par un pouvoir étatique autre que le pouvoir judiciaire, une autorité indépendante et impartiale composée pour une large part de membres issus du pouvoir judiciaire doit être habilitée à formuler des recommandations ou des avis, qui seront suivis dans la pratique.

## 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, les juges devraient être indépendants et impartiaux, et pouvoir agir sans restrictions, influences indues, pressions, menaces ou ingérences, directes ou indirectes.

■ Le Conseil consultatif de juges européens (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 transparente. Afin de garantir un comportement éthique, des principes de conduite professionnelle devraient être établis et réunis 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 afin qu'il puisse exercer ses fonctions et il a son mot à dire dans la manière dont ces fonds sont répartis.
- ▶ Le conseil de la justice 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.

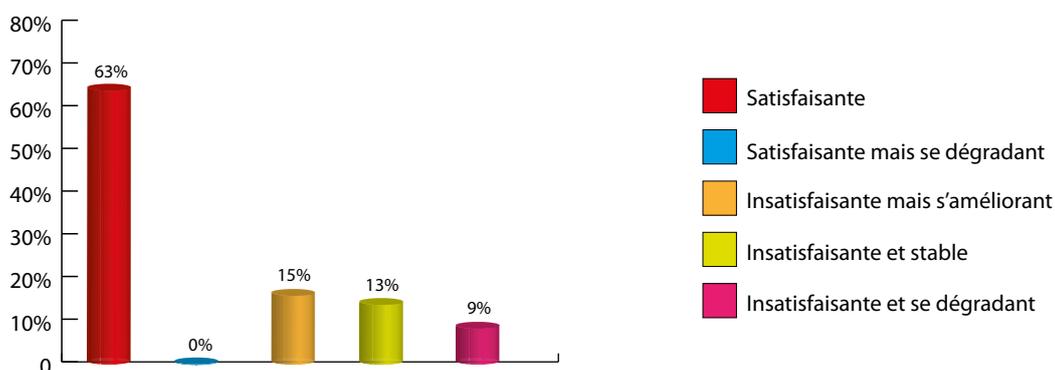
- ▶ Lorsque la loi autorise un autre pouvoir étatique à prendre de telles décisions, une autorité indépendante et impartiale, composée en grande partie de membres du corps judiciaire, formule des recommandations, qui sont généralement suivies.
- ▶ Les juges sont suffisamment rémunérés.
- ▶ Les juridictions supérieures ne donnent pas d'instructions aux juridictions inférieures.
- ▶ Les juges ont toute latitude pour statuer sur une affaire sans subir d'ingérences.
- ▶ Les décisions relatives à la sélection et à la promotion des juges sont prises en fonction de leur mérite, de manière transparente et sur la base de critères objectifs, et elles sont susceptibles de recours.
- ▶ Des principes déontologiques sont établis à l'intention des juges.
- ▶ Les infractions justifiant une révocation sont précisément définies.
- ▶ Les procédures disciplinaires respectent le principe de l'indépendance judiciaire et sont conduites sous la responsabilité d'un organe autonome.

## CONCLUSIONS

— L'indépendance du pouvoir judiciaire et des juges n'est pas garantie dans plus d'un tiers des Etats membres. Dans ce cadre, il importe de noter que certains Etats procèdent à des améliorations importantes, par exemple en apportant des changements systémiques aux procédures de nomination des juges et en renforçant la transparence de ces procédures et le professionnalisme du corps judiciaire<sup>1</sup>. Dans d'autres Etats, en revanche, la situation tend clairement à se dégrader, le pouvoir judiciaire étant parfois manipulé à des fins politiques<sup>2</sup>.

— Vu l'importance d'un corps judiciaire indépendant et impartial, condition dont dépendent pratiquement toutes les composantes de la sécurité démocratique, ces insuffisances ont un effet boule de neige et sont donc fort inquiétantes. Les insuffisances les plus préoccupantes sont les suivantes : manque d'indépendance et d'autonomie des conseils de la justice, pressions à divers degrés exercées par l'exécutif sur le corps judiciaire, opacité des procédures de recrutement, critères de nomination et de promotion des juges, et corruption<sup>3</sup>.

### INDÉPENDANCE JUDICIAIRE



# AIDE JURIDIQUE

Chapitre 1 – Efficacité et indépendance du système judiciaire

L'accès à la justice est un droit démocratique primordial. Selon l'article 6 de la CEDH, les gouvernements sont tenus de fournir une aide juridique 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 abordé cette question en détail dans diverses résolutions et recommandations adoptées par le Comité des Ministres. La Résolution 78 (8) sur l'assistance judiciaire et la consultation juridique exige des Etats qu'ils 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, lesquels 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. Les fonds publics doivent être suffisants, diversifiés et utilisés de façon efficiente. Les autorités nationales devraient prendre des mesures actives pour mettre à disposition du public des informations expliquant quelles aides juridictionnelles et 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 juridique est garanti par la loi (lorsque les circonstances de l'affaire et/ou le demandeur le requièrent).

### Critères institutionnels

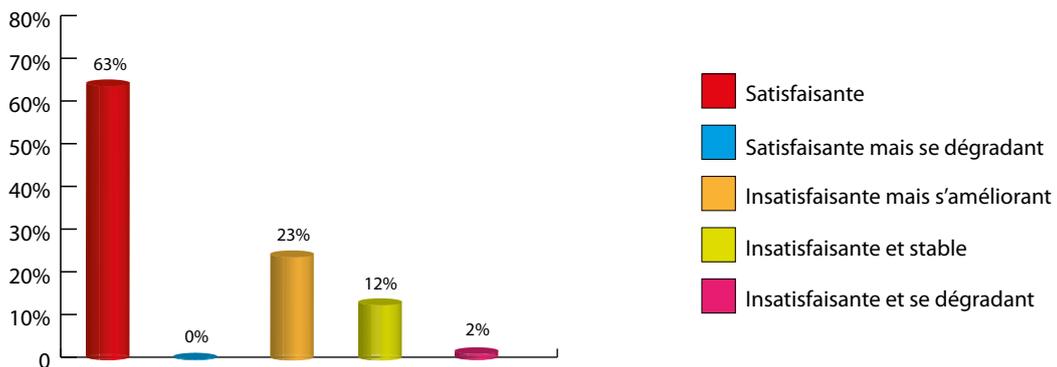
- ▶ L'Etat a mis en place un système approprié d'aide juridique afin d'assurer à tous un accès effectif à la justice dans sa juridiction.
- ▶ Des services de conseil juridique extrajudiciaires sont proposés.
- ▶ En cas de besoin, les procédures sont simplifiées pour que les personnes puissent se défendre 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, ou pour dispenser les intéressés de leur paiement.
- ▶ Le système d'aide juridique 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 juridique sont suffisantes, diversifiées et utilisées de façon efficiente.

## CONCLUSIONS

— L'octroi d'une aide juridique, dans ses dimensions juridique et institutionnelle, est assuré de manière satisfaisante par une nette majorité d'États membres du Conseil de l'Europe. Des progrès sont également constatés dans la plupart des pays où des améliorations restent nécessaires. Les réformes menées dans ces pays ont notamment porté sur l'adoption de lois plus efficaces en matière d'aide juridique, l'amélioration de l'accès à la justice, la mise en place de services d'aide juridique opérationnels et l'augmentation des budgets. Dans un groupe de pays relativement réduit, la situation n'a pas évolué et demeure insatisfaisante. Certains pays ne prévoient aucune aide juridique effective sous quelque forme que ce soit.

— Malgré un tableau globalement positif, plusieurs obstacles importants entravant l'accès à une aide juridique requièrent une attention immédiate. En effet, dans un certain nombre d'États membres, les dispositions et les systèmes juridiques prévoyant l'octroi d'une aide juridique ne sont pas encore entrés en application ou doivent être profondément révisés. Dans d'autres pays, ces systèmes sont discriminatoires, les personnes appartenant à une minorité ethnique ou les personnes handicapées ne pouvant dans la pratique en bénéficier. Dans certains cas, les structures d'assistance judiciaire sont insuffisamment financées ou des procédures bureaucratiques contraignantes dissuadent les citoyens d'y avoir recours<sup>4</sup>. D'une manière générale, il y aurait lieu de mieux informer le public de la disponibilité de diverses formes d'aide juridique.

### AIDE JURIDIQUE



# EFFICACITÉ

## Chapitre 1 – Efficacité et indépendance du système judiciaire

L'efficacité des systèmes judiciaires est vitale pour permettre un accès en temps utile à la justice. Les Etats doivent « organiser leurs juridictions de manière à leur permettre de répondre aux exigences de l'article 6, paragraphe 1, notamment quant au "délai raisonnable" »<sup>5</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme a régulièrement affirmé que « le caractère raisonnable de la durée d'une procédure [s'appréciait] suivant les circonstances de la cause et en fonction de la complexité de l'affaire, du comportement des parties et des autorités concernées, ainsi que de l'enjeu du litige pour l'intéressé »<sup>6</sup>. 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 ». Selon la recommandation, « 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 rappelle 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

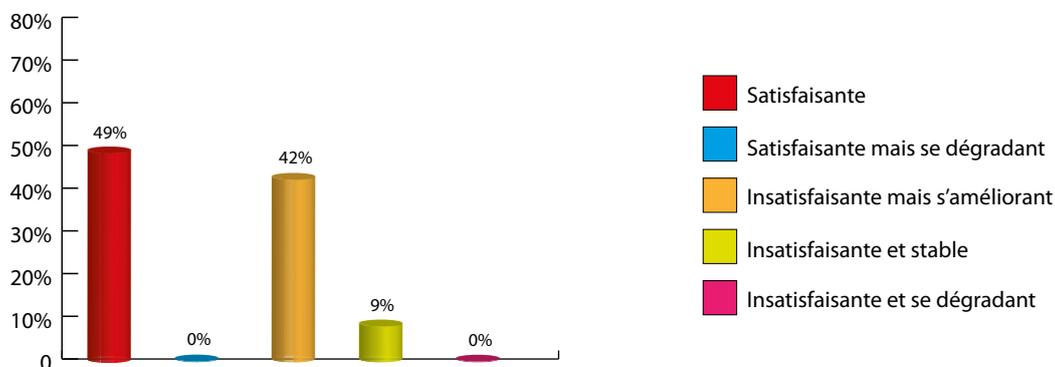
- ▶ L'Etat alloue aux tribunaux les ressources, les installations et les équipements adéquats pour leur permettre de fonctionner efficacement.
- ▶ Les objectifs des différents services sont coordonnés dans le but d'accélérer les procédures judiciaires.
- ▶ Des activités de suivi sont régulièrement menées 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

— L'efficacité des systèmes judiciaires demeure globalement insuffisante dans un peu plus de la moitié des Etats membres. Cependant, dans la plupart de ces pays, des améliorations ont été observées. Par exemple, la plupart des Etats membres sont parvenus à accélérer le traitement des affaires et à réduire considérablement le nombre d'affaires en instance, et beaucoup d'entre eux ont mis en place un cadre juridique et institutionnel permettant d'améliorer l'efficacité, par le biais notamment de plans de réduction de l'arriéré judiciaire ou de législations prévoyant d'autres procédures de règlement des différends. Cependant, il existe toujours un petit groupe d'Etats membres où l'efficacité de la justice reste insatisfaisante et n'a pas progressé, avec des procédures judiciaires excessivement longues et un nombre considérable d'affaires en instance – une situation souvent aggravée par un financement insuffisant du système judiciaire.

— Du fait de la durée excessive des procédures – due le plus souvent à un manque de ressources et d'investissement dans la formation professionnelle des juges et des greffiers, et à l'obsolescence des systèmes de gestion électronique et statistique des tribunaux –, le volume de requêtes portées devant la Cour européenne des droits de l'homme en provenance de certains pays ne cesse de croître.

## EFFICACITÉ



# EXÉCUTION

## Chapitre 1 – Efficacité et indépendance du système judiciaire

**L'**exécution de la décision rendue par une juridiction fait partie intégrante du « procès » au sens de l'article 6 de la CEDH sur le « droit à un procès équitable ». L'article 13 de la CEDH, 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 dans la définition des titres exécutoires ou dans celle des droits et des obligations des défendeurs, des demandeurs et des tiers. La loi doit prévoir la possibilité pour les parties de demander le report du processus d'exécution afin de protéger leurs droits et leurs intérêts ; le cas échéant, un droit de recours contre les décisions judiciaires et non judiciaires rendues pendant la procédure d'exécution peut également être instauré. Le rôle des agents d'exécution doit être défini par la loi. Ces derniers doivent être correctement formés en matière de législation et de procédure, et doivent être soumis à un contrôle et à 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.
- ▶ Les informations relatives au processus d'exécution sont accessibles et les activités d'exécution sont prévisibles et transparentes.
- ▶ L'exécution a lieu dans un délai raisonnable sans ingérence des autres pouvoirs de l'État et sans autres reports que ceux prévus par la loi, sous réserve de l'appréciation du juge.
- ▶ 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.

- ▶ Des informations sur l'efficacité des services et des procédures d'exécution sont fournies aux usagers potentiels ; elles se fondent sur des indicateurs de performance rapportés à des objectifs précis et à des délais indicatifs.
- ▶ Une procédure appropriée – injonctions, amendes – est en place pour obtenir l'exécution d'une décision non suivie d'effet.
- ▶ Les agents d'exécution et les autres personnes responsables de l'exécution sont correctement formés, et les procédures d'exécution font l'objet d'un suivi régulier.

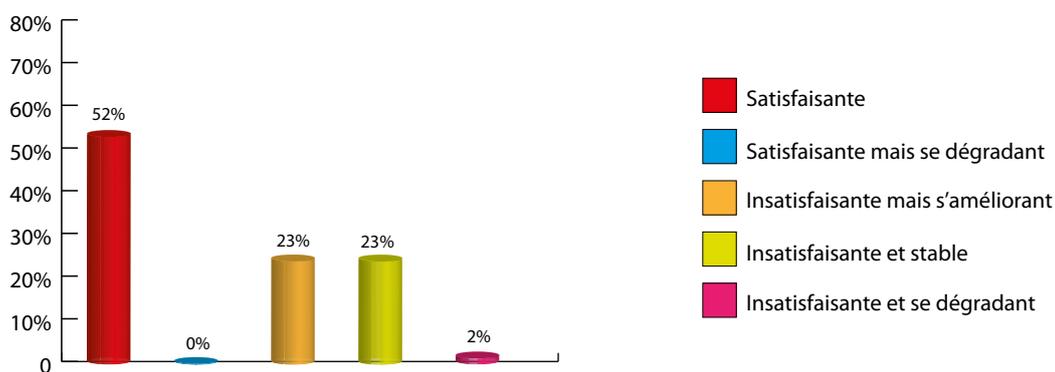
## CONCLUSIONS

■ L'exécution des décisions judiciaires est insatisfaisante dans un peu moins de la moitié des Etats membres du Conseil de l'Europe. Une évolution positive peut toutefois être observée dans une moitié environ des pays de ce groupe, où, par exemple, les financements ont été augmentés en vue de recruter des huissiers et d'autres mesures ont été prises pour assurer une exécution effective des décisions judiciaires. Cependant, un nombre non négligeable de pays n'a fait aucun progrès en la matière et un très petit nombre d'entre eux fait face à d'importants problèmes structurels, avec un taux de non-exécution très élevé, qui rend l'administration de la justice quasiment inopérante<sup>7</sup>.

■ Plusieurs problèmes communs à de nombreux Etats membres doivent retenir notre attention : l'inefficacité des huissiers, le manque de moyens financiers pour former les agents d'exécution ou faire en sorte qu'ils soient également répartis sur l'ensemble du territoire d'un Etat membre, l'absence de système de recours effectif en cas de non-exécution et de non-application dans des domaines de compétence particuliers (par exemple la restitution de biens).

■ En ce qui concerne les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme en particulier, les efforts déployés récemment pour réduire le nombre d'arrêts non exécutés ont porté leurs fruits. Il subsiste néanmoins un nombre considérable d'arrêts en attente d'exécution. Dans quelques cas, des enjeux nationaux et des visées électorales ont conduit à présenter les arrêts de la Cour sous un jour politique, ce qui nuit aux efforts déployés pour défendre ensemble, sur tout le continent, les normes des droits de l'homme unanimement reconnues.

## EXÉCUTION



# PROFESSIONNALISME DES AVOCATS

Chapitre 1 – Efficacité et indépendance du système judiciaire

**L**e professionnalisme des avocats est essentiel pour assurer le droit à un procès équitable au sens de l'article 6 de la CEDH, 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, respectent les principes et les règles de la CEDH, 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' ACTIONS ET RECOMMANDATIONS

Chapitre 1 – Efficacité et indépendance du système judiciaire

## À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE

- ▶ Le Secrétaire Général demandera au Conseil consultatif de juges européens et au Conseil consultatif de procureurs européens de dresser dans les meilleurs délais un inventaire complet des principaux défis à relever en ce qui concerne l'impartialité et l'indépendance du pouvoir judiciaire dans les Etats membres.
- ▶ Le Secrétaire Général contactera les 47 Etats membres par procédure écrite, en vue de faire le point sur les mesures prises pour améliorer l'indépendance, l'efficacité et les responsabilités des juges, conformément à l'annexe à la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres.
- ▶ Un plan d'action thématique du Conseil de l'Europe sur l'indépendance et l'impartialité judiciaires sera ensuite élaboré et – après son adoption par le Comité des Ministres – mis en œuvre sans tarder.

## À L'ÉCHELLE RÉGIONALE

- ▶ Des programmes régionaux sur l'accroissement de l'indépendance, de l'efficacité et du professionnalisme des systèmes judiciaires dans les Etats membres seront mis au point, et les programmes existants, tels que l'actuel programme conjoint Conseil de l'Europe-Union européenne « Renforcement de la réforme judiciaire dans les pays du Partenariat oriental (2013-2015) », seront renforcés et/ou prolongés.

## À L'ÉCHELLE NATIONALE

La coopération bilatérale engagée par le Conseil de l'Europe avec les Etats membres, notamment dans le cadre de plans d'action, aura pour principaux objectifs :

- ▶ la fourniture de conseils et d'expertise en vue de renforcer l'indépendance et l'efficacité des systèmes judiciaires ;
- ▶ l'évaluation des besoins en formation des professionnels du droit en ce qui concerne l'indépendance, l'efficacité, la transparence et la qualité ;
- ▶ la formation des juges et des procureurs ainsi que des représentants du ministère de la Justice, des conseils juridico-judiciaires et autres organes similaires, et du parquet sur la législation et la pratique pertinentes ;
- ▶ la mise en application des enseignements et des normes figurant dans un nouveau manuel du Conseil de l'Europe sur la déontologie des juges.

1. Annexe Slovaquie au rapport anticorruption de l'UE, Bruxelles, 3.2.2014 COM(2014) 38 final. Disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_slovakia\\_chapter\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_slovakia_chapter_fr.pdf); et Freedom house, Nations in Transit 2014 - Slovakia. Disponible à l'adresse : <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2014/slovakia#.VQ1r7xCsUYI>.
2. Sustainable Government Indicators, Rule of Law Report 2014: Legal Certainty, Judicial Review, Appointment of Justices Corruption Prevention, p. 64. Disponible à l'adresse : [www.sgi-network.org/docs/2014/thematic/SGI2014\\_Rule\\_of\\_Law.pdf](http://www.sgi-network.org/docs/2014/thematic/SGI2014_Rule_of_Law.pdf).
3. Peer Review Mission on the High Council of Judges and Prosecutors (6-8 May 2014), Report on the Reform of the High Council of Judges and Public Prosecutors by Law No. 6524 of February 2014. Disponible à l'adresse : [http://avrupa.info.tr/fileadmin/Content/Files/File/Docs/Final\\_TG\\_Report18122014.pdf](http://avrupa.info.tr/fileadmin/Content/Files/File/Docs/Final_TG_Report18122014.pdf).
4. Rapport de Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa visite dans la Fédération de Russie du 3 au 12 avril 2013, CommDH(2013)21. Disponible à l'adresse : [https://www.ecoi.net/file\\_upload/1226\\_1384353253\\_com-instranetrfr.pdf](https://www.ecoi.net/file_upload/1226_1384353253_com-instranetrfr.pdf).
5. *Zimmermann et Steiner c. Suisse*, Requête n° 8737/79, arrêt du 13 juillet 1983, paragraphe 29.
6. *Süssmann c. Allemagne*, Requête n° 20024/92, arrêt du 16 septembre 1996, paragraphe 48.
7. *Gerasimov et autres c. Russie*, Requêtes n°s 29920/05, 3553/06, 18876/10, 61186/10, 21176/11, 36112/11, 36426/11, 40841/11, 45381/11, 55929/11, 60822/11, 1<sup>er</sup> juillet 2014. Disponibles à l'adresse : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-145212>.

## CHAPITRE 2

# LIBERTÉ D'EXPRESSION



# INTRODUCTION

---

## Chapitre 2 – Liberté d’expression

**L**e droit à la liberté d’expression consacré par l’article 10 de la CEDH n’est pas qu’un droit fondamental en soi ; il est également nécessaire à l’exercice d’autres droits de l’homme, en particulier le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, le droit à la liberté de réunion et d’association, le droit de vote et le droit à l’éducation. C’est un droit essentiel pour demander des comptes aux autorités et il constitue une condition *sine qua non* de la tolérance, de la diversité culturelle et du vivre ensemble. Pour toutes ces raisons, la liberté d’expression est indispensable à la sécurité démocratique.

■ La Cour européenne des droits de l’homme considère que les Etats doivent créer un environnement favorable à la pleine participation de tous au débat public, qui permette à chacun d’exprimer sans crainte ses opinions et ses idées, même si celles-ci vont à l’encontre de celles que défendent les autorités ou une partie importante de l’opinion publique, ou sont de nature à heurter ou à choquer.

■ Conformément à la jurisprudence de la Cour et aux autres normes du Conseil de l’Europe, un « environnement propice à la liberté d’expression » comporte un certain nombre de caractéristiques essentielles qui, conjuguées, créent les conditions nécessaires à la protection et à la promotion de la liberté d’expression et du débat public. 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. Lorsqu’il n’a pas été possible d’évaluer convenablement ces paramètres par manque d’informations, cela est clairement précisé. Les principales conclusions formulées concernent les Etats pour lesquels on disposait de données.

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

Chapitre 2 – Liberté d'expression

Il ne saurait y avoir de médias libres et dynamiques sans journalistes<sup>1</sup> à même d'exercer une surveillance sur l'exercice du pouvoir en étant à l'abri des ingérences et des intimidations, et sans craindre la violence, les menaces et les arrestations et mises en détention arbitraires<sup>2</sup>.

Le premier devoir de l'Etat est de protéger le droit à la vie des journalistes<sup>3</sup>. Les systèmes de droit pénal doivent comporter une législation qui dissuade de commettre des infractions contre des journalistes, assortie d'un mécanisme d'application conçu pour prévenir, réprimer et sanctionner les violations. L'Etat a également un devoir de mener des enquêtes effectives sur toutes les allégations d'assassinats de journalistes, de prévenir et d'examiner les cas de torture et de mauvais traitements à l'encontre de journalistes, et d'assurer des recours internes effectifs. L'exercice de poursuites au pénal ou au civil contre des journalistes ou des médias doit respecter les exigences de l'article 10 de la CEDH et ne pas reposer sur des considérations politiques<sup>4</sup>.

La protection des sources des journalistes et de leur droit de recueillir des informations est essentielle pour l'exercice de la profession. Le droit d'accès à l'information revêt une importance particulière et l'exercice de ce droit ne peut faire l'objet d'autres entraves ou restrictions que celles qui sont nécessaires dans une société démocratique. Enfin, la divulgation d'informations sur des menaces ou un préjudice pour l'intérêt général contribue à la transparence, à la responsabilité démocratique, ainsi qu'à la sécurité et au bien-être des citoyens. Les personnes qui dénoncent ces faits ou révèlent ce type d'informations (lanceurs d'alerte) doivent être protégées en droit et en pratique<sup>5</sup>.

## 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.
- ▶ 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.
- ▶ Les journalistes ne sont pas emprisonnés ni les médias fermés pour avoir formulé des critiques. Il n'y a pas de poursuite à motivation politique.
- ▶ 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. Les journalistes ne font pas l'objet d'une surveillance par l'Etat.
- ▶ L'accès aux documents officiels et à l'information détenue par les pouvoirs publics est garanti en droit et en pratique.

- ▶ L'Etat n'impose pas aux journalistes d'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.
- ▶ Il existe un cadre normatif, institutionnel et judiciaire pour protéger les lanceurs d'alerte.

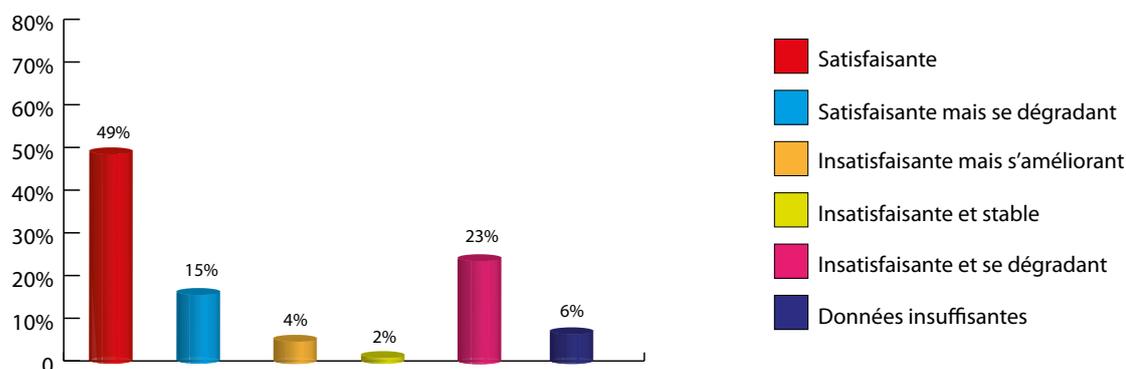
## CONCLUSIONS

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 ne sont pas garantis de façon satisfaisante dans moins de la moitié des Etats membres. On observe par ailleurs une dégradation dans un nombre non négligeable de pays où la situation est actuellement satisfaisante : au total, plus d'un tiers des pays connaissent une détérioration de la protection des journalistes.

Dans les pays où le cadre satisfait aux critères énoncés, cette dégradation s'explique en partie par une mise en œuvre insuffisante des cadres juridiques existants, une surveillance accrue des journalistes et des pressions croissantes exercées sur eux pour qu'ils révèlent leurs sources confidentielles.

Dans les Etats membres où le cadre est jugé insatisfaisant, l'évolution négative constatée est due principalement à des actes de violence commis contre des journalistes<sup>6</sup>, à un certain laxisme, voire une absence de poursuites à l'égard des auteurs des infractions, et à de fréquentes incarcérations pour des motifs politiques<sup>7</sup>.

## SÉCURITÉ DES JOURNALISTES ET AUTRES ACTEURS



# PROTECTION CONTRE UNE APPLICATION ARBITRAIRE DE LA LOI

## Chapitre 2 – Liberté d'expression

**L**es lois, les actions en justice et les autres mesures étatiques qui restreignent le droit à la liberté d'expression doivent respecter les critères énoncés au paragraphe 2 de l'article 10 de la CEDH. Elles 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. L'application arbitraire de la loi a un effet dommageable sur l'exercice du droit de communiquer des informations et des idées, et conduit à l'autocensure.

■ Les lois sur la diffamation doivent être appliquées avec mesure, tant en ligne qu'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 du gouvernement ou les chefs d'Etat. Par ailleurs, l'Assemblée parlementaire et le Commissaire aux droits de l'homme ont appelé à la dépénalisation de la diffamation<sup>8</sup>.

■ La Commission de Venise et l'Assemblée parlementaire sont d'avis que, pour favoriser 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. Elles doivent donc être accessibles, claires, contenir des définitions rédigées de manière restrictive et précise, et prévoir des garanties adéquates contre les abus.

### CRITÈRES D'ÉVALUATION

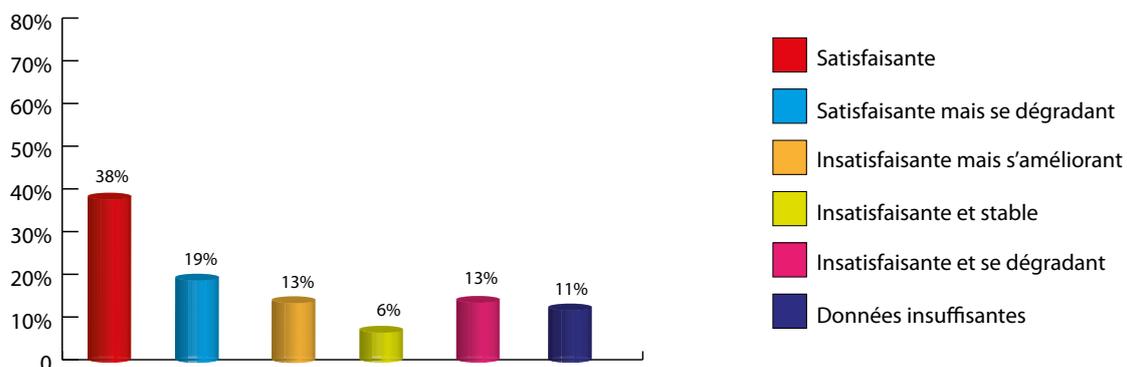
- ▶ Les lois sur la diffamation autorisent les critiques légitimes et ne sont pas utilisées de manière abusive pour influencer le débat sur des questions d'intérêt général.
- ▶ Dans les actions en diffamation, il n'y a pas de sanctions pénales, hormis en cas d'atteinte grave aux droits d'autrui.
- ▶ 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 davantage 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 prévoient des garanties adéquates protégeant 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 contiennent des garanties adéquates protégeant la liberté d'expression.

## CONCLUSIONS

■ Dans leur majorité, les Etats membres assurent de manière satisfaisante la protection des journalistes contre l'application arbitraire des lois sur la diffamation, notamment contre les sanctions pénales et les amendes injustifiées. Cela dit, on observe une tendance négative à l'application arbitraire de ces lois dans un nombre non négligeable d'entre eux. Certains, parmi ceux où la situation globale en matière de liberté d'expression n'est pas satisfaisante, infligent à des journalistes des sanctions injustifiées, par exemple de longues peines d'incarcération.

■ D'autres évolutions marquant un recul dans l'établissement d'un cadre juridique propice à la liberté d'expression ont trait à l'application de la législation pénale et des lois antiterrorisme. Dans certains cas, ces lois sont rédigées en des termes trop vagues et généraux, ce qui peut conduire à des mesures arbitraires, à une interprétation discriminatoire et à des restrictions injustifiées au droit à la liberté d'expression.

### PROTECTION CONTRE UNE APPLICATION ARBITRAIRE DE LA LOI



# INDÉPENDANCE DES MÉDIAS

## Chapitre 2 – Liberté d'expression

**E**n vertu du principe de l'indépendance éditoriale<sup>9</sup>, le gouvernement, les autorités de régulation et les acteurs ayant des intérêts commerciaux ne devraient pas exercer d'influence sur les décisions éditoriales et le contenu de la presse écrite, des médias de radiotélédiffusion ou des médias sur internet. Les médias ne doivent pas être empêchés de traiter de questions controversées – comme la corruption – dans des débats publics, ni se voir imposer de règles ou de directives trop restrictives de la part des autorités de l'Etat en matière de couverture de l'information. Les propriétaires de médias doivent s'abstenir de toute censure et de toute intervention excessive dans les reportages des journalistes.

■ Le système d'octroi de licences aux médias ne doit pas nuire à l'indépendance de ces derniers et doit tenir compte des spécificités des médias de radiodiffusion, de la presse écrite et des médias sur internet. La réglementation applicable au secteur de la radiodiffusion doit être accessible, claire et précise ; il est essentiel à cet égard de disposer d'un système de régulation indépendant garanti par un cadre juridique ou un autre cadre d'orientation. L'indépendance financière de l'autorité de régulation doit par ailleurs être garantie par la loi.

■ L'Etat est tenu de mettre à disposition les moyens juridiques, financiers, techniques et autres permettant d'assurer effectivement l'indépendance éditoriale et l'autonomie institutionnelle des organismes de radiodiffusion de service public, afin de prévenir tout risque d'ingérence politique ou économique. Les organismes de radiodiffusion de service public doivent 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.

■ L'autoréglementation des médias est importante pour préserver l'indépendance éditoriale, limiter l'intervention de l'Etat, favoriser un journalisme de qualité et responsabiliser les médias. Les journalistes devraient 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. Les décisions de ces organes doivent être mises en œuvre et reconnues légalement par les tribunaux.

### 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'autocensure, 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. Les exigences imposées à la presse écrite et aux médias sur internet pour l'octroi d'une licence 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

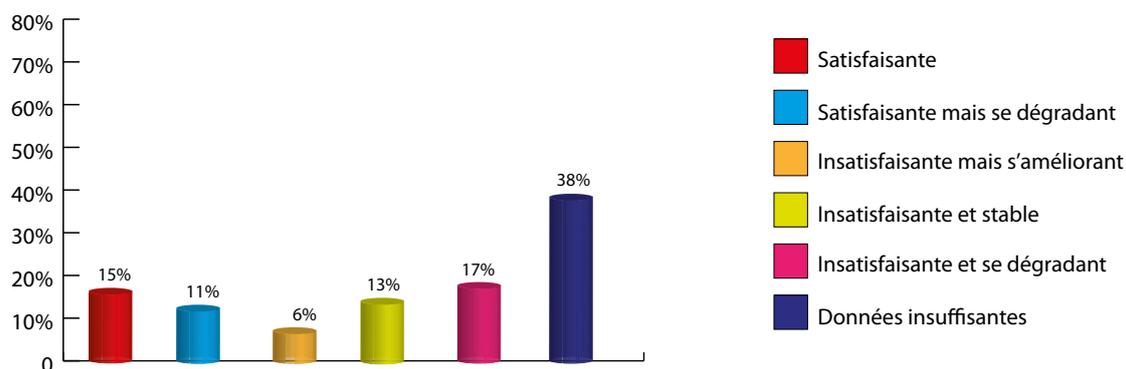
■ En l'absence de données pour plus d'un tiers des Etats membres, il est difficile de se faire une idée globale de la situation en matière d'indépendance des médias dans l'ensemble des Etats membres. Ce manque de données est un problème en soi.

■ Parmi les deux tiers restants, seule une minorité d'Etats garantissent de façon satisfaisante l'indépendance des médias. Toutefois, même dans ces pays, certains problèmes sont fréquents, comme le manque de financement de la radiodiffusion publique, les atteintes à l'indépendance éditoriale de la part des propriétaires des médias et des responsables politiques, ainsi que l'autocensure.

■ Dans la majorité des Etats membres pour lesquels il existe des informations, l'évaluation montre que la situation n'est pas satisfaisante. Parmi les problèmes rencontrés figurent l'influence des intérêts commerciaux ou politiques des propriétaires des médias ou des gouvernements sur le contenu des médias, la partialité politique des radiodiffuseurs du secteur privé, la politisation des autorités de régulation de la radiotélévision et la mainmise du gouvernement sur les radiodiffuseurs de service public, ou encore l'autocensure de la part des journalistes.

■ Dans le groupe important de pays où la situation est insatisfaisante et se dégrade, l'indépendance des médias quant aux contenus qu'ils publient est compromise par la sévérité croissante des amendes et des sanctions<sup>10</sup>. Dans certains Etats membres, l'Etat contrôle la plupart des médias et censure les contenus, à la fois en ligne et hors ligne.

## INDÉPENDANCE DES MÉDIAS



# DIVERSITÉ ET PLURALISME 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'une des principales menaces pesant aujourd'hui sur la liberté des médias est la tendance à la formation de monopoles au sein des médias traditionnels en Europe<sup>11</sup>.

■ Les exigences de l'article 10 de la CEDH ne seront pleinement satisfaites que si chacun est en mesure de se forger sa propre opinion à partir de sources d'information variées. 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.

■ L'Etat devrait prendre des 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 proposés par des propriétaires différents, publics ou privés. 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 à l'infrastructure technique nécessaire à la distribution. L'Etat devrait faciliter l'expression pluraliste d'opinions par l'intermédiaire des médias, en particulier lors des campagnes électorales.

■ L'existence d'une multiplicité de moyens de communication ne suffit pas pour assurer le pluralisme et la diversité de l'expression. L'Etat devrait donc prendre des mesures pour que le public ait accès à une variété suffisante d'informations, d'opinions et de programmes diffusés par les médias. En outre, la transparence de la propriété des médias devrait être assurée par la divulgation d'informations sur l'identité des personnes et des organismes participant à leur structure.

■ Les médias de service public ont une mission particulière car ils contribuent 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. L'Etat doit garantir l'indépendance institutionnelle et financière des organismes de radiodiffusion de service public, qui devraient proposer un vaste ensemble de programmes et de services à toutes les composantes du public.

### 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 la concentration des médias 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.

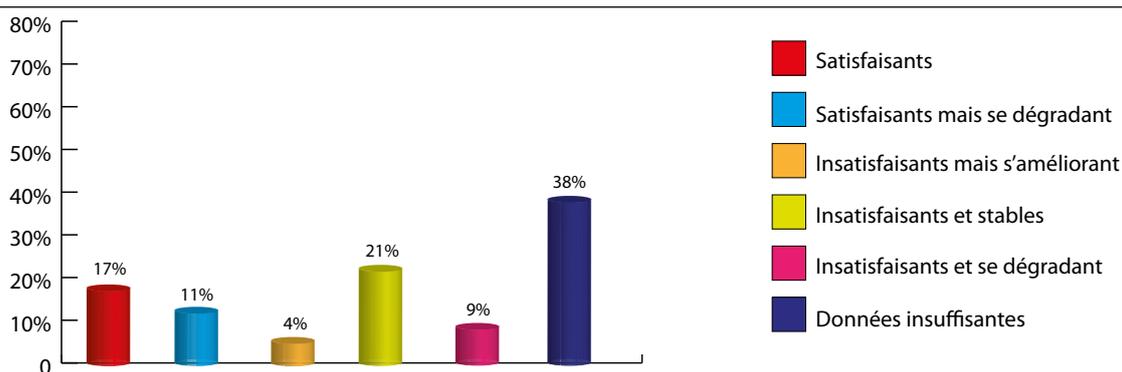
## CONCLUSIONS

Les données font défaut pour plus d'un tiers des Etats membres. Dans la majorité des deux tiers restants, le pluralisme des médias et la diversité des contenus ne sont pas assurés de manière satisfaisante, et la tendance globale dans ce domaine est négative. Même dans les pays où les mesures contre la concentration des médias sont à l'ordre du jour et où le paysage médiatique est dans l'ensemble pluraliste, le manque de transparence croissant de la propriété des médias et l'utilisation abusive du pouvoir que représente la publicité publique suscitent des préoccupations.

La concentration des médias menace aussi les médias régionaux indépendants, ce qui tend à limiter la participation des citoyens, élément essentiel d'une démocratie pluraliste<sup>12</sup>.

Dans les pays où la situation n'est pas satisfaisante, les médias sont souvent nombreux, mais la plupart présentent une forte polarisation politique et dépendent du soutien financier de leurs propriétaires. Dans certains cas, la représentation des minorités au sein des médias reste faible. 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. En outre, l'Etat utilise les médias comme outil de propagande ou instrument de campagne pour les candidats sortants<sup>13</sup>.

## DIVERSITÉ ET PLURALISME DES MÉDIAS



# PROTECTION DE LA LIBERTÉ D'EXPRESSION SUR INTERNET

## Chapitre 2 – Liberté d'expression

**P**lus 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'article 10 de la CEDH concerne non seulement le contenu des informations mais aussi les moyens de diffusion, car toute restriction apportée à ceux-ci touche le droit de recevoir et de communiquer des informations. L'Etat devrait prendre des mesures pour que les services d'internet soient accessibles et 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<sup>14</sup>.

Les restrictions appliquées aux contenus internet doivent respecter les exigences de légitimité, de nécessité et de proportionnalité énoncées à l'article 10. L'Etat devrait s'abstenir d'appliquer des mesures générales de blocage ou de filtrage au niveau national. 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, en tenant dûment compte du principe de proportionnalité.

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. Les intermédiaires devraient quant à eux établir des conditions d'utilisation claires et sans ambiguïté, conformes aux normes et principes internationaux en matière de droits de l'homme.

La collecte d'informations sur les communications et les activités des individus sur le web, tout comme les pratiques de surveillance des internautes, constituent une violation de l'article 8 de la CEDH; elles ébranlent la confiance du public dans internet et ont un effet négatif sur la liberté d'expression. C'est pourquoi il convient de mettre en place un certain nombre de garanties adéquates et effectives contre les abus<sup>15</sup>.

### CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ Internet est disponible, accessible et financièrement abordable pour tous, sans discrimination.
- ▶ Les restrictions appliquées aux contenus internet sont prévues par la loi, poursuivent des buts légitimes conformément à l'article 10 de la CEDH et sont nécessaires dans une société démocratique. La loi prévoit des garanties suffisantes contre les abus et, notamment, réglemente strictement l'étendue des restrictions et impose un contrôle juridictionnel effectif.

- ▶ Toute appréciation de l'étendue d'une mesure de blocage ou de filtrage de contenus internet est réalisée par une autorité judiciaire ou un organe indépendant en tenant dûment compte de la proportionnalité d'une telle mesure.
- ▶ L'Etat ne bloque pas l'accès à des médias sociaux ou autres plateformes internet et l'utilisation de ces médias ou plateformes, que ce soit durant des événements spécifiques ou de manière permanente.
- ▶ Les intermédiaires internet ne surveillent pas leurs utilisateurs, que ce soit à des fins commerciales, politiques ou autres.
- ▶ 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 de contenus et d'activités illégaux, et n'agissent pas rapidement pour les supprimer ou y mettre fin.
- ▶ Les intermédiaires internet ne censurent pas les contenus générés ou transmis par les internautes.
- ▶ Il n'y a pas de surveillance des communications des internautes et de leurs activités en ligne ; toute dérogation à ce principe respecte strictement l'article 8 de la CEDH.

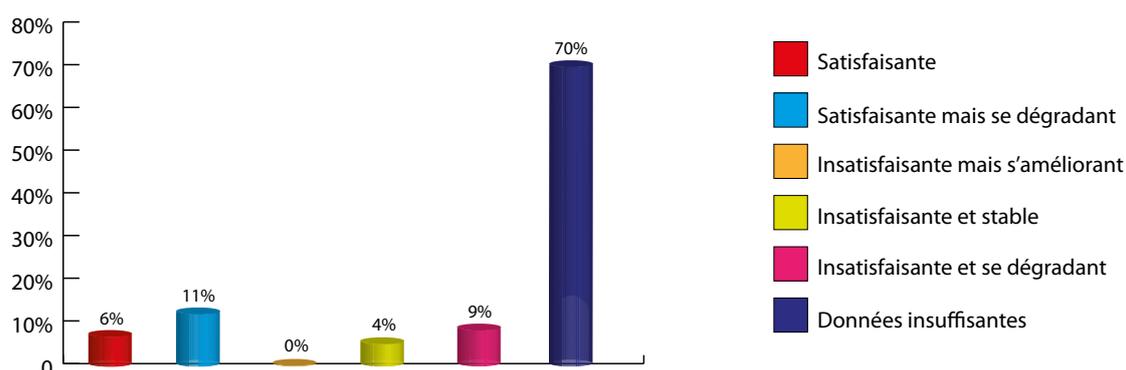
## CONCLUSIONS

On ne dispose de données sur la protection de la liberté d'expression en ligne que pour 30 % des Etats. Il y a donc un déficit d'information dans un domaine de l'activité des Etats qui est pourtant extrêmement important, compte tenu en particulier de la menace terroriste. Il est très difficile de juger si les Etats garantissent suffisamment la liberté d'expression en ligne tout en prenant des mesures pour protéger la sécurité nationale.

Dans les 30 % d'Etats pour lesquels il existe des données, la tendance générale semble être négative, même dans les pays où la situation est globalement jugée satisfaisante : on peut en effet y observer une multiplication des activités de surveillance ou des pressions sur les intermédiaires, ce qui porte atteinte à la liberté d'expression.

Là où la situation est jugée insatisfaisante, les gouvernements exercent une influence sur les contenus en ligne et bloquent souvent des sites web liés aux médias. Dans les cas particulièrement préoccupants, les pays ont adopté des lois relatives à la liberté d'expression sur internet qui ne respectent pas l'exigence de qualité de la loi telle que définie par la Cour<sup>16</sup>.

## PROTECTION DE LA LIBERTÉ D'EXPRESSION SUR INTERNET



# PROPOSITIONS D'ACTION ET RECOMMANDATIONS

## Chapitre 2 – Liberté d'expression

### À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE

- ▶ En s'appuyant sur les initiatives existantes – notamment les travaux du Commissaire aux droits de l'homme, de l'Assemblée parlementaire, de la DGI et de la Plateforme visant à renforcer la sécurité des journalistes – le Conseil de l'Europe établira un programme européen sur trois ans pour soutenir les mécanismes nationaux de protection des journalistes, tels que les institutions du médiateur, les commissaires de la presse et les organisations non gouvernementales. Ce programme aura pour but de renforcer les capacités de ces mécanismes, de promouvoir la coopération en réseau et l'échange d'expériences dans le domaine de la sécurité des journalistes, et de mener un travail de sensibilisation à cette question dans les Etats membres.
- ▶ L'existence de données précises et actualisées sur la propriété des médias est une composante essentielle du pluralisme des médias et une garantie contre la corruption. Tous les Etats membres devraient veiller à recueillir et à publier suffisamment d'informations pour identifier les bénéficiaires financiers et véritables propriétaires de tout média habilité à opérer sur leur territoire.
- ▶ Les Etats membres devraient appliquer une réglementation efficace et surveiller la concentration des médias afin d'encourager le pluralisme et l'indépendance. Le Conseil de l'Europe apportera son expertise en ce qui concerne les cadres juridiques et réglementaires nationaux, en s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour (article 10 CEDH) et la Recommandation CM/Rec(2007)2 sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias.
- ▶ Le Conseil de l'Europe publiera un état des lieux des pratiques des Etats en matière de blocage, de filtrage et de suppression de contenus sur internet, permettant de dégager les grandes tendances, de repérer les bonnes pratiques et de déterminer les domaines où une action est nécessaire. Sur la base de la jurisprudence de la Cour et des normes établies par le Comité des Ministres, le Conseil de l'Europe proposera son assistance aux Etats membres pour protéger la liberté d'expression en ligne tout en garantissant la sécurité des citoyens.
- ▶ Le Conseil de l'Europe améliorera sa capacité de collecte et de traitement des informations relatives aux médias par l'intermédiaire des activités et des programmes de coopération existants.

## À L'ÉCHELLE NATIONALE

La promotion de la liberté des médias et de la liberté d'expression sera désormais une priorité de la coopération bilatérale engagée par le Conseil de l'Europe avec les Etats membres, notamment dans le cadre de plans d'action. Cette coopération aura pour principaux objectifs :

- ▶ la mise en place de mesures concrètes visant à améliorer la sécurité des journalistes et à donner plus de visibilité à la question au sein des Etats membres ;
- ▶ l'action contre l'impunité des responsables de crimes à l'égard de journalistes ;
- ▶ la coopération avec les Etats membres pour préparer, évaluer, revoir et mettre en conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme toute loi qui impose des restrictions à la liberté d'expression. Sont notamment concernées les lois relatives à la diffamation, au discours de haine ou au blasphème, et celles qui visent à protéger l'ordre public, la morale ou la sécurité nationale. Ces lois doivent tenir dûment compte des exigences de l'article 10 de la CEDH et de la jurisprudence de la Cour. En particulier, toutes les lois limitant la liberté d'expression doivent répondre à un besoin social impérieux, être formulées avec clarté et précision, et être proportionnées quant à leur champ d'application et aux sanctions prévues. Une attention particulière sera portée à l'élaboration et à l'application des lois antiterrorisme, ainsi qu'à celles régissant l'accès aux documents officiels ;
- ▶ la mise en œuvre des 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 ;
- ▶ les activités visant à faire en sorte que la législation régissant l'utilisation d'internet tienne dûment compte des obligations de l'Etat en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

1. Dans le présent rapport, le terme « journalistes » désigne à la fois les journalistes et les autres acteurs des médias.
2. Document de réflexion présenté par le Secrétaire Général à la suite du débat thématique sur la sécurité des journalistes – Mesures à prendre pour améliorer la mise en œuvre des normes en matière de droits de l'homme, 2 décembre 2013, SG/Inf(2013)42. Disponible à l'adresse: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=SG/Inf\(2013\)42&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=SG/Inf(2013)42&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).
3. Voir l'exposé des motifs de la Résolution 2035 (2015) et de la Recommandation 2062 (2015) de l'Assemblée sur la protection de la liberté des médias en Europe, Doc.13664, 12 janvier 2015, en particulier la section 2.2 évoquant le décès de plusieurs journalistes en Russie, en Ukraine et en Turquie entre 2012 et 2014. Disponible à l'adresse : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-fr.asp?fileid=21350&lang=fr>.
4. Rapport sur les principes découlant de la jurisprudence de la CEDH sur la protection et la sécurité des journalistes et du journalisme, par Philip Leach, Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des médias et de la société de l'information, Belgrade, 7-8 novembre 2013. Disponible à l'adresse : [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/belgrade2013/MCM\(2013\)012F\\_Leach\\_s%C3%A9curit%C3%A9desjournalistesCDMSI\(2013\)Misc3.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/belgrade2013/MCM(2013)012F_Leach_s%C3%A9curit%C3%A9desjournalistesCDMSI(2013)Misc3.pdf)
5. Recommandation CM/Rec(2014)7 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection des lanceurs d'alerte.
6. Voir l'exposé des motifs de la Résolution 2035 (2015) de l'Assemblée parlementaire sur la protection de la liberté des médias en Europe, Doc. 13664, en particulier la section 2.6, « Sujets de préoccupation pressants en Ukraine, Russie, Turquie et Azerbaïdjan ». Disponible à l'adresse : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-fr.asp?fileid=21350&lang=fr>.
7. Voir l'exposé des motifs de la Résolution 2035 (2015), *op.cit.*
8. Voir Résolution 1577 (2007) de l'Assemblée « Vers une dépénalisation de la diffamation ». Disponible à l'adresse : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17588&lang=fr>. Voir article d'opinion du Commissaire aux droits de l'homme « Stopping the deterioration of press freedom », 4 janvier 2015, disponible à l'adresse : <http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/stopping-the-deterioration-of-press-freedom>.
9. Document de synthèse sur la liberté des médias, position du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (citant la jurisprudence de la Cour dans des affaires contre le Royaume-Uni, la Grèce, la Roumanie et la France), 3 mai 2010, CommDH/PositionPaper(2010)2. Disponible à l'adresse : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH/PositionPaper\(2010\)2&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH/PositionPaper(2010)2&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).
10. Voir le rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à la suite de sa visite en Hongrie du 1<sup>er</sup> au 4 juillet 2014, CommDH(2014)21, 16 décembre 2014. Disponible à 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).
11. « Media pluralism and human rights », document de réflexion du Commissaire aux droits de l'homme, 6 décembre 2011 (CommDH(2011)43). Disponible à l'adresse : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1881589>.
12. Recommandation 364 (2014) du Congrès sur le rôle des médias régionaux dans la construction d'une démocratie participative.
13. Assemblée parlementaire, Observation de l'élection présidentielle en Turquie (10 août 2014), Doc. 13611, 29 septembre 2014.
14. Recommandation CM/Rec(2007)16 du Comité des Ministres aux Etats membres sur des mesures visant à promouvoir la valeur de service public de l'internet.
15. Commissaire aux droits de l'homme, « La prééminence du droit sur l'internet et dans le monde numérique en général. », document thématique du Commissaire aux droits de l'homme, décembre 2014.
16. Décision des Délégués des Ministres, 1208<sup>e</sup> réunion, 25 septembre 2014, sur la base de l'arrêt *Yildirim c. Turquie* rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 18 décembre 2012. Disponible à l'adresse : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/OJ/DH\(2014\)1208/23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/OJ/DH(2014)1208/23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383).

## CHAPITRE 3

# LIBERTÉ DE RÉUNION ET LIBERTÉ D'ASSOCIATION



# INTRODUCTION

---

## Chapitre 3 – Liberté de réunion et liberté d'association

**L**a liberté de réunion et la liberté d'association sont inextricablement liées à la liberté d'expression. Exercés conjointement, ces droits contribuent à un système inclusif et efficace d'équilibre des pouvoirs dans lequel les autorités sont tenues de rendre des comptes. La garantie de la jouissance de ces droits est une condition préalable à la participation active de la société civile aux processus décisionnels, à tous les niveaux de gouvernement<sup>1</sup>.

■ Les pays où existe un haut niveau de sécurité démocratique se caractérisent généralement par une société civile très dynamique et engagée, et reconnaissent l'utilité générale des rassemblements publics et des manifestations, quand bien même ces rassemblements visent à critiquer l'Etat et à exprimer des inquiétudes en matière de droits de l'homme.

■ A l'inverse, dans les pays dirigés par des régimes autoritaires ou qui présentent un faible niveau de sécurité démocratique, la liberté de réunion et d'association ainsi que la liberté d'expression sont parmi les premiers droits à faire l'objet de restrictions. L'insécurité sert de prétexte pour supprimer ces droits politiques et adopter des lois d'exception, même si la stabilité s'en trouve presque inévitablement compromise sur le long terme.

■ En Europe, tous les Etats membres du Conseil de l'Europe consacrent dans leur Constitution la liberté de réunion, la liberté d'association et la liberté d'expression. Cela n'est toutefois pas suffisant. Dans la pratique, la mise en œuvre de ces libertés dépend largement du contexte juridique et social du pays.

■ Compte tenu des données recueillies et des lacunes importantes dans ces informations, il est extrêmement difficile de procéder à des évaluations comparatives précises du respect de ces obligations par les différents pays. En conséquence, plutôt que de donner des résultats chiffrés, les conclusions du présent chapitre mettent l'accent sur les principaux problèmes mis en évidence par les informations disponibles.

# GARANTIES JURIDIQUES ET APPLICATION FAVORABLE DU DROIT

---

## Chapitre 3 – Liberté de réunion et liberté d'association

■ 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 sont en droit d'exiger le respect de réglementations raisonnables et légitimes relatives aux manifestations publiques (telle l'obligation de déclaration préalable) et d'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 donnent 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 excessives (pécuniaires ou autres) dans le cas d'infractions administratives – où aucune violence n'a été employée – ont un effet d'intimidation ; elles dissuadent les personnes qui seraient 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 et les procédures se déroulent 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 loi 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

■ La plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe ont adopté une législation conforme aux normes applicables, même si, dans certains pays, des modifications législatives restent nécessaires<sup>2</sup>. Toutefois, d'après les données recueillies sur un nombre limité d'Etats membres du Conseil de l'Europe, la mise en œuvre des lois relatives à la liberté de réunion demeure très insatisfaisante dans certains pays, où l'on observe une tendance des autorités administratives à exiger de manière déraisonnable que les manifestations soient déplacées (en proposant d'autres lieux éloignés du centre-ville et difficilement accessibles)<sup>3,4</sup>. 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. Il est regrettable que certains pays continuent d'interdire les « marches des fiertés ».

■ A l'échelle locale, de nombreuses communes restreignent la liberté d'expression et de réunion de groupes minoritaires tels que les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles ou transgenres<sup>5</sup>.

# CONDUITE APPROPRIÉE DES AUTORITÉS LORS DES MANIFESTATIONS PUBLIQUES

## Chapitre 3 – Liberté de réunion et liberté d'association

**L**es 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.

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<sup>6</sup>.

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.

Comme l'ont souligné la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, les médias ont également un rôle de sentinelle en relation avec la tenue de réunions. C'est pourquoi le libre accès aux réunions et aux interventions menées dans ce cadre par les forces de l'ordre devrait être garanti aux professionnels des médias.

### 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

Les données dont on dispose concernent quelques pays seulement. Toutefois, on relève des cas d'usage excessif de la force pour disperser des manifestations ainsi que d'arrestations de manifestants pacifiques<sup>7</sup>. Des peines sévères continuent d'être requises et infligées à des manifestants pacifiques<sup>8</sup> et les recours judiciaires ne semblent pas toujours effectifs<sup>9</sup>.

Dans certains cas, l'usage excessif de la force vise également les journalistes présents aux rassemblements.

# PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

## Chapitre 3 – Liberté de réunion et liberté d'association

**L**es Etats devraient créer un environnement propice, et notamment un cadre juridique favorable, au fonctionnement des organisations non gouvernementales (ONG), ainsi que des mécanismes pérennes de dialogue, de consultation et de coopération entre la société civile et les autorités. La Cour européenne des droits de l'homme considère que le rôle de sentinelle des ONG est essentiel dans une société démocratique et rejoint celui de la presse tel que défini par sa jurisprudence constante<sup>10</sup>. Le rapport de 2014 sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en Europe relève que certains Etats restreignent les fonctions de sentinelle des ONG en « entravant leur existence ou [en] restreignant leurs activités par des formalités et des règles de déclaration financière tracassières, des plafonds de financements étrangers et des sanctions ».

### CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ La liberté d'association est garantie par l'Etat et peut être exercée librement par tous.
- ▶ Un environnement juridique et social favorable est en place, qui facilite et stimule l'existence d'une société civile dynamique, et notamment le bon fonctionnement des ONG.
- ▶ Des mécanismes efficaces et pérennes de dialogue, de consultation et de coopération entre la société civile et les autorités, à tous les niveaux, sont en place et permettent à toutes les personnes et à tous les groupes de la société de participer au processus décisionnel démocratique.

### CONCLUSIONS

■ Même en l'absence de données systématiques et globales, il existe suffisamment d'éléments pour conclure que certains Etats membres perçoivent les organisations de la société civile comme une menace pour leur sécurité et leur souveraineté et, pour cette raison, restreignent la capacité de ces organisations à contribuer à la sécurité démocratique.

■ A l'inverse, plusieurs Etats membres ont mis en place des mécanismes pour répondre à la nécessité d'associer la société civile aux affaires sociales, à la prise de décisions et au règlement ou à la prévention des conflits. Dans certains pays, les modèles appliqués fonctionnent raisonnablement bien. Dans d'autres, les modèles et les institutions de consultation publique et de participation citoyenne manquent d'efficacité et ne sont souvent que purement formels. Dans les pires cas, les gouvernements tentent de contrôler les initiatives citoyennes, y compris les manifestations, en recourant à la législation et à diverses pratiques restrictives.

# GARANTIES JURIDIQUES NÉCESSAIRES À LA CRÉATION ET À L'EXISTENCE DES ONG

Chapitre 3 – Liberté de réunion et liberté d'association

**O**n ne saurait contester l'importance croissante des organisations non gouvernementales (ONG). Ces organisations interviennent bénévolement dans des régions déchirées par les conflits humains, les catastrophes naturelles et les bouleversements sociaux. Or, le statut juridique des ONG demeure incertain et imparfait. Depuis plusieurs décennies maintenant, les ONG cherchent à faire reconnaître leur statut dans le droit international. En adoptant, en 1956, la Convention de la Haye concernant la reconnaissance de la personnalité juridique des sociétés, associations et fondations étrangères, la communauté internationale a reconnu la nécessité de ces organisations. Toutefois, cette convention n'est jamais entrée en vigueur, les gouvernements étant plus que réticents à mettre en œuvre cet instrument de droit international privé.

■ Aujourd'hui, les ONG bénéficient en Europe d'un statut juridique<sup>11</sup> et sont établies dans la société; leurs droits sont garantis par les articles 9, 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cela étant, cette reconnaissance ne leur garantit pas toujours la protection dont elles ont besoin. Pour exercer leurs fonctions démocratiques, il est essentiel que cette garantie soit inscrite dans la loi. Or, elle semble de plus en plus menacée.

## CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ Il existe un fondement juridique approprié pour l'enregistrement des ONG.
- ▶ Le principe de la proportionnalité de toute restriction de l'exercice de la liberté d'association est assorti d'une procédure appropriée.
- ▶ Le droit applicable est interprété dans un sens favorable à la création et au bon fonctionnement des ONG.
- ▶ La loi prévoit une possibilité de recours judiciaire en cas de refus d'enregistrement ou de dissolution d'ONG.

## CONCLUSIONS

■ Dans la grande majorité des Etats membres, la législation est conforme aux normes juridiques internationales en matière d'enregistrement et de fonctionnement des ONG. Toutefois, des décisions prises dernièrement par les gouvernements de quelques pays européens suscitent de vives préoccupations en ce qui concerne le statut juridique et la protection d'un certain nombre d'ONG.

■ Dans un avis daté d'octobre 2014 sur la réglementation des activités politiques des organisations non gouvernementales, le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des OING (ONG internationales) du Conseil de l'Europe constate que les législations en cours d'élaboration ou déjà adoptées par certains Etats membres du Conseil de l'Europe réduisent la possibilité d'une participation active des organisations non gouvernementales. L'adoption de nouvelles lois ou de lois modifiées qui restreignent ou interdisent les activités des organisations non gouvernementales, voire conduisent à la dissolution de ces organisations, suscite une profonde inquiétude parmi les défenseurs des droits de l'homme<sup>12</sup>.

■ Les instances du Conseil de l'Europe, des ONG locales et des observateurs internationaux, notamment des organismes de surveillance, ont exprimé de vives préoccupations quant au fonctionnement sans entrave des ONG dans certains pays européens. D'après la Commission de Venise, les lois interdisant le libre fonctionnement des ONG risquent d'avoir un effet dissuasif sur la société civile, en particulier sur les associations engagées sur des questions clés telles que les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit<sup>13</sup>.

# PROPOSITIONS D'ACTION ET RECOMMANDATIONS

Chapitre 3 – Liberté de réunion et liberté d'association

## À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE

- ▶ En se fondant sur les bonnes pratiques et les normes communes, le Conseil de l'Europe devrait élaborer de nouvelles lignes directrices afin de garantir une participation réelle et constructive de la société civile aux décisions politiques.
- ▶ En s'inspirant des travaux engagés par le Comité des Ministres à la suite du débat thématique sur le rôle et le fonctionnement des ONG au Conseil de l'Europe, l'Organisation devrait moderniser ses propres pratiques pour permettre à la société civile de mieux faire entendre sa voix en lui offrant des possibilités de dialogue périodique et formel avec le Comité des Ministres. Cela permettrait également de dresser un tableau plus précis de l'état de la société civile, de la liberté de réunion et de la liberté d'association dans les Etats membres afin de définir les solutions politiques appropriées.
- ▶ En concertation avec la Conférence des OING, le Secrétaire Général révisera les lignes directrices sur le statut participatif des OING au Conseil de l'Europe et proposera, s'il y a lieu, toute modification nécessaire des règles en la matière.

## À L'ÉCHELLE NATIONALE

La coopération bilatérale engagée par le Conseil de l'Europe avec les Etats membres, notamment dans le cadre de plans d'action, visera :

- ▶ à aligner la législation, la réglementation et la pratique en matière de réunions pacifiques et de manifestations publiques sur les normes et les exigences du Conseil de l'Europe, telles qu'elles ressortent de l'article 11 de la CEDH et de la jurisprudence de la Cour ;
- ▶ à assurer la participation active de la société civile aux processus décisionnels, en mettant en place des garanties formelles conformes aux normes du Conseil de l'Europe ;
- ▶ à faire en sorte que les ONG bénéficient d'un statut juridique clair et cohérent qui leur permette d'exercer leurs fonctions démocratiques.

1. Voir <http://human-rights-convention.org/quels-sont-nos-droits-et-nos-libertes/association/?lang=fr>.
2. « Freedom of Peaceful Assembly in Europe », étude comparative demandée par la Commission de Venise concernant le Royaume-Uni, la France, les Etats-Unis d'Amérique, la Belgique, l'Allemagne, la Turquie, la Russie, l'Ukraine, la Pologne, la Serbie, la Hongrie et la Tunisie, mars 2014. Disponible à l'adresse suivante : [www.venice.coe.int/files/Assemblies\\_Report\\_12March2014.pdf](http://www.venice.coe.int/files/Assemblies_Report_12March2014.pdf)
3. Commission de Venise, Avis sur la loi fédérale n° 65-FZ du 8 juin 2012 de la Fédération de Russie 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 administratives, CDL-AD(2013)003 ; Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi sur la liberté de réunion pacifique de l'Ukraine, CDL-AD(2011)031.
4. Observations of the Commissioner for Human Rights on the human rights situation in Azerbaijan: an update on freedom of expression, freedom of association, freedom of assembly and the right to property, CommDH(2014)010 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Primov et autres c. Russie*, arrêt du 12/06/2014, n° 17391/06.
5. Recommandation 211 (2007) du Congrès sur la liberté d'expression et d'assemblée pour les lesbiennes, gays, bisexuels et transsexuels. Disponible à l'adresse suivante : <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1433803&SecMode=1&DocId=1073872&Usage=2>
6. Rapport annuel d'activité 2014 du Commissaire aux droits de l'homme, présenté au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire, concernant ses visites et missions dans plusieurs Etats membres (notamment la Géorgie, l'Ukraine, le Monténégro, la Roumanie, les Pays-Bas, la Hongrie, la France, l'Arménie, l'Azerbaïdjan), p. 52 (Comportement des représentants de la loi). Disponible à l'adresse suivante : <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2724556&SecMode=1&DocId=2252948&Usage=2>
7. Observations of the Commissioner for Human Rights on the human rights situation in Azerbaijan: an update on freedom of expression, freedom of association, freedom of assembly and the right to property, CommDH(2014)010 ; rapport au gouvernement ukrainien sur la visite effectuée du 18 au 24 février 2014 en Ukraine par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) ; <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2562949&SecMode=1&DocId=2164462&Usage=2> ; déclaration du Commissaire aux droits de l'homme sur Facebook concernant la Turquie, 31 mai-1<sup>er</sup> juin 2014 (renvoyant aux conclusions de son rapport rédigé à la suite de sa visite en Turquie, du 1<sup>er</sup> au 5 juillet 2013).
8. AS/Mon(2014)18rev, Dialogue post-suivi avec la Turquie, note d'information de la rapporteure sur sa visite d'information à Istanbul, Ankara et Eskişehir (26-29 mai 2014).
9. Observations of the Commissioner for Human Rights on the human rights situation in Azerbaijan, CommDH(2014)010, *op. cit.* Cour européenne des droits de l'homme, *Navalnyy et Yashin c. Russie*, arrêt du 4 décembre 2014, n° 76204/11 ; *Nemtsov c. Russie*, arrêt du 31 juillet 2014, n° 1774/11.
10. *Vides Aizsardzibas Klubs c. Lettonie*, n° 57829/00, § 40, 27 mai 2004.
11. Sur les normes juridiques relatives aux organisations non gouvernementales, voir : [https://www.coe.int/t/ngo/legal\\_standards\\_FR.asp?](https://www.coe.int/t/ngo/legal_standards_FR.asp?).
12. Avis de la Commission de Venise n° 716-717/2014 du 27 juin 2014 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 : [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)025-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)025-f)
13. Avis de la Commission de Venise n° 787/2014 du 15 décembre 2014 relatif à la loi sur les organisations non gouvernementales (Associations publiques et fonds) telle qu'amendée, de la République d'Azerbaïdjan : [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)043-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)043-f)

## CHAPITRE 4

# FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES



# INTRODUCTION

---

## Chapitre 4 – Fonctionnement des institutions démocratiques

**L**a sécurité démocratique a besoin d'institutions démocratiques performantes et respectueuses des principes et normes internationaux. L'existence d'élections libres et équitables, une opposition active, la séparation des pouvoirs, la répartition verticale des compétences et la bonne gouvernance sont les critères de base pour évaluer le fonctionnement de ces institutions.

■ Malgré l'absence de définition codifiée et complète de la démocratie et des institutions démocratiques, une grande partie des normes et des principes du Conseil de l'Europe peuvent être utilisés pour mesurer les performances dans ces domaines<sup>1</sup>. Cependant, il est très difficile de procéder à des évaluations comparatives précises entre les Etats membres, compte tenu des informations disponibles et des lacunes importantes qu'elles présentent. Les conclusions de ce chapitre n'ont donc pas été quantifiées mais font plutôt ressortir les principaux problèmes qui se posent, en se fondant sur les données existantes<sup>2</sup>.

# ÉLECTIONS LIBRES ET ÉQUITABLES

## Chapitre 4 – Fonctionnement des institutions démocratiques

**L**es 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 des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion de tout le peuple sur le choix du corps législatif.

### CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ Suffrage universel : sous réserve de conditions d'âge (et éventuellement de résidence, notamment pour les élections locales, un certain nombre d'exceptions limitées au droit de vote pouvant également être prévues), tous les citoyens ont le droit de vote et d'éligibilité ; 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.
- ▶ Les élections sont organisées à intervalles réguliers.
- ▶ Les règles du droit électoral ont au moins rang législatif et les éléments fondamentaux du droit électoral ne peuvent pas être modifiés moins d'un an avant une élection.
- ▶ Un organe impartial est chargé de l'organisation du scrutin, les commissions électorales centrales sont indépendantes. Lorsque des modèles gouvernementaux ou mixtes d'administration électorale sont en place, les mêmes principes directeurs (impartialité, transparence, intégrité, professionnalisme) doivent être appliqués pour assurer la légitimité et la crédibilité des processus électoraux. Lorsque les commissions électorales centrales sont permanentes, il existe un système de recours efficace en matière électorale. La participation à l'observation des scrutins est ouverte le plus largement possible, aussi bien aux observateurs nationaux qu'aux observateurs internationaux.

## CONCLUSIONS

■ De manière générale, les élections tenues en Europe peuvent être considérées comme libres et équitables. Cependant, aucun pays ne peut affirmer qu'il satisfait pleinement à tous les critères énoncés précédemment.

■ Les principales difficultés touchent au manque d'équité entre les candidats. En l'absence de réglementation adéquate en matière de financement des campagnes, le manque de transparence du financement des partis peut conduire à une utilisation abusive de ressources administratives, qui favorise outre mesure les élus sortants.

■ La dégradation des conditions de déroulement du processus électoral observée ces derniers temps dans certains Etats membres est très préoccupante. Lors d'élections nationales récentes, on a constaté une limitation croissante de la liberté d'expression, de réunion et d'association, du fait d'un environnement médiatique restrictif et de manœuvres d'intimidation visant à faire pression sur les électeurs. Ces restrictions empêchent l'électorat de bénéficier d'un véritable choix entre plusieurs programmes politiques<sup>3</sup>. Ont également été notées des restrictions excessives du droit de vote<sup>4</sup>, voire du droit d'éligibilité<sup>5</sup>, ainsi que des inégalités entre circonscriptions<sup>6</sup>, qui portent atteinte au principe du suffrage égal et universel.

■ Dans certains cas, l'absence de système effectif de réclamation et d'appel pose problème. Les conflits régionaux, notamment ceux qui durent depuis longtemps, peuvent empêcher la tenue d'élections libres et équitables.

■ Enfin, même dans les pays où l'administration électorale fait preuve de professionnalisme et où la confiance dans l'intégrité du processus électoral est élevée, on observe une baisse du taux de participation aux élections, qui touche particulièrement certaines catégories d'électeurs, comme les femmes, les minorités nationales et les jeunes.

# RÔLE DE L'OPPOSITION

Chapitre 4 – Fonctionnement des institutions démocratiques

« Tous les pays ont un gouvernement ; seules les démocraties ont une opposition. »<sup>7</sup>

**L'**opposition remplit plusieurs missions essentielles au bon fonctionnement des institutions démocratiques, qui renforcent la stabilité, la légitimité, la responsabilité et la transparence du système politique dans son ensemble. Elle veille à ce que les procédures de décisions au parlement soient équitables, examine les propositions législatives et budgétaires du gouvernement, et surveille le gouvernement et l'administration.

■ Elle offre également une perspective de changement politique par des voies démocratiques : elle contribue par son existence même au pluralisme politique et, par sa participation active à la vie parlementaire, elle permet aux citoyens de faire un véritable choix éclairé au moment des élections.

■ La mesure dans laquelle l'opposition parlementaire est autorisée à exercer ces fonctions est un indicateur du degré de maturité d'une démocratie. Si elle n'en assure aucune, c'est un signe de dysfonctionnement de la démocratie.

## CRITÈRES D'ÉVALUATION

▶ Existence d'un cadre juridique pour la protection des droits de l'opposition : la façon dont les droits de l'opposition parlementaire sont protégés selon les pays. Quelques pays seulement définissent expressément le rôle ou le statut de l'opposition dans leur Constitution, leur législation ou leur réglementation. Les membres de l'opposition peuvent avoir des droits spécifiques, inscrits dans le cadre juridique ou relevant de la coutume parlementaire.

- ▶ Certaines fonctions sont réservées aux membres de l'opposition : c'est l'un des droits les plus courants. Il concerne en particulier la présidence des commissions chargées de l'examen et du contrôle des activités du gouvernement (par exemple : commission des questions budgétaires, commission des immunités ou commissions d'enquête), l'idée étant que les partis d'opposition sont particulièrement bien placés pour exercer le contrôle parlementaire de l'exécutif.
- ▶ Impartialité du président du parlement : le président du parlement est le premier garant des droits de l'opposition. Pour assurer l'égalité de traitement entre les membres des partis au pouvoir et ceux des partis d'opposition, le président doit faire preuve d'impartialité dans l'exercice de ses fonctions.
- ▶ Participation constructive de l'opposition aux travaux parlementaires : l'opposition a le droit de manifester son désaccord avec les idées et les propositions des partis au pouvoir ou du gouvernement et peut, dans certains cas, bloquer des décisions, même lorsqu'elle est en minorité (par exemple lorsqu'une majorité qualifiée est requise). Elle doit cependant veiller à établir un juste équilibre entre le désir de marquer des points contre ses adversaires et la protection de l'intérêt général.

- ▶ Droits et responsabilités de l'opposition: on ne peut dissocier les droits de l'opposition de ses responsabilités: le contrôle de l'action du gouvernement et l'examen du travail d'autres institutions majeures, l'initiative législative et la participation au processus législatif, ainsi que la participation au fonctionnement du parlement sont des droits qui doivent être protégés.
  - ▶ Représentativité et pluralisme au sein des parlements: l'efficacité des parlements en tant qu'institutions démocratiques dépend de leur capacité à servir de lieu de débat entre différentes forces politiques. Dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, cette fonction est affaiblie, faute de représentation pluraliste.
  - ▶ Processus politique inclusif: le fait de disposer d'une large majorité ne dégage jamais un parti ou une coalition au pouvoir de son obligation de rechercher un processus politique ouvert, en particulier lorsque des réformes fondamentales sont en jeu, ainsi que de respecter les vues et les intérêts de la minorité, et d'en tenir compte.
- Dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe<sup>8</sup>, les partis d'opposition boycottent le parlement systématiquement ou pendant de longues périodes. Cette attitude paralyse quelquefois l'activité parlementaire et retarde l'adoption de réformes importantes. Elle aboutit également dans certains cas à la dégradation d'un climat politique déjà tendu, notamment lorsque les membres de l'opposition décident de ne pas reconnaître la légitimité des élections législatives et de ne pas accepter leur mandat.
  - Dans certains pays, la représentativité limitée du parlement est problématique, tout comme l'existence d'une opposition fragmentée, dans l'incapacité de présenter aux électeurs un projet de gouvernement viable.
  - L'absence de processus politique inclusif, associant l'opposition aux grandes réformes de l'Etat, est également très préoccupante. L'Assemblée parlementaire<sup>9</sup> et la Commission de Venise<sup>10</sup> ont critiqué cette ligne de conduite.

## CONCLUSIONS

■ Il n'y a pas de modèle européen commun en matière de réglementation du statut de l'opposition parlementaire. On notera toutefois que la Commission de Venise ne juge pas nécessaire ni utile de chercher à en établir un; l'essentiel étant que les conditions juridiques indispensables à l'existence d'une opposition parlementaire effective soient protégées de telle sorte que cette opposition ne puisse pas être ignorée ou écartée à la majorité simple.

# SÉPARATION DES POUVOIRS

Chapitre 4 – Fonctionnement des institutions démocratiques

**O**n entend par séparation des pouvoirs l'attribution du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire à des institutions distinctes. Ce principe, né au XVIII<sup>e</sup> siècle, a pour but d'éviter une concentration des pouvoirs entre les mains de l'exécutif, susceptible de mettre en danger la démocratie.

## CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif (voir chapitre 1).
- ▶ La séparation des pouvoirs législatif et exécutif est clairement établie. Alors que les régimes présidentiels se caractérisent par une séparation relativement stricte des pouvoirs, dans la quasi-totalité des Etats membres du Conseil de l'Europe, le gouvernement est élu par le parlement et responsable devant lui. Dans un système parlementaire, la majorité parlementaire soutient l'exécutif et le contrôle de ce dernier est davantage assuré par la minorité parlementaire, les médias et l'opinion publique.
- ▶ Le pouvoir normatif de l'exécutif est limité à des cas d'urgence dûment justifiés ou fait l'objet d'une autorisation spécifique du corps législatif, prévue dans la Constitution.
- ▶ Le droit d'initiative législative est accordé aux députés ou aux groupes parlementaires.
- ▶ Le parlement dispose de pouvoirs suffisants pour contrôler l'exécutif, par exemple en ayant recours à des questions et des interpellations, ou en mettant sur pied des commissions d'enquête.
- ▶ Le parlement a le droit d'adopter et de modifier le budget.
- ▶ Le parlement joue un rôle clé dans la procédure de révision constitutionnelle et l'exécutif ne peut le court-circuiter en la matière par le recours direct à un référendum.

## CONCLUSIONS

■ L'application du principe de séparation des pouvoirs dépend du régime politique, d'où la difficulté d'établir des comparaisons significatives. Il est également difficile de trouver des points de référence communs. Néanmoins, dans tous les systèmes, les droits du parlement par rapport à un exécutif plus puissant doivent être protégés.

■ Pour la plupart, les critères d'évaluation précités ne posent aucune difficulté, et ce dans la grande majorité des Etats membres. L'érosion du système d'équilibre des pouvoirs est toutefois jugée problématique dans certains pays<sup>11</sup>. La Commission de Venise a par exemple mis en garde contre le recours excessif aux ordonnances gouvernementales d'urgence et critiqué le manque de clarté, dans certains cas, du cadre législatif permettant de déléguer le droit d'initiative législative au gouvernement. Elle a également souligné que la faiblesse du pouvoir de contrôle du parlement et les restrictions de son pouvoir en matière budgétaire pouvaient constituer une menace<sup>12</sup>.

■ Enfin, la Commission de Venise a également mis en garde à plusieurs reprises contre les tentatives de l'exécutif, dans quelques Etats membres, de contourner le parlement dans les processus de révision constitutionnelle par le recours direct à des référendums qui n'ont pas été pris en considération par la suite.

■ Dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, le rôle de contrepois du parlement vis-à-vis du pouvoir exécutif n'est pas toujours clairement établi. Cette insuffisance peut s'expliquer par diverses raisons, et notamment des lacunes dans le cadre constitutionnel ou l'absence des structures, des ressources humaines et de l'expertise juridique nécessaires<sup>13</sup>.

# RÉPARTITION VERTICALE DES COMPÉTENCES

Chapitre 4 – Fonctionnement des institutions démocratiques

**U**ne distribution verticale équilibrée des compétences est primordiale pour la création de sociétés démocratiques, c'est-à-dire des « communautés durables, lieux de vie et de travail pour aujourd'hui et pour l'avenir »<sup>14</sup>. C'est aussi une composante essentielle du système d'équilibre des pouvoirs ; des gouvernements locaux et régionaux forts rapprochent la démocratie des citoyens, renforçant ainsi la sécurité démocratique.

## CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ 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 assemblées sont élues au suffrage direct.
- ▶ Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi ; elles peuvent exercer leur initiative 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.

- ▶ Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées sont consultées préalablement, 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.
- ▶ 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

Le fait que l'ensemble des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, y compris les plus petits, aient ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale semble indiquer que le principe de subsidiarité est devenu une composante essentielle du tissu démocratique et administratif d'une démocratie européenne moderne<sup>15</sup>. La quasi-totalité des Etats dans lesquels le niveau de décentralisation peut être jugé insatisfaisant au regard des critères précités travaillent actuellement sur des réformes pour améliorer la situation.

■ On notera, cependant, que le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a recensé deux problèmes récurrents dans ce domaine : la limitation des compétences attribuées aux collectivités locales et le manque de précision dans la définition et l'attribution des compétences et des responsabilités aux différents niveaux de gouvernement<sup>16</sup>. Il considère également que les mécanismes financiers ne sont pas toujours adaptés aux tâches décentralisées, que le niveau des recettes fiscales collectées au niveau local est faible et que les collectivités locales ne peuvent pas toujours dépenser librement leurs ressources. Parmi les autres problèmes récurrents souvent dénoncés par le Congrès lors du suivi, on peut citer le manque de dispositifs adéquats permettant au pouvoir central de consulter les collectivités locales sur les questions qui les concernent et l'inefficacité des voies de recours judiciaire mises à leur disposition.

■ Sous l'effet de la crise économique et financière, plusieurs pays européens sont revenus en arrière et ont limité dans une certaine mesure l'autonomie (notamment financière) des collectivités locales (et quelquefois régionales). Si la discipline financière est une composante de la bonne gouvernance à tous les niveaux, la crise ne devrait 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.

■ Une autre tendance, dans plusieurs régions d'Europe, est l'appel à la décentralisation et à la régionalisation. Le gouvernement régional joue un rôle important dans bon nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe, en particulier les plus grands ; ces revendications doivent être traitées avec calme et servir de catalyseur à un débat ouvert plutôt qu'à des menaces ou à une confrontation. Un dialogue ouvert sur l'opportunité d'un transfert additionnel de compétences et de ressources aux collectivités régionales, éventuellement selon un modèle asymétrique, peut être une solution aux problèmes qui se posent dans de nombreux pays.

■ Plusieurs Etats ont mis en œuvre ou envisagent de mettre en œuvre des réformes territoriales du deuxième ou du troisième niveau de gouvernement. Ces initiatives peuvent se révéler efficaces pour assurer une utilisation optimale des ressources et rationaliser l'administration publique, mais elles doivent toujours respecter pleinement les obligations internationales des Etats membres.

# BONNE GOUVERNANCE

## Chapitre 4 – Fonctionnement des institutions démocratiques

**U**ne société pacifique a besoin d'institutions étatiques solides. Une «bonne gouvernance» suppose l'existence de structures efficaces et efficientes, assurant un soutien optimal aux citoyens pour qu'ils puissent, en toute sécurité, mener une existence enrichissante, conforme à leurs attentes et à leurs possibilités.

■ «Une démocratie effective et une bonne gouvernance à tous les niveaux sont essentielles pour prévenir les conflits, promouvoir la stabilité, favoriser le progrès économique et social, et, partant, la création de communautés durables, lieux de vie et de travail pour aujourd'hui et pour l'avenir.»<sup>17</sup>

### CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ **Ouverture et transparence** : les décisions sont prises et appliquées conformément aux normes et aux réglementations ; le public a accès à toutes les informations qui ne sont pas classées confidentielles pour des raisons bien spécifiées ; le public est informé des décisions, des politiques et de leur mise en œuvre ainsi que des résultats obtenus.
- ▶ **Innovation et ouverture d'esprit face au changement** : des solutions nouvelles et efficaces aux problèmes sont recherchées en vue d'atteindre de meilleurs résultats ; des méthodes modernes de prestation de services sont testées et appliquées ; un climat propice au changement est instauré.
- ▶ **Obligation de rendre des comptes** : tous les décideurs sont responsables de leurs décisions ; les décisions sont expliquées, font l'objet d'un contrôle et peuvent être sanctionnées ; il existe des recours en cas d'abus administratifs ou de décisions fautives.
- ▶ **Comportement éthique** : l'intérêt général est placé au-dessus des intérêts individuels ; il existe des mesures efficaces pour prévenir et combattre la corruption.
- ▶ **Réactivité** : les objectifs, les règles, les structures et les procédures visent à répondre aux besoins et aux attentes légitimes des citoyens ; les services publics sont assurés ; il est fait suite aux demandes et aux plaintes dans un délai raisonnable.
- ▶ **Efficacité et efficacité** : les résultats sont conformes aux objectifs fixés et les ressources disponibles sont utilisées de façon optimale ; des systèmes de gestion de la performance et des méthodes d'évaluation sont en place ; des audits sont réalisés à intervalles réguliers.
- ▶ **Gestion financière saine** : les charges correspondent au coût des services assurés ; les programmes budgétaires sont préparés en concertation avec le public ou la société civile ; les comptes consolidés sont publiés.
- ▶ **Pérennité et orientation à long terme** : les effets et les objectifs à long terme sont dûment pris en compte lors de l'élaboration des politiques, afin d'assurer la pérennité de celles-ci.
- ▶ **Compétences et capacités** : le développement des compétences professionnelles de ceux qui assurent la gouvernance est encouragé ; les agents publics sont encouragés à améliorer leurs performances ; des mesures et des procédures pratiques visent à transformer les compétences en capacités afin d'obtenir de meilleurs résultats.

## CONCLUSIONS

■ Dans un certain nombre d'Etats membres, d'importantes tensions sont apparues au sujet de la mise en œuvre de grands projets d'infrastructures, en raison de l'opposition persistante ou inattendue de la population. Cela pose la question de la légalité des procédures, à distinguer de la légitimité des décisions que d'importantes parties de la population contestent par des moyens plus ou moins légaux.

■ La participation est cruciale pour la viabilité du tissu politique et social de l'Europe et la légitimité des institutions politiques : elle doit être soutenue comme il se doit. Le recul de la participation aux élections et la perte de confiance dans l'intégrité des responsables politiques et les procédures démocratiques, ainsi que la réticence croissante à s'engager dans des syndicats et des organisations de la société civile, sont des tendances qu'il convient de suivre et, si nécessaire, de contrer. Dans de nombreux Etats membres, des efforts ont été ou sont faits pour améliorer les procédures de consultation publique et de participation des citoyens et de la société civile, y compris par le recours aux technologies de l'information pour des initiatives de démocratie électronique et de gouvernance électronique. L'évolution de la participation aux élections et, plus généralement, à la vie civique et politique doit cependant faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation plus approfondis, afin d'identifier les obstacles potentiels à la participation et, s'il y a lieu, de prendre des mesures pour la renforcer.

■ 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 minimum pour voter et de l'âge minimum pour être élu.

■ Le nombre d'Etats membres ayant ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale a nettement augmenté depuis deux ans. En revanche, il n'y a eu aucune avancée en ce qui concerne la ratification et l'entrée en vigueur de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics.

■ Depuis le début de la crise financière, certains Etats membres ont mis en œuvre des réformes visant à rationaliser les procédures et à réduire le niveau des dépenses publiques, par le biais de mesures telles que la professionnalisation de l'administration publique, la suppression ou la fusion d'organes et d'entités de l'administration publique, la vente de biens publics, l'externalisation des services et les marchés publics de biens et services.

■ Dans plusieurs pays, une amélioration de la qualité et de l'efficacité du capital humain au sein des autorités publiques a été constatée après l'adoption de procédures de recrutement transparentes, la stabilisation de la fonction publique, l'instauration de systèmes d'avancement au mérite et 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<sup>18</sup>. 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<sup>19</sup>.

■ Les gouvernements de plusieurs Etats membres ont également adopté des politiques de « gouvernement ouvert » en publiant notamment des informations sur le recrutement, les contrats, les aides aux entreprises privées ou aux particuliers et le budget des « autorités administratives indépendantes ».

# PROPOSITIONS D' ACTIONS ET RECOMMANDATIONS

Chapitre 4 – Fonctionnement des institutions démocratiques

## À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE

- ▶ Afin de garantir l'égalité des chances entre les candidats et de prévenir l'utilisation abusive de ressources administratives par les élus sortants, le Conseil de l'Europe devra établir des lignes directrices communes sur la couverture médiatique et le financement des campagnes électorales. Celles-ci permettront à la société civile d'exercer une surveillance plus étroite dans ce domaine et sensibiliseront à ces questions l'ensemble des parties prenantes aux élections.

## À L'ÉCHELLE NATIONALE

La coopération bilatérale engagée par le Conseil de l'Europe avec les Etats membres, notamment dans le cadre de plans d'action, visera :

- ▶ à revoir les règles et les pratiques en vigueur en matière de financement et de conduite des campagnes électorales, ainsi que les règles concernant l'équité et l'impartialité de leur couverture par les médias ;
- ▶ à améliorer le cadre réglementaire relatif à l'observation d'élections et à renforcer les capacités en matière de surveillance des élections nationales ;
- ▶ à mettre en place des mesures pour encourager la participation des femmes, des minorités et des jeunes au processus électoral.

1. Voir Résolution 1827 (2011) de l'Assemblée parlementaire sur l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (juin 2010-mai 2011). Disponible à l'adresse : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18018&lang=fr>.
2. *Ibid.*
3. Exposé des motifs de la Résolution 1897 (2012) de l'Assemblée parlementaire « Garantir des élections plus démocratiques ». Disponible à l'adresse : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=19004&lang=fr>.
4. Résolution 1459 (2005) de l'Assemblée parlementaire sur l'abolition des restrictions au droit de vote. Disponible à l'adresse : <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta05/FRES1459.htm>.
5. Voir l'affaire *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine* (Requêtes nos 27996/06 et 34836/06, arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 22 décembre 2009) examinée à la 1214<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres le 4 décembre 2014. Disponible à l'adresse : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/OJ/DH\(2014\)1214/4&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/OJ/DH(2014)1214/4&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679).
6. Commission de Venise, 24<sup>e</sup> réunion du Conseil des élections démocratiques, rapport de réunion comportant des informations sur plusieurs Etats membres (Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Géorgie et Ukraine). Disponible à l'adresse : [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL-PV%282008%29001-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL-PV%282008%29001-f).
7. *"All countries have a parliament, but only democracies have an opposition."*, Conclusions des rapporteurs généraux, Forum pour l'avenir de la démocratie (Stockholm/Sigtuna, 13-14 juin 2007).
8. Exposé des motifs de la Résolution 1709 (2010) de l'Assemblée parlementaire sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Albanie, Doc. 12113, 11 janvier 2010. Disponible à l'adresse : [www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12434&lang=fr](http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12434&lang=fr); rapport de l'Assemblée sur l'observation des élections législatives anticipées dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (5 juin 2011); Doc. 12643, 20 juin 2011. Disponible à l'adresse : <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=13047&Language=FR>.
9. Pour le principe de la participation de l'opposition aux grandes réformes de l'Etat, voir la Résolution 1666 (2009) de l'Assemblée parlementaire sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Moldova. Disponible à l'adresse : <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta09/fres1666.htm>.
10. Commission de Venise, Rapport annuel d'activités 2013, examinant également les problèmes spécifiques à certains pays; CM(2014)65, 14 mai 2014. Disponible à l'adresse : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(2014\)65&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2014)65&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).
11. Résolution 1941 (2013) de l'Assemblée parlementaire, « Demande d'ouverture d'une procédure de suivi pour la Hongrie ». Disponible à l'adresse : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=19933&lang=FR>.
12. Sur ce principe, voir l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi de révision de la Constitution de la Roumanie (Avis n° 731/2013). Disponible à l'adresse : [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282014%29010-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282014%29010-f).
13. Résolution 1548 (2007) de l'Assemblée parlementaire sur l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée, portant notamment sur 13 pays faisant l'objet d'une procédure de suivi ou engagés dans un dialogue post-suivi, 17 avril 2007. Disponible à l'adresse : <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta07/FRES1548.htm>.
14. 3<sup>e</sup> Sommet des chefs d'Etat ou de gouvernement du Conseil de l'Europe, Varsovie (Pologne), 16-17 mai 2005.
15. Charte européenne de l'autonomie locale et rapport explicatif. Disponible à l'adresse : [http://www.coe.int/t/congress/sessions/18/Source/CharteEuropeenne\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/congress/sessions/18/Source/CharteEuropeenne_fr.pdf)
16. Problèmes récurrents recensés dans les évaluations consécutives aux missions de suivi et d'observation d'élections du Congrès (période de référence 2010-2013). Disponible à l'adresse : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=20140915-RECURRING&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>
17. 3<sup>e</sup> Sommet des chefs d'Etat ou de gouvernement, *op.cit.*
18. Recommandation 60 (1999) 1 sur l'intégrité politique des élus locaux et régionaux, et Code de conduite européen relatif à l'intégrité politique des élus locaux et régionaux, disponibles à l'adresse : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=847931&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>
19. Voir à ce propos le rapport du GRECO « Leçons tirées des trois cycles d'évaluation (2000-2010) ». Disponible à l'adresse : [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Compendium\\_Thematic\\_Articles\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Compendium_Thematic_Articles_EN.pdf)



## CHAPITRE 5

# SOCIÉTÉS INCLUSIVES ET CITOYENNETÉ DÉMOCRATIQUE



# INTRODUCTION

---

## Chapitre 5 – Sociétés inclusives et citoyenneté démocratique

**L**a construction de sociétés plus inclusives – permettant à tous les citoyens d'exercer et de défendre leurs droits, d'apprécier la diversité et de jouer un rôle actif dans la vie démocratique – constitue un élément essentiel de la sécurité démocratique.

■ Tous les Etats doivent redoubler d'efforts pour anticiper et prévenir les divisions au sein de nos sociétés, et empêcher qu'elles conduisent à des tensions et à des conflits. Dans cet objectif, les politiques de lutte contre la discrimination, les politiques d'intégration, les politiques éducatives, les politiques de jeunesse et les politiques sociales ont un rôle fondamental à jouer pour mieux faire comprendre la notion de « culture démocratique ». Cela est aujourd'hui d'autant plus indispensable que l'Europe continue de subir les retombées de la crise économique et doit faire face à la montée du populisme et de l'extrémisme.

■ Une société inclusive permet à tous ses membres de jouir de leurs droits fondamentaux, y compris de leurs droits économiques et sociaux. Elle offre à tous, et notamment aux jeunes, des chances égales de prendre part et de contribuer au développement de la collectivité. Dans une société inclusive, les préjugés et la discrimination n'ont pas leur place, et des mesures sont prises pour qu'un sentiment de confiance s'instaure entre les citoyens par-delà les clivages sociaux et culturels.

■ La protection juridique des droits sociaux, la mise en œuvre effective de ces droits, la qualité des mesures antidiscriminatoires, les normes et les mécanismes qui sous-tendent les politiques d'intégration, l'accès des jeunes aux droits et l'éducation à la citoyenneté démocratique sont les principaux critères utilisés pour évaluer dans quelle mesure les Etats favorisent l'inclusion et la citoyenneté démocratique.

# PROTECTION JURIDIQUE DES DROITS SOCIAUX

Chapitre 5 – Sociétés inclusives et citoyenneté démocratique

**B**ien que garantis, au même titre que les droits civils et politiques, par la Déclaration universelle des droits de l'homme proclamée en 1948 par les Nations Unies, les droits économiques et sociaux sont moins bien protégés. Ce manque de protection a été révélé au grand jour et exacerbé par la tourmente économique dans laquelle l'Europe est plongée depuis quelques années.

■ Pour garantir les droits sociaux, tels que les droits au logement, aux soins de santé et à l'éducation, la première mesure à prendre est de veiller à ce qu'ils soient correctement protégés au niveau national, notamment par la Constitution et la législation.

■ Les normes internationales communément admises vont dans ce sens. Le principal traité touchant aux droits sociaux en Europe est la Charte sociale européenne, ouverte à la signature le 18 octobre 1961 à Turin et révisée en 1996. Constitution sociale de l'Europe, elle est une composante essentielle de l'architecture des droits de l'homme du continent. Elle offre un système cohérent de garanties, dont la mise en œuvre au niveau national peut permettre de réduire les tensions économiques et sociales en favorisant un plus grand sentiment d'équité entre les individus et les groupes.

■ Les systèmes politiques perçus comme protégeant les droits sociaux tendent à instaurer un plus grand sentiment de confiance au sein de la société. La force cohésive de ces droits se révèle plus importante encore dans le contexte actuel d'austérité, de montée du populisme et de lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation. En favorisant l'égalité des chances, les droits sociaux encouragent les individus à rester au sein de la collectivité et aident à rendre moins attrayants les chemins plus extrêmes ou vecteurs de divisions.

■ Dans ce but, le processus de Turin encourage le renforcement et l'acceptation plus large du système normatif de la Charte, ainsi qu'une meilleure mise en œuvre des dispositions de ce traité majeur du Conseil de l'Europe.

■ Dans ce contexte, l'évolution de la relation entre le droit de l'Union européenne et la Charte est une dimension à prendre en compte. En effet, il est urgent de renforcer les synergies existantes et de trouver des solutions effectives aux conflits, bien que rares, qui se font jour. Il doit être fait en sorte que les droits fondamentaux garantis par la Charte soient pleinement respectés par les décisions ou la législation des Etats parties découlant directement ou indirectement de changements intervenus dans le droit de l'Union européenne. A cette fin, la coopération entre les organes compétents du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne doit être renforcée pour favoriser l'harmonisation des deux systèmes normatifs. Il sera alors plus facile pour les Etats de respecter leurs obligations internationales.

## CRITÈRES D'ÉVALUATION

### Droit interne

- ▶ Socle de droits constitutionnels.
- ▶ Législation ordinaire ou autres textes contraignants.

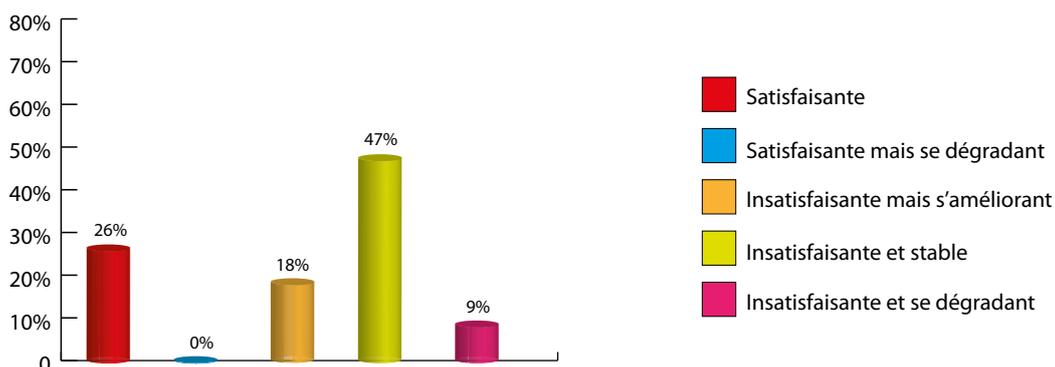
### Droit européen

- ▶ Ratification de la Charte sociale européenne dans sa version révisée.
- ▶ Adoption d'un bon nombre de dispositions, et notamment des dispositions clés de la Charte.
- ▶ Acceptation de la procédure de réclamations collectives.

## CONCLUSIONS

■ A ce jour, 33 Etats membres ont ratifié le texte révisé de la Charte sociale européenne de 1961 et 15 Etats membres ont accepté la « procédure de réclamations collectives ». Les Etats qui n'ont pas ratifié la Charte peuvent néanmoins garantir les droits sociaux au niveau national. Cependant, leur abstention affaiblit la protection collective des droits de l'homme et réduit la pression collective qui devrait peser sur tous les Etats membres pour qu'ils respectent les valeurs communes et les normes internationales.

## PROTECTION JURIDIQUE DES DROITS SOCIAUX



# MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DES DROITS SOCIAUX

Chapitre 5 – Sociétés inclusives et citoyenneté démocratique

**L'**objet et le but de la Charte sociale européenne sont de protéger les droits sociaux, aussi bien sur le plan théorique que dans la pratique. La mise en œuvre de la Charte exige des Etats qu'ils prennent non seulement des initiatives juridiques, mais encore des initiatives concrètes propres à permettre le plein exercice des droits reconnus par la Charte. En particulier, elle exige que des décisions éclairées soient prises concernant l'affectation des ressources publiques disponibles, ce qui devrait être fait dans le respect des principes de liberté et de justice.

De plus, toute politique visant à mettre en œuvre les droits sociaux doit être évaluée afin de s'assurer que, dans la pratique, elle favorise véritablement l'équité, l'égalité et la non-discrimination.

Il ne peut y avoir de sociétés inclusives sans «démarginalisation» juridique et sociale des exclus. Pour y parvenir, tous les droits proclamés par la Charte doivent être mobilisés, en accordant une attention particulière au droit au logement, au droit à la santé et au droit à l'éducation. Les droits des personnes âgées et des personnes handicapées constituent également des facteurs essentiels d'inclusion sociale.

Le droit syndical et le droit de négociation collective sont, pour leur part, des composantes essentielles de la citoyenneté démocratique. L'emploi, qui découle du droit au travail, et des conditions de travail équitables (dont une rémunération équitable) sont aussi des éléments primordiaux, particulièrement menacés en temps de crise.

Le Comité européen des Droits sociaux a indiqué très clairement que les Parties avaient accepté de poursuivre, par tous les moyens utiles, la réalisation de conditions propres à assurer l'exercice effectif d'un certain nombre de droits, notamment le droit à la santé, le droit à la sécurité sociale, le droit à l'assistance sociale et médicale, ainsi que le droit à des services sociaux. La crise économique – période pendant laquelle les bénéficiaires ont le plus besoin d'être protégés – ne devrait pas avoir pour effet de réduire la protection des droits reconnus par la Charte.

En des temps où de plus en plus de personnes en Europe sont privées de dignité du fait de leur exclusion de la société, une importance particulière devrait être accordée à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

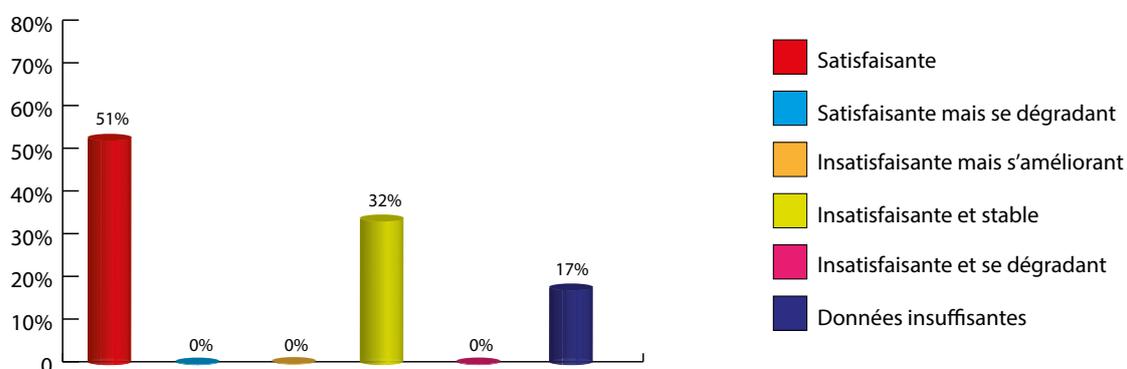
## CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ Le nombre de constats de non-conformité formulés par le Comité européen des Droits sociaux.
- ▶ Les types de constats (droits concernés, durée de la violation, nombre de personnes touchées et conséquences pour les personnes concernées).
- ▶ La mesure dans laquelle les juridictions internes font respecter les droits.

## CONCLUSIONS

La majorité des Etats membres respectent la Charte sociale européenne et son texte révisé. Cependant, pour certains pays, le Comité européen des Droits sociaux<sup>1</sup> a adopté de très nombreuses conclusions de non-conformité avec la Charte par rapport au nombre total de dispositions acceptées<sup>2</sup>.

## MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DES DROITS SOCIAUX



# QUALITÉ DES MESURES ANTIDISCRIMINATOIRES

Chapitre 5 – Sociétés inclusives et citoyenneté démocratique

La qualité des mesures antidiscriminatoires dépend de l'existence d'une législation nationale effective interdisant et sanctionnant les actes discriminatoires, et d'un mécanisme opérationnel à même de promouvoir et de faire respecter le droit à la non-discrimination. L'interdiction de la discrimination vise à faire en sorte que, dans une société démocratique, la diversité humaine soit perçue de manière positive, mais aussi qu'on y réagisse avec discernement afin de garantir une égalité réelle et efficace.

Le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme interdit toute discrimination, qu'elle soit fondée sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. L'interdiction de la discrimination telle que définie dans la Convention et dans la Charte sociale européenne doit s'appliquer à toutes les autorités publiques et à toutes les personnes physiques ou morales, qu'elles opèrent dans le secteur public ou dans le secteur privé, dans tous les domaines de la vie, notamment l'emploi, l'éducation, le logement, la santé, la protection sociale et les services publics. Des procédures judiciaires et/ou administratives facilement accessibles doivent être disponibles, et des sanctions effectives incluant une réparation pour les dommages matériels et moraux subis par les victimes doivent être prévues.

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a défini, dans sa Recommandation de politique générale n° 7, les normes minimales que les législations nationales doivent respecter pour lutter efficacement contre le racisme et la discrimination raciale, les dispositions antidiscriminatoires devant s'étendre à toutes les branches du droit – droit constitutionnel, droit civil, droit administratif et droit pénal<sup>3</sup>. Une telle approche intégrée permet d'aborder les problèmes d'une manière exhaustive, cohérente et complémentaire.

Le droit pénal a une portée symbolique, qui permet de faire prendre conscience à la société de la gravité du racisme. Il peut en cela avoir un effet dissuasif. Idéalement, la motivation raciste devrait constituer une circonstance aggravante pour toutes les infractions pénales.

Deux recommandations de politique générale de l'ECRI (n° 2 et n° 7) invitent à la mise en place d'organes spécialisés dans la lutte contre le racisme et la discrimination au niveau national, et donnent des indications sur les pouvoirs et le fonctionnement de ces organes. Aspect important, ils doivent opérer sans ingérence de l'Etat et avec toutes les garanties nécessaires à leur indépendance.

Des attitudes homophobes et transphobes ont été observées dans les 47 Etats membres, avec des variations notables selon les pays et à l'intérieur des pays eux-mêmes<sup>4</sup>.

## CRITÈRES D'ÉVALUATION

### Critères juridiques

- ▶ Ratification du Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme et de la Charte sociale européenne dans sa version révisée.
- ▶ Le droit pénal national punit: l'incitation publique à la violence, à la haine ou à la discrimination pour les motifs établis par l'ECRI ; les insultes publiques et la diffamation ; les menaces ; l'expression publique d'une idéologie qui prône la supériorité d'un ensemble de personnes ou qui calomnie ou dénigre un ensemble de personnes ; la création ou la direction d'un groupe qui promeut le racisme, le soutien à un tel groupement ou la participation à ses activités.

- ▶ La législation nationale prévoit une obligation de supprimer le financement public des organisations qui promeuvent le racisme et la possibilité de dissoudre de telles organisations.
- ▶ Le droit civil et le droit administratif interdisent la discrimination raciale directe et indirecte et la ségrégation ; ils prévoient le partage de la charge de la preuve dans les affaires de discrimination.

### Critères institutionnels

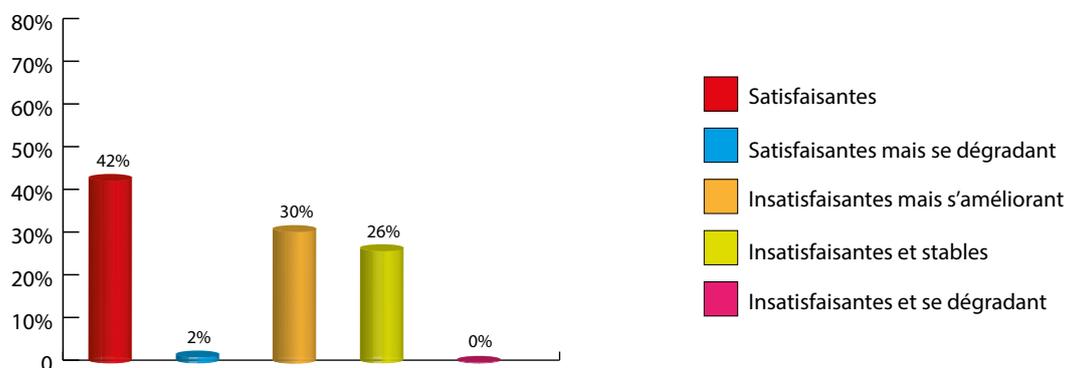
- ▶ Les compétences des organes nationaux spécialisés sont les suivantes : assistance aux victimes ; pouvoir de mener des enquêtes ; droit d'agir en justice et d'intervenir dans les procédures judiciaires ; suivi de la législation ; conseils aux pouvoirs législatif et exécutif ; sensibilisation.
- ▶ Les organes nationaux spécialisés sont libres de nommer leur personnel et de gérer leurs ressources.

### CONCLUSIONS

Alors que plusieurs Etats membres disposent déjà d'une législation antidiscriminatoire suffisante ou favorisent les mesures de lutte contre différents types de discrimination, la législation antidiscriminatoire de certains pays continue de présenter des lacunes et des failles majeures, notamment dans les domaines du racisme, de la discrimination raciale et de la discrimination dans l'emploi fondée en particulier sur l'âge, l'orientation sexuelle et le handicap<sup>5</sup>. Certains Etats membres ne disposent d'aucune législation antidiscriminatoire dans les domaines du droit civil et du droit administratif<sup>6</sup>.

Bien souvent, lorsqu'il existe un organe spécialisé dans la lutte contre la discrimination, il fonctionne mal, manque d'indépendance, de pouvoir et de ressources, voire n'a pas de mandat clair.

### MESURES ANTIDISCRIMINATOIRES



# POLITIQUES D'INTÉGRATION: NORMES ET MÉCANISMES

Chapitre 5 – Sociétés inclusives et citoyenneté démocratique

**L'**Europe s'est formée à partir de la diversité des traditions culturelles, religieuses et sociales distinctes qui font partie intégrante des cultures des pays qui la composent. Des personnes de multiples origines raciales, ethniques, religieuses ou nationales y sont chez elles, et son économie et ses cultures ont été enrichies par les contributions de migrants venus du monde entier. Dans un contexte de mondialisation croissante, les mouvements migratoires continueront de façonner la société européenne. Cependant, les migrations en Europe sont souvent criminalisées, ce qui a de graves incidences sur les droits de l'homme<sup>7</sup>.

■ Comme constaté dans le premier rapport du Secrétaire Général, malheureusement, les personnes d'origine ethnique, religieuse ou linguistique différente s'en sortent souvent moins bien que la majorité et jouissent à un degré moindre de leurs droits économiques, sociaux et politiques. Cela conduit à la ségrégation et à l'émergence de sociétés parallèles, et contribue parfois à la radicalisation et à l'extrémisme.

■ Pour remédier à cette situation, des politiques d'intégration qui fonctionnent sont nécessaires<sup>8</sup>. L'ECRI, dans le cadre de son cinquième cycle de suivi par pays, examine si et dans quelle mesure les Etats membres ont mis en place de telles politiques, si elles s'étendent à tous les groupes vulnérables (personnes d'origine immigrée et minorités ethniques, religieuses et linguistiques historiques) et quel est leur impact<sup>9</sup>. A cette fin, l'ECRI s'appuie sur les normes établies par le Conseil de l'Europe et par d'autres organisations internationales, ainsi que sur ses propres recommandations de politique générale, notamment celles concernant l'éducation, l'emploi, l'antisémitisme, l'antitsiganisme et la lutte contre l'intolérance envers les musulmans.

■ Sachant qu'il est difficile de concevoir et de mettre en œuvre des politiques efficaces sans données de qualité, l'ECRI insiste sur la nécessité pour les Etats de définir des indicateurs d'intégration. Des politiques d'intégration bien conçues, effectivement mises en œuvre et scrupuleusement contrôlées favorisent, en effet, le développement de sociétés inclusives. Mais l'intégration est un processus à double sens : il exige des efforts non seulement de la part de ceux qui appartiennent à des groupes vulnérables, mais aussi de la part de la majorité, qui doit également apporter sa contribution et s'ouvrir à la diversité. En s'attaquant aux problèmes liés aux clivages sociaux et en évitant qu'il n'en apparaisse de nouveaux, de bonnes politiques d'intégration contribuent à la sécurité démocratique de notre continent.

## CRITÈRES D'ÉVALUATION

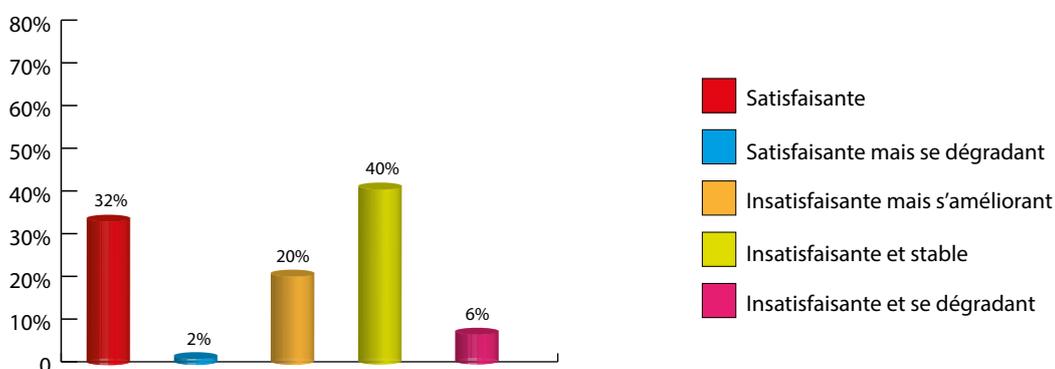
- ▶ Les politiques d'intégration sont exhaustives ou fragmentaires.
- ▶ Les politiques d'intégration sont cohérentes.
- ▶ Les objectifs des politiques d'intégration sont fixés à partir de bons indicateurs d'intégration.
- ▶ Les politiques d'intégration sont régulièrement évaluées.
- ▶ Les résultats obtenus par les politiques d'intégration dans des domaines clés, tels que la réussite scolaire et la participation au marché du travail.

## CONCLUSIONS

De nombreux Etats membres font face à des problèmes d'intolérance et d'intégration pour des raisons historiques, ethniques, politiques et religieuses ; l'intégration et la stigmatisation des Roms et d'autres groupes ethniques, des immigrés et même des personnes LGBT reste un point faible dans certains pays. Dans ces derniers, la volonté politique de remédier durablement à cette situation, par des mesures dans les domaines du logement, de la scolarisation et de l'emploi, fait souvent défaut. Les événements récents

ont montré que les politiques d'intégration déployées par le passé n'ont pas toujours donné satisfaction, voire ont aggravé la situation, de sorte que de nouvelles politiques d'intégration sont en cours d'élaboration ou viennent d'être mises en place. Quelques Etats membres n'ont déployé aucun programme ou politique d'intégration global, tandis que d'autres Etats ont déjà mis en œuvre une stratégie adaptée d'intégration tous azimuts ou ont entrepris les démarches nécessaires pour développer des politiques et des plans d'action en matière d'immigration et d'intégration.

### QUALITÉ DES POLITIQUES D'INTÉGRATION



# ACCÈS DES JEUNES AUX DROITS

Chapitre 5 – Sociétés inclusives et citoyenneté démocratique

**E**n Europe, les jeunes continuent d'être particulièrement touchés par les difficultés économiques et sociales qui frappent de nombreuses sociétés européennes: le chômage, la précarité, la discrimination et l'exclusion sociale sont une réalité pour beaucoup d'entre eux. Or, la pérennité d'une société repose sur la créativité, le dynamisme, l'engagement social et les compétences des jeunes.

■ Les jeunes ont droit à ce que leurs libertés et leurs droits fondamentaux soient pleinement respectés, protégés et promus. Les politiques de jeunesse ont pour responsabilité de faciliter l'accès des jeunes aux droits de l'homme et aux droits sociaux garantis par les traités internationaux, qu'ils sont en droit d'exercer en tant que citoyens à part entière.

■ Les actions menées dans les domaines du travail de jeunesse, de l'éducation et de la formation devraient encourager les échanges d'expériences entre jeunes de différents milieux. S'agissant de l'élaboration des politiques, des jeunes d'origines diverses, y compris appartenant à des minorités, doivent être associés à la formulation et à la mise en œuvre des politiques, et la représentation des minorités, en particulier dans les organes de décision, devrait être renforcée.

■ Dans un contexte de vieillissement des sociétés et d'affaiblissement de l'Etat providence, les politiques sociales peuvent avoir tendance à négliger les besoins des jeunes, notamment en ce qui concerne les contributions et les prestations d'assistance sociale. La Charte sociale européenne constitue un cadre de référence important pour les politiques de jeunesse. En retour, ces dernières peuvent favoriser la mise en œuvre d'éléments de la Charte qui intéressent particulièrement les jeunes, comme la santé, l'éducation, l'emploi, le logement, la liberté de circulation, la mobilité et la non-discrimination.

## CRITÈRES D'ÉVALUATION

### Droits de l'homme et démocratie

- ▶ La politique de jeunesse vise à permettre aux jeunes d'accéder à leurs droits, notamment en facilitant l'accès aux services d'information et de conseil.
- ▶ Des structures et des mécanismes appropriés sont mis en place aux niveaux local, régional et national pour permettre une participation active des jeunes – parlements de jeunes, conseils de jeunesse indépendants – et un soutien est apporté aux ONG et aux réseaux de jeunesse.
- ▶ La politique de jeunesse s'attache à mettre effectivement en œuvre l'égalité entre les femmes et les hommes, et à prévenir toutes les formes de violence sexiste.

### Vivre ensemble dans des sociétés plurielles

- ▶ La politique de jeunesse vise à donner aux jeunes les moyens de promouvoir, dans leur vie quotidienne, la diversité culturelle, ainsi que la coopération et le dialogue interculturels.
- ▶ La prévention de toutes les formes de racisme et de discrimination, quel qu'en soit le motif, et la lutte contre celles-ci constituent une priorité claire de la politique de jeunesse.
- ▶ La politique de jeunesse soutient les initiatives des jeunes et de leurs organisations dans les domaines de la prévention des conflits, de la gestion des conflits et de la réconciliation postconflit.

## Promouvoir l'inclusion sociale des jeunes

---

- ▶ La politique de jeunesse accorde une place particulière au soutien à l'intégration des jeunes exclus.
- ▶ Des mesures et des outils concrets sont mis en place pour faciliter l'accès des jeunes à l'éducation non formelle et au travail de jeunesse, moyens de favoriser l'autonomie et de faciliter le passage du système éducatif au monde du travail.
- ▶ La politique de jeunesse cherche à favoriser l'autonomie des jeunes et à faciliter leur accès à des conditions de vie décentes.
- ▶ Des programmes de mobilité des jeunes sont mis sur pied dans le but de compléter l'éducation et la formation des jeunes.

## CONCLUSIONS

Il n'existe, à ce jour, aucun mécanisme de suivi qui permette d'évaluer en profondeur la mise en œuvre des politiques de jeunesse nationales ou l'application de la législation en la matière, ou encore des recommandations du Conseil de l'Europe. Le secteur de la jeunesse a développé un certain nombre de méthodes et d'outils non contraignants, tels que les analyses internationales des politiques nationales de jeunesse, les missions de conseil sur les politiques de jeunesse et le « coaching » par les pairs, mais les données fragmentaires ainsi obtenues ne permettent pas de présenter des rapports d'évaluation par pays pour tous les Etats membres. On peut cependant constater que seuls quelques Etats membres ont une approche gouvernementale cohérente du secteur de la jeunesse.

# ÉDUCATION À LA CITOYENNETÉ DÉMOCRATIQUE

Chapitre 5 – Sociétés inclusives et citoyenneté démocratique

**L'**ampleur et la progression de l'intolérance, de la radicalisation et de la violence en Europe exigent qu'une réponse soit apportée de toute urgence, et l'éducation a un rôle important à jouer à cet égard. Préparer les élèves à devenir des citoyens actifs et responsables, à même de jouir de leurs droits fondamentaux et de remplir leurs obligations tout en participant effectivement à la vie de sociétés démocratiques complexes : voilà ce que l'on attend principalement d'une éducation de qualité – qu'elle soit dispensée dans un cadre formel ou non formel – dont chacun devrait bénéficier.

Les rapports de suivi et les conclusions des autres évaluations du Conseil de l'Europe attirent l'attention sur la nécessité de veiller à ce que tous les enfants jouissent d'une égalité d'accès à une éducation de qualité, quelle que soit leur origine ethnique ou leur situation – ou celle de leurs parents – au regard du droit de séjour. Ils insistent aussi sur la nécessité de promouvoir l'égalité des chances à l'école. Une éducation de qualité est dispensée dans un cadre d'apprentissage sûr, non violent et inclusif, dans lequel les droits de chacun sont respectés et où la participation de tous aux décisions est facilitée et encouragée, contribuant ainsi à la prévention de l'extrémisme et de la radicalisation. Les enseignants devraient être à même d'aborder de manière constructive des sujets controversés avec leurs élèves : lorsque des points de vue discriminatoires sont cautionnés ou tolérés, et lorsque des enfants n'ont pas de sentiment d'appartenance, il existe un grand risque d'exclusion, de radicalisation et de violence<sup>10</sup>.

Les rapports de suivi par pays révèlent des lacunes encore importantes dans la promotion de la connaissance de la diversité dans les sociétés contemporaines et dans la sensibilisation à celle-ci, dans la lutte contre toutes les formes d'intolérance, de racisme, de xénophobie et de nationalisme, et dans le renforcement de la cohésion sociale et le développement d'une culture de coopération. Ils attirent aussi l'attention sur la nécessité d'aider les immigrés peu instruits à s'intégrer suffisamment et de surveiller l'évolution des décisions prises à l'encontre des migrants qui ne maîtrisent pas suffisamment la langue du pays hôte pour s'intégrer. En ce qui concerne les publics scolaires les plus vulnérables, à savoir ceux qui utilisent une autre langue pour la communication ordinaire, et surtout les élèves issus de milieux socio-économiques défavorisés ou d'origine immigrée, la maîtrise de la langue de scolarisation est un enjeu majeur.

## CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ Une éducation de qualité est assurée sans discrimination aucune.
- ▶ Des mesures ont été prises pour garantir l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation à tous les niveaux, en accordant une attention particulière aux groupes vulnérables.
- ▶ Des mesures spécifiques ont été prises pour donner une priorité accrue à l'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme dans les politiques éducatives, et pour y allouer des ressources suffisantes.

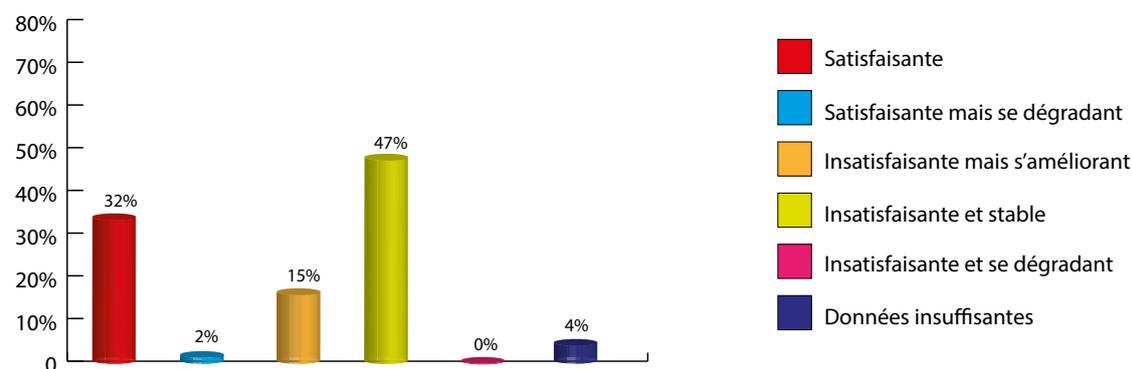
- ▶ L'aptitude à promouvoir l'inclusion sociale, à valoriser la diversité et à gérer les différences et les conflits fait partie de la formation des enseignants, tout comme du processus d'enseignement et d'apprentissage à l'école.
- ▶ Des mesures sont prises dans le domaine de l'éducation et de la recherche pour améliorer la connaissance de la culture, de l'histoire, de la langue et de la religion des minorités nationales et de la population majoritaire.
- ▶ Des formes et des moyens adéquats d'enseignement et d'étude des langues régionales ou minoritaires sont mis à disposition à tous les stades appropriés.
- ▶ Des mesures positives visant à l'intégration linguistique des enfants, des adolescents et des adultes issus de l'immigration sont mises en œuvre et évaluées.

## CONCLUSIONS

Un peu plus d'un tiers des Etats membres se conforment aux normes et aux exigences d'un système éducatif inclusif qui permet l'accès à l'éducation de tous les enfants, sans aucune distinction fondée sur l'appartenance ethnique, la religion, la langue ou la capacité.

L'«éducation inclusive» est un thème courant dans les cadres législatifs de la plupart des Etats membres, mais sa mise en œuvre concrète pose parfois des difficultés, surtout lorsqu'un enseignement spécifique s'avère nécessaire (par exemple pour les enfants handicapés) ou dans les systèmes éducatifs présentant une mixité religieuse et ethnique. Bien que des progrès aient été accomplis dans ce domaine, un peu moins du quart des Etats membres ont toujours un système éducatif qui exclut les minorités sur la base de leur origine ethnique, de leur religion ou de leur langue. Les Roms sont systématiquement écartés de l'enseignement ordinaire, que ce soit de manière intentionnelle ou non, ce qui empêche leur assimilation normale à la société et conduit beaucoup d'entre eux à abandonner leur scolarité. Dans la plupart des Etats membres, la nécessité de sensibiliser la population à l'existence de la diversité et celle d'apporter un soutien aux groupes vulnérables ou défavorisés dans le cadre du système scolaire ordinaire ne sont pas encore un sujet de préoccupation et ne sont donc pas prises en compte dans les politiques.

## ÉDUCATION À LA CITOYENNETÉ DÉMOCRATIQUE



# PROPOSITIONS D' ACTIONS ET RECOMMANDATIONS

Chapitre 5 – Sociétés inclusives et citoyenneté démocratique

## À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE

- ▶ Mettre en œuvre le Plan d'action du Conseil de l'Europe destiné à combattre l'extrémisme et la radicalisation conduisant au terrorisme (2015-2017).
- ▶ Mettre en œuvre le programme du Conseil de l'Europe en matière d'intégration des Roms (2015-2019), avec ses trois lignes d'action prioritaires – combattre la discrimination à l'égard des Roms, adopter des modèles novateurs de politiques d'intégration des plus vulnérables et s'inspirer des bonnes pratiques pour concevoir des solutions locales en vue de l'inclusion sociale des Roms.
- ▶ Renforcer le suivi des décisions et des conclusions du Comité européen des Droits sociaux, tel que prévu par le Plan d'action du « Processus de Turin » adopté en 2014.
- ▶ Définir, au sein du Conseil de l'Europe, des modalités d'évaluation permettant de déterminer de manière systématique dans quelle mesure les politiques de jeunesse nationales facilitent l'accès des jeunes aux droits.

## À L'ÉCHELLE NATIONALE

La coopération bilatérale engagée par le Conseil de l'Europe avec les Etats membres, notamment dans le cadre de plans d'action, visera :

- ▶ à harmoniser les mesures et les politiques de lutte contre la discrimination et d'intégration avec les normes pertinentes du Conseil de l'Europe, notamment par la mise en place d'organes nationaux spécialisés dans la lutte contre le racisme et la discrimination, et l'élaboration de politiques d'intégration globales ;
- ▶ à réviser et à actualiser les programmes scolaires conformément aux dispositions de la Charte sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme, et à encourager les initiatives destinées à favoriser l'acquisition par tous des compétences nécessaires au développement d'une culture démocratique ;
- ▶ à assurer l'application de la Charte sociale européenne et un meilleur suivi des conclusions et des décisions du Comité européen des Droits sociaux ;
- ▶ à faciliter la ratification du Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme et de la Charte révisée.

1. Conclusions adoptées par le Comité européen des Droits sociaux pour la période 2011-2014 dans le cadre de la procédure de suivi de la Charte (rapports nationaux et réclamations collectives). Disponibles à l'adresse : [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/conclusions/ConclusionsYear\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/conclusions/ConclusionsYear_fr.asp).
2. Rapport d'activités 2013 du Comité européen des droits sociaux, concernant la Bosnie-Herzégovine, la Norvège, la Suède et la Turquie dans le cadre de la procédure des dispositions non acceptées, p. 40. Disponible à l'adresse : [www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/ActivityReport2013\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/ActivityReport2013_fr.pdf).
3. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation\\_N7/default\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N7/default_fr.asp).
4. [http://www.coe.int/t/Commissioner/Source/LGBT/LGBTStudy2011\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/Commissioner/Source/LGBT/LGBTStudy2011_fr.pdf)
5. Voir Avis de la Commission de Venise 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, à savoir la Russie, l'Ukraine et la Moldova, 14-15 juin 2013. Disponible à l'adresse : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)022-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)022-f)
6. Monitoring par pays de l'ECRI. Disponible à l'adresse : [www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/countrybycountry\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/countrybycountry_fr.asp).
7. Voir « La criminalisation des migrations en Europe : quelles incidences pour les droits de l'homme ? » Document thématique commandé et publié par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Comm/DH/IssuePaper(2010)1, 4 février 2010. Disponible à l'adresse : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH/IssuePaper\(2010\)1&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH/IssuePaper(2010)1&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).
8. Rapport « Diversité et cohésion : de nouveaux défis pour l'intégration des immigrés et des minorités », juillet 2000. Disponible à l'adresse : [www.coe.int/t/dg3/archives/documentation/Series\\_Community\\_Relations/Diversity\\_Cohesion\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/archives/documentation/Series_Community_Relations/Diversity_Cohesion_fr.pdf).
9. Document d'information sur le cinquième cycle de suivi de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), 28 septembre 2012. Disponible à l'adresse : [www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/Information%20document%205th%20monitoring%20cycle\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/Information%20document%205th%20monitoring%20cycle_fr.pdf).
10. Recommandation CM/Rec(2012)13 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en vue d'assurer une éducation de qualité, 12 décembre 2012. Disponible à l'adresse : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec\(2012\)13&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2012)13&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).





La sécurité démocratique est une idée ancienne, qui part du principe 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 États contre les querelles internes. La sécurité démocratique est une responsabilité partagée par toutes les nations.

Ce deuxième rapport annuel sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en Europe examine la capacité des États membres à garantir et à renforcer la sécurité démocratique à l'intérieur de leurs frontières et, collectivement, sur l'ensemble du continent. Il évalue dans quelle mesure les 47 États membres du Conseil de l'Europe sont aptes à donner réalité aux cinq piliers de la sécurité démocratique : un système judiciaire efficace et indépendant, la liberté d'expression, la liberté de réunion et d'association, le fonctionnement des institutions démocratiques et, enfin, une société inclusive et une citoyenneté démocratique. Le rapport s'appuie sur la capacité du Conseil de l'Europe à suivre et à évaluer les résultats obtenus en matière de démocratie, de droits de l'homme et d'État de droit, à proposer des solutions pour remédier aux insuffisances et à aider à leur mise en œuvre.

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent.

Il compte 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.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE