

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



*Conseil de l'Europe*  
*La Secrétaire Générale*

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Invitation pour un nouvel engagement  
en faveur des valeurs et des normes  
du Conseil de l'Europe

Rapport de la Secrétaire Générale  
du Conseil de l'Europe

2023

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

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

*Rapport établi par la Secrétaire Générale  
du Conseil de l'Europe  
2023*

**Édition anglaise :**

*State of democracy, human rights and the rule of law*

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

Couverture et mise en page :  
Service de la production des documents et publications (SPDP),  
Conseil de l'Europe

Photos: Conseil de l'Europe  
et Parlement islandais

Éditions du Conseil de l'Europe  
F-67075 Strasbourg Cedex  
[www.coe.int](http://www.coe.int)

© Conseil de l'Europe, avril 2023  
Imprimé dans les ateliers  
du Conseil de l'Europe

# Table des matières

<b>PRÉFACE DE LA SECRÉTAIRE GÉNÉRALE</b>	<b>5</b>
<b>PRINCIPALES CONSTATATIONS DU RAPPORT</b>	<b>8</b>
<b>PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU RAPPORT</b>	<b>13</b>
<b>PARTIE I – LES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES</b>	<b>15</b>
<b>CHAPITRE 1 – EFFICACITÉ, IMPARTIALITÉ ET INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE</b>	<b>17</b>
Introduction	17
Indépendance de la justice	21
Responsabilité de la justice	30
Efficacité des systèmes judiciaires	32
<b>CHAPITRE 2 – LIBERTÉ D’EXPRESSION</b>	<b>39</b>
Introduction	39
Garanties juridiques de la liberté d’expression	41
Protection des journalistes et des autres personnes qui s’expriment	44
Un environnement médiatique indépendant et pluraliste	48
Fiabilité et confiance dans l’information	51
<b>CHAPITRE 3 – LIBERTÉ DE RÉUNION ET LIBERTÉ D’ASSOCIATION</b>	<b>57</b>
Introduction	57
Liberté de réunion	58
Liberté d’association	62
<b>CHAPITRE 4 – INSTITUTIONS POLITIQUES</b>	<b>69</b>
Introduction	69
Fonctionnement des institutions démocratiques	70
Élections démocratiques	72
Démocratie locale et régionale	77
Bonne gouvernance à tous les niveaux territoriaux	78
<b>CHAPITRE 5 – INTÉGRITÉ DES INSTITUTIONS</b>	<b>83</b>
Introduction	83
Cadres d’intégrité institutionnels	84
Normes de conduite applicables aux agents publics	87
Intégrité, efficacité et impact des mécanismes de responsabilisation et de répression	91
Mécanismes de répression pénale et non pénale	95
<b>PARTIE II – ENVIRONNEMENT DÉMOCRATIQUE</b>	<b>99</b>
<b>CHAPITRE 6 – DIGNITÉ HUMAINE</b>	<b>101</b>
Introduction	101
Lutte contre la traite des êtres humains	102
Promouvoir et protéger les droits des femmes	105
Droits fondamentaux et dignité de l’enfant	109
Droits sociaux	118
Conditions de détention humaines	125
<b>CHAPITRE 7 – ANTIDISCRIMINATION, DIVERSITÉ ET INCLUSION</b>	<b>129</b>
Introduction	129
Lutte contre la discrimination	130
Diversité et inclusion	139
<b>CHAPITRE 8 – PARTICIPATION DÉMOCRATIQUE</b>	<b>153</b>
Introduction	153
Éducation à la démocratie	154
Jeunesse pour la démocratie	158
Culture et patrimoine culturel pour la démocratie	164



Marija Pejčinović Burić  
Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe

# PRÉFACE DE LA SECRÉTAIRE GÉNÉRALE

---

Les dirigeants européens se réuniront les 16 et 17 mai prochains à Reykjavik dans le cadre du 4<sup>e</sup> Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe. Ce sera l'occasion pour nos 46 États membres de réaffirmer leur attachement aux valeurs et aux normes que cette Organisation protège et promeut dans notre espace juridique commun. Ces dirigeants auront en outre la possibilité de s'accorder sur des actions et des priorités spécifiques qui amélioreront la vie des populations sur l'ensemble de notre continent, d'où l'opportunité de ce Sommet. L'agression brutale, illégale et continue lancée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine et sa population a eu des conséquences profondes pour la géopolitique de l'Europe et du monde en général. Chaque organisation internationale doit dire clairement comment elle adaptera son action pour tenir compte des nouvelles réalités et assurer le succès du multilatéralisme conformément à son mandat. Le Conseil de l'Europe ne fait pas exception.

■ Cette Organisation a été créée pour garantir la paix fondée sur l'unité, dans le respect des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit. Cette sécurité démocratique repose toutefois sur la volonté politique, volonté que la Fédération de Russie a abdiquée au fil des années. S'est amorcé un processus de déclin démocratique, décrit dans les rapports annuels précédents, qui a conduit à d'effroyables violences ayant nécessité l'exclusion rapide de la Russie de l'Organisation l'année dernière.

■ Nous demandons donc aux États membres, à Reykjavik, de faire la preuve de leur détermination pour que la Fédération de Russie soit le premier et le dernier pays à s'affranchir de nos valeurs et à quitter notre Organisation, que la démocratie cesse de reculer et que cette tendance s'inverse. Nous invitons donc les États, quelles que soient les difficultés actuelles ou futures, à coopérer de manière que nos normes soient appliquées dans tous les domaines de la vie des Européens.

■ À cette fin, les dirigeants devraient tenir compte de l'état actuel de l'Europe, des recommandations formulées l'année dernière par le Groupe de réflexion de haut niveau présidé par l'ancienne Présidente de la République d'Irlande, Mary Robinson, et du présent rapport annuel.

■ Malheureusement, ces pages montrent que la démocratie continue de reculer dans de nombreux domaines. À preuve :

- ▶ l'augmentation des actes de violence visant des journalistes, le recours à la surveillance pour les suivre et les intimider, et l'adoption de tactiques allant de la détention aux poursuites-bâillons (« SLAPP ») afin de perturber, de décourager et d'empêcher les journalistes d'investigation et autres de faire leur travail ;
- ▶ une nouvelle législation et l'utilisation abusive des lois en vigueur pour limiter l'activisme et la liberté d'association et de réunion de la société civile, avec pour effet de limiter ou d'empêcher des manifestations publiques qualifiées à tort de dangereuses, l'usage excessif de la force contre les manifestants, des organisations non gouvernementales (ONG) confrontées à de plus en plus de restrictions financières et d'obstacles bureaucratiques, et l'utilisation des systèmes judiciaires pour fragiliser l'opposition politique ;
- ▶ un environnement politique polarisé dans lequel les discours de haine se multiplient, tant en ligne qu'hors ligne, et visent souvent les femmes et divers minorités et groupes vulnérables.

■ Ces tendances négatives ne se retrouvent pas partout, d'où l'importance de prendre aussi acte des évolutions positives dans certains États membres, dont les suivantes :

- ▶ nouvelles ratifications de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul) avec un meilleur alignement de la législation pénale d'un plus grand nombre de pays sur les exigences du traité, et des progrès dans la criminalisation de la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes ;
- ▶ en ce qui concerne les droits de l'enfant, mise en place dans la plupart des États membres de lois et de politiques visant à protéger les enfants de la violence, et élaboration, dans plus de 25 d'entre eux, de stratégies intégrées ; la plupart des États membres ont fait de même pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants, et 30 pays au moins ont pris des mesures pour mettre en œuvre les lignes directrices du Comité des Ministres sur une justice adaptée aux enfants ;
- ▶ intensification des efforts pour lutter à plus long terme contre le problème de plus en plus répandu du discours de haine, avec la recommandation de notre Comité des Ministres aux États membres sur une approche globale dans le cadre des droits humains, l'adoption de codes de conduite par plusieurs parlements nationaux et régionaux, et le recours à des initiatives de coopération internationale et régionale afin d'analyser les tendances, de réviser la législation et de renforcer les capacités pour lutter efficacement contre le discours de haine.

■ Mentionnons aussi tout particulièrement les mesures prises par les États membres pour accueillir des millions de réfugiés ukrainiens et garantir le respect de leurs droits humains. Les autorités nationales ont suivi des formations pour savoir comment répondre aux besoins physiques et psychologiques de ces personnes, qui ont souvent énormément souffert et vivent dans la crainte de ce qui peut arriver à leurs proches et aux lieux qu'elles ont quittés. Nous saluons cette démarche nécessaire.

■ Une impression générale, bonne ou mauvaise, se dégage pour chaque tendance, et chaque indicateur du rapport est assorti d'exemples parlants pour le meilleur et pour le pire. Dans l'ensemble, la situation est très contrastée, ce qui n'est guère satisfaisant. Nous ne saurions tolérer une approche de nos valeurs et de nos normes à géométrie variable. Nos États membres n'ont jamais progressé au même rythme. Nous avons cependant eu l'impression, à un certain moment, d'aller clairement dans la même direction, de progresser de concert et de tendre vers un but commun, ce vers quoi nous devons revenir dans l'intérêt de tous les Européens.

■ Comment y parvenir ? Il est fondamental, pour commencer, que les États membres appliquent la Convention européenne des droits de l'homme, exécutent pleinement et rapidement les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, et respectent les engagements qu'ils ont pris au titre de la Charte sociale européenne.

■ À l'heure actuelle, la priorité est clairement de soutenir notre État membre, l'Ukraine, et sa population, dont les souffrances sont flagrantes et les besoins criants. Certaines des mesures que nous prenons pour apporter notre aide sont mentionnées dans ce rapport, mais il est important que nous nous montrions prêts à aller jusqu'au bout et à les adapter et les développer si nécessaire. Nous avons, l'année passée, mis en œuvre le plan d'action que nous avons revu avec les autorités ukrainiennes compte tenu des réalités du terrain. Nous avons adopté un autre plan d'action pour l'Ukraine « Résilience, relance et reconstruction ». Nous avons aussi été clairs sur la nécessité de faire en sorte que la responsabilité des crimes que la Fédération de Russie commet sur le terrain soit établie, avec l'aide d'experts aux fins de l'enquête du Procureur général ukrainien sur les violations graves des droits humains, et nous avons proposé de créer un registre des dommages, première étape nécessaire à la mise en place d'un mécanisme d'indemnisation, et offert de coopérer en vue d'un éventuel organe judiciaire international chargé de connaître du crime d'agression.

■ À plus long terme, nous sommes prêts à aider l'Ukraine, la République de Moldova, la Géorgie et d'autres pays à entreprendre les réformes nécessaires à leur adhésion à l'Union européenne, comme nous l'avons fait pour de nombreux pays dans le passé. Ces pays sont des démocraties souveraines. Conformément à leurs vœux, ils doivent se voir offrir une perspective européenne. Nous devons les aider à réaliser cet objectif.

■ De même, nous devons travailler avec l'Union européenne pour mener à terme les travaux positifs et importants réalisés au cours de l'année écoulée en vue de son adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme. Cette adhésion est essentielle pour compléter l'architecture des droits humains sur notre continent.

■ Nous devons également demeurer déterminés à appliquer nos valeurs et nos normes face aux défis nouveaux et en constante évolution auxquels nos sociétés sont confrontées. Nous travaillons déjà sur de nouveaux instruments relatifs à l'intelligence artificielle (IA) et à l'environnement dans la perspective des droits humains. Ces travaux devraient se poursuivre et tenir leurs promesses. Nous devons faire de même dans toutes nos activités de normalisation, de suivi et de coopération. Il ressort du présent rapport que, quelles

que soient nos activités, des progrès ont bénéficié à certains, tandis que d'autres sont exposés à des risques, à des menaces et à des atteintes là où les droits devraient garantir la justice. Ce constat vaut pour les Roms et les Gens du voyage, les personnes LGBTI ou les personnes de certaines confessions ou appartenant à des minorités nationales ou linguistiques. Tel est également le cas lorsque les systèmes judiciaires sont faibles ou compromis, lorsque la corruption s'est installée ou lorsque la cybercriminalité prospère. Nous devons redoubler d'efforts pour remédier à tous ces problèmes et à bien d'autres.

■ Il importe enfin d'être conscient de l'espoir dont nous sommes porteurs. Au moment de mon dernier rapport annuel, la Russie avait déjà été exclue du Conseil de l'Europe. Elle n'est plus aujourd'hui partie à la Convention européenne des droits de l'homme. Comme le présent rapport le souligne, ces douze derniers mois, les autorités russes ont encore bafoué les droits des Russes, y compris pendant les mois au cours desquels elles étaient juridiquement tenues de mettre en œuvre la Convention. Aujourd'hui, le peuple russe ne peut plus saisir la Cour européenne des droits de l'homme en cas de violations de ses droits et libertés, commises par son propre gouvernement.

■ Nous devrions, lorsque la société civile et les forces démocratiques de la Russie et du Bélarus partagent nos valeurs, être ouverts à la coopération et leur offrir l'espoir de temps meilleurs, ce que nous avons déjà commencé à faire avec le Groupe de contact sur le Bélarus constitué l'année dernière. Nous devons bien sûr chercher à en faire davantage. Les autorités russes et bélarussiennes peuvent considérer les défenseurs des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit comme leurs ennemis. Nous ne le ferons jamais.

■ L'année écoulée a été une année effroyable pour l'Europe. L'agression contre l'Ukraine a causé d'immenses souffrances, à preuve: les centaines de milliers de morts, les millions de réfugiés, les récits terrifiants de torture, de viols et de pertes. Nous aspirons à un retour à la paix: une paix durable fondée sur la justice. Dans l'intervalle, nous devons tirer les enseignements qui s'imposent. L'Europe ne peut pas revenir à l'état sauvage. Nous devons au contraire renouveler notre attachement aux valeurs et aux normes fondamentales de la civilisation européenne moderne et sans équivalent que nous avons construite, mais qui est en péril. Pour que les citoyens vivent dignement et en toute sécurité, et que les sociétés prospèrent dans la paix qui va de pair avec la sécurité démocratique, nous devons faire preuve de conviction et de détermination.

■ Reykjavik sera le test décisif pour nous tous.



**Marija Pejčinović Burić**  
Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe

# PRINCIPALES CONSTATATIONS DU RAPPORT

## EFFICACITÉ, IMPARTIALITÉ ET INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE

- ▶ Les États membres ont fait des efforts pour protéger les juges et les procureurs, ainsi que leurs organes autonomes, des influences externes et internes. Cela étant, de graves menaces pèsent toujours sur leur indépendance dans certains États, et la défiance du public à l'égard du pouvoir judiciaire est généralisée.
- ▶ Les mécanismes de nomination et d'évaluation des juges ont évolué en ce qui concerne la transparence et la responsabilité, et de nouveaux codes d'éthique ont été adoptés.
- ▶ Les juges, les procureurs et les avocats ont été plus demandeurs de formations sur les questions de déontologie et sur l'accès à la justice des femmes et des groupes en situation de vulnérabilité, en particulier lorsque ces formations sont adaptées à la législation et aux pratiques nationales.

## LIBERTÉ D'EXPRESSION

- ▶ Les agressions violentes de journalistes ont augmenté dans plusieurs États membres. Les efforts déployés par les États membres pour adopter des cadres juridiques et directeurs favorables, améliorer la sécurité des journalistes et accroître la transparence et la viabilité des médias ont été occultés dans certains cas par une augmentation de la violence, du harcèlement et de l'ingérence dans le travail des journalistes. La désinformation et les discours de haine en ligne ont continué à poser des problèmes majeurs, d'où la nécessité d'une gouvernance et d'une surveillance accrues des plateformes numériques.
- ▶ La sécurité a revêtu une urgence particulière compte tenu de l'agression perpétrée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine et des menaces qui pèsent sur la vie des journalistes.
- ▶ La tendance à la hausse du nombre de détentions et de poursuites-bâillons a menacé de saper le travail d'investigation des journalistes et de faire taire les critiques.
- ▶ L'utilisation de mesures de surveillance pour cibler les journalistes est un sujet de préoccupation croissant dans toute l'Europe.
- ▶ L'indépendance et le financement des médias de service public et des autorités de régulation des médias sont menacés dans plusieurs États membres.

## LIBERTÉ DE RÉUNION ET D'ASSOCIATION

- ▶ Dans un nombre croissant d'États, les gouvernements jugent les manifestations publiques dangereuses et les traitent comme telles, même si elles sont pacifiques.
- ▶ Depuis le début de la guerre contre l'Ukraine, les autorités russes ont intensifié la répression exercée contre la société civile et la presse en procédant à la dissolution d'organisations non gouvernementales et en arrêtant plus de 16 000 manifestants pacifiques opposés à la guerre.
- ▶ La liberté d'expression et la participation publique ont été restreintes dans plusieurs États membres sous l'effet de mesures allant de la répression sévère des manifestations à l'interdiction et à la dispersion des rassemblements, en passant par la modification de la législation en vue d'accroître les possibilités de sanction des personnes qui organisent des réunions pacifiques ou qui y participent.
- ▶ Des cas d'usage excessif de la force par les forces de l'ordre ont été enregistrés dans certains États membres, en violation des principes de nécessité, de proportionnalité et de non-discrimination, notamment dans le cadre du maintien de l'ordre lors de manifestations pacifiques.
- ▶ La violation du droit à la liberté d'association en Fédération de Russie par une législation qualifiant les ONG d'« agents étrangers » ou « indésirables » et les stigmatisant est devenue systémique. Les organisations de la société civile des États membres s'inquiètent également de plus en plus de ce que des États

s'appuient sur des textes et des traités internationaux pour restreindre l'accès des ONG à des ressources financières, tout en entravant le fonctionnement de ces organisations en leur imposant des exigences bureaucratiques accrues.

## INSTITUTIONS POLITIQUES

- ▶ Les élections organisées en Europe sont globalement conformes aux normes démocratiques et respectent généralement les principes définis dans le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise. Dans certains cas, les allégations d'utilisation abusive des ressources de l'État, d'achat de voix et de vote familial ont suscité des inquiétudes.
- ▶ En 2022, de nombreux pays ont organisé les élections qui avaient été reportées en raison de la pandémie de covid-19. Les pays ont adapté leurs modalités de vote à la situation de la pandémie et aux besoins de distanciation physique, en instaurant des modalités de vote à distance, et mis en place le vote anticipé ou d'autres aménagements allant de l'installation de bureaux de vote permettant aux électeurs de déposer leur bulletin depuis leur voiture à des bureaux de vote fonctionnant avec la présence d'une équipe médicale.
- ▶ Parmi les questions les plus importantes pour les autorités locales ont figuré l'accueil et l'hébergement des réfugiés, l'amélioration de la protection de l'environnement, le renforcement de la démocratie participative et l'utilisation de méthodes délibératives telles que les assemblées citoyennes au niveau local, la participation des jeunes à la prise de décision ainsi que l'insuffisance des ressources disponibles.
- ▶ La tendance à la baisse de la participation électorale, qui a été suivie sur une longue période, ne semble pas avoir fondamentalement évolué malgré une légère amélioration en 2022. En revanche, les citoyens semblent vouloir davantage participer à la vie publique. À l'heure où les citoyens sont de plus en plus réticents à exprimer leur suffrage dans les urnes et où la défiance à l'égard des institutions publiques augmente, de nouvelles formes de participation telles que les assemblées citoyennes, les plateformes de consultation ou les initiatives de budgétisation participative sont en plein essor.
- ▶ Dans certains pays, la polarisation du paysage politique a donné lieu à des discours de haine, des propos incendiaires ou agressifs de la part de candidats. Le niveau de participation des femmes aux processus électoraux est souvent insatisfaisant. L'utilisation des nouvelles technologies dans les processus électoraux a fait l'objet d'évaluations mitigées, voire critiques.
- ▶ Les pays ont poursuivi les réformes territoriales et administratives ainsi que les réformes de décentralisation des compétences, de décentralisation budgétaire, de régionalisation, et ont renforcé la participation citoyenne.

## INTÉGRITÉ DES INSTITUTIONS

- ▶ Le transfert de compétences supplémentaires aux échelons locaux de gouvernance est un défi en termes de risques accrus pour l'intégrité; il devrait s'accompagner de moyens supplémentaires appropriés.
- ▶ L'intégrité du sport a été ébranlée. Sans intégrité, des valeurs telles que le respect, l'égalité, l'équité et la confiance, qui sont au cœur du mouvement sportif, sont compromises.
- ▶ Les pouvoirs publics sont plus transparents. Cela étant, les normes d'intégrité ne sont guère appliquées dans plusieurs pays.
- ▶ Les autorités de lutte contre la corruption et les autres organes de contrôle/supervision similaires manquent souvent de moyens; ils devraient disposer de ressources financières et humaines suffisantes pour s'acquitter efficacement de leurs tâches.
- ▶ Tous les États membres doivent adopter une politique de «tolérance zéro» en matière de blanchiment d'argent pour éviter la propagation de tendances non démocratiques en Europe, et faire barrage aux régimes étrangers qui cherchent à se maintenir en blanchissant leur argent en Europe.
- ▶ Les poursuites en cas d'infractions liées à la corruption ne se sont pas avérées satisfaisantes dans certains pays. Il faut protéger le ministère public de toute ingérence et influence indue dans les enquêtes pénales, ce qui est particulièrement important en cas de poursuites dans des affaires de corruption très médiatisées.

- ▶ De nombreux États membres ont adopté des lois sur la protection des lanceurs d'alerte ou des dispositions légales prévoyant des systèmes de signalement sécurisé ou des mesures de prévention des actes de représailles contre les lanceurs d'alerte.

## DIGNITÉ HUMAINE

- ▶ Des mesures louables ont été prises dans toute l'Europe pour protéger les réfugiés ukrainiens et limiter les risques de traite. Le nombre de cas confirmés de traite d'êtres humains en relation avec la guerre en Ukraine reste faible.
- ▶ La garantie de l'accès à l'indemnisation des victimes de la traite des êtres humains reste un problème majeur dans certains États membres.
- ▶ Dans de nombreux pays, la législation pénale est mieux alignée sur les dispositions de la Convention d'Istanbul et la pénalisation de la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes par le biais d'infractions spécifiques a progressé.
- ▶ La répartition discriminatoire des biens matrimoniaux dans les procédures de divorce et l'absence persistante de prise en compte du travail domestique et des soins non rémunérés des femmes ont encore perpétué la vulnérabilité économique de celles-ci. Les femmes ont toujours du mal à faire respecter les ordonnances de versement de pensions alimentaires, que ce soit pour elles ou pour leurs enfants, ce qui contribue à la féminisation de la pauvreté.
- ▶ La plupart des États membres ont pris des mesures législatives et autres pour protéger les enfants de la violence et plus de 25 d'entre eux ont élaboré une stratégie intégrée sur la violence à l'égard des enfants.
- ▶ La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE no 210, Convention de Lanzarote) est entrée en vigueur en Irlande en avril 2021, ce qui porte le nombre de Parties à 48.
- ▶ L'exploitation et les abus sexuels en ligne dont peuvent être victimes les enfants, en particulier le partage d'images et/ou de vidéos à caractère sexuel autoproduites par des enfants, ont augmenté pendant la pandémie de covid-19.
- ▶ Les enfants en situation de vulnérabilité ont été plus exposés pendant la pandémie et ont énormément souffert des conséquences des confinements ; la crise a mis en évidence des discriminations et des inégalités. La pandémie a eu de profondes répercussions sur la santé mentale des enfants.
- ▶ La plupart des États membres ont modifié leur législation ou leurs politiques pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants. Trente États membres au moins ont modifié leur législation et/ou leurs politiques pour appliquer les lignes directrices du Comité des Ministres sur une justice adaptée aux enfants.
- ▶ Les taux élevés de mortalité infantile et maternelle ont été un problème récurrent dans plusieurs pays. Les mesures prises pour garantir effectivement le droit d'accès à des soins de santé ont été insuffisantes.
- ▶ En ce qui concerne les organismes chargés de l'application de la loi, tous les pays n'ont pas pleinement respecté, même lorsqu'elles étaient prévues par la loi, les trois garanties fondamentales contre les mauvais traitements, à savoir l'accès à un médecin, l'accès à un avocat et le droit des personnes privées de liberté d'informer un proche ou un tiers de leur situation (notification du placement en garde à vue).
- ▶ Les mauvaises conditions de détention dans les prisons, les foyers sociaux et les hôpitaux psychiatriques peuvent, dans certains cas, être jugées constitutives d'un traitement inhumain et dégradant.

## ANTI-DISCRIMINATION, DIVERSITÉ ET INCLUSION

- ▶ Les États membres ont pris des mesures pour lutter contre le racisme et l'intolérance dans les activités de la police, notamment par la sensibilisation, l'amélioration de la formation des personnels de police, la consolidation des mécanismes de signalement interne et des procédures d'enquête, et la diversification des corps de police. Pourtant, des indices de racisme, d'antitsiganisme et de LGBTphobie dans les abus et pratiques de la police sont régulièrement révélés, allant du profilage illicite à des propos racistes ou LGBTphobes et, dans certains cas, au recours excessif à la force ou à la violence par des policiers.

- ▶ Le Comité des Ministres a adopté la Recommandation [CM/Rec\(2022\)16](#) sur la lutte contre le discours de haine qui présente une approche globale de la lutte contre ce discours dans le cadre des droits humains. Plusieurs parlements régionaux et nationaux ont adopté des codes de conduite pour lutter contre le discours de haine. Le discours de haine et la désinformation en ligne, dans le sillage des crises actuelles liées à la pandémie de covid-19 et à la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, ont eu un impact sur de nombreux représentants publics aux niveaux local, régional et national.
- ▶ La coopération régionale tend à se développer dans différents domaines. La France, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, le Monténégro et l'Espagne ont participé à un projet commun de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le discours de haine dans le sport. L'Arménie, la Géorgie, la République de Moldova et l'Ukraine ont procédé à une analyse systémique des réponses nationales au discours de haine et, en collaboration avec les pays des Balkans occidentaux, renforcent les capacités des agences nationales et examinent la législation et les politiques afin d'enregistrer et de traiter efficacement les cas de discours de haine et les infractions motivées par la haine. L'Autriche, la France, l'Allemagne et la Norvège ont pris des mesures pour améliorer le signalement des contenus en ligne préjudiciables et illégaux.
- ▶ Plusieurs États membres ont accompli des progrès significatifs en adoptant des mesures législatives faisant avancer les droits des personnes LGBTI, telles que la reconnaissance légale des couples de même sexe, la reconnaissance juridique du genre fondée sur l'autodétermination et l'interdiction des opérations chirurgicales de « normalisation sexuelle » sur les enfants intersexués. Dans le même temps, le recul des protections existantes, associé à une recrudescence des discours de haine et de la stigmatisation souvent attisés par des responsables politiques et des faiseurs d'opinion à des fins politiques, est un indicateur inquiétant d'une polarisation accrue.
- ▶ Plusieurs organes du Conseil de l'Europe ont appelé à accorder une attention particulière à la vulnérabilité accrue des groupes marginalisés fuyant la guerre, notamment les réfugiés LGBTI d'Ukraine, mais aussi les demandeurs d'asile LGBTI de la Fédération de Russie et du Bélarus.
- ▶ Certains États membres ont amélioré leur cadre juridique de protection des langues minoritaires, notamment en acceptant de nouveaux engagements au titre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ([STE n° 148](#)).
- ▶ L'enseignement des langues minoritaires et dans ces langues demeure difficile en raison en particulier de la pénurie d'enseignants ainsi que de la qualité et de la quantité insuffisantes des matériels pédagogiques.
- ▶ La situation particulière des femmes et des filles roms et de celles de la communauté des Gens du voyage ne s'améliore guère.

## **PARTICIPATION DÉMOCRATIQUE**

- ▶ Les autorités, les institutions et les professionnels de l'éducation dans les États membres ont continué d'adopter des politiques, des législations et des pratiques pour développer une culture de la participation démocratique par l'éducation.
- ▶ Le nombre d'États membres ayant adhéré au Passeport européen de qualifications pour les réfugiés est passé à 20.
- ▶ Des travaux de recherche montrent que la pandémie de covid-19 a entraîné d'importantes pertes d'emploi et de revenus chez les jeunes travailleurs.
- ▶ L'accès des jeunes aux structures politiques reste difficile, ce qui les empêche de participer effectivement au processus politique.
- ▶ L'existence d'un réseau de la société civile a été essentielle pour apporter un soutien en temps de crise, pendant la pandémie de covid-19 par exemple, aux jeunes vivant en Ukraine et aux jeunes réfugiés fuyant la guerre.



# PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU RAPPORT

---

**L**e rapport 2023 de la Secrétaire Générale couvre les deux années écoulées depuis la publication du dernier rapport complet. Il se divise en deux parties. La première est consacrée à l'examen des forces et des faiblesses relevées dans le fonctionnement des institutions démocratiques des États membres du Conseil de l'Europe, tandis que la seconde se propose d'évaluer la qualité du cadre démocratique dans lequel ces institutions fonctionnent.

■ Les données proviennent essentiellement de sources du Conseil de l'Europe : rapports de suivi, décisions de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour), rapports de l'Assemblée parlementaire et de la Commissaire aux droits de l'homme et avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et d'autres instances. Comme dans les précédents rapports, de nombreuses observations concernent des pays donnés, mais au-delà des insuffisances relevées, nous nous sommes efforcés d'inclure le plus grand nombre possible d'exemples de bonnes pratiques.

■ Le présent rapport examine de nombreux domaines d'action du Conseil de l'Europe. La structure, la méthodologie et le format choisis ont imposé la sélection de thèmes et donc l'exclusion de certains domaines d'activité, ce qui ne préjuge nullement de leur importance ou de leur pertinence au regard de la mission et des priorités du Conseil de l'Europe. Le 16 mars 2022, le Comité des Ministres a adopté une décision excluant la Fédération de Russie du Conseil de l'Europe. En vertu de la Convention européenne des droits de l'homme, la Fédération de Russie a l'obligation légale d'appliquer tous les arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme concernant ses actions ou omissions survenues jusqu'au 16 septembre 2022. Par conséquent, le présent rapport couvre les activités et obligations de la Fédération de Russie en sa qualité d'État membre jusqu'au 16 mars 2022 ainsi que les obligations par lesquelles elle est encore tenue après cette date.

■ Les huit chapitres comprennent chacun un résumé des principales difficultés rencontrées. Ils serviront de base à l'élaboration du Programme et Budget du prochain biennium, qui comprendra des mesures et des activités spécifiques.



PARTIE I

# LES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES



# CHAPITRE 1

## EFFICACITÉ, IMPARTIALITÉ ET INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE

---

### INTRODUCTION

L'indépendance, l'impartialité et l'efficacité sont des éléments indispensables au fonctionnement de tout système judiciaire. Seul un système de justice indépendant, impartial et non soumis aux pressions extérieures et aux influences ou manipulations politiques peut remplir son rôle de gardien de l'État de droit et de défenseur des libertés et des droits fondamentaux. La confiance de la société envers son système de justice en dépend, ainsi que le droit de chacun à un procès équitable. Préserver cette indépendance et cette impartialité relève de la responsabilité des différentes institutions, mais aussi de la société dans son ensemble : pouvoir exécutif, pouvoir législatif, juges, membres des tribunaux, professionnels du droit, médias, société civile, etc.

Les mesures mises en place pour surmonter la pandémie de covid-19 ont modifié de façon significative le fonctionnement des systèmes judiciaires. Elles ont suscité des innovations, dont l'application de nouvelles procédures judiciaires et un recours accru aux technologies de l'information et de la communication (TIC). D'autres mesures ont réduit la disponibilité et l'accessibilité des conseils juridiques, ce qui a touché tout particulièrement les personnes vulnérables, ou entraîné une réduction du budget de la justice. Il faudra du temps pour résorber les importants arriérés et retards de procédure observés dans les États membres, et cette situation continuera de placer le système de justice sous pression à court et à moyen terme.

Plusieurs États membres ont pris d'importantes mesures pour aligner leurs systèmes judiciaires sur les normes européennes, en revenant sur des projets de lois ou de révisions constitutionnelles ou en abolissant certaines lois. Ils se sont souvent fondés pour cela sur des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, sur des normes et documents d'orientation du Conseil de l'Europe, comme le plan d'action pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire (plan d'action de Sofia<sup>1</sup>) et sur les recommandations d'organes consultatifs et de suivi de l'Organisation. Un soutien leur a été apporté dans le cadre des projets de coopération et de renforcement des capacités du Conseil de l'Europe.

De telles modifications législatives, relatives au pouvoir judiciaire et au ministère public, appellent notre attention : les débats parlementaires ont-ils été précédés de consultations publiques avec les acteurs concernés<sup>2</sup> ? La durée prévue pour les consultations publiques et les débats parlementaires était-elle suffisante<sup>3</sup> ? Toute réforme du système de justice, notamment lorsqu'elle modifie la carte judiciaire ou les organes autonomes du pouvoir judiciaire, comme les conseils de la magistrature, doit être entreprise après consultation de l'appareil judiciaire.

1. Plan d'action du Conseil de l'Europe pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire (CM(2016)36 final).
2. Voir par exemple Commission de Venise, Avis n° 1086/2022, République de Moldova – Avis sur le projet de modification de la loi n° 3/2016 relative au ministère public (CDL-AD(2022)018), 20 juin 2022.
3. Voir par exemple Commission de Venise, Avis n° 1079/2022, Roumanie – Avis sur le projet de loi sur le démantèlement de la section chargée des enquêtes sur les infractions pénales commises au sein du pouvoir judiciaire (CDL-AD(2022)003), 21 mars 2022.

## Examen de la mise en œuvre du plan d'action du Conseil de l'Europe pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire (plan d'action de Sofia<sup>4</sup>)

Le plan d'action pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire a été adopté par le Comité des Ministres en réaction aux menaces qui pesaient sur l'indépendance de la justice et afin d'offrir aux États membres des orientations sur les processus et situations qui appellent un renforcement de cette indépendance. Le plan d'action synthétise les normes du Conseil de l'Europe en matière d'indépendance et d'impartialité du pouvoir judiciaire et souligne les moyens de les préserver et de les renforcer dans les relations avec l'exécutif et la législature, ainsi que de protéger l'indépendance de chaque juge, sur la base de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

En 2022, le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) a publié le résultat de son examen des mesures prises par les États membres entre 2016 et 2021 pour mettre en œuvre le plan d'action. Il a conclu que ces mesures restaient pertinentes et d'actualité et qu'il était clairement nécessaire de continuer à améliorer l'indépendance des systèmes judiciaires et des parquets dans les États membres et de l'asseoir sur des garanties plus solides. Le comité a noté un fort engagement en faveur de la création des conditions nécessaires pour respecter les principes du plan d'action. Des efforts ont été entrepris par les États membres pour mettre les juges et les procureurs à l'abri des influences internes et externes en renforçant l'indépendance et le rôle des organes autonomes de la justice, pour améliorer les cadres juridiques permettant de réduire les risques d'influence extérieure sur les sélections, nominations, promotions, procédures et conditions de travail, et pour clarifier les procédures concernant l'adhésion à des codes de déontologie, les responsabilités disciplinaires ou les évaluations, toujours pour réduire le risque de détournement arbitraire de ces procédures afin d'influencer le travail des juges ou des procureurs.

La mise en œuvre des cadres juridiques et la création d'un environnement et d'une culture favorables à l'indépendance judiciaire continuent de représenter des défis. Les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme montrent également que des menaces pèsent toujours sur l'indépendance des systèmes judiciaires et des parquets. Au niveau national, des tribunaux et professions judiciaires sont toujours confrontés à des manœuvres de l'exécutif, dont le détournement des travaux législatifs pour faciliter les influences politiques sur les nominations judiciaires et la composition et le fonctionnement des organes autonomes de la justice, affaiblir l'inamovibilité des juges ou permettre à l'exécutif de remplacer à sa guise les présidents de tribunaux. Les juridictions nationales et les professions judiciaires souffrent aussi d'un manque de ressources financières et humaines et d'autonomie budgétaire.

■ Les réformes législatives ne suffisent pas, à elles seules, à atteindre un juste équilibre entre l'indépendance des juges et des procureurs et leur obligation de rendre des comptes : cela suppose une réelle évolution de la culture judiciaire. Il est essentiel que tous les acteurs du système œuvrent ensemble, dans un esprit de coopération, à ce que la justice soit correctement rendue.

■ Dans la plupart des États membres, l'indépendance judiciaire est satisfaisante. Ces deux dernières années, plusieurs États membres ont entrepris, ce qu'il faut saluer, de dépolitiser les procédures de nomination des titulaires de hautes fonctions au sein de leur système de justice et de leur ministère public. La nomination des juges, leur progression de carrière, leur évaluation et leur responsabilité disciplinaire doivent demeurer à l'abri des influences indues.

■ Globalement, la tendance est à l'amélioration de l'indépendance des procureurs et des parquets, plusieurs États membres ayant entrepris des réformes concernant la responsabilisation, l'indépendance financière, la transparence des relations avec l'exécutif et les nominations au poste de procureur général. Dans quelques États membres, le ministère public est séparé du pouvoir exécutif, et dans plusieurs autres, le pouvoir qu'a l'exécutif de donner des instructions dans des affaires individuelles a été *de facto* abandonné. Ce point a été confirmé lors de la Conférence européenne des procureurs (Palerme, 5 et 6 mai 2022), dont les conclusions soulignent la nécessité de mettre à jour la [Recommandation Rec\(2000\)19](#) du Comité des Ministres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale et d'actualiser les normes en matière d'indépendance des procureurs. Dans son [Avis n° 17 \(2022\)](#)<sup>5</sup>, le Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE) a souligné que l'attention

4. [Examen de la mise en œuvre du plan d'action du Conseil de l'Europe pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire](#), rapport du Comité européen de coopération juridique (CDCJ) à l'attention de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, paru le 25 novembre 2022.

5. Voir Conseil consultatif des procureurs européens, [Avis n° 17 \(2022\) sur le rôle des procureurs dans la protection de l'environnement](#), 4 octobre 2022.

accrue et soutenue que les procureurs portent aux infractions contre l'environnement et à l'application de la loi était essentielle pour renforcer l'État de droit et pour fixer des repères et des valeurs à cet égard.

■ Les conseils de la magistrature, ou d'autres organes équivalents, visent à garantir l'indépendance de la justice et celle de chaque juge. Leur composition équilibrée et leur mode de mise en place sont des éléments essentiels d'une solide indépendance à l'égard de l'exécutif et de la législature. Plusieurs États membres ont réformé la composition et le mode d'élection des conseils de juges ou de procureurs, généralement dans le bon sens, c'est-à-dire pour en renforcer le pluralisme et l'indépendance afin qu'ils ne puissent être dominés par un groupe professionnel ou une force politique et pour leur accorder un rôle clé dans la nomination, la progression de carrière et l'évaluation des juges et des procureurs ainsi que sur les questions de discipline. Les mécanismes de nomination et d'évaluation des juges ont également évolué en ce qui concerne la transparence et la responsabilité.

■ Les organes autonomes de la justice devraient superviser les décisions touchant à la profession sous tous ses aspects. Parallèlement, sur des questions comme la déontologie des juges et des procureurs, les manquements à la discipline et les critères de professionnalisme, et même si les règles peuvent être détaillées et précisées dans des codes de conduite ou d'autres documents similaires adoptés par les conseils de juges ou de procureurs, la législation devrait exposer au minimum les grands principes de fond et s'abstenir de laisser carte blanche, sur ce sujet, aux conseils en question<sup>6</sup>.

■ Il ne peut y avoir de lutte efficace contre la corruption sans réelle indépendance du système judiciaire. Le quatrième cycle d'évaluation du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) porte sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs. Des 48 rapports d'évaluation publiés à ce jour sur ce thème, il ressort que des progrès ont été réalisés dans les États membres pour se conformer aux recommandations du GRECO concernant le pouvoir judiciaire<sup>7</sup>. De nouveaux codes d'éthique ont été adoptés, ainsi que des réformes concrètes concernant l'orientation et la formation. Les nouvelles réglementations couvrent entre autres les déclarations financières, les conflits d'intérêts et les cadeaux.

■ La célérité avec laquelle les tribunaux nationaux traitent les dossiers est un indicateur clé de l'efficacité de la justice, même si d'autres facteurs importants entrent en jeu, dont les budgets, la dotation en personnel et les infrastructures. Des États membres ont mis en place une législation protégeant le droit des citoyens à demander réparation en cas de préjudice matériel ou moral en cas de durée excessive de procédure. En outre, des mécanismes permettent de déposer des réclamations quant au fonctionnement du système judiciaire (auprès des autorités judiciaires mais aussi d'autres organes compétents, comme des médiateurs). Les techniques modernes de gestion des tribunaux englobent désormais la gestion du temps. Des procédures sont également prévues pour contester effectivement un juge considéré comme non impartial.

■ La mise en ligne des jugements améliore leur transparence et la confiance du public, et peut contribuer à harmoniser la jurisprudence. Plusieurs États membres ont pris des initiatives, souvent avec le soutien du Conseil de l'Europe, pour favoriser la transparence des décisions de justice via leur publication en ligne. Cela ne va pas sans difficultés, notamment concernant le respect des données personnelles et de la vie privée. Entre autres solutions, les décisions peuvent être mises en ligne après avoir été anonymisées (ou pseudonymisées). C'est pourquoi un projet multilatéral vise actuellement à proposer des solutions méthodologiques et techniques d'anonymisation/pseudonymisation des arrêts en vue de leur publication et de leur catégorisation<sup>8</sup>. Un nouvel organe, le Bureau consultatif sur l'intelligence artificielle, aidera la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe à surveiller l'émergence actuelle d'applications de l'intelligence artificielle (IA) dans le secteur de la justice et à offrir des orientations éclairées sur l'application des principes énoncés par la CEPEJ dans sa «Charte éthique européenne d'utilisation de l'intelligence artificielle dans les systèmes judiciaires et leur environnement<sup>9</sup>».

■ La CEPEJ utilise un indicateur de responsabilisation dans le cadre de ses évaluations des réformes judiciaires dans les pays suivants : Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Macédoine du Nord, Monténégro, République de Moldova, Serbie et Ukraine.

6. Voir par exemple Commission de Venise, Avis n° 1086/2022, République de Moldova – Avis sur le projet de modification de la loi n° 3/2016 relative au ministère public (CDL-AD(2022)018), 20 juin 2022.

7. Voir GRECO, 22<sup>e</sup> rapport général d'activités (2021), Tendances, défis et bonnes pratiques en matière de lutte contre la corruption en Europe et aux États-Unis d'Amérique, p. 9.

8. Voir <https://www.coe.int/en/web/national-implementation/tjeni> (en anglais uniquement). Le projet, intitulé TJENI, est actuellement mis en œuvre à Chypre, en Hongrie, en Lituanie, en Pologne, en Roumanie et en Slovénie.

9. Charte éthique européenne d'utilisation de l'intelligence artificielle dans les systèmes judiciaires et leur environnement, adoptée par la CEPEJ lors de sa 31<sup>e</sup> plénière (3 et 4 décembre 2018), <https://rm.coe.int/charte-ethique-fr-pour-publication-4-decembre-2018/16808f699b>.

■ L'égalité devant la justice dépend aussi de la présence de professionnels compétents, formés et capables d'appliquer les normes européennes dans leur pays. La plateforme HELP du Conseil de l'Europe (formation aux droits humains pour les professionnels du droit) aide en ce sens les juges, procureurs, avocats et autres professionnels. Ces deux dernières années, quelque 20 000 personnes, en Europe et au-delà, ont suivi un cours HELP adapté à leurs besoins nationaux, et plus de 15 000 ont achevé un cours HELP en autoformation<sup>10</sup>. Des formations HELP sur l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire, le raisonnement judiciaire et les droits humains et l'éthique des juges, des procureurs et des avocats ont été lancées en 2021. Couvrant les normes du Conseil de l'Europe et celles de l'Union européenne, l'élaboration des formations HELP et leur mise en contexte par pays contribuent aussi à la mise en œuvre de la Stratégie européenne de formation judiciaire de l'Union européenne pour la période 2021-2024.

## Défis

---

■ Les défis auxquels sont confrontés les systèmes judiciaires persistent en Europe. Ils ont été mis en lumière par la Cour européenne des droits de l'homme et par les organes consultatifs, de suivi ou d'expertise du Conseil de l'Europe, qui pointent une dégradation de la situation dans plusieurs États membres, comme l'a fait le Mécanisme européen de protection de l'état de droit pour les États membres de l'Union européenne<sup>11</sup>.

■ Il est rare que la population fasse confiance à son système de justice. Dans certains cas, cette défiance généralisée a entraîné une demande de réformes judiciaires radicales, qui peuvent passer par un remaniement des organes de gouvernance judiciaires prévus par la Constitution, avec la tentation de créer des instances parallèles assumant une partie des responsabilités des instances constitutionnelles. Plusieurs conseils de juges et de procureurs ont pris des mesures pour lutter contre les attaques dirigées contre le pouvoir judiciaire en général et contre des juges et procureurs en particulier. Des cas de pressions inopportunes sur des juges, de la part de l'exécutif, de la législature, de requérants individuels, de groupes de pression ou d'autres juges, ont aussi été observés.

■ Il n'existe pas de règle européenne uniforme quant aux aspects du système judiciaire qui devraient être régis par la Constitution ou par la loi, mais lorsque certaines règles ne sont pas fixées au niveau constitutionnel, un changement de majorité parlementaire peut entraîner des tentatives visant à les modifier pour prendre le contrôle des institutions ou remplacer les titulaires de fonctions judiciaires importantes<sup>12</sup>.

■ Les organes autonomes de la justice ont aussi été remis en cause, notamment par des propositions de réformes visant à mettre un terme précoce au mandat de leurs membres actuels ou à modifier le régime de révocation de ces membres. La Cour européenne des droits de l'homme a récemment affirmé que révoquer ou menacer de révoquer un membre d'un conseil national de la magistrature en cours de mandat pouvait porter atteinte à son indépendance personnelle et, par extension, à la mission de ce conseil<sup>13</sup>.

■ La situation et les pouvoirs du parquet et du procureur général méritent aussi qu'on leur prête attention. Le parquet doit jouir d'une autonomie suffisante pour éviter que les procureurs ne reçoivent des instructions strictes de la part de leur hiérarchie ou ne subissent des ingérences politiques. Certains pays tiennent à ce que les pouvoirs du parquet restent vastes, avec une définition large dépassant le champ du droit pénal. Or, un procureur général trop puissant risque, dans les faits, de n'avoir de comptes à rendre à personne, y compris lorsque sa responsabilité pénale devrait être engagée. Il importe donc de veiller à ce que les allégations de comportements répréhensibles déclenchent des enquêtes.

■ Des tentatives visant à remplacer les titulaires de hautes fonctions au sein du système de justice et du parquet sous prétexte de réformes institutionnelles ont continué de se produire. Certes, une réforme radicale des institutions peut mettre naturellement fin au mandat des personnes en place, mais pour être légitime, une réforme doit remplir deux conditions : d'une part, entraîner des améliorations allant dans le sens des normes européennes pertinentes, et d'autre part, respecter dans toute la mesure du possible la stabilité du mandat des intéressés.

10. Disponible sur le site HELP de formation en ligne : <https://help.elearning.ext.coe.int/>.

11. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Rapport 2022 sur l'état de droit : la situation de l'état de droit dans l'Union européenne », COM/2022/500 final.

12. Commission de Venise, Avis n° 1086/2022, République de Moldova – Avis sur le projet de modification de la loi n° 3/2016 relative au ministère public (CDL-AD(2022)018), 20 juin 2022.

13. *Grzęda c. Pologne*, arrêt de Grande chambre du 15 mars 2022 (requête n° 43572/18).

■ L'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie<sup>14</sup> a placé le système judiciaire ukrainien dans une position extrêmement difficile. D'après des données présentées en novembre 2022 au Conseil consultatif des juges européens (CCJE) par le membre ukrainien de ce conseil, 11 % des cours d'appel et des tribunaux locaux ne rendaient alors plus la justice et 12 % des infrastructures judiciaires étaient endommagées ou détruites. Malgré tout, les tribunaux ukrainiens ont rendu plus de 3,8 millions de décisions entre le 24 février et le 28 novembre 2022. D'après les statistiques du bureau du Procureur général d'Ukraine, 52 633 crimes en lien avec la guerre avaient été enregistrés au 12 décembre 2022<sup>15</sup>.

■ Peu après le déclenchement de la guerre, le Conseil de l'Europe a commencé à fournir aux services judiciaires et au ministère public ukrainiens des conseils et des formations concernant le respect des exigences de la Convention européenne des droits de l'homme lors des enquêtes pénales, la gestion d'un système de justice en temps de guerre, l'organisation du travail judiciaire à distance et la conduite de procédures sous loi martiale ou état d'urgence. Un soutien et des conseils ont aussi été apportés au bureau du procureur général sur les aspects de communication. Le Conseil de l'Europe a aidé à mettre en place des guichets HELP en ligne sur les questions d'asile et de migration, consultés par près de 1 000 avocats soutenant des personnes ayant fui la guerre. Dans le nouveau plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Ukraine 2023-2026 intitulé « Résilience, relance et reconstruction », un chapitre entier est consacré au fonctionnement et au développement d'un système de justice indépendant, fonctionnel et respecté.

## INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE

### Critères de mesure

---

#### Indépendance institutionnelle

- ▶ L'indépendance du pouvoir judiciaire est protégée au niveau constitutionnel ou équivalent.
- ▶ L'indépendance du pouvoir judiciaire est garantie par l'existence de conseils de la magistrature ou d'organes équivalents qui comptent au moins la moitié de juges choisis par leurs pairs, qui disposent de pouvoirs décisionnels indépendants et suffisants, et qui voient leurs décisions respectées.
- ▶ La gestion des tribunaux et de leurs budgets n'est pas confiée à des structures établies et/ou assurée par le pouvoir exécutif ou législatif.
- ▶ Les organisations professionnelles de juges peuvent défendre efficacement leurs intérêts et ceux de leurs membres.
- ▶ Des fonds suffisants sont octroyés au pouvoir judiciaire pour qu'il puisse exercer ses fonctions et donner son avis sur la manière dont ces fonds sont répartis.
- ▶ Les réformes institutionnelles ne sont pas utilisées comme prétextes pour réduire l'indépendance du pouvoir judiciaire.

#### Indépendance individuelle

- ▶ Les décisions concernant la carrière des juges, notamment les nominations, les promotions, les mutations et les révocations, sont prises indépendamment des pouvoirs exécutif et législatif et sont prises sur le fond, de manière transparente, sur la base de critères objectifs et sous réserve d'un contrôle juridictionnel.
- ▶ La rémunération, la protection sociale et d'autres prestations bénéficiant aux juges sont définies par la loi, en fonction de l'importance de leur mission.
- ▶ La loi établit des principes déontologiques à l'intention des juges.
- ▶ Les présidents des tribunaux n'ont aucune influence sur les décisions susmentionnées concernant les juges de leurs tribunaux.
- ▶ L'attribution des affaires aux différents juges repose sur des critères objectifs et transparents prévus par la loi.
- ▶ Des mesures sont prises pour protéger les avocats dans l'exercice de leurs fonctions professionnelles.

14. Le 16 mars 2022, le Comité des Ministres a adopté une décision excluant la Fédération de Russie du Conseil de l'Europe. En vertu de la Convention européenne des droits de l'homme, la Fédération de Russie a l'obligation légale d'appliquer tous les arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme concernant ses actions ou omissions survenues jusqu'au 16 septembre 2022.

15. Voir <https://gp.gov.ua/>.

## Constatations

### Indépendance du pouvoir judiciaire par rapport aux influences politiques

■ L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a noté que l'Arménie avait pris plusieurs mesures, ces dernières années, pour favoriser l'indépendance des juges et renforcer la confiance de la population dans le pouvoir judiciaire. L'Assemblée a appelé à poursuivre cette réforme, en instaurant un mécanisme de recours contre les décisions disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature d'Arménie et en créant un organisme neutre et compétent chargé d'offrir aux juges des conseils confidentiels sur les abus d'influence, les conflits d'intérêts et la corruption, conformément aux recommandations du GRECO. Des résultats tangibles sont également attendus quant aux sanctions pour ingérences injustifiées dans l'administration de la justice<sup>16</sup>.

■ Concernant la surveillance de l'exécution de l'arrêt *Kolevi c. Bulgarie*<sup>17</sup>, le Comité des Ministres a salué les modifications, figurant dans un projet de loi, qui visent à garantir l'indépendance des enquêtes sur les procureurs en chef ou leurs adjoints par la désignation d'un procureur ad hoc, la non-subordination des enquêteurs au procureur en chef et la réduction de l'influence du procureur en chef au sein du nouveau Conseil supérieur de la magistrature de Bulgarie. Il a encouragé les autorités bulgares à adopter le projet de loi en question et les a invitées à analyser l'éventuelle nécessité, à une étape ultérieure, d'améliorer encore ces règles par le biais d'une révision constitutionnelle.

■ La nouvelle stratégie du parquet géorgien pour 2022-2027, adoptée avec l'appui de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, prévoit des actions spécifiques pour renforcer l'indépendance institutionnelle du parquet et des mesures en faveur de l'autonomie des procureurs.

■ L'Assemblée parlementaire et le GRECO ont à nouveau signalé les problèmes d'indépendance du système judiciaire en Hongrie. L'Assemblée a considéré que les réformes adoptées en 2019 et 2020 n'avaient pas résolu les problèmes structurels identifiés. Elle a noté le rapport de pouvoir déséquilibré entre l'Office national de la magistrature et le Conseil national de la justice, la concentration des pouvoirs entre les mains du président de la Cour suprême, et s'est dite inquiète du risque de politisation des nominations à la Cour suprême, notamment à sa présidence<sup>18</sup>.

■ Le GRECO a continué d'appeler à revoir les attributions du président de l'Office national de la magistrature concernant les nominations et promotions des candidats aux postes judiciaires et la réaffectation des juges. La très large immunité des juges a aussi été jugée source de préoccupation<sup>19</sup>. La Commission de Venise a également critiqué les importants pouvoirs du président de l'Office en matière de définition du nombre de juges siégeant dans les collèges chargés de certains types d'affaires, et en matière de répartition des affaires entre les différents juges<sup>20</sup>.

■ Le financement adéquat du pouvoir judiciaire est essentiel pour en garantir et préserver l'indépendance, puisqu'il détermine les conditions dans lesquelles les tribunaux et les juges accomplissent leur mission. En Lituanie, la loi relative à la gestion stratégique, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021, a reconnu au Conseil de la magistrature un rôle de représentation des tribunaux dans le processus de gestion stratégique et d'établissement du budget de l'État.

■ Les mesures adoptées face à la pandémie de covid-19 ont pesé sur la rémunération des juges et des procureurs. En Slovaquie, la Cour constitutionnelle a rejeté une plainte déposée par l'association des procureurs contestant la réduction de 30 % de la rémunération des procureurs durant la pandémie au motif qu'elle ne portait pas directement atteinte à leur indépendance telle que prévue par la Constitution<sup>21</sup>.

16. Résolution 2427 (2022) de l'Assemblée parlementaire, « Le fonctionnement des institutions démocratiques en Arménie », 27 janvier 2022.

17. Décision CM/Del/Dec(2022)1451/H46-9, 1451<sup>e</sup> réunion du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, H46-9 Groupe S.Z./Kolevi c. Bulgarie (requêtes n<sup>os</sup> 29263/12 et 1108/02), 6 au 8 décembre 2022 (DH), paragraphes 6 à 10.

18. Résolution 2460 (2022) de l'Assemblée parlementaire, « Le respect par la Hongrie des obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe », 12 octobre 2022. L'Assemblée a décidé de continuer à suivre de près les développements relatifs au fonctionnement des institutions démocratiques et de l'État de droit en Hongrie, et d'ouvrir une procédure de suivi à l'égard de la Hongrie.

19. Troisième rapport de conformité intérimaire du GRECO relatif à la Hongrie (GrecoRC4(2021)24), adopté le 3 décembre 2021, publié le 8 septembre 2022, paragraphe 54.

20. Commission de Venise, Avis n<sup>o</sup> 1050/2021, Hongrie – Avis sur les modifications de la Loi sur l'organisation et l'administration des tribunaux et la Loi sur le statut juridique et la rémunération des juges adoptées par le Parlement hongrois en décembre 2020 (CDL-AD(2021)036), 16 octobre 2021.

21. Examen de la mise en œuvre du plan d'action du Conseil de l'Europe pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire, rapport du Comité européen de coopération juridique (CDCJ) à l'attention de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, paru le 25 novembre 2022.

Le GRECO a noté avec satisfaction les mesures prises par Malte pour renforcer le système d'indépendance et de responsabilité des juges en confiant à la Commission de l'administration de la justice la responsabilité des procédures de discipline judiciaire et en supprimant la participation du parlement à la révocation des juges<sup>22</sup>. Des considérations similaires ont été exprimées par l'Assemblée parlementaire, qui a salué entre autres la réforme du processus de nomination des magistrats, et en particulier l'amélioration de l'équilibre entre les pouvoirs, ainsi que la réduction des pouvoirs excessifs et discrétionnaires du Premier ministre dans ce domaine<sup>23</sup>.

Le GRECO a exhorté les autorités polonaises à remédier aux problèmes créés par la vaste réforme de la justice menée entre 2016 et 2018, qui a fortement nui à l'indépendance de la justice<sup>24</sup>, et par les révisions législatives de décembre 2019, notamment en matière de procédures disciplinaires, qui exposent les juges à un contrôle politique. Le GRECO estime que les procédures disciplinaires pourraient être utilisées à mauvais escient, suscitant de graves inquiétudes quant à l'indépendance des juges, avec un effet tétanisant sur l'ensemble du pouvoir judiciaire.

Des affaires portées devant la Cour ont mis en avant des problèmes de respect de la primauté du droit et des décisions de la Cour par la Pologne. La Cour a constaté une violation du droit à un « tribunal établi par la loi » car la nomination des juges siégeant à la chambre disciplinaire, à la chambre de révision extraordinaire et à la chambre civile de la Cour suprême polonaise s'était faite avec le concours du Conseil national de la magistrature, lequel, d'après la Cour, n'offrait pas assez de garanties d'indépendance à l'égard du pouvoir législatif ou exécutif. Depuis, la Cour a enregistré de nombreuses autres requêtes soulevant des problèmes similaires<sup>25</sup>. Le Comité des Ministres s'est dit préoccupé par l'absence de mesures de la part des autorités polonaises pour remédier rapidement à la situation et a critiqué la réforme de la Cour suprême adoptée en juin 2022, en particulier parce que cette réforme n'a ni instauré l'élection des membres du Conseil national de la magistrature par leurs pairs, ni traité le problème des juges nommés par une procédure défectueuse, ni écarté le risque de sanctions disciplinaires contre les juges qui remettent en cause la légitimité de ces nominations<sup>26</sup>.

En décembre 2021, la Secrétaire Générale a ouvert la procédure prévue à l'article 52 de la Convention européenne des droits de l'homme et demandé à la Pologne des explications sur la manière dont le droit polonais assurait le respect du droit à un procès équitable (article 6) et de la compétence de la Cour (article 32). Cette demande était déclenchée par deux décisions de la Cour constitutionnelle polonaise affirmant que l'article 6.1 de la Convention, tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme, était incompatible avec la Constitution polonaise en certaines circonstances<sup>27</sup>. Dans son rapport, la Secrétaire Générale conclut que les décisions de la Cour constitutionnelle ont remis en cause la compétence de la Cour de Strasbourg en matière d'interprétation et d'application de la Convention, en vertu de l'article 32 de la Convention, et que la Pologne a manqué à son obligation de garantir le droit à un procès équitable devant un tribunal impartial et indépendant. Le rapport affirme aussi que le nombre croissant de requêtes devant la Cour révèle une carence de l'ordre juridique polonais qui pourrait menacer l'efficacité du système de protection des droits humains<sup>28</sup>. Le Comité des Ministres a également souligné que le droit national ne pouvait justifier le non-respect d'obligations découlant de traités internationaux que l'État a choisi de ratifier, et insisté sur l'obligation inconditionnelle de se conformer aux arrêts de la Cour<sup>29</sup>. Il a demandé aux autorités polonaises de veiller à ce que la Cour constitutionnelle soit composée de juges légalement élus, d'examiner le statut des décisions déjà

22. GRECO, *Addendum au deuxième rapport de conformité – Malte* (GrecoRC4(2021)10), adopté le 25 mars 2021, publié le 31 mai 2021, paragraphe 19.

23. *Résolution 2451 (2022)* de l'Assemblée parlementaire, « Le respect par Malte des obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe », 23 juin 2022.

24. GRECO, *Rapport de conformité intérimaire sur la Pologne*, (GrecoRC4(2021)18), 22 septembre 2021, paragraphe 80.

25. *Reczkowicz c. Pologne*, arrêt du 22 juillet 2021 (requête n° 43447/19); *Dolińska-Ficek et Ozimek c. Pologne*, arrêt du 8 novembre 2021 (requêtes n°s 49868/19 et 57511/19); *Advance Pharma sp. z o.o. c. Pologne*, arrêt du 3 février 2022 (requête n° 1469/20).

26. *Décision CM/Del/Dec(2022)1451/H46-25*, 1451<sup>e</sup> réunion du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, *groupe Reczkowicz c. Pologne*, H46-25 (requête n° 43447/19), *Broda et Bojara c. Pologne* (requête n° 26691/18), 6 au 8 décembre 2022 (DH), paragraphes 5 à 9.

27. *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Pologne*, arrêt du 7 mai 2021 (requête n° 4907/18). La Cour a conclu à une violation du droit à un « tribunal établi par la loi » en raison de la présence, dans le panel de la Cour constitutionnelle qui avait rejeté la plainte constitutionnelle du requérant en 2017, d'un juge dont l'élection par la 8<sup>e</sup> législature du Sejm (chambre basse du parlement bicaméral), en décembre 2015, avait été entachée de graves irrégularités. Voir aussi *Broda et Bojara c. Pologne*, arrêt du 29 juin 2021 (requêtes n°s 26691/18 et 27367/18) et *Reczkowicz c. Pologne*, arrêt du 22 juillet 2021 (requête n° 43447/19).

28. *Rapport de la Secrétaire Générale* en vertu de l'article 52 de la Convention européenne des droits de l'homme sur les conséquences des décisions K 6/21 et K 7/21 de la Cour constitutionnelle de la République de Pologne (SG/Inf(2022)39), 9 novembre 2022.

29. *Décision CM/Del/Dec(2022)1436/H46-18*, 1436<sup>e</sup> réunion du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, H46-18, *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Pologne* (requête n° 4907/18), 8 au 10 juin 2022 (DH), paragraphe 4.

rendues dans des affaires de recours constitutionnels avec la participation de juges irrégulièrement nommés et de proposer des mesures pour empêcher toute influence extérieure induite sur la nomination des juges de la Cour constitutionnelle à l'avenir<sup>30</sup>.

■ Le GRECO a constaté avec satisfaction que Saint-Marin avait mené une réforme législative approfondie pour remédier aux insuffisances concernant la composition et le fonctionnement de son Conseil de la magistrature. Le nouveau système témoigne d'une refonte complète prévoyant des garanties d'indépendance, notamment l'interdiction de toute affiliation politique, des garanties en matière de non-responsabilité et des changements dans les procédures décisionnelles. Le GRECO s'est félicité que le statut de membre de droit des représentants des pouvoirs exécutif et législatif au sein du Conseil de la magistrature ait été supprimé<sup>31</sup>.

■ En Serbie, une révision constitutionnelle, suivie d'un référendum début 2022, a ouvert la voie à des réformes visant à renforcer l'indépendance de la justice en permettant l'adoption de nouvelles procédures de recrutement et de promotion des juges. La Commission de Venise s'inquiétait de l'atmosphère hiérarchique créée par le système, où les présidents des juridictions supérieures supervisaient les performances de ceux des juridictions inférieures et où les multiples formes d'évaluations et de contrôles ne bénéficiaient pas à l'indépendance interne du pouvoir judiciaire<sup>32</sup>.

■ À la suite des conclusions de la Cour dans l'affaire *Kavala c. Turquie* et d'événements montrant que la situation perdurait, le Comité des Ministres a signalé que le pouvoir judiciaire, à maints niveaux, n'agissait pas de manière indépendante et conforme à la Convention, et a invité instamment les autorités à prendre des mesures conformes aux normes du Conseil de l'Europe pour garantir pleinement l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire, sans influence de l'exécutif, et l'indépendance structurelle du Conseil des juges et des procureurs<sup>33 34</sup>. L'Assemblée parlementaire a souligné l'urgence de procéder à des réformes, constatant que le changement de système politique adopté en 2017 – bien qu'il s'agisse du droit souverain de tout État membre – avait gravement affaibli les institutions démocratiques en Türkiye et rendu les mécanismes d'équilibre des pouvoirs dysfonctionnels et défaillants<sup>35</sup>.

■ Dans une affaire concernant la mutation d'un juge turc, la Cour a conclu que l'impossibilité pour le requérant d'accéder à un tribunal sur une question aussi importante pour sa carrière n'avait pas obéi à un but légitime. La Cour a souligné l'importance de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la justice et s'est dite préoccupée par le détournement du mécanisme de mutation des juges, soulignant qu'il devait impérativement exister des garanties procédurales visant à préserver l'autonomie judiciaire des influences externes ou internes indésirables et que la confiance de la population envers son système de justice en dépendait<sup>36</sup>.

## Conseils de la magistrature

■ Il n'y a pas de modèle unique de gouvernance de la justice en Europe. Néanmoins, au moins 36 États membres ont mis en place des conseils de la magistrature. Ces conseils, présents aussi bien dans les pays de *common law* que dans ceux de droit romano-germanique, ont une organisation, une composition et des attributions variées<sup>37</sup>.

30. Décision CM/Del/Dec(2022)1451/H46-24, 1451<sup>e</sup> réunion du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, H46-18, *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Pologne* (requête n° 4907/18), 6 au 8 décembre 2022 (DH), paragraphes 3 à 5.

31. GRECO, *Rapport de conformité sur Saint-Marin* (GrecoRC4(2022)10), adopté et publié le 17 juin 2022, paragraphe 43.

32. Commission de Venise, Avis n° 1088/2022, Serbie – Avis sur trois projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels relatifs au pouvoir judiciaire (CDL-AD(2022)030), 24 octobre 2022.

33. Décision CM/Del/Dec(2021)1406/H46-31, 1406<sup>e</sup> réunion du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, H46-31, *Kavala c. Turquie* (requête n° 28749/18), 7 au 9 juin 2021 (DH), paragraphe 7. Voir aussi la *Communication de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe* concernant la procédure portée devant la Cour en vertu de l'article 46.4 de la Convention européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Kavala c. Turquie* (CommDH(2022)9), publiée le 6 avril 2022, p. 5. Voir également l'arrêt de Grande Chambre *Kavala c. Türkiye* de la Cour européenne des droits de l'homme, 11 juillet 2022.

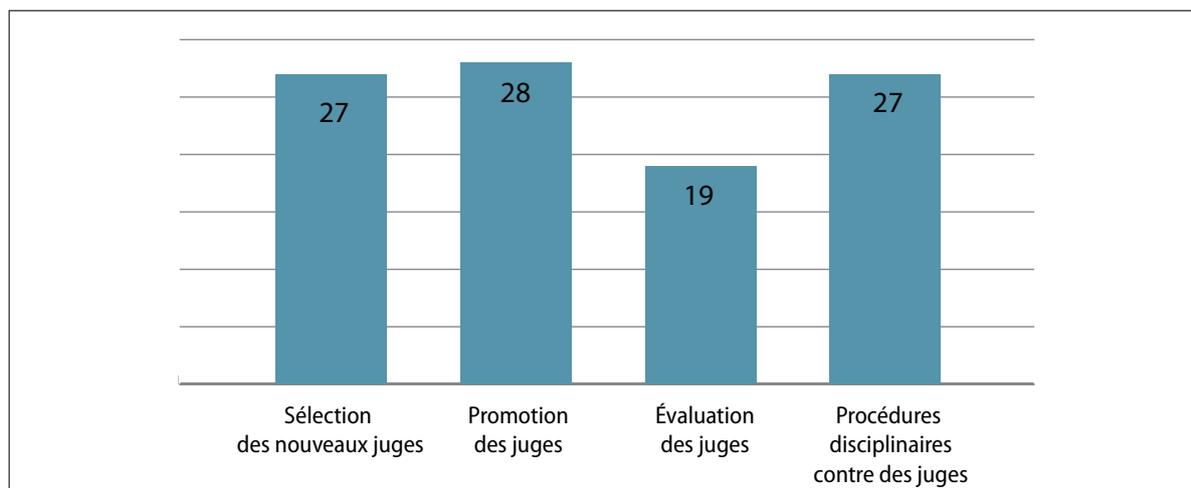
34. Décision CM/Del/Dec(2022)1443/H46-30, 1443<sup>e</sup> réunion du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, H46-30, *Kavala c. Türkiye* (requête n° 28749/18), 20 au 22 septembre 2022 (DH), paragraphe 11 ; voir aussi *Décision CM/Del/Dec(2022)1443/H46-29*, 1443<sup>e</sup> réunion du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, H46-29, *groupe Selahattin Demirtaş (n° 2) c. Turquie* (requête n° 14305/17), 20 au 22 septembre 2022 (DH), paragraphe 6.

35. *Résolution 2459 (2022)* de l'Assemblée parlementaire, « Le respect des obligations et engagements de la Türkiye », 12 octobre 2022.

36. *Bilgen c. Turquie*, arrêt du 9 mars 2021 (requête n° 1571/07), paragraphe 96.

37. Voir l'*Aperçu comparatif des conseils de la magistrature en Europe* (DGI – DCJ (2022)1, 14 mars 2022).

## Compétences des conseils de la magistrature dans les États membres



Le Conseil de l'Europe a continué de jouer un rôle crucial dans l'élaboration de normes minimales applicables à la création, à la composition et au rôle de ces conseils, tout en reconnaissant leur diversité. Le CCJE a adopté l'Avis n° 24(2021) sur l'évolution des conseils de la justice et leur rôle dans des systèmes judiciaires indépendants, centré sur le mandat de ces conseils, leur organisation, leurs ressources, leurs obligations de rendre des comptes et leur coopération avec d'autres acteurs comme la société civile, les médias et les organismes de lutte contre la corruption. Le CCJE souligne, dans son avis, que les conseils de la magistrature devraient pouvoir défendre l'indépendance du pouvoir judiciaire et des différents juges afin que ces derniers soient libres de trancher les affaires sans subir d'influence indue<sup>38</sup>. À l'issue d'une table ronde internationale sur le sujet, la Commission de Venise a publié des recommandations sur la composition et le mandat des conseils de la magistrature<sup>39</sup>.

Afin de soutenir les réformes dans ses États membres, le Conseil de l'Europe a progressivement élaboré des normes non contraignantes et des recommandations d'actions sur l'autonomie et l'indépendance<sup>40</sup>. Elles soulignent la nécessité de s'assurer que les parquets sont autonomes et capables de mener à bien des enquêtes efficaces, impartiales et exemptes de pressions politiques. Le Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE) a observé à maintes reprises que parce qu'elles sont comparables et complémentaires, les missions des juges et des procureurs doivent comporter des exigences et des garanties similaires sur le plan du statut et des conditions d'emploi, en particulier le recrutement, la formation, l'évolution de carrière, la rémunération, le régime disciplinaire, la mutation et la cessation de fonctions.

Concernant la composition des conseils de procureurs, les membres de ces conseils appartenant au parquet ne doivent pas nécessairement être majoritaires, mais en constituer une part substantielle. Leur mode d'élection et leur position vis-à-vis du procureur général jouent un rôle important dans leur indépendance. Les autres membres (extérieurs à la profession) ne devraient pas être nommés uniquement par l'exécutif ou par la majorité parlementaire. Il convient d'assurer le pluralisme, par exemple via l'élection des membres non juristes par le parlement au système proportionnel et/ou la nomination d'un certain nombre de ces membres par des organes indépendants (médiateur, président du Barreau, etc.<sup>41</sup>). Dans le cas où les membres non juristes sont nommés par le parlement à la majorité qualifiée, un mécanisme antiblocage devrait être en place<sup>42</sup>. La

38. Conseil consultatif des juges européens, Avis n° 24 (2021): *L'évolution des conseils de la justice et leur rôle dans des systèmes judiciaires indépendants et impartiaux* (CCJE(2021)11), 5 novembre 2021.

39. Commission de Venise, Table ronde internationale: « Une nouvelle conception des conseils supérieurs de la magistrature face aux défis contemporains », Conclusions générales, Rome, 21 et 22 mars 2022 (CDL-PI(2022)005), 23 mars 2022.

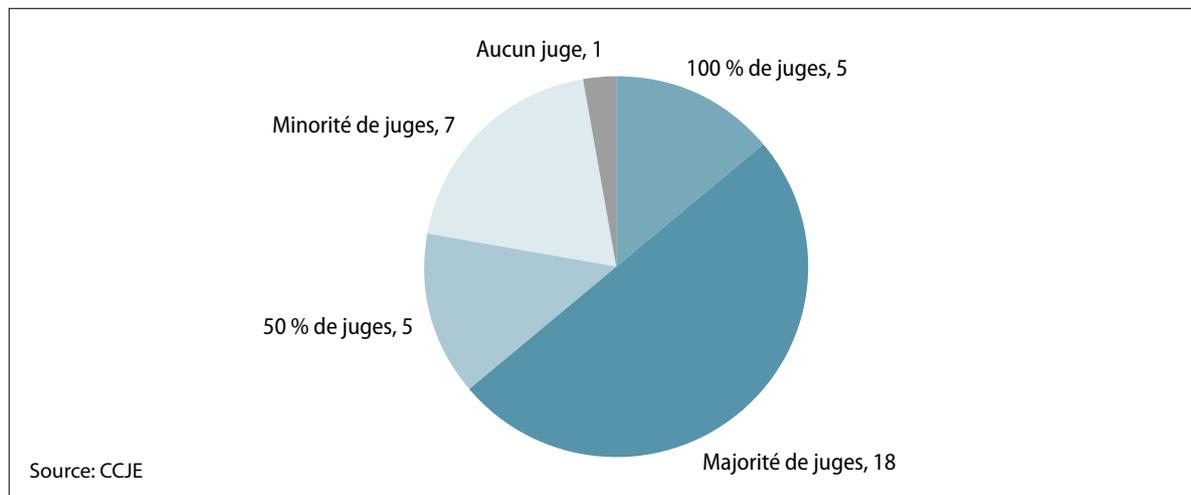
40. Voir par exemple la *Recommandation Rec(2000)19* du Comité des Ministres aux États membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, la *Recommandation CM/Rec(2012)11* du Comité des Ministres aux États membres sur le rôle du ministère public en dehors du système de justice pénale, la *Déclaration de Bordeaux* – déclaration commune CCJE-CCPE, « Juges et procureurs dans une société démocratique », la *Charte de Rome* du CCPE (Avis n° 9 (2014) sur les normes et principes européens concernant les procureurs), le *Rapport de la Commission de Venise* sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire, partie II – le ministère public (CDL-AD(2010)040) (adopté en décembre 2010), et la *Compilation d'extraits d'avis et de rapports* de la Commission de Venise concernant les procureurs (CDL-PI(2022)023) (dernière édition: avril 2022, en anglais uniquement).

41. Commission de Venise, Avis n° 1080/2022, Kosovo – Avis sur le projet révisé d'amendements à la loi sur le conseil des procureurs (CDL-AD(2022)006), 23 mars 2022.

42. Commission de Venise, Avis n° 1025/2021, Monténégro – Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public et le projet de loi sur le procureur pour la criminalité organisée et la corruption (CDL-AD(2021)012), 22 mars 2021.

composition des conseils de procureurs, le statut de leurs membres et leurs règles de fonctionnement devraient exclure toute influence indue de la part du procureur général<sup>43</sup>. Dans un conseil de procureurs correctement constitué, ni les membres issus du parquet, ni les membres non juristes ne devraient pouvoir décider seuls. Il est nécessaire de veiller à ce que les règles internes, en particulier concernant les majorités et le quorum, ne créent pas de blocages<sup>44</sup>.

## Composition des conseils de la magistrature



■ Dans la période couverte par l'examen de la mise en œuvre du plan d'action de Sofia, des conseils de la magistrature ont été créés en Finlande, en Irlande et en Suisse. Au Luxembourg, une réforme constitutionnelle a été lancée afin de renforcer encore l'indépendance du pouvoir judiciaire en l'ancrant dans la Constitution et en créant un conseil de la justice<sup>45</sup>. Plusieurs États membres ont modifié leurs lois ou en ont adopté de nouvelles pour modifier le rôle et la composition de leurs conseils. En Arménie et en Géorgie, des mécanismes de recours contre les décisions des conseils de la magistrature/des procureurs ont été instaurés ou améliorés<sup>46</sup>.

■ Dans sa Résolution 2438 (2022) « Le respect des obligations et engagements de la Géorgie », l'Assemblée parlementaire a salué les réformes engagées mais s'est dite préoccupée par les obstacles qui empêchent toujours le système judiciaire d'être réellement impartial et indépendant, en particulier au niveau du Conseil supérieur de la magistrature<sup>47</sup>. Des inquiétudes similaires ont été exprimées par la Commission de Venise. Elle a noté que le renforcement des pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature, qui peut désormais muter ou détacher des juges sans leur accord, le caractère flou des nouveaux motifs de sanctions disciplinaires et la suspension du versement du traitement des juges visés par une enquête disciplinaire pouvaient avoir un effet tétanisant sur la liberté d'expression des juges et sur l'indépendance interne du système de justice<sup>48</sup>.

■ D'importants progrès ont été accomplis en République de Moldova, avec l'adoption d'un nouveau cadre constitutionnel prévoyant une composition de 12 membres pour le Conseil supérieur de la magistrature moldave, dont six juges élus par leurs pairs et six membres non juristes élus par le parlement. Ce cadre doit maintenant être complété par une législation appropriée introduisant des critères et des procédures équitables et transparents pour ces élections<sup>49</sup>.

43. Commission de Venise, Avis n° 1080/2022, Kosovo – Avis sur le projet révisé d'amendements à la loi sur le Conseil des procureurs (CDL-AD(2022)006), 23 mars 2022.

44. Commission de Venise, Avis n° 1088/2022, Serbie – Avis sur trois projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels relatifs au pouvoir judiciaire (CDL-AD(2022)030), 24 octobre 2022.

45. Examen de la mise en œuvre du plan d'action du Conseil de l'Europe pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire, rapport du Comité européen de coopération juridique (CDCJ) à l'attention de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, paru le 25 novembre 2022.

46. Commission de Venise, Avis n° 1039/2021, Géorgie – Avis urgent sur les amendements portant sur la loi organique sur les tribunaux de droit commun (CDL-AD(2021)020), 2 juillet 2021 ; Avis n° 1101/2022, Arménie – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les projets d'amendements au Code judiciaire (CDL-AD(2022)044), 19 décembre 2022.

47. Résolution 2438 (2022) de l'Assemblée parlementaire, « Le respect des obligations et engagements de la Géorgie », 28 avril 2022.

48. Commission de Venise, Avis n° 1039/2021, Géorgie – Avis urgent sur les amendements portant sur la loi organique sur les tribunaux de droit commun (CDL-AD(2021)020), 2 juillet 2021.

49. GRECO, Rapport de conformité intérimaire sur la République de Moldova (GrecoRC4(2021)22), adopté le 3 décembre 2021, publié le 9 février 2022, paragraphe 79.

■ Au Monténégro, des modifications de la loi sur le ministère public, tenant compte des observations de la Commission de Venise, ont été adoptées<sup>50</sup>, bien que certaines recommandations de la Commission concernant la réduction du risque de politisation et la modification du mode de nomination des membres non juristes par le parlement restent encore à traiter. À l'initiative du ministère de la Justice, une révision complète de la loi sur le Conseil de la magistrature et les juges est en cours, avec pour but de renforcer l'indépendance, la responsabilisation et l'efficacité du pouvoir judiciaire. Tout en se disant préoccupée par les désaccords politiques sur la nomination des membres non juristes du Conseil de la magistrature, la Commission de Venise a salué ces nouveautés, qui améliorent entre autres la transparence de la magistrature et sa capacité à rendre des comptes. Cependant, plusieurs questions restent à traiter, comme celle de la protection du droit du travail tel qu'il s'applique aux juges<sup>51</sup>.

■ En Serbie, la réforme constitutionnelle du conseil des procureurs et du Haut conseil de la justice (HCJ) adoptée en 2022 et la réforme législative en cours visaient à réduire la politisation du système de nomination et de révocation. Le procureur général est désormais nommé sur proposition du conseil des procureurs. Le Haut conseil de la justice (HCJ) se compose désormais d'une majorité de juges élus par leurs pairs, et la participation des représentants des pouvoirs exécutif et législatif comme membres de droit a été abolie. Le HCJ est désormais reconnu dans la Constitution comme un organisme indépendant. Le processus d'alignement des lois sur la Constitution, sur la base des recommandations de la Commission de Venise, des rapports du GRECO et des avis du CCJE et du CCPE, continue de progresser. Des mesures supplémentaires restent à prendre pour assurer l'autonomie budgétaire du HCJ<sup>52</sup>. La Commission de Venise a recommandé des mesures supplémentaires pour dépolitiser l'élection des membres non juristes du HCJ (renforcer les critères d'incompatibilité pour les candidats à cette fonction, et donner plus de poids à l'opposition parlementaire dans le processus de présélection des candidats<sup>53</sup>).

■ En Espagne, des réformes restent nécessaires pour mieux écarter les risques d'ingérence politique dans la procédure de sélection des membres du Conseil supérieur de la magistrature, sortir de la situation qui paralyse les nominations au Conseil général du pouvoir judiciaire et lever les inquiétudes suscitées par le système de nominations, notamment en veillant à ce que les juges soient élus par leurs pairs<sup>54</sup>.

■ Comme l'a souligné le GRECO dans ses rapports sur la Türkiye, le fait que le Conseil de la magistrature nouvellement créé soit composé de personnes désignées par le Président de la République et par la Grande Assemblée nationale de Türkiye et qu'aucun de ses membres ne soit élu par les juges et les procureurs eux-mêmes va à l'encontre des normes européennes relatives à l'indépendance des conseils de justice<sup>55</sup>.

## Nomination et révocation des juges et des procureurs

■ Les procédures visant à vérifier l'intégrité des membres du corps judiciaire peuvent donner lieu à une application sélective des procédures ou à des ingérences de la part de l'exécutif. La vigilance s'impose, par conséquent, devant toute velléité d'exercer un contrôle préalable complet sur les membres du corps judiciaire et du parquet. Dans plusieurs avis sur le sujet, la Commission de Venise a confirmé que de tels contrôles devaient être évités dans la mesure du possible, en faveur d'un large consensus politique et du soutien de la société. Néanmoins, des vérifications préalables de l'intégrité telles que celles appliquées en République de Moldova peuvent être admises, dans certaines conditions<sup>56</sup>. La Commission a salué les projets de composition

50. Commission de Venise, Avis n° 1025/2021, Monténégro – Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public et le projet de loi sur le procureur pour la criminalité organisée et la corruption (CDL-AD(2021)012), 22 mars 2021 ; Avis n° 1041/2021, Monténégro – Avis urgent sur le projet d'amendements révisés à la loi sur le ministère public (CDL-AD(2021)030), 6 juillet 2021.

51. Commission de Venise, Avis n° 1110/2022, Monténégro – Avis sur le projet de modifications de la loi sur le Conseil de la magistrature et les juges (CDL-AD(2022)050), 19 décembre 2022.

52. GRECO, *Deuxième rapport de conformité intérimaire sur la Serbie* (Grecorc4(2022)6), adopté le 25 mars 2022, publié le 30 mars 2022, paragraphe 74.

53. Commission de Venise, Avis n° 1112/2022, Serbie – Avis sur les suites données à l'avis sur trois projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire (CDL-AD(2022)030), (CDL-AD(2022)043), 19 décembre 2022.

54. Voir GRECO, *Addendum au deuxième rapport de conformité sur l'Espagne* (Grecorc4(2022)16), adopté le 2 décembre 2022, publié le 5 décembre 2022, paragraphe 16. Voir aussi Commission européenne, Rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation en Espagne (SWD(2022) 509 final), 13 juillet 2022.

55. GRECO, *Troisième rapport de conformité intérimaire sur la Türkiye* (Grecorc4(2022)5), adopté le 25 mars 2022, publié le 23 juin 2022, paragraphe 94.

56. Commission de Venise, Avis n° 1069/2021, République de Moldova – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur certaines mesures relatives à la sélection des candidats à des postes administratifs dans les organes d'auto-administration des juges et des procureurs et la modification des certains actes normatifs (CDL-AD(2021)046), 13 décembre 2021.

mixte, comprenant des experts internationaux, du Haut conseil de la justice ukrainien<sup>57</sup> et a accepté la prolongation du mandat des organes transitoires chargés de la réévaluation des juges et des procureurs en Albanie, à condition qu'elle soit bien approuvée par le biais d'un amendement constitutionnel adopté à la majorité qualifiée du parlement<sup>58</sup>.

■ Concernant la Géorgie, le GRECO a considéré que la promotion des juges sur concours d'un tribunal de première instance à une cour d'appel remplissait les critères voulus, mais a émis de sérieux doutes sur les promotions sans concours, invitant les autorités à envisager de revoir ou de supprimer cette procédure. Il a salué les améliorations apportées à la procédure de nomination des juges de la Cour suprême, mais s'est dit toujours préoccupé par le manque présumé d'impartialité lors du réexamen d'une affaire par un Conseil supérieur de la magistrature (CSM) composé exactement de la même manière qu'en première instance et par l'absence d'un mécanisme antiblocage permettant de contourner, en cas de besoin, l'exigence d'une majorité des deux tiers pour les décisions prises par cet organe<sup>59</sup>.

■ Le Comité des Ministres a mis fin à la surveillance d'une affaire contre l'Islande concernant la procédure de nomination des juges et s'est dit satisfait de la réaction rapide du gouvernement en réponse à l'arrêt dans l'affaire *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande* et des mesures prises, entre autres, pour garantir la nomination de tous les juges de la Cour d'appel dans le plein respect du cadre juridique et des procédures internes conformément aux exigences de la Convention, et a souligné qu'il convenait de suivre cette procédure à l'avenir<sup>60</sup>.

■ Le GRECO a salué l'entrée en vigueur, en Lituanie, d'amendements à la loi sur les tribunaux qui modifient la composition de la commission de sélection et confèrent au Conseil de la magistrature un plus grand rôle dans la nomination des juges. Il a relevé que le Président de la République n'avait pas le pouvoir de prendre une décision concernant la nomination, la promotion, la mutation ou la révocation des juges sans la motiver et sans le consentement du Conseil de la magistrature<sup>61</sup>.

■ Concernant la Pologne, le GRECO a critiqué la révocation, en 2017-2018, de quelque 160 présidents de tribunaux. La procédure de révocation a été modifiée en décembre 2019, avec pour effet de confirmer les présidents et vice-présidents nouvellement nommés dans leurs fonctions. Le GRECO a souligné que la forte implication du ministre polonais de la Justice – qui est aussi procureur général – dans la révocation des présidents et vice-présidents de tribunaux n'était pas acceptable et que le processus de révocation devait être transparent, respecter la procédure, offrir des garanties et une possibilité de recours et reposer sur des critères clairs et objectifs excluant toute possibilité d'ingérence politique<sup>62</sup>.

■ La Cour a conclu à une violation de l'article 6 de la Convention concernant la cessation prématurée des mandats de deux des vice-présidents concernés<sup>63</sup> et, en décembre 2022, le Comité des Ministres a demandé aux autorités polonaises de présenter leurs réflexions sur les mesures encore nécessaires pour protéger les présidents de tribunaux des révocations arbitraires<sup>64</sup>.

■ Concernant la Roumanie, le GRECO considère que la participation du ministre de la Justice à la nomination et à la révocation des procureurs généraux est préjudiciable à l'indépendance de la justice. Il reste à clarifier si des critères objectifs et clairs ont été établis pour la promotion des juges et des procureurs à des postes supérieurs, en tenant compte de leurs mérites et qualifications réels<sup>65</sup>.

57. Commission de Venise, Avis n° 1029/2021, Ukraine – Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction générale Droits de l'homme et État de droit du Conseil de l'Europe (DGI) sur le projet de loi portant modification de certains actes législatifs concernant la procédure d'élection (de nomination) des membres du Haut conseil de la justice (HCJ) et les activités des inspecteurs disciplinaires du HCJ (projet de loi n° 5068) (CDL-AD(2021)018), 5 juillet 2021 ; Avis n° 1091/2022, Ukraine – Mémoire *amicus curiae* conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale Droits de l'homme et État de droit du Conseil de l'Europe (DGI) sur certaines questions liées à l'élection et à la discipline des membres du Haut conseil de la justice (CDL-AD(2022)023), 24 octobre 2022.

58. Commission de Venise, Avis n° 1068/2021, Albanie – Avis sur la prolongation du mandat des organes transitoires chargés de la réévaluation des juges et des procureurs (CDL-AD(2021)053), 14 décembre 2021.

59. GRECO, *Addendum au deuxième rapport de conformité sur la Géorgie* (GrecoRC4(2022)11), adopté le 17 juin 2022, publié le 13 juillet 2022, paragraphe 29.

60. Résolution CM/ResDH(2022)48 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe – Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Guðmundur Andri Ástráðsson contre Islande*, 9 mars 2022.

61. GRECO, *Addendum au deuxième rapport de conformité sur la Lituanie* (GrecoRC4(2021)2), adopté le 25 mars 2021, publié le 6 mai 2021, paragraphe 32.

62. GRECO, *Rapport de conformité intérimaire sur la Pologne* (GrecoRC4(2021)18), adopté le 22 septembre 2021, publié le 27 septembre 2021, paragraphe 81.

63. *Broda et Bojara c. Pologne*, arrêt du 29 juin 2021 (requêtes n°s 26691/18 et 27367/18).

64. *Décision CM/Del/Dec(2022)1451/H46-25*, 1451<sup>e</sup> réunion du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, H46-25, *groupe Reczkowicz* (requête n° 43447/19), *Broda et Bojara c. Pologne* (requête n° 26691/18), 6 au 8 décembre 2022 (DH), paragraphe 10.

65. GRECO, *Deuxième rapport de conformité intérimaire sur la Roumanie* (GrecoRC4(2021)1), adopté le 25 mars 2021, publié le 5 mai 2021, paragraphe 32.

■ Examinant l'exécution de l'arrêt dans le groupe *Alparslan Altan c. Turquie*, qui porte sur la révocation et le placement en détention provisoire d'un juge de la Cour constitutionnelle de Türkiye, le Comité des Ministres a noté que les tribunaux nationaux paraissaient toujours interpréter de manière extensive le concept de « flagrant délit » critiqué par la Cour européenne et a invité les autorités à envisager de prendre d'autres mesures législatives ou autres pour veiller à ce que les garanties procédurales accordées aux juges dans la législation pertinente le soient aussi pleinement dans la pratique<sup>66</sup>.

■ La poursuite de la réforme du parquet figure toujours parmi les priorités en Ukraine. Le Conseil de l'Europe a aidé les autorités ukrainiennes à moderniser la sélection et la nomination des procureurs, via une procédure plus transparente et fondée sur le mérite s'étendant à la nomination des procureurs à des fonctions administratives, avec la mise en place et le renforcement des capacités d'un conseil des procureurs autonome et d'instances disciplinaires.

### Protection des avocats contre les ingérences dans l'exercice libre et indépendant de leur profession

Les avocats et leurs associations professionnelles jouent un rôle fondamental dans le renforcement de l'État de droit. Ils accomplissent un travail essentiel pour mettre la justice à la portée de tous les habitants et faire respecter leurs droits fondamentaux. Les législations nationales devraient garantir la liberté d'exercice des professionnels du droit et les mettre à l'abri des pressions, des menaces et des ingérences dans l'exercice de leurs obligations à l'égard de leurs clients. Le Conseil de l'Europe a adopté des normes non contraignantes sur l'exercice de la profession d'avocat<sup>67</sup> et élabore actuellement, face aux menaces croissantes et aux lacunes identifiées, un projet de convention sur le sujet.

Comme l'a relevé le Rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats, les professions juridiques ont été visées par des attaques dans plusieurs États membres<sup>68</sup>. Ces attaques ont englobé des situations sapant l'indépendance des barreaux et des associations professionnelles, des actes de pressions, menaces et ingérences dans les activités d'avocats ou d'atteintes à la confidentialité des communications entre les avocats et leurs clients: mises sur écoute, perquisitions de bureaux et même menaces contre l'intégrité physique. L'identification d'avocats en compagnie de leurs clients, notamment dans des médias, a entraîné des agressions contre les avocats concernés dans l'exercice de leurs fonctions, incitant des barreaux nationaux<sup>69</sup> et des associations européennes<sup>70</sup> à publier des déclarations pour soutenir leurs membres. Une [Résolution sur les avocats en danger](#) a été publiée par les représentants de barreaux des pays du G7 pour appeler leurs gouvernements à remédier aux ingérences dans l'indépendance de la profession juridique.

Des évolutions législatives positives sont également à noter: obligation de protéger la confidentialité des échanges entre l'avocat et ses clients lors de la perquisition de cabinets d'avocats (Estonie), restriction aux fouilles pouvant être pratiquées sur des avocats à leur entrée dans un tribunal (République tchèque), procédures civiles simplifiées (Luxembourg) et réforme des procédures disciplinaires (France).

Dans un avis sur la République slovaque, la Commission de Venise a noté qu'il était compatible avec les normes et les bonnes pratiques internationales de compter plusieurs barreaux dans un même pays, ainsi que de confier l'examen des affaires disciplinaires à une chambre mixte, composée de juges et d'avocats. Toutefois, dans le cas où plusieurs barreaux ouverts à l'adhésion volontaire se feraient concurrence, il y aurait un risque de politisation et d'abaissement des normes professionnelles<sup>71</sup>. L'uniformité des normes pourrait être assurée par une plus grande surveillance de l'État ou, de préférence, par une organisation centrale représentative de tous les avocats et de tous les barreaux du pays, dotée de fonctions de réglementation et de contrôle, qui élaborerait des règles communes et superviserait leur mise en œuvre.

66. [Décision CM/Del/Dec\(2022\)1428/H46-33](#), 1428<sup>e</sup> réunion du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, H46-33, *groupe Alparslan Altan c. Turquie* (requête n° 12778/17), 8 et 9 mars 2022 (DH), paragraphe 3.

67. [Recommandation Rec\(2000\)21](#) du Comité des Ministres aux États membres sur la liberté d'exercice de la profession d'avocat, 25 octobre 2000.

68. [Protection des avocats contre les ingérences indues dans l'exercice libre et indépendant de leur profession](#), rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, Diego García-Sayán, (A/HRC/50/36) présenté lors de la 50<sup>e</sup> session du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, 13 juin au 8 juillet 2022. Voir aussi la [contribution](#) à ce rapport du Conseil des barreaux européens (CCBE) (décembre 2021).

69. Voir par exemple le communiqué du Barreau slovaque, *Lawyers must not be the Target of Hate Speech* (septembre 2021).

70. Voir par exemple la [Déclaration du CCBE sur le scandale Pegasus](#), 1<sup>er</sup> février 2022.

71. Commission de Venise, Avis n° 1048/2021, République slovaque – Avis sur deux questions concernant l'organisation de la profession d'avocat et le rôle de la Cour administrative suprême dans les procédures disciplinaires à l'encontre des avocats (CDL-AD(2021)042), 18 octobre 2021.

## RESPONSABILITÉ DE LA JUSTICE

### Critères de mesure

---

#### Responsabilité institutionnelle

- ▶ Le devoir d'explication qui incombe au pouvoir judiciaire se manifeste régulièrement par sa transparence vis-à-vis de la société, par exemple au travers d'audiences publiques ou de rapports accessibles à tous.
- ▶ Les membres non juristes participent aux travaux des organes de gouvernance judiciaire.
- ▶ Les médias sont encouragés à rendre compte de manière responsable des questions liées au pouvoir judiciaire et aux tribunaux.
- ▶ Il est fermement exclu que les pouvoirs exécutif et législatif engagent, sous quelque forme que ce soit, la responsabilité d'un membre du corps judiciaire à des fins punitives.

#### Responsabilité individuelle

- ▶ Les infractions disciplinaires et les infractions justifiant une révocation sont précisément définies par la loi.
- ▶ L'éventail des manquements possibles et des sanctions qu'ils entraînent est défini par la loi, dans le respect du principe de proportionnalité.
- ▶ Les procédures disciplinaires à l'encontre des juges sont menées par des organes indépendants.
- ▶ Les décisions disciplinaires concernant des juges sont soumises au contrôle d'un organe judiciaire ; ce contrôle est suffisant, approprié au sujet traité et offre les garanties institutionnelles et procédurales nécessaires, conformément à l'article 6 de la Convention.
- ▶ Les erreurs procédurales commises par des juges sont rectifiées au moyen d'un mécanisme de recours ; seules les erreurs manifestes, flagrantes, délibérées ou systématiques peuvent engager, à titre exceptionnel, la responsabilité disciplinaire des juges.
- ▶ Les mesures garantissant la liberté d'expression s'étendent aux juges, compte tenu de leurs devoirs et responsabilité et de la nécessité d'assurer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire.
- ▶ Les juges ne sont pas soumis à des critiques abusives personnalisées dans les médias au sujet des affaires dont ils sont saisis.

### Constatations

---

■ Plusieurs États membres ont revu leur système de responsabilité disciplinaire applicable aux juges : ils ont renforcé l'indépendance des organes disciplinaires ou mis en place des organes indépendants, offert les garanties nécessaires en matière de procès équitable et de transparence des procédures disciplinaires, clarifié la qualification juridique des fautes disciplinaires et veillé au respect du principe de proportionnalité dans l'application des sanctions.

■ Quelques États membres ont observé une progression des restrictions à la liberté d'expression des juges. À l'inverse, dans plusieurs États membres, la retenue judiciaire a été assouplie, ce qui a conduit à un engagement public accru des juges, notamment sur les réseaux sociaux.

■ En décembre 2022, le Conseil consultatif des juges européens a adopté un avis marquant sur la liberté d'expression des juges<sup>72</sup>, qui vise à trouver un équilibre entre la liberté d'expression des juges et les restrictions autorisées afin que les limites licites et justifiées imposées à cette liberté ne servent pas de prétextes pour l'affaiblir ou l'étouffer. Le CCJE affirme, dans son avis, que dans les situations où la démocratie, la séparation des pouvoirs ou l'État de droit sont menacés, les juges doivent faire preuve de fermeté et ont le devoir de s'exprimer pour défendre l'indépendance de la justice, l'ordre constitutionnel et la restauration de la démocratie, aux niveaux tant national qu'international<sup>73</sup>. Cela inclut des points de vue et des avis sur des questions politiquement sensibles et s'étend à l'indépendance des juges individuels et du pouvoir judiciaire en général. Les juges qui s'expriment au nom d'un conseil de la justice, d'une association de juges ou d'un autre organe

72. Conseil consultatif des juges européens, *Avis n° 25 (2022) sur la liberté d'expression des juges*, adopté le 2 décembre 2022, paragraphe 22. Voir aussi les travaux préparatoires et les réponses par pays ([www.coe.int/ccje](http://www.coe.int/ccje)).

73. Voir aussi *Żurek c. Pologne*, arrêt du 16 juin 2022 (requête n° 39650/18), paragraphe 222.

représentatif du pouvoir judiciaire jouissent d'une plus grande latitude. En aucun cas les juges ne peuvent être contraints d'expliquer publiquement les raisons des jugements rendus. Le CCJE a recommandé que les règles ou codes de conduite concernant l'étendue de la liberté d'expression des juges et toute restriction de son exercice soient établies par les juges eux-mêmes ou par leurs associations judiciaires.

■ En Belgique, les juges des tribunaux administratifs au niveau fédéral sont soumis à des règles déontologiques, une supervision et des sanctions adéquates, et des avancées sont à noter au niveau régional. D'après le GRECO, l'entrée en vigueur de la loi du 23 mars 2019 modifiant le Code judiciaire a permis des avancées dans le recrutement et la formation des juges suppléants, le développement des activités du Conseil supérieur de la justice en matière d'audit et d'enquête et la diffusion de règles de déontologie uniformes à tous les magistrats, professionnels ou non. Le cadre normatif organisant les rapports du fonctionnement des tribunaux et du ministère public est en place<sup>74</sup>.

■ Dans l'affaire *Miroslava Todorova c. Bulgarie* concernant des poursuites disciplinaires engagées contre une juge qui était aussi présidente de la principale association de magistrats du pays, la Cour a conclu que les autorités nationales n'avaient pas accompagné leurs décisions de motifs pertinents et suffisants pour justifier que les poursuites disciplinaires et les sanctions étaient nécessaires et proportionnées aux buts légitimes poursuivis, et que ces mesures n'étaient pas « nécessaires dans une société démocratique ». La Cour a ajouté que ce constat n'excluait pas la possibilité de poursuivre un magistrat pour des manquements à ses obligations professionnelles suite à l'exercice de sa liberté d'expression, à condition qu'une telle action soit exempte de tout soupçon d'avoir été menée à titre de représailles pour l'exercice de ce droit fondamental. Elle a également considéré que le but prédominant des poursuites disciplinaires engagées contre la requérante et des sanctions qui lui ont été imposées par le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) avait été de sanctionner et d'intimider l'intéressée en raison de ses prises de position critiques à l'égard du CSM et du pouvoir exécutif<sup>75</sup>.

■ En Croatie, des efforts ont été déployés pour améliorer la transparence et l'accessibilité du travail judiciaire, ainsi que pour former les juges et les procureurs sur la manière de communiquer avec les médias et, plus généralement, avec le grand public. Si le GRECO a salué toutes ces évolutions, il a fait observer que le pouvoir judiciaire ne s'était toujours pas doté d'une politique de communication<sup>76</sup>.

■ Dans le contexte de la surveillance de l'exécution de l'arrêt *Baka c. Hongrie*, le Comité des Ministres a adopté en mars 2022 une résolution intérimaire soulignant que, dans les circonstances actuelles, « la déclaration faite par la ministre hongroise de la Justice, lors de la 1400<sup>e</sup> réunion ordinaire du Comité des Ministres, doit être interprétée comme signifiant que la Hongrie respectera pleinement les exigences de la Convention telles que définies dans les arrêts *Baka* et *Erményi*, afin de prévenir toute nouvelle violation similaire de la Convention ». Par ailleurs, il a demandé instamment aux autorités hongroises d'intensifier leurs efforts pour trouver les moyens, en étroite coopération avec le Secrétariat, d'introduire les mesures requises pour garantir qu'une décision du Parlement de destituer le Président de la Kúria (Cour suprême) serait soumise au contrôle effectif d'un organe judiciaire indépendant, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne<sup>77</sup>.

■ Concernant Malte, le GRECO a noté que le pays n'avait pas encore mis en œuvre, pour les juges prenant leurs fonctions, de programme de formation initiale couvrant les questions de déontologie, et qu'il convenait de mettre en place un programme régulier de formation continue, de conseils et de lignes directrices ciblés sur la prévention de la corruption à l'intention des différentes professions judiciaires (juges, magistrats et arbitres de commissions et de tribunaux<sup>78</sup>).

■ Le GRECO a salué la nouvelle législation adoptée par Monaco concernant son Tribunal suprême, l'adoption d'une charte de déontologie pour ses membres et celle d'un recueil de principes éthiques et déontologiques des magistrats. Il a noté avec satisfaction que le nombre des audiences publiques de la Cour de révision avait été étendu, et qu'un cadre pérenne et cohérent avait été mis en place pour gérer les incompatibilités et les activités parallèles au sein des juridictions et du parquet<sup>79</sup>.

74. GRECO, *Troisième rapport de conformité intérimaire sur la Belgique* (en anglais uniquement) (GrecoRC4(2022)17), adopté le 17 juin 2022, publié le 12 septembre 2022, paragraphe 63.

75. *Miroslava Todorova c. Bulgarie*, arrêt du 19 octobre 2021 (requête n° 40072/13).

76. GRECO, *Deuxième addendum au deuxième rapport de conformité sur la Croatie* (GrecoRC4(2022)1), adopté le 25 mars 2022, publié le 28 octobre 2022, paragraphe 32.

77. Résolution intérimaire *CM/ResDH(2022)47* du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe – Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Baka c. Hongrie* (requête n° 20261/12), 9 mars 2022.

78. GRECO, *Addendum au deuxième rapport de conformité sur Malte* (GrecoRC4(2021)10), adopté le 25 mars 2021, publié le 31 mai 2021, paragraphe 29.

79. GRECO, *Rapport de conformité intérimaire sur Monaco* (GrecoRC4(2021)16), adopté le 22 septembre 2021, publié le 8 octobre 2021, paragraphe 85.

■ Au Portugal, le GRECO a regretté qu'un véritable code de conduite des juges, clair et applicable, qui traite de questions telles que les cadeaux et les conflits d'intérêts, n'ait pas été élaboré. Les évaluations périodiques des juges demandent encore à être mises en conformité avec les normes de conduite<sup>80</sup>.

■ Le Comité des Ministres a salué la célérité avec laquelle les autorités roumaines ont entrepris de remédier aux lacunes identifiées dans l'affaire *Kövesi c. Roumanie*<sup>81</sup>, en adoptant, dès octobre 2022, une loi sur le statut des juges et des procureurs dans le cadre d'une réforme globale du système de justice. La loi introduit un contrôle judiciaire complet des décisions de révoquer des hauts responsables du ministère public, et abandonne des dispositions existantes qui restreignaient indûment la liberté d'expression des juges et des procureurs vis-à-vis des autres pouvoirs de l'État. La Commission de Venise a salué ces progrès, en particulier parce qu'ils excluent les ingérences politiques dans les travaux des agences anticorruption. Elle a recommandé d'introduire une sélection sur concours pour les directeurs adjoints des tribunaux, de nommer les procureurs de haut rang pour des périodes plus longues, d'obliger le procureur général à suivre la hiérarchie des procureurs lorsqu'il ou elle juge les mesures de poursuite illégales ou infondées, et d'exclure que la police judiciaire rende compte de son activité au ministre de l'Intérieur<sup>82</sup>.

■ En Serbie, une commission d'éthique permanente a été mise en place au sein du Conseil supérieur de la magistrature, et de nouveaux règlements sur les travaux de ce conseil et de la commission d'éthique du Conseil des procureurs ont été adoptés. La Commission de Venise a recommandé d'inscrire les principes de base du comportement éthique des juges et des procureurs dans la loi, de les décrire plus en détail dans les codes de déontologie concernés et de détailler la composition des organes chargés de traiter les questions d'éthique judiciaire<sup>83</sup>.

■ Dans l'affaire *Kozan c. Turquie*, la Cour a conclu que le blâme infligé au requérant, juge en exercice, parce qu'il avait partagé sur un groupe Facebook privé et soumis aux commentaires de ses collègues un article de presse sur l'indépendance du système de justice, avait violé sa liberté de fournir ou de recevoir des informations dans un domaine crucial pour sa vie professionnelle. La Cour a souligné l'importance primordiale de la liberté d'expression sur les questions d'intérêt général et l'effet dissuasif de l'infliction d'une sanction disciplinaire à un fonctionnaire appartenant au corps judiciaire, pour s'être interrogé sur l'indépendance du Conseil des juges et des procureurs (CJP) vis-à-vis de l'exécutif. Elle a en outre pointé le manque d'impartialité du CJP vu la composition de son Assemblée plénière, organe de recours contre les décisions disciplinaires, étant donné que des membres de la chambre ayant infligé la sanction disciplinaire litigieuse siégeaient dans cette assemblée<sup>84</sup>.

## EFFICACITÉ DES SYSTÈMES JUDICIAIRES

### Critères de mesure

#### Critères institutionnels/structurels

- ▶ L'État alloue aux tribunaux les ressources humaines et financières, les installations et les équipements adéquats pour leur permettre de fonctionner efficacement.
- ▶ Les technologies de l'information et de la communication sont de plus en plus utilisées dans les systèmes judiciaires pour faciliter l'accès à la justice, élaborer des procédures en ligne, accélérer les procédures judiciaires et améliorer l'administration de la justice et la gestion des tribunaux.
- ▶ Les professionnels du droit bénéficient d'une formation initiale et continue qui leur permet d'acquérir une connaissance avancée et actualisée de la législation en vigueur et des méthodes de travail.
- ▶ Des procédures simplifiées sont en place pour tous les types d'actions en justice.
- ▶ L'État autorise l'accès en ligne aux décisions judiciaires, sous réserve d'anonymat.

80. GRECO, *Deuxième rapport de conformité sur le Portugal* (GrecoRC4(2022)20), adopté le 17 juin 2022, publié le 6 septembre 2022, paragraphe 82.

81. *Décision CM/Del/Dec(2021)1406/H46-21*, 1406<sup>e</sup> réunion du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, H-46-21, *Kövesi c. Roumanie* (requête n° 3594/19), 7 au 9 juin 2021 (DH), paragraphe 3.

82. Commission de Venise, Avis n° 1105/2022, Roumanie – Avis urgent sur trois lois concernant le système judiciaire (CDL-P(2022)047), 18 novembre 2022.

83. Commission de Venise, Avis n° 1106/2022, Serbie – Avis sur deux projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels concernant le ministère public (CDL-AD(2022)042), 19 décembre 2022, et Avis n° 1112/2022, Serbie – Avis sur les suites données à l'Avis sur les trois projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire (CDL-AD(2022)043), 19 décembre 2022.

84. *Kozan c. Turquie*, arrêt du 1<sup>er</sup> mars 2022 (requête n° 16695/19).

## Critères opérationnels

- ▶ Les justiciables reçoivent des informations claires sur le fonctionnement du tribunal et les différentes étapes de la procédure, y compris les délais prévisibles de l'affaire.
- ▶ Une communication efficace entre tous les acteurs de la procédure est une priorité.
- ▶ Un système de gestion des affaires efficace et transparent est en place au sein du tribunal.
- ▶ Les affaires sont jugées par les tribunaux dans un délai raisonnable, depuis le début de la procédure jusqu'à l'exécution de la décision finale.
- ▶ L'archivage électronique est généralisé.
- ▶ Des évaluations régulières de l'efficacité des tribunaux sont mises en place.

## Constatations

■ Des ressources suffisantes sont indispensables pour que les tribunaux et les juges soient en mesure de respecter les normes européennes et nationales et d'accomplir leurs missions avec intégrité et efficacité<sup>85</sup>.

■ Le dernier rapport de la CEPEJ confirme l'évolution positive, à long terme, de la capacité des tribunaux nationaux à traiter les nouvelles affaires<sup>86</sup>.

■ Globalement, les États membres ont augmenté le budget par habitant qu'ils consacrent à leur système judiciaire, la médiane européenne s'établissant à 78 euros par habitant, avec cependant de très fortes disparités puisque ce montant va d'un minimum de 8,70 euros (Géorgie) à un maximum de 217 euros (Suisse<sup>87</sup>).

### Budget consacré au système judiciaire, par habitant

ALB	14.5	AND	158.4	ARM	10.5	AUT	138.0	AZE	9.6	BEL	87.0
BIH	37.8	BGR	54.1	HRV	64.3	CYP	63.5	CZE	64.5	DNK	92.4
EST	53.6	FIN	79.1	FRA	72.5	GEO	8.7	DEU	140.7	GRC	45.2
HUN	55.3	ISL	116.0	IRL	NA	ITA	82.2	LVA	56.5	LTU	47.4
LUX	176.7	MLT	63.0	MDA	15.7	MCO	199.4	MNE	64.0	NLD	125.3
MKD	19.3	NOR	78.8	POL	NA	PRT	NA	ROU	49.6	SRB	40.2
SVK	71.5	SVN	100.0	ESP	87.9	SWE	127.7	CHE	217.3	TUR	16.1
UKR	NA	UK:ENG&WAL	NA	UK:NIR	111.9	UK:SCO	85.2				

CEPEJ, données 2020

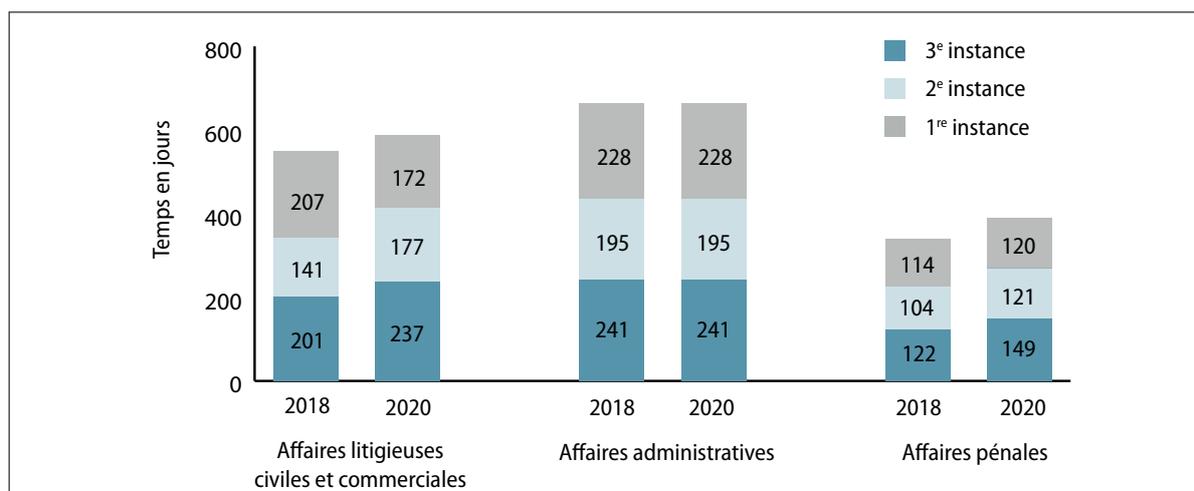
■ La grande majorité des États et entités membres ont augmenté le budget alloué à leur système judiciaire (+ 8 % en moyenne). Les salaires constituent la partie principale des budgets des tribunaux, soit 66 % en moyenne. Les pourcentages les plus bas sont enregistrés au Royaume-Uni et en Irlande du Nord (37 % et 40 % respectivement) et les plus élevés en République tchèque et en Lituanie (88 %). De manière générale, l'une des augmentations les plus nettes concerne les investissements dans la numérisation.

85. Commission de Venise, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, partie I: l'indépendance des juges (CDL-AD(2010)004).

86. *Systèmes judiciaires européens – Rapport d'évaluation de la CEPEJ – Cycle d'évaluation 2022 (données 2020)*, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.

87. Le budget des systèmes judiciaires, tel que défini par la CEPEJ, se compose des budgets alloués aux tribunaux, au ministère public et à l'aide judiciaire. Ces trois éléments offrent une base solide à une comparaison cohérente entre États membres.

## Durée des procédures (temps calculé nécessaire pour qu'une affaire en cours soit résolue) par instance et type d'affaire



Source: CEPEJ, données 2020.

■ C'est dans la justice administrative que la durée des procédures est la plus longue. La durée la plus courte est observée dans les affaires pénales, ce qui est dans l'intérêt des justiciables dont la liberté individuelle peut être en jeu. Du fait des restrictions liées à la covid-19, les tribunaux de toute l'Europe ont eu des difficultés à accomplir leurs missions quotidiennes, mais tous n'ont pas été touchés de la même manière, en raison des diverses mesures innovantes appliquées par les États et entités pour atténuer les restrictions. Les plus touchés ont été les tribunaux de première instance ; les juridictions de deuxième et de troisième instances ont moins perdu en efficacité, malgré des performances légèrement inférieures à celles de 2018. On observe des variations importantes, avec des délais de plus de deux ans pour juger une affaire civile en première instance en Bosnie-Herzégovine, Croatie, France et Italie, mais des procédures très rapides en Azerbaïdjan et en Islande à tous les niveaux d'instance.

■ Le Comité des Ministres a relevé des progrès significatifs concernant les affaires portant sur des procédures d'une durée excessive. Dans les affaires pendantes contre l'Italie pour des problèmes anciens de durée excessive des procédures civiles<sup>88</sup>, pénales<sup>89</sup> et administratives<sup>90</sup>, le Comité des Ministres a noté des tendances positives dans ces trois secteurs, identifié des domaines demandant des mesures supplémentaires et soutenu la poursuite des réformes visant à mettre un terme définitif à ces problèmes. Dans le groupe d'affaires *Gazsó c. Hongrie*, il a salué l'instauration, au 1<sup>er</sup> janvier 2022, d'une indemnisation pour durée excessive d'une procédure civile<sup>91</sup>. Le Comité des Ministres a invité la Serbie à régler les problèmes d'inégale répartition des affaires au niveau national et du nombre insuffisant de personnel judiciaire révélés par le groupe d'affaires *Jevremovic*, concernant la durée excessive des procédures et l'absence de recours effectif<sup>92</sup>.

■ En Bosnie-Herzégovine, le GRECO a observé qu'aucune analyse n'avait été menée sous l'angle du budget et du personnel pour rattraper le retard accumulé dans le traitement des affaires. Certaines mesures étaient prévues à partir de 2022 pour traiter la question de la hiérarchisation des postes et des ressources financières dans le système judiciaire, mais, d'après le dernier rapport de situation, elles ne se sont pas encore concrétisées<sup>93</sup>.

88. [Décision CM/Del/Dec\(2021\)1419/H46-20](#), 1419<sup>e</sup> réunion du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, H-46-20, *Trapani c. Italie* (requête n° 45104/98), 30 novembre – 2 décembre 2021 (DH).

89. [Décision CM/Del/Dec\(2021\)1406/H46-15](#), 1406<sup>e</sup> réunion du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, H-46-15, *Ledonne n° 1 c. Italie* (requête n° 35742/97), 7 au 9 juin 2021 (DH).

90. [Décision CM/Del/Dec\(2021\)1411/H46-19](#), 1411<sup>e</sup> réunion du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, H-46-19, *groupe Abenavoli c. Italie* (requête n° 25587/94), 14 au 16 septembre 2021 (DH).

91. [Décision CM/Del/Dec\(2021\)1419/H46-15](#), 1419<sup>e</sup> réunion du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, H46-15, *groupe Gazsó c. Hongrie* (requête n° 48322/12), 30 novembre au 2 décembre 2021 (DH), paragraphe 4.

92. [Décision CM/Del/Dec\(2022\)1428/H46-32](#), 1428<sup>e</sup> réunion du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, H-46-32, *groupe Jevremovic c. Serbie* (requête n° 3150/05), 8 et 9 mars 2022 (DH).

93. GRECO, [Rapport de conformité intérimaire sur la Bosnie-Herzégovine](#) (GrecoRC4(2021)21), adopté le 3 décembre 2021, publié le 1<sup>er</sup> septembre 2022, paragraphe 88.

■ Soulevant la question des entraves au travail des militants écologistes à la suite de sa visite en Géorgie, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a noté des allégations selon lesquelles la durée des procédures judiciaires empêchait les décisions d'être rendues à temps pour éviter ou atténuer les atteintes à l'environnement en cours<sup>94</sup>.

■ Le GRECO a souligné que, en Grèce, les problèmes de retard des procédures judiciaires et de gestion inefficace du flux d'affaires n'avaient pas encore été résolus, et que des mécanismes de plainte appropriés en cas de délais excessifs des procédures devaient encore être mis en place<sup>95</sup>.

■ De nouveaux pays ont intégré des modules HELP sur des thèmes clés au cursus initial organisé par leurs établissements nationaux de formation judiciaire : Bosnie-Herzégovine, Espagne, Finlande, Italie, Macédoine du Nord, Portugal, République tchèque, Roumanie, Serbie et Slovaquie.

■ La CEPEJ a mené une évaluation de l'usage des technologies de l'information et de la communication dans ses États membres, en distinguant trois catégories d'outils : aide à la décision, systèmes de gestion des tribunaux et des affaires et communication entre les tribunaux, les professionnels et/ou les usagers des tribunaux. L'évaluation a montré une concentration des TIC sur les systèmes de gestion des tribunaux et des affaires (score moyen de 6,9 sur un maximum de 10), suivis des systèmes d'aide à la décision (score moyen de 6,7) et enfin de la communication entre les tribunaux, les professionnels et/ou les usagers des tribunaux (score moyen de 5,2). Les variations entre les indices TIC 2018 et 2020 fournissent des indications intéressantes sur les progrès des États et des entités en général, mais aussi dans des catégories spécifiques. Dans la plupart des cas, une amélioration peut être constatée dans tous les domaines, plusieurs États réalisant des améliorations constantes dans le domaine de la communication électronique entre les tribunaux, les professionnels et/ou les usagers des tribunaux. Cela peut être lié aux efforts déployés par tous les États membres et entités pour faire face à la crise de la covid-19 en repensant les services de justice pour fournir un accès à la justice à distance, en autorisant le travail, les audiences et la communication juridique à distance.

■ Dans plusieurs États membres, des réformes ont amélioré la performance du système de justice. L'Albanie a revu sa carte judiciaire, avec un soutien de la CEPEJ sur la méthodologie et l'analyse de l'impact de cette réorganisation. L'Azerbaïdjan a renforcé l'exécution des décisions de justice par le biais d'une modernisation juridique et institutionnelle. La Croatie a introduit des départements spécialisés en droit de la famille dans 15 tribunaux municipaux, afin de renforcer l'efficacité et la qualité du traitement de ces affaires sensibles. La France a tenu compte du rapport de la CEPEJ sur la pondération des affaires dans les systèmes judiciaires, adopté en juillet 2020, pour mettre en place une grille de pondération pour chaque fonction judiciaire exercée par les tribunaux et les cours d'appel. La Lettonie a entrepris d'accroître l'étendue, la disponibilité et la qualité de l'aide judiciaire assurée par l'État tout en augmentant le recours à la médiation comme moyen de résoudre les différends. Malte a lancé une stratégie nationale pour le numérique dans le secteur de la justice.

■ Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ont aidé la Croatie à ajuster le cadre réglementaire de l'application des outils de communication électronique aux procédures civiles, en conformité avec les critères d'un procès équitable, et un nouveau projet a été lancé pour offrir des services numériques de qualité aux usagers du système de justice, équiper les juges et les greffes d'outils avancés et publier toutes les décisions judiciaires en ligne.

■ La Cour suprême de Chypre a adopté de nouvelles règles de procédure civile, établies avec le soutien du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne. Elles ouvrent la voie à une modernisation de la justice civile, en permettant aux tribunaux de traiter les affaires de manière plus rapide et efficace via l'introduction de nouveaux principes et procédures d'examen des affaires civiles<sup>96</sup>.

■ Le Portugal a mobilisé des ressources pour restructurer la base de données ECLI (identifiant européen de la jurisprudence) et en assurer la maintenance ; désormais, tous les jugements définitifs des juridictions de première instance y sont intégrés<sup>97</sup>.

94. [Rapport de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à la suite de sa visite en Géorgie du 21 au 24 février 2022](#) (CommDH(2022)17), p. 28, en anglais uniquement.

95. GRECO, [Addendum au deuxième rapport de conformité sur la Grèce](#) (GrecoRC4(2022)8), adopté le 25 mars 2022, publié le 1<sup>er</sup> juin 2022, paragraphe 55.

96. [Enhancing the Current Reform of the Court System and the Implementation Process as well as the Efficiency of Justice \(coe.int\)](#) (en anglais uniquement).

97. GRECO, [Deuxième rapport de conformité sur le Portugal](#) (GrecoRC4(2022)20), adopté le 17 juin 2022, publié le 6 septembre 2022, paragraphe 59.

■ La Türkiye a entrepris de développer une base de données jurisprudentielles pour sa Cour de cassation et de mettre en place un outil convivial, en prenant pour modèles le système HUDOC de la Cour et le Centre espagnol de documentation judiciaire. Cela devrait améliorer la qualité des décisions judiciaires, la confiance du public envers la justice et l'efficacité du partage d'informations.

## Numérisation de la justice

Le plan d'action de la CEPEJ *Digitalisation for a better justice* (« Numériser pour une meilleure justice »), 2022-2025, est conçu pour aider les États et les tribunaux à réussir le passage au numérique dans la justice conformément aux normes européennes, notamment l'article 6 de la Convention. Il englobe les principes suivants :

**Efficacité de la justice** – l'administration judiciaire doit utiliser les technologies de l'information pour optimiser son fonctionnement et relier les diverses institutions judiciaires entre elles. La numérisation doit améliorer l'efficacité des procédures au sein des tribunaux, mais aussi la qualité du travail accompli par les professionnels de justice.

**Transparence de la justice** – les nouvelles technologies doivent apporter aux usagers une meilleure connaissance des procédures et des institutions judiciaires. Chaque juridiction doit être dotée de tableaux de bord qui lui permettent de gérer son flux d'affaires, mais aussi de repérer et de limiter les retards potentiels, d'observer des délais raisonnables et de mieux gérer la charge de travail des professionnels de justice.

**Justice collaborative** – la mise en place d'outils numériques reliant les différents acteurs de la procédure judiciaire est une priorité. Tous les professionnels concernés contribuent au même service public, celui de la justice, au service des usagers ; ils doivent donc disposer d'outils de communication faciles à utiliser, compatibles et efficaces.

**Une justice humaine** – la numérisation devrait servir à rendre la justice plus efficace, jamais à remplacer les juges. Les juges doivent rester au centre de la procédure.

**Une justice centrée sur les personnes** – il est crucial de former les professionnels de justice au processus de transformation numérique. Les usagers devraient être accompagnés dans cet environnement ; cependant, la maîtrise du numérique ne saurait devenir une condition à remplir pour pouvoir accéder à la justice.

Les Lignes directrices de la CEPEJ sur la numérisation des dossiers judiciaires et la digitalisation des tribunaux, adoptées en 2021, couvrent la gouvernance et les aspects juridiques de la mise en place d'un écosystème complet de services judiciaires électroniques. Elles abordent aussi les aspects socioculturels et organisationnels, ainsi que les exigences techniques de base.

Les Lignes directrices de la CEPEJ sur la vidéoconférence dans les procédures judiciaires, également adoptées en 2021, ont été élaborées à la suite de demandes de conseils de la part des États membres pendant la crise de la covid-19. Elles fournissent un ensemble de mesures clés que les États membres et les juridictions devraient suivre pour garantir que la visioconférence dans les procédures judiciaires ne porte pas atteinte au droit à un procès équitable et obéisse aux exigences de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108, Convention sur la protection des données).

La CEPEJ fournit une aide dans le cadre de projets de coopération ; elle a par exemple soutenu l'élaboration de la stratégie nationale maltaise sur la numérisation, et apporté son expertise sur l'efficacité de l'organisation judiciaire dans le contexte de la numérisation en Espagne. Les Lignes directrices sur la vidéoconférence dans les procédures judiciaires ont aussi été utiles aux autorités ukrainiennes qui, malgré la guerre et l'occupation de territoires ukrainiens, ont œuvré à la continuité du travail judiciaire en organisant des audiences à distance.





# CHAPITRE 2

## LIBERTÉ D'EXPRESSION

### INTRODUCTION

**E**n 2021, deux journalistes ont reçu le prix Nobel de la paix 2021 « pour leur combat courageux pour la liberté d'expression » et en tant que « représentants de tous les journalistes qui défendent cet idéal dans un monde où la démocratie et la liberté de la presse sont confrontées à des conditions de plus en plus défavorables »<sup>98</sup>.

Les questions de sécurité ont revêtu une urgence particulière en 2022, compte tenu de l'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie et des menaces qui pèsent sur la vie des journalistes. Les efforts formidables déployés pour fournir au public des informations fiables ont coûté la vie à au moins 12 correspondants de guerre. Au total, 19 journalistes ont perdu la vie alors qu'ils faisaient leur travail dans toute l'Europe en 2021 et 2022, soit cinq fois plus que les années précédentes. Les agressions violentes de journalistes ont également augmenté, faisant souvent suite à des agressions en ligne et, parfois, à des discours anti-médias de la part de responsables politiques et de personnalités publiques. La Plateforme en ligne du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes (ci-après la « Plateforme pour la sécurité des journalistes ») a enregistré 282 alertes en 2021 et 289 en 2022, soit une augmentation considérable par rapport aux années précédentes (entre 2016 et 2020, le nombre d'alertes s'établissait entre 130 et 200 par an)<sup>99</sup>.

Dans de nombreux pays, le cadre juridique de protection de la liberté d'expression a montré des insuffisances. La Cour européenne des droits de l'homme a continué de constater des violations de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme sur des questions pour lesquelles il existe une jurisprudence établie de longue date. Les pays devraient revoir leurs cadres juridiques et redoubler leurs efforts pour exécuter les arrêts de la Cour dans les délais impartis. 344 affaires étaient encore pendantes en janvier 2023, dont 100 environ étaient pendantes depuis cinq ans ou plus<sup>100</sup>. L'augmentation du nombre d'affaires de poursuites stratégiques contre la mobilisation publique (souvent appelées « poursuites-bâillons ») ou désignées par l'acronyme anglais « SLAPP » signalées à l'encontre de journalistes a été une manifestation visible de ce problème en 2021 et 2022<sup>101</sup>.

Par ailleurs, pendant la période 2021-2022, le secteur des médias et le journalisme ont tenté de se remettre de la pandémie de covid-19. Le secteur des médias a été particulièrement touché par la pandémie : certains médias ont eu des difficultés à survivre, des journalistes ont perdu leur emploi, et des règles parfois sévères ont été imposées pour lutter contre la désinformation et la mésinformation<sup>102</sup>. En 2021, la plupart de ces restrictions réglementaires pesant sur le secteur des médias ont été levées, donnant lieu à un environnement plus favorable ; cependant, dans plusieurs pays, l'environnement opérationnel économique est resté difficile, notamment pour les médias de petite taille et les médias indépendants. Le soutien financier a apporté un soulagement, mais a aussi suscité des inquiétudes liées au caractère discriminatoire de son attribution et à la dépendance financière.

98. Le prix a été décerné à Dmitry Muratov, rédacteur en chef du journal russe *Novaya Gazeta*, et à Maria Ressa, rédactrice en chef du site web d'informations *Rappler*, basé aux Philippines. [Prix Nobel de la paix 2021](#), 8 octobre 2021.

99. Voir les informations détaillées au point « Protection des journalistes et des autres personnes qui s'expriment ».

100. 116 affaires sont examinées dans le cadre de la procédure soutenue, utilisée pour les affaires nécessitant l'adoption de mesures individuelles urgentes ou révélant des problèmes systémiques importants ainsi que pour les affaires interétatiques. 207 autres affaires sont examinées dans le cadre de la procédure standard, et 21 nouvelles affaires doivent être classifiées en 2023. En outre, plusieurs règlements amiables sont en cours de surveillance.

101. Comme indiqué notamment dans le [Rapport annuel des organisations partenaires de la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes](#), avril 2022.

102. Noorlander P. (2020), « Covid et la liberté d'expression - L'impact de la Covid-19 et des mesures qui en découlent sur la liberté d'expression dans les États membres du Conseil de l'Europe », document de référence, Conférence ministérielle du Conseil de l'Europe, Chypre.

■ La concentration de la propriété des médias traditionnels et en ligne a atteint des niveaux critiques dans de nombreux pays, mettant en péril le pluralisme des médias. Dans certains pays, l'indépendance des médias de service public est également menacée<sup>103</sup>. La désinformation et les discours de haine en ligne ont continué à poser des problèmes majeurs et ont poussé les parties prenantes publiques comme privées à renforcer les normes et à mettre en place de nouvelles initiatives pour lutter contre ces phénomènes<sup>104</sup>.

■ Ce chapitre présente les tendances globales en matière de respect du droit à la liberté d'expression en 2021 et 2022 dans les États membres du Conseil de l'Europe. Il suit la méthodologie adoptée ces sept dernières années : il étudie les évolutions du cadre juridique, en indiquant les conséquences des nouvelles lois ou des projets de loi sur la liberté d'expression, recense les arrestations, les incidents violents et les autres menaces pesant sur la sécurité des journalistes et des autres personnes qui s'expriment sur des questions d'intérêt public, examine les évolutions qui ont des effets sur l'environnement général favorisant l'indépendance et la pluralité des médias, et étudie les tendances relatives à la fiabilité et à la confiance dans l'information.

## Défis et priorités

---

■ Le Conseil de l'Europe et ses États membres ont continué de prendre des mesures pour soutenir la liberté d'expression et promouvoir un environnement favorable à la liberté des médias. En 2021, la Conférence des ministres responsables des médias et de la société de l'information a été consacrée à la sécurité, à la résilience des cadres de protection de la liberté d'expression, à l'évolution de l'environnement médiatique et à l'impact de l'intelligence artificielle sur la liberté d'expression. En 2022, des recommandations sur la lutte contre le discours de haine, sur les effets des technologies numériques sur la liberté d'expression, sur la communication électorale et la couverture médiatique des campagnes électorales, sur les principes de gouvernance des médias et de la communication et sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère du numérique ont été adoptées<sup>105</sup>. Deux notes d'orientation portant sur différents aspects de la prise de décisions automatisée sur les plateformes numériques et les réseaux sociaux et sur la modération et la hiérarchisation des contenus ont été adoptées<sup>106</sup>.

■ L'élaboration d'orientations sur les garanties législatives et réglementaires visant à promouvoir un environnement favorable à la liberté d'expression fait partie des priorités pour les années à venir. À cet égard, un projet de recommandation sur les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique et une mise à jour du Guide de mise en œuvre de la Recommandation [CM/Rec\(2016\)4](#) sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias sont en cours d'élaboration. Ce guide porte sur la prévention et la promotion de la sécurité des journalistes, et intégrera également des orientations pratiques sur l'élaboration de plans d'action nationaux sur la sécurité des journalistes, l'un des engagements pris à l'issue de la Conférence des Ministres de 2021.

■ Le Comité sur l'intelligence artificielle rédige actuellement une convention-cadre sur l'intelligence artificielle, les droits humains, la démocratie et l'État de droit. Les principes de la future convention seront complétés par des instruments sectoriels, tels que des orientations sur l'utilisation responsable de l'intelligence artificielle dans le domaine du journalisme.

■ Le Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI) et ses comités d'experts poursuivront également leur travail sur les aspects de la liberté d'expression liés aux activités en ligne, tels que la lutte contre la propagation de la désinformation et de la mésinformation en ligne, l'analyse des critères de modération des contenus et l'étude des implications du passage au numérique sur la capacité des personnes à prendre des décisions éclairées et autonomes. Par ailleurs, le Conseil de l'Europe étudie les bonnes pratiques en matière de financement durable des médias ainsi que les outils d'éducation aux médias et à l'information destinés à aider les utilisateurs des médias à comprendre l'environnement numérique des médias et à faire leurs choix en la matière.

---

103. Comme indiqué dans les [conclusions de la conférence « Les médias de service public pour la démocratie »](#) du Conseil de l'Europe, 22 novembre 2022 ; voir également, par exemple, l'alerte n° 58/2021, [Les pressions exercées sur la gouvernance de PSM menacent l'indépendance de la Télévision tchèque et portent atteinte à la liberté et au pluralisme des médias](#), 12 avril 2021 ; l'alerte n° 228/2022, [Le financement de l'audiovisuel public fragilisé](#) (France), 27 juillet 2022 ; et l'alerte n° 130/2022, [L'indépendance éditoriale et financière de Latvian Television sous pression](#), 11 avril 2022.

104. Voir les informations détaillées au point « Fiabilité et confiance dans l'information ».

105. Recommandations [CM/Rec\(2022\)16](#), [CM/Rec\(2022\)13](#), [CM/Rec\(2022\)12](#), [CM/Rec\(2022\)11](#), et [CM/Rec\(2022\)4](#).

106. [Note d'orientation sur les meilleures pratiques en vue de la mise en place de cadres juridiques et procéduraux efficaces pour les mécanismes d'autorégulation et de corégulation de la modération de contenu](#), mai 2021, et [Note d'orientation sur la hiérarchisation des contenus d'intérêt public en ligne](#), décembre 2021.

## GARANTIES JURIDIQUES DE LA LIBERTÉ D'EXPRESSION

Les garanties juridiques créent le cadre juridique permettant d'exercer le droit à la liberté d'expression. Les États ont l'obligation de créer un cadre favorable à l'exercice de ce droit, ce qui implique l'adoption de cadres législatifs visant à protéger la liberté d'expression, notamment le droit à l'accès à l'information. Bien que ces droits puissent être soumis à des restrictions, toute restriction doit respecter le cadre défini au deuxième paragraphe de l'article 10 de la Convention : elle doit être prévue par la loi et constituer une mesure nécessaire dans une société démocratique pour protéger un objectif légitime. Ces obligations s'appliquent aux restrictions de la liberté d'expression aussi bien en ligne que hors ligne. Les États doivent également veiller à ce que toute mesure de surveillance ou toute autre activité pouvant porter atteinte au droit à la vie privée, qui est un facteur important pour favoriser la liberté d'expression, reste dans les limites définies par la Convention.

### Critères de mesure

---

La liberté d'expression est garantie en ligne et hors ligne. Les services internet sont disponibles, accessibles et financièrement abordables pour tous, sans discrimination. Toute restriction à la liberté d'expression, y compris le filtrage de contenus, est prévue par la loi, poursuit les objectifs légitimes énoncés à l'article 10 de la Convention et constitue une mesure nécessaire dans une société démocratique.

Il existe des garanties solides contre l'abus de lois qui restreignent la liberté d'expression en ligne et hors ligne, notamment les lois sur l'ordre public et la lutte contre le terrorisme, y compris le contrôle de la portée des restrictions exercées par les autorités publiques ou les parties prenantes privées. Il existe également des mécanismes efficaces de contrôle judiciaire et autres mécanismes de recours.

Le droit d'accès aux informations et aux documents détenus par les pouvoirs publics est garanti en droit et en pratique. Toute restriction, y compris pour des raisons de sécurité nationale, est claire et nécessaire dans une société démocratique, conformément à l'article 10, paragraphe 2, de la Convention.

En revanche, les intermédiaires ne devraient pas être tenus de surveiller tous les contenus auxquels ils donnent simplement accès, qu'ils transmettent ou qu'ils stockent. Les intermédiaires d'internet ne sont pas tenus pour responsables des informations diffusées via la technologie qu'ils fournissent, hormis dans les cas où ils ont connaissance de contenus et d'activités illégaux et n'agissent pas rapidement pour les supprimer ou y mettre fin.

Il n'y a pas de surveillance des communications des internautes et de leurs activités en ligne ; toute dérogation à ce principe respecte strictement l'article 8 de la Convention.

Les lois sur la diffamation sont conformes aux normes élaborées par la Cour européenne des droits de l'homme. Il n'existe pas de délit pénal de blasphème ou d'insulte religieuse, sauf si l'incitation à la violence, à la discrimination et à la haine en est une composante essentielle. Les lois pénales visant à combattre le « discours de haine » sont claires et précises et répondent aux exigences de l'article 10, paragraphe 2, de la Convention.

### Constatations

---

Sur la période 2021-2022, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu des arrêts dans 178 affaires relevant de l'article 10 de la Convention, et a conclu à une violation pour 137 d'entre elles. Certains de ces arrêts portaient sur des questions relativement nouvelles, souvent liées à l'exercice de la liberté d'expression en ligne. Toutefois, la Cour a également été saisie pour rendre des arrêts dans des domaines pour lesquels il existe une jurisprudence établie de longue date. Dans une affaire, la Cour a constaté une « interprétation et une application manifestement déraisonnables du droit national » en matière d'accès à l'information ; dans une autre, elle a affirmé que l'interdiction de droit pénal d'insulter le Président « n'est, en principe, pas conforme à l'esprit de la Convention » ; enfin, dans une troisième affaire, elle a relevé des lacunes dans les lois sur la surveillance et indiqué leurs conséquences sur le journalisme d'investigation<sup>107</sup>. Ce type d'arrêts soulève des préoccupations concernant la compatibilité avec la Convention de la formulation et de l'interprétation des lois nationales dans certains pays.

107. *Rovshan Hajiyev c. Azerbaïdjan*, 9 décembre 2021, requêtes n<sup>os</sup> 19925/12 et 47532/13 ; *Vedat Şorli c. Turquie*, 19 octobre 2021, requête n<sup>o</sup> 42048/19 ; *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni* (Grande Chambre), 25 mai 2021, requêtes n<sup>os</sup> 58170/13, 62322/14 et 24960/15.

■ Pendant la même période, le Comité des Ministres a clos l'examen de plusieurs affaires de référence. Hormis une affaire portant sur l'interdiction d'un journal à la suite d'un état d'urgence<sup>108</sup>, cinq affaires portaient sur des condamnations pour des infractions de diffamation : dans deux d'entre elles, des médias et les auteurs respectifs avaient été condamnés<sup>109</sup>, une autre avait trait à la condamnation d'un journaliste<sup>110</sup>, une autre encore portait sur une condamnation pénale pour des allégations de dénonciation calomnieuse<sup>111</sup> et, dans l'une d'entre elles, les tribunaux nationaux n'avaient pas donné de motivation pertinente et suffisante dans leurs conclusions jugeant que certaines déclarations étaient diffamatoires<sup>112</sup>.

■ La facilité avec laquelle les lois sur la diffamation peuvent être utilisées pour engager des poursuites-bâillons est préoccupante dans toute l'Europe. La Plateforme pour la sécurité des journalistes a enregistré des alertes dans 16 pays, y compris en Croatie, à Malte, en Roumanie et au Royaume-Uni, dont certaines concernaient des médias contraints de défendre des dizaines d'affaires simultanément<sup>113</sup>. Les poursuites-bâillons sont préoccupantes, car elles sont généralement engagées par une partie plaignante qui jouit d'une position de pouvoir économique ou politique relative par rapport à une partie défenderesse aux moyens limités. Lorsqu'un journaliste ou un média est soumis à des contraintes financières, une lettre le menaçant de poursuites judiciaires peut suffire à le forcer de retirer des critiques<sup>114</sup>. Dans la plupart des cas, des lois sur la diffamation favorables aux parties plaignantes sont utilisées pour engager des poursuites-bâillons. La plateforme a enregistré plusieurs alertes concernant de telles poursuites au Royaume-Uni, où les frais de justice sont les plus élevés d'Europe et où peu de gens ont les moyens de se défendre dans des affaires de diffamation, engagées notamment par des parties plaignantes étrangères<sup>115</sup>.

■ La Commissaire aux droits de l'homme a lancé l'alerte sur les poursuites-bâillons en 2020, suivie par la Secrétaire Générale en 2021<sup>116</sup>. Des initiatives réglementaires visant à lutter contre ce phénomène ont été lancées par le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire, ainsi que par l'Union européenne<sup>117</sup>. Des réformes législatives ont été annoncées en Irlande, en Lituanie, à Malte et au Royaume-Uni ; en outre, l'autorité de réglementation des avocats en Angleterre et au pays de Galles a publié un avertissement formel demandant aux avocats de ne pas représenter les parties plaignantes dans des affaires de poursuites-bâillons<sup>118</sup>. En 2022, la Cour a mentionné les poursuites-bâillons dans un arrêt confirmant que les poursuites pour diffamation engagées par une autorité publique à l'encontre de journalistes ne visaient pas un but légitime<sup>119</sup>. La même année, le Comité des Ministres a mis en place un comité d'experts (Comité d'experts sur les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique, MSI-SLP), composé de représentants des États membres et d'experts indépendants, pour travailler à l'élaboration d'une recommandation sur les poursuites-bâillons qui devrait être achevée d'ici à fin 2023.

■ Par ailleurs, des craintes ont été exprimées concernant plusieurs nouveaux projets de loi qui semblent restreindre la liberté d'expression au-delà de ce qu'autorise la Convention européenne des droits de l'homme. Il s'agit notamment de lois interdisant la publication de « fausses informations » ou d'« informations trompeuses » en Fédération de Russie, en Grèce et en Turquie<sup>120</sup>, d'un projet de loi bulgare demandant aux médias recevant

108. *Dareskizb Ltd c. Arménie*, 21 septembre 2021, requête n° 61737/08.

109. *Flux (n° 2) c. Moldova*, 3 juillet 2007, requête n° 31001/03, et *Ungvary et Irodalom Kft. c. Hongrie*, 3 décembre 2013, requête n° 64520/10.

110. *Uj c. Hongrie*, 19 juillet 2011, requête n° 23954/10.

111. *Tête c. France*, 26 mars 2020, requête n° 59636/16.

112. *Myrskyy c. Ukraine*, 20 mai 2010, requête n° 7877/03.

113. Voir <https://fom.coe.int/fr/alerte>, par exemple l'alerte n° 190/2021, [Le site d'information croate Index.hr et ses journalistes face à 65 procès](#), 27 septembre 2021.

114. Comme mentionné par la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe : [Il est temps d'agir contre les « SLAPP »](#), 27 octobre 2020.

115. Par exemple, l'alerte n° 272/2022, [Des médias poursuivis en diffamation par un fonds de dotation du Kazakhstan](#), 29 septembre 2022, concernant des poursuites judiciaires à l'encontre de plusieurs médias pour leurs reportages sur des entreprises en lien avec l'ancien Président du Kazakhstan.

116. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, [Il est temps d'agir contre les « SLAPP »](#), 27 octobre 2020 ; [Tendances actuelles des menaces à la liberté d'expression : interférence avec la couverture d'événements publics, interdictions de diffusion et poursuites stratégiques](#), SG/Inf(2021)36, 2021.

117. Des affaires concrètes de poursuites-bâillons et des initiatives pour les contrer à l'échelle européenne et nationale ont été examinées lors de la [Conférence européenne contre les poursuites-bâillons 2022](#) organisée par le Centre européen pour la liberté de la presse et des médias et la Coalition contre les SLAPP en Europe, avec le soutien du Conseil de l'Europe.

118. À Malte, la société civile a protesté contre l'absence de consultation lors du processus de réforme législative : alerte n° 275/2022, [Des organisations de défense de la liberté des médias s'inquiètent de l'adoption d'une législation anti-ASPAP sans examen adéquat](#), 7 octobre 2022.

119. *OOO Memo c. Russie*, 15 juin 2022, requête n° 2840/10.

120. Alerte n° 243/2021, [Une nouvelle loi contre la désinformation menace la liberté de la presse](#) (Grèce), 23 décembre 2021 ; alerte n° 82/2022, [Une proposition de loi criminalisant les « fausses informations » sur les forces armées russes sera introduite à la Douma d'État](#) (Fédération de Russie), 3 mars 2022 ; alerte n° 181/2022, [Une proposition de loi incrimine les « informations trompeuses » et renforce le contrôle en ligne](#) (Turquie), 2 juin 2022.

des financements de l'étranger de s'enregistrer en tant qu'« agents étrangers » et d'un projet de loi polonais visant à interdire la propriété non européenne de médias, qui n'a finalement pas été adopté<sup>121</sup>, ainsi que d'un projet de loi sur la sécurité nationale au Royaume-Uni<sup>122</sup>. En Hongrie, les lois d'urgence introduites pendant la pandémie de covid-19 érigeant le « catastrophisme » en infraction pénale sont devenues permanentes<sup>123</sup>, et en Ukraine, un projet de loi étendant les pouvoirs de l'autorité nationale de régulation des médias à la régulation des organes de presse en ligne et papier et lui permettant de révoquer les licences de médias et de bloquer temporairement certains médias sans décision de justice<sup>124</sup> a finalement été adopté avec plusieurs amendements jugés globalement conformes aux normes du Conseil de l'Europe<sup>125</sup>. Certains projets de loi qui menaçaient de restreindre la liberté d'expression ont été mis de côté : en Albanie, le train de réformes législatives « anti-diffamation » qui était à l'étude depuis plusieurs années a été retiré de l'ordre du jour du parlement en octobre 2022<sup>126</sup>.

■ Il convient de saluer plusieurs évolutions législatives positives. De nombreux pays en Europe ont pris des mesures visant à renforcer ou à introduire des lois pour protéger les lanceurs d'alerte<sup>127</sup>, une nouvelle loi pour un gouvernement ouvert a été adoptée aux Pays-Bas, une réforme législative sur l'accès à l'information a été promulguée en Lituanie, et des mesures ont été prises en Autriche, au Danemark et en Finlande pour réformer les lois sur l'accès à l'information existantes en vue d'améliorer la transparence<sup>128</sup>. La Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics est entrée en vigueur en Albanie, en Arménie et en Islande, et le Groupe Accès à l'information du Conseil de l'Europe, composé d'experts indépendants et chargé de suivre la mise en œuvre de la convention, a tenu sa première réunion<sup>129</sup>. Dans plusieurs pays, des obstacles à la mise en œuvre des lois sur l'accès à l'information subsistent : en Croatie, les délais et refus récurrents nécessitant l'intervention du commissaire à l'information sont préoccupants ; en Pologne, les restrictions de l'accès à l'information et l'action en justice engagée devant la Cour suprême pour limiter la mise en œuvre de la loi sur l'accès à l'information génèrent des inquiétudes ; et en Belgique flamande, une nouvelle loi limite l'accès aux documents concernant les « communications internes » et la Commission fédérale d'accès aux documents administratifs a cessé ces activités<sup>130</sup>.

■ L'utilisation de mesures de surveillance pour cibler les journalistes est un sujet de préoccupation dans toute l'Europe. Des reportages d'investigation ont révélé l'utilisation de logiciels espions pour surveiller des journalistes, des militants et des responsables politiques dans plusieurs pays ; aux Pays-Bas, il est apparu qu'une journaliste avait été espionnée par le service de sécurité pendant près de 35 ans<sup>131</sup>. En Allemagne, une loi élargissant le recours à la surveillance et supprimant la protection spéciale des journalistes a été adoptée<sup>132</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme a rendu deux arrêts importants sur la surveillance de masse, c'est-à-dire l'interception de millions de communications électroniques pour y rechercher des indices d'activités

121. Alerte n° 306/2022, [Une proposition de loi sur les « agents étrangers » suscite des inquiétudes pour la liberté des médias](#) (Bulgarie), 23 novembre 2022 ; alerte n° 143/2021, [Un projet de loi vise à interdire la propriété non européenne de médias](#) (Pologne), 14 juillet 2021.

122. Alerte n° 301/2022, [Les organisations de défense de la liberté de la presse s'inquiètent du projet de loi sur la sécurité nationale](#) (Royaume-Uni), 17 novembre 2022.

123. Commissaire aux droits de l'homme, [Mémorandum sur la liberté d'expression et la liberté des médias en Hongrie](#), 30 mars 2021.

124. Alerte n° 232/2022, [Un projet de loi renforce le contrôle des médias en ligne](#) (Ukraine).

125. [Avis de la Direction générale Droits de l'homme et État de droit, de la Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité et du Service de la société de l'information sur la loi ukrainienne « sur les médias » \(24 février 2023\)](#), préparé sur la base du travail des expertes du Conseil de l'Europe Eve Salomon et Tanja Kerševan.

126. Alerte n° 87/2019, [Un nouveau paquet de réformes législatives « anti-diffamation » menace la liberté des médias en ligne](#) (Albanie), 29 juillet 2019.

127. Directive 2019/1937 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, 26 novembre 2019. Consulter <https://www.whistleblowingmonitor.eu/> pour voir le statut de sa mise en œuvre.

128. Autriche, [train de réformes législatives sur la liberté d'information](#) (révision du projet de loi en cours), 2021 ; Danemark, [Résolution parlementaire V64 sur la loi sur l'accès aux dossiers de l'administration publique](#), 1<sup>er</sup> avril 2022 ; Finlande, [Groupe de travail du ministère de la Justice sur la réforme législative](#) (Julkisuuslain ajantasaistaminen), 2021 ; Lituanie, [loi n° XIV-867](#), 23 décembre 2021 ; et Pays-Bas, [Loi pour un gouvernement ouvert](#), 2022.

129. [Groupe Accès à l'information du Conseil de l'Europe](#), 1<sup>re</sup> réunion, 16-17 novembre 2022.

130. Comme indiqué dans les [Rapports sur l'État de droit de l'Union européenne pour 2021 et 2022](#), COM/2021/700 final, 20 juillet 2021 et COM(2022) 500 final, 13 juillet 2022. Voir aussi l'alerte n° 203/2022, [La loi sur l'accès à l'information publique contestée en justice](#) (Pologne), 28 juin 2022.

131. Alerte n° 252/2022, [La journaliste néerlandaise Stella Braam surveillée pendant près de 35 ans](#), 6 septembre 2022. Autres alertes : alerte n° 147/2021, [Des journalistes surveillés par le logiciel espion Pegasus](#) (Hongrie), 26 juillet 2021 ; alerte n° 154/2022, [Plusieurs journalistes surveillés par le logiciel espion Pegasus](#) (Espagne), 5 mai 2022 ; alerte n° 148/2021, [Des journalistes surveillés par le logiciel espion Pegasus](#) (Azerbaïdjan), 26 juillet 2021 ; alerte n° 297/2022, [Nombreux journalistes et propriétaires de médias grecs apparemment ciblés par le logiciel espion Predator](#), 10 novembre 2022.

132. Alerte n° 122/2021, [Une loi allemande accroît les pouvoirs de surveillance et de piratage du gouvernement et supprime la protection des journalistes](#), 17 juin 2021.

illicites<sup>133</sup>. La Cour a conclu qu'une telle surveillance constituait une violation du droit au respect de la vie privée et portait également atteinte à la confidentialité des sources journalistiques. Le Service de la société de l'information du Conseil de l'Europe a publié un rapport sur le logiciel espion Pegasus et ses conséquences sur les droits humains<sup>134</sup>, et l'Assemblée parlementaire travaille sur un rapport sur l'utilisation de Pegasus et la surveillance secrète opérée par l'État<sup>135</sup>.

## PROTECTION DES JOURNALISTES ET DES AUTRES PERSONNES QUI S'EXPRIMENT

La tolérance et l'ouverture d'esprit sont la marque d'une société démocratique, et toutes les personnes qui s'expriment sur des questions d'intérêt public devraient pouvoir le faire sans craindre de répercussions – même si d'autres membres de la société ne partagent pas leurs points de vue, idées et opinions. Les journalistes devraient pouvoir rendre compte en sécurité, sans faire l'objet de menaces ou de harcèlement. Les discours anti-médias n'ont pas de place dans une société démocratique et toute violence ou insulte à l'encontre de journalistes, hors ligne ou en ligne, doit être condamnée par les responsables politiques. Toute personne qui est menacée pour s'être exprimée doit bénéficier d'une protection si elle en a besoin, et les personnes qui disposent d'informations sur des questions d'intérêt public doivent pouvoir communiquer avec les journalistes de manière sûre et confidentielle.

### Critères de mesure

- ▶ Il n'y a pas de meurtres, d'agressions physiques, de disparitions ou d'autres formes de violence contre des journalistes, des blogueurs, des artistes, des responsables politiques ou d'autres personnes qui usent de leur droit à la liberté d'expression pour s'exprimer sur des questions d'intérêt public.
- ▶ Il n'y a pas d'impunité pour les crimes commis contre ceux qui s'expriment sur des questions d'intérêt public. Il existe un cadre juridique efficace comprenant des dispositions de droit pénal relatives à la protection de l'intégrité physique et morale de la personne, et des enquêtes indépendantes, rapides et efficaces sont menées sur tous les crimes commis contre ceux qui s'expriment ouvertement.
- ▶ Les dirigeants politiques et les responsables publics entretiennent des relations positives avec les médias et ne dénigrent pas les journalistes ou autres personnes qui s'expriment. Les autorités condamnent promptement les actes d'intimidation verbale ou la rhétorique préjudiciable visant les journalistes et d'autres personnes qui s'expriment dans le discours politique.
- ▶ Tous ceux qui sont menacés dans l'exercice de leur droit à la liberté d'expression bénéficient d'une protection adéquate lorsqu'ils en font la demande.
- ▶ Il n'y a pas d'arrestations, de détentions, d'emprisonnement ou de harcèlement de journalistes au motif qu'ils auraient formulé des critiques. Il n'y a pas de poursuites, de sanctions, d'inspections sélectives ou d'autres formes d'ingérences arbitraires visant des journalistes et d'autres professionnels des médias ou d'autres personnes qui s'expriment sur des questions d'intérêt public et/ou jouent un rôle de surveillance, et ils ne font pas non plus l'objet d'une surveillance de l'État lorsqu'ils exercent leur droit à la liberté d'expression.
- ▶ Il n'y a pas de représailles contre les lanceurs d'alerte qui, de bonne foi et en dernier recours, fournissent des informations au public, par exemple à un journaliste, sur des questions d'intérêt public.
- ▶ Les journalistes et les autres professionnels des médias ne sont pas contraints de révéler leurs sources confidentielles sauf sur demande d'une autorité indépendante, lorsque l'intérêt légitime à la divulgation l'emporte clairement sur l'intérêt à garder cette information secrète et lorsqu'il n'y a pas d'alternative.

133. *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni* (Grande Chambre), 25 mai 2021, requêtes nos 58170/13, 62322/14 et 24960/15 ; *Centrum för rättvisa c. Suède* (Grande Chambre), 25 mai 2021, requête n° 35252/08.

134. Kaldani T. et Prokopets Z. (juin 2022), «Le logiciel espion Pegasus et ses répercussions sur les droits de l'homme», DGI(2022)04, Conseil de l'Europe, Strasbourg.

135. *Proposition de recommandation, Le logiciel espion Pegasus et autres types de logiciels similaires et la surveillance secrète opérée par l'État*, 21 septembre 2021. Une *Note introductive* a été publiée en avril 2022.

## Constatations

■ En 2021, six journalistes ont perdu la vie alors qu'ils faisaient leur travail, tandis que, en 2022, 13 journalistes ont été tués<sup>136</sup>. Il s'agit du nombre de journalistes tués en Europe le plus élevé sur une période de deux ans depuis 2015, date à laquelle la Plateforme pour la sécurité des journalistes a commencé à enregistrer ces données.

■ Les rapports annuels consécutifs de la Secrétaire Générale expriment des préoccupations concernant les meurtres de journalistes, et alertent particulièrement sur l'impunité qui prévaut dans presque toutes ces affaires et sur la nécessité que les États prennent des mesures efficaces pour protéger les journalistes et traduire les responsables en justice. Lors de la Conférence des ministres responsables de l'information et de la société des médias de 2021, les ministres ont adopté une résolution sur la sécurité des journalistes<sup>137</sup> affirmant que « [l']impunité prévalente – propice à de nouvelles menaces et attaques contre les journalistes – demeure la préoccupation majeure... [l]es États membres du Conseil de l'Europe manquent trop souvent à leur obligation de conduire rapidement des enquêtes et des poursuites efficaces sur ces crimes et ne parviennent pas à traduire les responsables en justice ».

■ Bien que les ministres se soient engagés à résoudre cette question en priorité, et que la Cour ait réitéré qu'il était du devoir des États d'initier des enquêtes efficaces sur les meurtres de journalistes<sup>138</sup>, la Plateforme pour la sécurité des journalistes continue de recenser 26 affaires de meurtres de journalistes non résolues. La plupart de ces affaires remontent à de nombreuses années, et les enquêtes ont peu progressé<sup>139</sup>. En 2021 et 2022, il y a eu peu de condamnations : lors d'un nouveau procès, le verdict de culpabilité des assassins du journaliste serbe Slavko Ćuruvija a été confirmé, le commanditaire présumé du meurtre du journaliste slovaque Ján Kuciak a été renvoyé devant la justice, et trois des personnes accusées du meurtre de Daphne Caruana Galizia ont plaidé coupables (le procès du commanditaire présumé n'a pas encore commencé)<sup>140</sup>.

■ En 2021 et 2022, le nombre d'alertes annuel enregistré sur la plateforme a été le plus élevé depuis 2015, date à laquelle le recueil de données relatives à la sécurité a commencé. Les incidents signalés ont augmenté dans toutes les catégories : le nombre d'agressions physiques a plus que doublé en 2022 par rapport à 2019 (passant de 33 à 74), tout comme les incidents de harcèlement et d'intimidation (passant de 43 à 94). Par ailleurs, la catégorie « autres actes » a augmenté de 67 % sur la même période (passant de 48 à 80). Les incidents comprenaient notamment des menaces de mort, des passages à tabac de journalistes, des bombes incendiaires et des menaces à l'encontre des familles<sup>141</sup>. Il y a eu des attaques par déni de service ciblant des sites web de médias et des attaques en ligne à l'encontre de journalistes. Les adresses et d'autres informations privées de certains d'entre eux ont été publiées en ligne, entraînant des agressions physiques<sup>142</sup>. Les femmes journalistes ont été particulièrement exposées aux violences fondées sur le genre en ligne, comme souligné par la

136. En 2021, Giorgos Karaivaz, un journaliste grec spécialiste de l'actualité criminelle, a été abattu par deux hommes devant son domicile ; l'animateur de radio Hazım Özsü a été abattu par un homme qui n'avait pas apprécié ses commentaires ; le journaliste géorgien Aleksandre Lashkarava est mort après avoir été agressé par des manifestants anti-LGBTI ; le journaliste néerlandais Peter R. de Vries a été tué par balle alors qu'il quittait un studio de télévision ; et les journalistes azerbaïdjanais Maharram Ibrahimov et Siraj Abishov ont été tués lorsque leur véhicule a sauté sur une mine. En 2022, Brent Renaud, Frédéric Leclerc-Imhoff, Ihor Hudenko, Maks Levin, Mantas Kvedaravičius, Oksana Baulina, Oleksandra Kuvshynova, Pierre Zakrzewski, Roman Nezhyborets, Yevgeny Bal, Yevheniy Sakun et Zoreslav Zamoysky ont tous été tués alors qu'ils couvraient la guerre en Ukraine ; par ailleurs, Güngör Arslan a été tué par balles à son bureau en Turquie : voir les alertes correspondantes sur la [Plateforme pour la sécurité des journalistes](#).

137. Conférence des ministres responsables de l'information et de la société des médias, [Résolution sur la sécurité des journalistes](#), 11 juin 2021.

138. Par exemple, *Estemirova c. Russie*, 31 août 2021, requête n° 42705/11 ; *Tagiyeva c. Azerbaïdjan*, 7 juillet 2022, requête n° 72611/14.

139. Pour plus d'informations, voir <https://human-rights-channel.coe.int/end-impunity-for-crimes-against-journalists-fr.html>.

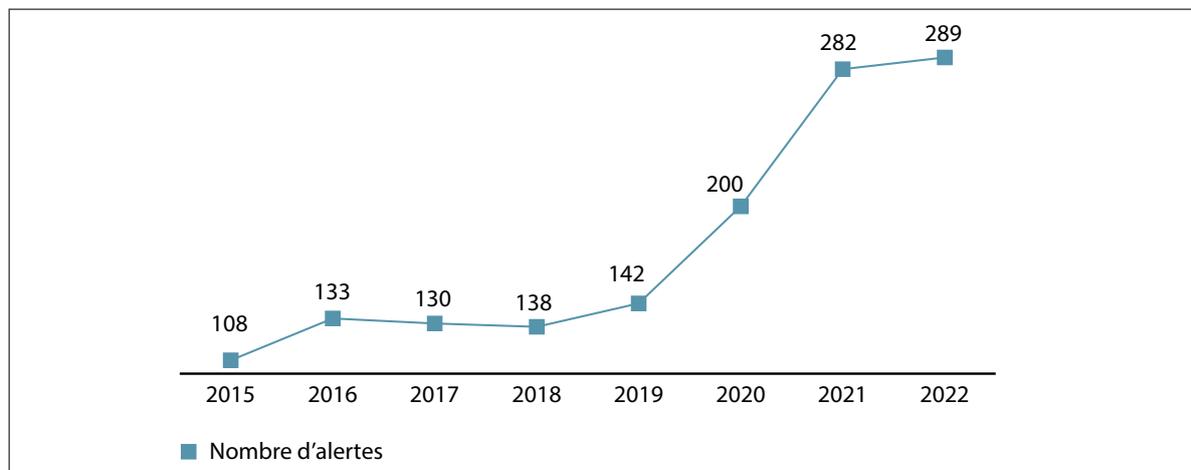
140. Alerte n° 120/2017, [La journaliste d'investigation Daphne Caruana Galizia tuée dans l'explosion d'une voiture piégée](#), mise à jour du 17 octobre 2022 ; alerte n° 18/2018, [Le journaliste slovaque d'investigation Ján Kuciak tué à son domicile](#), mise à jour du 16 juin 2021 ; concernant le nouveau procès des assassins de Slavko Ćuruvija, voir le [Rapport annuel des organisations partenaires de la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes](#), avril 2022.

141. Par exemple, alerte n° 323/2022, [Le journaliste turc Halil Tekin attaqué en reportage](#), 15 décembre 2022 ; alerte n° 287/2022, [Le journaliste Zoran Bozinovski violemment attaqué et battu devant son domicile](#) (Macédoine du Nord), 27 octobre 2022 ; alerte n° 128/2022, [Le journaliste russe Dmitry Muratov attaqué à la peinture](#), 8 avril 2022 ; alerte n° 29/2021, [La chaîne de télévision Action 24 attaquée par jets de pierre, de peinture et de cocktail Molotov](#) (Grèce), 25 février 2021 ; alerte n° 160/2021, [Des cocktails Molotov lancés dans la maison du journaliste Willem Groeneveld](#) (Pays-Bas), 19 août 2021.

142. Par exemple, alerte n° 216/2022, [Doxing et menaces de mort contre le chroniqueur Marcel van Roosmalen](#) (Pays-Bas), 12 juillet 2022 ; alerte n° 284/2022, [Daily Sabah révèle la localisation de journalistes exilés](#) (Turquie), 26 octobre 2022 ; alerte n° 27/2021, [Une chaîne anonyme de Telegram publie des informations financières de la journaliste russe Elena Solovyova](#), 18 février 2021.

Commissaire aux droits de l'homme ainsi que dans la résolution ministérielle sur la sécurité des journalistes de juin 2021<sup>143</sup>. Les menaces de viol restent étonnamment courantes<sup>144</sup>.

### Nombre d'alertes sur la Plateforme pour la sécurité des journalistes, 2015-2022



La forte augmentation du nombre d'alertes depuis 2019 est extrêmement préoccupante. Une analyse plus approfondie de ces chiffres montre une détérioration de la sécurité dans des pays de toute l'Europe : de 2019 à 2022, le nombre de pays n'ayant enregistré aucune alerte a chuté, passant de 22 à 9. En 2022, le nombre total d'alertes a augmenté dans 28 pays, et a diminué dans huit pays uniquement. En 2022, 12 pays ont enregistré 10 alertes ou plus ou bien une situation d'impunité pour meurtre, alors qu'ils étaient seulement sept en 2019. Cette augmentation confirme que la violence contre les journalistes se répand rapidement en Europe.

Pour promouvoir une culture de la sécurité des journalistes et des autres personnes qui s'expriment sur des sujets d'intérêt public, le respect de l'État de droit est essentiel. Le fait que les arrêts de la Cour n'aient souvent pas été exécutés en temps voulu est préoccupant : en effet, en janvier 2023, un total de 344 arrêts relatifs à la liberté d'expression était en attente d'exécution, dont 100 environ depuis cinq ans ou plus<sup>145</sup>.

L'urgence d'élaborer des plans d'action nationaux pour la sécurité des journalistes et de prendre des mesures de suivi décisives ne saurait être plus claire, et il convient de saluer les mesures prises en ce sens par plusieurs États en 2021 et 2022. Le Danemark et le Royaume-Uni ont publié leurs premiers plans d'action pour la protection des journalistes<sup>146</sup> ; le protocole néerlandais de sécurité de la presse « PersVeilig » a été révisé et, face au nombre croissant d'incidents, des suggestions d'amélioration ont été formulées<sup>147</sup> ; le Danemark, la Finlande et le Monténégro ont renforcé leurs cadres de droit pénal pour la protection des journalistes<sup>148</sup> ; enfin, des propositions de réformes législatives ont été présentées à Chypre et en Suède<sup>149</sup>. En Autriche et en France, des mesures ont été prises pour améliorer la sécurité des journalistes pendant les manifestations, et en Allemagne, des discussions visant à améliorer la relation entre les médias et la police sont en cours<sup>150</sup>. Dans

143. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Lutter contre la violence à l'égard des femmes à l'ère numérique en utilisant la Convention d'Istanbul*, 24 novembre 2021 ; Conférence des ministres responsables de l'information et de la société des médias, *Résolution sur la sécurité des journalistes*, 11 juin 2021.

144. Par exemple, alerte n° 61/2022, *La journaliste belge Samira Atillah victime de menaces de mort et de harcèlement sexuel*, 4 février 2022 ; alerte n° 8/2022, *Une journaliste turque victime de harcèlement et de menaces en ligne après avoir publié une déclaration sur la couverture éthique d'informations sur les réfugiés*, 31 décembre 2021 ; alerte 169/2021, *Des menaces de mort adressées aux journalistes de Južne Vesti (Serbie)*, 14 janvier 2021.

145. Selon les statistiques du Service de l'exécution des arrêts (<https://hudoc.exec.coe.int>).

146. *Plan d'action danois pour la sécurité des journalistes*, 13 juin 2022 ; *Plan d'action du Royaume-Uni pour la sécurité des journalistes*, 9 mars 2021.

147. Voir <https://www.persveilignl/>.

148. Danemark : loi n° 2601/2021, 28 décembre 2021 ; Finlande : loi n° 698/2021, 29 juin 2021 ; Monténégro : *Le Parlement du Monténégro adopte à l'unanimité des amendements au Code pénal qui renforcent la protection des journalistes dans le droit pénal*, 29 décembre 2021.

149. Chypre : comme indiqué dans le *Chapitre sur l'État de droit à Chypre*, 13 juillet 2022 ; Suède : *Rapport de l'enquête sur le renforcement de la protection apportée par le droit pénal à certaines professions utiles à la société*, janvier 2022.

150. Autriche : ministère de l'Intérieur, *La police met en place des agents chargés du contact avec les médias lors des manifestations*, 29 janvier 2021 ; France : ministère de l'Intérieur, *Mise à jour du schéma national du maintien de l'ordre (SNMO)*, 16 décembre 2021 (conformément aux recommandations de la commission Delarue, *Rapport de la commission indépendante sur les relations entre la presse et les forces de l'ordre*, 2 avril 2021) ; Autriche : Conférence des ministres de l'Intérieur, *Protection de la liberté de la presse, en particulier lors des rassemblements*, juin 2021.

plusieurs pays, notamment en Grèce, en Lituanie, à Malte, au Monténégro et en Suisse, des groupes de travail et des commissions œuvrent à la formulation de recommandations pour améliorer la sécurité des journalistes<sup>151</sup>.

■ Ces progrès sont louables, toutefois, les bonnes pratiques doivent se propager sur tout le continent. Dans la résolution ministérielle de juin 2021 sur la sécurité des journalistes, les ministres ont invité le Conseil de l'Europe à « mener une campagne globale, au niveau européen, pour promouvoir la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, et soutenir les campagnes correspondantes au niveau national ». Une campagne sur cinq ans est en cours d'élaboration afin de soutenir les initiatives visant à créer un environnement médiatique plus sûr, indépendant et pluraliste. L'objectif est que les États membres s'approprient la campagne et la transposent conformément à leurs besoins et contextes respectifs. Ils doivent avant tout prendre des mesures afin de mettre en place des plans/mécanismes nationaux pour la sécurité des journalistes.

■ Les problèmes de sécurité sont également une priorité de l'Union européenne ; en 2021, la Commission européenne a publié une recommandation visant à renforcer la protection des journalistes et des autres professionnels des médias<sup>152</sup>.

■ En janvier 2023, la Plateforme pour la sécurité des journalistes recensait 93 journalistes en détention, contre 64 fin 2021, et le nombre total d'alertes signalant de nouveaux incidents de détention et d'emprisonnement est passé de 41 sur la période 2019-2020 à 73 sur la période 2021-2022. Des journalistes et des professionnels des médias ont été placés en détention dans sept pays, dont 53 en Türkiye, 19 en Fédération de Russie et 14 dans les territoires d'Ukraine occupés par la Russie, 4 en Azerbaïdjan et 1 en Géorgie, 1 en Pologne et 1 au Royaume-Uni. Plusieurs journalistes ont été arrêtés pour des soupçons d'implication dans des activités terroristes<sup>153</sup>. En avril 2021, la Cour a conclu dans l'une de ces affaires qu'il n'y avait aucun « soupçon raisonnable » d'une quelconque infraction, entraînant la libération du journaliste<sup>154</sup>. D'autres journalistes ont été détenus ou condamnés pour « insultes » à des responsables politiques de haut niveau, notamment le Président<sup>155</sup>, bien que la Cour ait estimé que cette infraction est contraire à l'esprit de la Convention<sup>156</sup>. La Commissaire aux droits de l'homme a appelé le Gouvernement du Royaume-Uni à ne pas extraditer Julian Assange vers les États-Unis d'Amérique<sup>157</sup>.

■ Les manifestations ont souvent donné lieu à des explosions de violence, et les journalistes qui les couvrent se sont exposés à des risques réels, y compris dans certains cas à des violences policières : des journalistes couvrant des manifestations ont été visés par des tirs en Espagne et en Martinique<sup>158</sup>. Ce type d'incidents a poussé la Secrétaire Générale et la Commissaire aux droits de l'homme à appeler à une plus grande protection des journalistes pendant les manifestations<sup>159</sup>. Il y a eu moins d'incidents en 2022 qu'en 2021<sup>160</sup>.

151. Grèce : protocole d'accord interministériel sur la protection, la sécurité et le renforcement des moyens d'action des journalistes et des autres professionnels des médias, 23 mai 2022 ; Monténégro : Commission de suivi des actions des autorités compétentes dans l'instruction des affaires de menaces de violence envers des journalistes, d'assassinats de journalistes et de dégradation de biens appartenant à des médias ; Malte : Comité d'experts sur les médias, créé le 11 janvier 2022 dans le cadre du suivi des recommandations de l'enquête publique sur l'assassinat de Daphne Caruana Galizia (voir l'alerte n° 275/2022 concernant les inquiétudes de la société civile) ; Lituanie : groupe de travail du ministère de la Culture pour coordonner la préparation d'un plan d'action sur la sécurité des journalistes ; Suisse : groupe de travail sur l'élaboration d'un plan d'action national, dirigé par l'Office fédéral suisse de la communication (d'après les informations communiquées au Conseil de l'Europe).

152. Commission européenne, [Recommandation sur la protection, la sécurité et le renforcement des moyens d'action des journalistes](#), 16 septembre 2021.

153. Au total 16 alertes au 31 décembre 2022. Voir par exemple : alerte n° 266/2022, [La journaliste turque Hatice Şahin condamnée à 6 ans et 3 mois de prison pour terrorisme](#) (Türkiye), 21 septembre 2022 ; alerte n° 51/2022, [Le journaliste citoyen Amet Suleymanov condamné à 12 ans de prison pour terrorisme](#) (Ukraine), 31 décembre 2021 ; alerte n° 102/2022, [Le journaliste Martin Banks arrêté et interrogé, des équipements saisis](#) (Royaume-Uni), 25 mars 2022.

154. [Ahmet Hüsrev Altan c. Turquie](#), 13 avril 2021, requête n° 13252/17.

155. Six alertes au total au 31 décembre 2022. Voir par exemple : alerte n° 135/2021, [Le journaliste turc Hakkı Boltan condamné à 2 ans et 17 jours de prison pour avoir insulté le Président et le Premier ministre](#), 2 juillet 2021 ; alerte n° 48/2022, [La journaliste turque Sedef Kabaş arrêlée et accusée d'insulte au président](#), 25 janvier 2022.

156. [Vedat Şorli c. Turquie](#), 19 octobre 2021, requête n° 42048/19.

157. La Commissaire appelle le Gouvernement britannique à ne pas extraditer Julian Assange, 18 mai 2022.

158. Par exemple : alerte n° 205/2022, [Trois photojournalistes placés en détention et plusieurs reporters agressés par la police alors qu'ils couvraient la parade des fiertés d'Istanbul](#) (Türkiye), 29 juin 2022 ; alerte n° 176/2022, [La journaliste Buse Söğütü agressée et arrêlée par la police](#) (Türkiye), 25 mai 2022 ; alerte n° 223/2021, [Des journalistes visés par des tirs à balles réelles en Martinique](#) (France), 26 novembre 2021 ; alerte n° 28/2022, [Des journalistes serbes intimidés par la police à l'approche de manifestations](#), 31 décembre 2021 ; alerte n° 25/2021, [Le photojournaliste Joan Gálvez visé par un tir de munition détonante de la police anti-émeute catalane](#) (Espagne), 17 février 2021.

159. La Commissaire aux droits de l'homme a exprimé de fortes inquiétudes à ce sujet lors de la Journée mondiale de la liberté de la presse : [Les journalistes qui couvrent des rassemblements publics doivent être protégés](#), 30 avril 2021. La Secrétaire Générale a exprimé une inquiétude similaire dans son rapport, [Tendances actuelles des menaces à la liberté d'expression : interférence avec la couverture d'événements publics, interdictions de diffusion et poursuites stratégiques](#), 22 novembre 2021.

160. Le nombre d'alertes portant sur des incidents lors de manifestations a chuté, passant de 41 en 2021 à 21 en 2022.

■ Bien que la résolution ministérielle susmentionnée sur la sécurité des journalistes condamne les discours agressifs et les campagnes de dénigrement des médias, en pratique, ce type d'incidents a augmenté. Des discours de haine à l'encontre des médias ont été signalés dans 27 pays en 2021 et 2022, parfois dirigés par de hauts responsables politiques et des personnalités publiques<sup>161</sup>. Ces discours négatifs contribuent fortement aux violences contre les journalistes, comme l'a confirmé la commission d'enquête qui a étudié les circonstances qui ont mené au meurtre de la journaliste d'investigation Daphne Caruana Galizia<sup>162</sup>. Même les institutions du Conseil de l'Europe ont été attaquées : après la publication d'un rapport critique sur la liberté des médias, le Premier ministre slovène de l'époque a tweeté que la Commissaire aux droits de l'homme faisait « partie d'un réseau de #fakenews »<sup>163</sup>. Comme l'a affirmé la Secrétaire Générale dans son rapport « La liberté d'expression politique : un impératif pour la démocratie »<sup>164</sup>, en raison du rôle important qu'ils jouent dans le débat démocratique, les responsables politiques ont la responsabilité de faire preuve de tolérance envers les critiques et de respecter les institutions démocratiques lorsqu'ils exercent leur droit à la liberté d'expression.

■ Par ailleurs, plusieurs signalements de journalistes contraints de révéler leurs sources ont été recensés en Europe, en violation apparente des normes européennes<sup>165</sup>. Dans l'affaire « Big Brother Watch » mentionnée plus haut, la Cour a jugé que les régimes de surveillance qui autorisent l'interception de masse mettent en péril le droit des journalistes à protéger leurs sources confidentielles<sup>166</sup>.

## UN ENVIRONNEMENT MÉDIATIQUE INDÉPENDANT ET PLURALISTE

■ La démocratie a besoin d'un environnement médiatique pluraliste pour fournir au public des reportages illustrant différents points de vue, et assurer ainsi le droit du public à recevoir des informations qui reflètent un large éventail d'opinions. Le pluralisme des médias nécessite une politique médiatique calibrée avec soin, adaptée aux réalités économiques et visant à promouvoir des médias durables. L'indépendance des médias et des organismes de régulation doit être fermement respectée. Tous les médias doivent pouvoir fonctionner sur un pied d'égalité, et aucun média ou conglomérat ne doit avoir d'avantages inéquitables par rapport aux autres.

### Critères de mesure

- ▶ Le public a accès à une variété suffisante de médias écrits, radiodiffusés ou en ligne, qui reflètent la diversité des opinions politiques et sociales, des intérêts et des groupes au sein de la société, notamment les communautés locales et les minorités, et des personnes qui ont des besoins spéciaux. Les partis politiques et les candidats ont un accès équitable et égal aux médias, et l'acquisition de médias par des acteurs politiques est strictement réglementée. La couverture des élections par les médias de radiodiffusion est équilibrée et impartiale.
- ▶ Des cadres réglementaires protègent l'indépendance éditoriale des médias vis-à-vis du gouvernement, des propriétaires de médias et des intérêts politiques ou commerciaux, et ils sont respectés dans la pratique. La presse écrite, les médias audiovisuels et les médias sur internet ne sont pas soumis à une censure directe ou indirecte.
- ▶ Il existe une réglementation efficace pour lutter contre la concentration des médias. Des autorités de l'État surveillent ce phénomène et peuvent prendre des mesures pour y remédier. Le public peut facilement s'informer sur la propriété des médias et l'influence exercée sur les médias par les acteurs économiques. Les médias et les plateformes identifient les contenus payants.

161. Voir par exemple : alerte n° 239/2021, *Le maire de Tbilissi, Kakha Kaladze, insulte la presse en public* (Géorgie), 22 décembre 2021 ; alerte n° 299/2022, *Un homme politique hongrois évoque la pendaison de la journaliste Boróka Parászka*, 9 novembre 2022 ; alerte n° 271/2022, *Le ministre des Finances dénigre le rédacteur en chef de Denník N, Matúš Kostolný, et les médias* (République slovaque), 27 septembre 2022 ; alerte n° 67/2021, *Le Premier ministre slovène accuse Nikolaus Neumeier, correspondant de l'ARD, de propagande nazie après qu'il l'ait critiqué*, 14 avril 2021 ; alerte n° 237/2021, *Le Premier ministre Nikol Pashinyan insulte publiquement la presse* (Arménie), 22 décembre 2021 ; alerte n° 78/2021, *Un député bulgare nouvellement élu plaisante sur le fait de couper des parties du corps d'un journaliste*, 23 avril 2021 ; alerte n° 89/2021, *Le président croate Milanovic a agressé verbalement des journalistes de HRT*, 11 mai 2021 ; alerte n° 185/2021, *Le Premier ministre tchèque Andrej Babiš fustige le journaliste d'investigation Jaroslav Kmenta*, 20 septembre 2021 ; alerte n° 16/2021, *La journaliste Nadine White calomniée par la ministre de l'égalité* (Royaume-Uni), 1<sup>er</sup> février 2021.

162. Commission d'enquête – Daphne Caruana Galizia, *Rapport de l'enquête publique* (en anglais uniquement), 29 juillet 2021.

163. Alerte n° 110/2021, *Le Premier ministre Janša tente de discréditer le rapport de la Commissaire aux droits de l'homme Dunja Mijatovic sur la liberté des médias en Slovénie*, 11 juin 2021.

164. *La liberté d'expression politique : un impératif pour la démocratie* (SG/Inf(2022)36).

165. Par exemple, alerte n° 127/2021, *Un tribunal ordonne à l'émission d'investigation « Report » de révéler ses sources* (Italie), 23 juin 2021 ; alerte n° 37/2022, *Le média français Street Press sommé de révéler une source*, 31 décembre 2021.

166. *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni* (Grande Chambre), 25 mai 2021, requêtes n°s 58170/13, 62322/14 et 24960/15.

- ▶ L'environnement opérationnel des médias indépendants et communautaires est favorable. Tous les types de médias (médias de service public, médias privés et communautaires) ont un accès équitable et identique aux canaux de distribution techniques et commerciaux et aux réseaux de communication électronique, ainsi qu'aux marchés publicitaires publics, aux subventions publiques et aux autres systèmes de financement. Ils sont encouragés à mettre en place de nouveaux modèles commerciaux en s'appuyant notamment sur des régimes fiscaux et réglementaires favorables.
- ▶ Toutes les mesures de soutien public aux médias tiennent compte du rôle distinct et de la contribution au journalisme des différents acteurs médiatiques (médias de service public, médias privés et communautaires et journalistes indépendants). Les cadres nationaux prévoyant des mesures de soutien sont fondés sur des critères clairs, objectifs et transparents, et comprennent des garanties appropriées en vue de protéger l'indépendance éditoriale et l'autonomie opérationnelle de tous les médias.
- ▶ Les médias de service public jouissent d'une autonomie institutionnelle, d'un financement durable et de ressources techniques adéquates les protégeant contre toute ingérence politique ou économique. Ils jouent un rôle actif dans la promotion de la cohésion sociale et de l'intégration de la société, par des activités de diffusion dynamiques à l'intention des secteurs et groupes d'âge de la population, y compris les minorités et les personnes qui ont des besoins particuliers.
- ▶ Les journalistes ont des conditions de travail satisfaisantes et bénéficient de niveaux de rémunération et de protection sociale adéquats. Tous les créateurs de contenu, notamment les particuliers et les entreprises de médias, sont récompensés équitablement pour leur travail et le droit d'auteur est protégé contre les abus, notamment en ligne. L'État n'impose pas aux journalistes des obligations excessives pour pouvoir exercer leur métier. Les journalistes étrangers ne se voient pas refuser des visas d'entrée ou de travail au motif qu'ils pourraient écrire des articles ou faire des reportages critiques.

## Constatations

■ En 2021 et 2022, alors que les médias se remettaient de l'impact économique et financier de la pandémie de covid-19, le maintien d'un environnement médiatique pluraliste a constitué un véritable défi. De nombreux médias avaient déjà été fragilisés par l'environnement opérationnel difficile engendré par la transition numérique, au cours de laquelle des parts importantes des revenus publicitaires qui finançaient traditionnellement les médias ont été absorbées par les plateformes numériques et les moteurs de recherche. Alors que la pandémie perdurait en 2021, des fermetures de médias, des pertes d'emplois et des fusions ont été observées. De nombreux États ont mis en place des mesures de soutien, mais dans certains cas le caractère discriminatoire de l'attribution de cette aide a suscité des inquiétudes<sup>167</sup>. Bien que le marché mondial de la publicité ait repris, les revenus publicitaires sont restés concentrés sur les conglomérats mondiaux et les grandes entreprises; de nombreux médias de petite taille et médias indépendants ont continué à rencontrer des difficultés. Les modèles basés sur les abonnements ne sont viables que dans certains pays<sup>168</sup>. La crise du coût de la vie a fait craindre de nouvelles réductions, mais les nouveaux modèles commerciaux et d'autres innovations ont permis un certain optimisme<sup>169</sup>.

■ Reconnaisant que la pandémie a accéléré dans une large mesure les problèmes structurels préexistants, les ministres européens responsables des médias ont convenu de travailler avec le secteur des médias afin de promouvoir un écosystème médiatique pluraliste et indépendant et de renforcer la résilience des médias<sup>170</sup>. La Commission européenne a élaboré un Plan d'action pour les médias et l'audiovisuel afin de favoriser la reprise et la transformation du secteur<sup>171</sup>, et sa proposition de législation européenne sur la liberté des médias vise entre autres à protéger le pluralisme des médias et l'indépendance éditoriale et à garantir la diversité des médias en ligne et hors ligne<sup>172</sup>. Reconnaisant la nécessité de moderniser la gouvernance des médias et de la communication, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation [CM/Rec\(2022\)11](#), qui expose

167. Bleyer-Simon K. et Nenadić I. (2021), « [News Media Subsidies in the First Wave of the Covid-19 Pandemic – A European Perspective](#) » (en anglais uniquement), Institut universitaire européen, Florence. Voir également la [Résolution sur l'impact de la pandémie de covid-19 sur la liberté d'expression](#), paragraphe h, Conférence des ministres responsables de l'information et de la société des médias, 11 juin 2021.

168. Oxford Reuters Institute, [Digital News Report 2022](#), juin 2022 (en anglais uniquement).

169. Oxford Reuters Institute, [Overview and key findings of the 2022 Digital News Report](#), 15 juin 2022 (en anglais uniquement).

170. Conférence des ministres responsables de l'information et de la société des médias, [Résolution sur l'évolution de l'environnement des médias et de l'information](#) et [Résolution sur l'impact de la pandémie de covid-19 sur la liberté d'expression](#), 11 juin 2021.

171. Commission européenne, [Plan d'action pour les médias et l'audiovisuel : statut de mise en œuvre](#).

172. Commission européenne, [Législation européenne sur la liberté des médias : proposition de règlement et recommandation](#), 16 septembre 2022.

15 principes à respecter en matière de gouvernance. Ce texte invite à intégrer à la fois les médias et les plateformes dans les cadres de gouvernance de manière à garantir des conditions égales pour tous, définit les obligations incombant aux États et aux acteurs du secteur des médias pour prévenir les atteintes indues à la liberté d'expression et définit clairement les droits et responsabilités des parties prenantes publiques et privées.

■ En avril 2022, la Grande Chambre de la Cour a réitéré l'importance du pluralisme des médias pour la démocratie et l'obligation centrale de l'État de mettre en place un cadre législatif et administratif approprié pour garantir une diversité effective du contenu des programmes, qui reflète autant que possible la diversité des opinions dans la société<sup>173</sup>.

■ La nécessité d'agir pour protéger le pluralisme et l'indépendance des médias est confirmée par les tendances observées sur le terrain. Le Media Pluralism Monitor (Observatoire du pluralisme des médias), qui couvre 32 pays en Europe, signale les risques pesant sur le pluralisme des médias depuis des années. Son édition 2022 a confirmé cette tendance, et montre une concentration toujours plus grande du marché dans le secteur des médias traditionnels ainsi que le pouvoir croissant sur le marché d'un petit nombre d'intermédiaires numériques<sup>174</sup>. Elle recense quelques améliorations concernant la transparence de la propriété des médias, mais indique également que les ingérences politiques et commerciales restent très préoccupantes, notamment en ce qui concerne la gouvernance des médias publics, les financements et l'attribution des marchés publicitaires publics<sup>175</sup>.

■ Le rapport sur l'État de droit de l'Union européenne pour 2022 exprime des préoccupations concernant l'attribution des marchés publicitaires publics aux médias, ce qui soulève des inquiétudes concernant l'utilisation de fonds publics pour favoriser certains médias. Cependant, des progrès ont également été accomplis : des règles actualisées concernant la transparence de la publicité d'État ont été adoptées en Croatie, des lignes directrices ont été introduites à Chypre et à Malte, et le Gouvernement autrichien a annoncé qu'il allait revoir ses politiques et pratiques en matière de publicité d'État<sup>176</sup>.

■ Dans plusieurs pays, le pluralisme des médias a été menacé par l'interdiction de certains médias ou le refus de renouvellement de leur licence. En Hongrie, un média s'est vu refuser le renouvellement de sa licence, et un autre a été contraint de reparticiper à l'appel d'offres<sup>177</sup>. L'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Fédération de Russie est autant une guerre de l'information qu'une agression militaire. Dans ce contexte, l'Ukraine a interdit plusieurs chaînes et sites d'information avant le début de la guerre<sup>178</sup>, et, en Fédération de Russie, plusieurs médias d'information ont été contraints de cesser leurs activités après que la guerre a éclaté<sup>179</sup>. La chaîne de télévision russe indépendante Dozhd menait ses activités depuis l'exil en Lettonie jusqu'à ce qu'en décembre 2022 l'autorité nationale de régulation des médias révoque sa licence de diffusion<sup>180</sup> pour de multiples violations présumées des lois lettones représentant des menaces pour la sécurité nationale et l'ordre public. Dozhd TV a ensuite obtenu une licence de télédiffusion de cinq ans aux Pays-Bas<sup>181</sup>. En Pologne, le fait qu'aucune autorité publique ne soit chargée d'évaluer le marché des médias du point de vue du pluralisme et un projet de loi adopté par le parlement interdisant la propriété non européenne de médias ont suscité des inquiétudes<sup>182</sup>. Ce projet de loi a finalement fait l'objet d'un veto.

■ Les rapports de recherche publiés par l'Union européenne de radio-télévision montrent une forte corrélation entre la vigueur de la démocratie et la vigueur des médias de service public, mais font également état d'une baisse des financements<sup>183</sup>. Dans plusieurs pays, l'indépendance des médias de service public est

173. *NIT S.R.L. c. République de Moldova*, 5 avril 2022, requête n° 28470/12.

174. Institut universitaire européen, *MPM2022 Results*, juin 2022.

175. Les conséquences de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire *WM c. Luxembourg Business Registers* (affaire C-37/20, 22 novembre 2022), qui invalide une disposition de la législation de l'Union européenne exigeant la transparence sur les bénéficiaires effectifs des sociétés, restent à établir.

176. Commission européenne, *COM/2022/500*, 13 juillet 2022.

177. Alerte n° 173/2020, *La prolongation de la licence de la dernière station de radio indépendante de Hongrie rejetée par le Conseil des médias*, mise à jour le 25 juillet 2022 ; alerte n° 165/2022, *Le Conseil des médias refuse le renouvellement de la licence de Tilos Rádió* (Hongrie), mise à jour le 29 septembre 2022.

178. Alerte n° 161/2021, *Le site d'information ukrainien Strana.ua interdit*, 25 août 2021 ; alerte n° 21/2021, *Les chaînes de télévision 112 Ukraine, NewsOne et ZIK TV suspendues par décret présidentiel*, 5 février 2021.

179. Alerte n° 83/2022, *Ekho Moskvy et Dozhd TV cessent leurs activités*, 4 mars 2022.

180. Alerte n° 317/2022, *La licence de diffusion lettone de la chaîne russe Dozhd TV révoquée*, 9 décembre 2022, mise à jour le 24 janvier 2023.

181. Le Conseil de l'Europe prévoit d'élaborer un nouveau cadre de coopération avec la société civile russe et biélorusse respectivement, notamment pour donner la parole aux médias et aux journalistes de l'opposition de ces deux États, dont beaucoup sont en exil.

182. Alerte n° 205/2020, *Le rachat de Polska Press par Orlen menace le pluralisme des médias*, mise à jour le 7 novembre 2022 ; alerte n° 143/2021, *Un projet de loi vise à interdire la propriété non européenne de médias*, mise à jour le 30 décembre 2022 ; et *Lettre de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe*, 8 mars 2021.

183. Union européenne de radio-télévision, *L'utilité des médias de service public*, 25 novembre 2022 ; *Financement des médias de service public*, 18 mars 2022.

remise en cause. Les alertes publiées sur la Plateforme pour la sécurité des journalistes concernent la Lettonie, la République tchèque et l'Ukraine. Par ailleurs, dans son rapport 2022 sur l'État de droit, la Commission européenne a exprimé des inquiétudes concernant des pressions politiques et des ingérences dans la nomination de membres du conseil de surveillance, par exemple à Chypre, en Croatie, en Grèce, en Hongrie, à Malte, en Pologne, en Slovaquie et en Slovénie<sup>184</sup>. En Bosnie-Herzégovine, en France et en Slovénie, le financement des médias de service public est menacé<sup>185</sup>. Des évolutions positives ont également été observées, notamment un projet de grande envergure pour renforcer les normes européennes et promouvoir les bonnes pratiques, destiné aux organismes de radiodiffusion de service public dans les Balkans occidentaux<sup>186</sup>. Des études de cas de différents pays européens ont été présentées lors de la conférence de 2022 sur le thème « [Les médias de service public pour la démocratie](#) »<sup>187</sup>, montrant à la fois les problèmes éventuels et les résultats qui pourraient être obtenus si les normes étaient respectées et la mission des médias de service public était remplie<sup>188</sup>.

■ Un grand nombre de journalistes ont été licenciés en réponse à la contraction de l'environnement économique et financier, en particulier en 2021<sup>189</sup>, mais dans certains cas les licenciements étaient motivés par des raisons non financières. Par exemple, en Ukraine, tous les journalistes du *Kyiv Post* ont été licenciés sans préavis, en Pologne, un réalisateur d'une chaîne publique a été licencié pour avoir permis à une artiste de se produire avec un drapeau arc-en-ciel, et la présidente du Syndicat des journalistes croates a été menacée de licenciement par l'organisme de radiodiffusion nationale pour avoir parlé de harcèlement sexuel au sein de son personnel<sup>190</sup>.

## FIABILITÉ ET CONFIANCE DANS L'INFORMATION

■ La démocratie requiert un environnement médiatique qui soit non seulement libre, indépendant et pluraliste, mais qui favorise également un journalisme de qualité. C'est grâce à cela que le public reçoit des actualités et des informations fiables, qui lui permettent de faire des choix et de prendre des décisions de manière éclairée. En revanche, le manque de confiance et de fiabilité met en péril la prise de décisions éclairées, ce qui contribue à la polarisation de la société et affaiblit la démocratie. Par conséquent, le journalisme de qualité est un bien public et nécessite une protection et des investissements permanents.

■ La fiabilité et la confiance dans l'information occupent une place importante dans les instruments récents du Conseil de l'Europe. En 2021, deux notes d'orientation ont été adoptées concernant la prise de décisions automatique sur les plateformes numériques et de réseaux sociaux, l'une sur la modération des contenus et l'autre sur la hiérarchisation des contenus d'intérêt public en ligne. En 2022, le Comité des Ministres a adopté trois recommandations concernant le journalisme de qualité à l'ère du numérique, les principes de gouvernance des médias et de la communication et les effets des technologies numériques. Toutes trois visent en outre à améliorer la fiabilité de l'information provenant des médias d'information ainsi que d'autres sources, principalement en ligne<sup>191</sup>.

184. Alerte n° 58/2021, [Les pressions exercées sur la gouvernance de PSM menacent l'indépendance de la Télévision tchèque et portent atteinte à la liberté et au pluralisme des médias](#), 12 avril 2021 ; alerte n° 130/2022, [L'indépendance éditoriale et financière de Latvian Television sous pression](#), 11 avril 2022 ; alerte n° 113/2021, [L'indépendance du conseil de surveillance du diffuseur public menacée \(Ukraine\)](#), 11 juin 2021 ; ainsi que les rapports sur l'État de droit 2022 pour la Croatie, Chypre, la Grèce, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie.

185. Alerte n° 228/2022, [Le financement de l'audiovisuel public fragilisé \(France\)](#), 27 juillet 2022 ; alerte n° 62/2021, [L'Agence de presse slovène \(STA\) sous la pression financière du gouvernement](#), 13 avril 2021 ; alerte n° 111/2022, [Le radiodiffuseur BHRT risque la fermeture](#), 30 mars 2022.

186. Union européenne de radio-télévision (UER), [Un projet financé par l'UE soutient la réforme des médias de service public dans les Balkans occidentaux](#), 2022.

187. Lituanie, 22 novembre 2022, organisée par l'UER et le Conseil de l'Europe.

188. Les normes du Conseil de l'Europe concernant les médias de service public sont résumées dans le [Recueil](#) (en anglais uniquement) regroupant les recommandations du Comité des Ministres, les instruments de l'Assemblée parlementaire, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les avis de la Commission de Venise et d'autres ressources, telles que le rapport IRIS *Plus* de l'Observatoire européen de l'audiovisuel sur [la gouvernance et l'indépendance des médias de service public](#).

189. Reuters Institute, [Overview and key findings of the 2022 Digital News Report](#), 15 juin 2022 ; [Executive summary and key findings of the 2021 report](#) (en anglais uniquement), 23 juin 2021.

190. Alerte n° 221/2021, [Les journalistes du Kyiv Post licenciés collectivement](#), 22 novembre 2021 ; alerte n° 146/2021, [Le réalisateur des programmes de la TVP, Radosław Bielawski, licencié suite à l'exhibition d'un drapeau arc-en-ciel au cours d'une émission](#), 23 juillet 2021 ; alerte n° 40/2021, [Maja Sever, présidente du Syndicat des journalistes croates, menacée de licenciement](#), 15 mars 2021.

191. CDMSI Note d'orientation sur les meilleures pratiques en vue de la mise en place de cadres juridiques et procéduraux efficaces pour les mécanismes d'autorégulation et de corégulation de la modération de contenu et Note d'orientation sur la hiérarchisation des contenus d'intérêt public en ligne ; et Recommandations [CM/Rec\(2022\)4](#) sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère du numérique, [CM/Rec\(2022\)11](#) sur les principes de gouvernance des médias et de la communication et [CM/Rec\(2022\)13](#) sur les effets des technologies numériques sur la liberté d'expression.

## Critères de mesure

---

- ▶ Le journalisme de qualité, qui vise à fournir des informations d'intérêt public exactes et fiables et respecte les principes d'équité, d'indépendance, de transparence et de responsabilité, est considéré comme un bien public essentiel à la santé des démocraties.
- ▶ Les journalistes, notamment les journalistes indépendants, les parties prenantes des médias et les personnes qui s'engagent à produire un journalisme de qualité, ont accès à des possibilités de formation tout au long de la vie, qui leur permettent d'actualiser leurs compétences et leurs connaissances, plus précisément en ce qui concerne leurs obligations et leurs responsabilités dans l'environnement numérique. Des programmes de bourses et des mesures de soutien financier sont prévus à cet effet.
- ▶ L'engagement des médias en faveur de la vérification et du contrôle de la qualité est complété par des mécanismes effectifs d'autorégulation, tels que les médiateurs et les conseils des médias. Le public est informé qu'il existe des mécanismes de dépôt de plaintes permettant de signaler les contenus qui violent l'éthique journalistique. Les organes de régulation des médias sont pluralistes et représentatifs de l'ensemble de la société.
- ▶ Des mécanismes efficaces d'autorégulation ou de corégulation sont en place pour faire face aux risques liés à la prise de décisions algorithmique concernant les contenus en ligne, et pour répondre au problème de diffusion de contenus litigieux, préjudiciables et illégaux sur les plateformes numériques. La prise de décisions est transparente et respecte les droits de tous les utilisateurs. Les plateformes numériques veillent à ce qu'un contrôle indépendant soit assuré, ainsi que l'accès à des recours effectifs pour toutes les violations alléguées des droits humains.
- ▶ Des politiques éducatives sont en place pour améliorer l'éducation aux médias et à l'information dans tous les groupes d'âge. Les initiatives d'éducation aux médias favorisent les compétences cognitives, techniques et sociales qui permettent aux personnes de prendre des décisions éclairées et autonomes concernant leur utilisation des médias, d'accorder leur confiance à des sources d'information crédibles et de communiquer efficacement, y compris en créant et en publiant des contenus.

## Constatations

---

■ La confiance dans les médias est un sujet de préoccupation depuis des années. Pendant la pandémie de covid-19, le déclin de la confiance dans les médias semble s'être inversé. Les gens ont particulièrement fait confiance aux informations diffusées à la radio et à la télévision, notamment par les médias de service public, qui étaient généralement considérés parmi les plus fiables sauf dans un petit nombre de pays<sup>192</sup>. Cependant, d'après le rapport annuel sur la consommation d'informations du University of Oxford's Reuters Institute, la confiance dans les médias a baissé en 2022, annulant une partie de ces avancées<sup>193</sup>. Les raisons de cette baisse sont variées et incluent un nouveau phénomène d'« évitement des médias » : jusqu'à la moitié des répondants à une enquête européenne ont indiqué qu'ils évitaient les informations, car elles avaient une influence négative sur leur humeur<sup>194</sup>. Une étude sur la diversité et les médias qui couvrait plusieurs grands pays européens a constaté qu'il y avait peu de femmes et de personnes non blanches rédactrices en chef dans les médias, et que les jeunes, les femmes et les personnes prenant parti politiquement se sentaient souvent représentés de manière moins équitable par les médias ou dans les médias. Ces facteurs ont contribué au manque de confiance<sup>195</sup>.

---

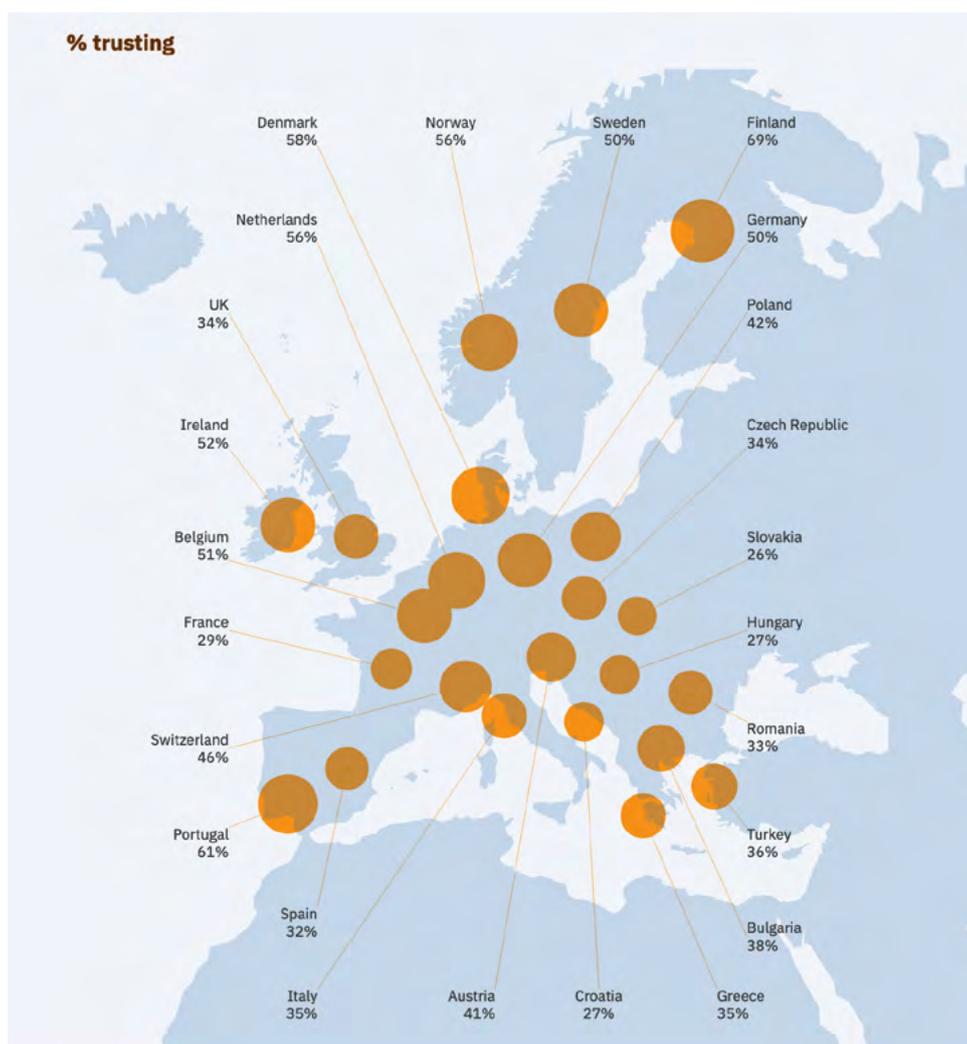
192. University of Oxford Reuters Institute, *Digital News reports 2021 et 2022* (en anglais uniquement); UER, *Connaissance du marché: La confiance dans les médias 2022*, septembre 2022. D'après cette étude, la Hongrie, la Pologne et la Türkiye sont les seuls pays où les médias de service public ne figurent pas parmi les cinq sources d'informations jugées les plus fiables.

193. University of Oxford Reuters Institute, *Digital News reports 2022*.

194. University of Oxford Reuters Institute, *Digital News reports 2022*; UER, *Connaissance du marché: La confiance dans les médias 2022*, septembre 2022; Plateforme européenne des autorités de régulation (EPRA), *News avoidance, generational gap and the limits of the news business model*, 29 juin 2022 (en anglais uniquement).

195. Reuters Institute, *Women and leadership in the news media 2022: evidence from 12 markets, 2022*; *Race and leadership in the news media 2022: evidence from five markets* (en anglais uniquement), 2022; UER, *Connaissance du marché, La confiance dans les médias 2022*.

## La confiance dans les médias 2022



Source: Digital News Report 2022

■ La désinformation a été un problème dans presque tous les pays européens en 2021 et 2022<sup>196</sup>. Alors qu'en 2020, plusieurs pays avaient introduit des lois (parfois disproportionnellement sévères) pour limiter ce problème dans le contexte de la pandémie de covid-19<sup>197</sup>, en 2021 et 2022, ces lois sont devenues caduques ou ont été abandonnées en faveur d'approches fondées sur la sensibilisation et l'amélioration de l'éducation aux médias et à l'information. En 2021, le Fonds européen pour les médias et l'information (EMIF) a été créé pour financer les chercheurs, les vérificateurs de faits, les organisations à but non lucratif et les autres organisations d'intérêt public qui mènent des recherches sur la désinformation et s'efforcent d'améliorer l'éducation aux médias et la vérification des faits<sup>198</sup>. Dans plusieurs pays de l'Union européenne, des centres de lutte contre la désinformation ont été créés dans le cadre de l'Observatoire européen des médias numériques (EDMO), une plateforme destinée aux vérificateurs de faits, aux chercheurs et à d'autres parties prenantes<sup>199</sup>.

196. [Media Pluralism Monitor 2022](#), p. 8-9 (en anglais uniquement).

197. Noorlander P. (2020), « Covid et la liberté d'expression - L'impact de la Covid-19 et des mesures qui en découlent sur la liberté d'expression dans les États membres du Conseil de l'Europe », document de référence, Conférence ministérielle du Conseil de l'Europe, Chypre. Comme indiqué au point « Garanties juridiques de la liberté d'expression », la Grèce, la Fédération de Russie, la Hongrie et la Turquie n'ont pas suivi cette tendance : la Grèce et la Turquie ont introduit de nouvelles lois érigeant la publication de « fausses informations » en infraction, et en Fédération de Russie et en Hongrie, les lois introduites pendant la pandémie de covid-19 sont restées en vigueur.

198. Le Fonds européen pour les médias et l'information en bref : <https://gulbenkian.pt/emifund/emif-at-a-glance/> (en anglais uniquement).

199. Page d'accueil de l'Observatoire européen des médias numériques : <https://edmo.eu/>.

■ La guerre menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine a fait de la désinformation une arme et posé problème aux organismes de régulation des médias. De nombreux pays européens ont formellement interdit Russia Today, Sputnik et d'autres médias financés par l'État russe<sup>200</sup>, et les actions en justice contre ces interdictions ont échoué<sup>201</sup>. Le Conseil de l'Europe a répondu à cette agression par un ensemble de mesures immédiates visant à soutenir les autorités et les médias ukrainiens. Il a notamment aidé l'organisme public de radiodiffusion UA :PBC à remplir ses fonctions, en accompagnant la réinstallation de son personnel et notamment des services techniques pour assurer une diffusion ininterrompue, et a aidé le Conseil national ukrainien de la radiodiffusion et de la télévision à loger temporairement son personnel et à acheter du matériel informatique.

■ La Lituanie est citée comme exemple pour sa lutte efficace contre la désinformation. Elle a été l'un des premiers pays à mettre en place des lois pour lutter contre la désinformation dans les médias audiovisuels, et complète cette approche législative par des initiatives d'autorégulation ainsi que par des initiatives d'éducation aux médias et à l'information. En décembre 2021, elle a lancé la Fondation de recherche balte pour la résilience numérique (DIGIRES), qui rassemble les efforts du milieu universitaire, des organisations de médias et de journalistes indépendants visant à détecter, à analyser, à prévenir et à limiter les activités de désinformation. La Finlande fait également figure d'exemple, en associant les mesures de lutte contre la désinformation des pouvoirs publics à l'autorégulation des journalistes<sup>202</sup>.

■ Si, dans la plupart des pays, l'importance de l'éducation aux médias et à l'information est reconnue, cette reconnaissance n'est pas toujours suivie d'actions. Dans la plupart des pays qui disposent de stratégies, les campagnes d'éducation sont mises en œuvre par la société civile ; dans un petit nombre de pays, tels que le Luxembourg, les programmes d'éducation aux médias et à l'information sont intégrés au système d'éducation formel et ciblent le grand public<sup>203</sup>.

■ Pour obtenir la confiance de la population, il est important de disposer d'une autorégulation efficace. Cependant, en 2021 et 2022, les organismes d'autorégulation des médias n'ont été jugés efficaces que dans une minorité de pays (Allemagne, Belgique, Danemark, Estonie, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas et Suède)<sup>204</sup>. Par ailleurs, la pertinence des codes de déontologie existants pour les médias en ligne pose question : selon une enquête européenne, les journalistes estiment qu'il est nécessaire d'adapter les principes déontologiques ou d'en créer de nouveaux, notamment face à la pression de publier rapidement et d'attirer du trafic (« clicks »), et pour couvrir les questions relatives aux contenus trouvés en ligne, accessibles à partir de liens, générés par les internautes ou produits par des bots<sup>205</sup>. En réponse à ce problème, l'Alliance des conseils de presse indépendants d'Europe a convenu que les contenus journalistiques devaient être autorégulés quelle que soit la plateforme, mais a reconnu qu'il était difficile de mener à bien cette tâche<sup>206</sup>.

■ La régulation des réseaux sociaux pour limiter autant que possible les contenus préjudiciables et illicites et améliorer la transparence des algorithmes qui régissent les contenus en ligne est une préoccupation majeure des décideurs depuis plusieurs années. Dans les pays de l'Union européenne, la législation sur les services numériques est entrée en vigueur en novembre 2022, et vise à garantir un environnement en ligne sûr, prévisible et de confiance. En lien avec cette législation, le Code de bonnes pratiques contre la désinformation de l'Union européenne a été mis à jour en 2022. Il comprend des engagements plus forts de la plupart des grandes entreprises technologiques à, entre autres, démonétiser la désinformation, renforcer la transparence et lutter contre les faux comptes et les bots. Ces modifications ont été apportées à la suite de l'évaluation du Code réalisée en 2020, qui a souligné son utilité pour assurer une coopération structurée avec les plateformes et un suivi et améliorer les politiques des plateformes en matière de désinformation, mais a également indiqué que des

200. La Fédération de Russie a imposé des interdictions semblables à des médias européens, dont la diffusion par satellite a été interrompue et les sites webs ont été bloqués, et érigé en infraction pénale la communication avec des organisations étrangères « indésirables ». Les autorités ont également imposé aux médias nationaux de n'utiliser que des sources d'information vérifiées par l'État et exigé que la guerre soit désignée sous le terme d'« opération militaire spéciale », forçant de nombreux médias indépendants à s'exiler. Alerte n° 78/2022, *L'Agence de régulation russe Roskomnadzor exige que les médias couvrent la guerre en Ukraine en se basant uniquement sur des sources russes officielles*, 24 février 2022.

201. Voir, par exemple, Cour de justice de l'Union européenne, *RT France c. Conseil*, affaire T-125/22, 27 juillet 2022 ; *Carlin, réponse à la demande de contrôle juridictionnel* [2022] NIKB 20, 27 octobre 2022. L'Observatoire européen de l'audiovisuel a préparé une note sur *la mise en œuvre des sanctions de l'UE contre RT [Russia today] et Sputnik*, ainsi qu'un rapport IRIS *Extra* sur *la législation relative aux sanctions contre les médias audiovisuels russes et biélorusses*.

202. *Media Pluralism Monitor 2022*, p. 143.

203. Page d'accueil de BEE Secure (le centre de sensibilisation pour un internet plus sûr luxembourgeois) : [www.bee-secure.lu/fr/](http://www.bee-secure.lu/fr/).

204. *Media Pluralism Monitor 2022*, p. 80.

205. [Presscouncils.eu](http://presscouncils.eu), *Media Councils in the Digital Age. Survey results*, 2020 (en anglais uniquement).

206. [Presscouncils.eu](http://presscouncils.eu), *The Media Councils Debates – Facing the Challenges of the Digital Age*, janvier 2022 (en anglais uniquement).

améliorations étaient nécessaires<sup>207</sup>. Le Comité des Ministres a adopté la Recommandation [CM/Rec\(2022\)16](#) sur la lutte contre le discours de haine, un texte détaillé qui formule un large éventail de mesures législatives et autres pour lutter contre le discours de haine en respectant les droits humains.

■ Facebook, du groupe Meta, a indiqué en 2022 qu'il avait continué d'exempter certains responsables politiques des règles de modération des contenus, en leur permettant de poster des contenus offensifs s'ils présentaient un intérêt médiatique<sup>208</sup>. L'absence de réponse rapide des entreprises de réseaux sociaux aux discours de haine a également suscité des inquiétudes : une évaluation a montré que la proportion de notifications examinées par les entreprises dans un délai de 24 heures était passée de 90 % en 2020 à 64 % en 2022<sup>209</sup>.

■ En plus de renforcer la réglementation, il est nécessaire de collaborer et d'agir collectivement pour répondre aux menaces qui pèsent sur l'intégrité de l'information. Ces deux dernières années, le Conseil de l'Europe a renforcé son cadre de partenariat avec les sociétés du secteur des technologies numériques et leurs associations<sup>210</sup>, qui permet au secteur privé de travailler avec les pouvoirs publics à l'élaboration des politiques numériques. La possibilité pour les sociétés technologiques d'approfondir leur compréhension du cadre juridique du Conseil de l'Europe et de participer aux activités des comités directeurs et des comités d'experts qui élaborent les instruments politiques peut améliorer leur respect des normes internationales et, par conséquent, renforcer la confiance du grand public et des utilisateurs en leurs services.

■ Le Conseil de l'Europe a également mis en place un Comité d'experts sur l'intégrité de l'information en ligne (MSI-INF) chargé de rédiger une note d'orientation sur la lutte contre la propagation de la désinformation et de la désinformation en ligne, et examine actuellement la mise en œuvre de la Recommandation [CM/Rec\(2018\)2](#) sur les rôles et responsabilités des intermédiaires de l'internet dans ses États membres.

---

207. Document de travail des services de la Commission européenne: [Assessment of the Code of Practice on Disinformation - Achievements and areas for further improvement](#) (SWD(2020) 180 final) (en anglais uniquement), 10 septembre 2020.

208. *Washington Post*, [Facebook gave 13 newsworthy exemptions to politicians in the past year](#), 25 août 2022.

209. Commission européenne, [Factsheet, 7th evaluation of the Code of Conduct](#), novembre 2022 (en anglais uniquement).

210. Voir <https://www.coe.int/fr/web/freedom-expression/digital-partnership>.



# CHAPITRE 3

## LIBERTÉ DE RÉUNION ET LIBERTÉ D'ASSOCIATION

---

### INTRODUCTION

Le Conseil de l'Europe a toujours cherché à promouvoir et à défendre les libertés politiques. Celles-ci sont aujourd'hui bien acceptées dans la majeure partie des États membres, où elles sont depuis longtemps profondément enracinées. Dans la plupart des pays, une présomption en faveur de l'exercice sans entrave de ces libertés prévaut dans l'interprétation et l'application de la législation.

■ Mais ce n'est pas le cas partout. Des contradictions apparaissent entre les programmes de certains gouvernements prétendant représenter et défendre les intérêts de la population et les mesures prises par ces mêmes gouvernements pour faire taire les voix critiques ou opposées et réduire la marge de manœuvre de la société civile.

■ Le rapport de 2022 faisait déjà état des nouvelles façons d'éroder la liberté de réunion et d'association qui avaient été observées et qui consistaient notamment à invoquer la lutte contre la corruption ou le terrorisme comme prétexte pour cibler des associations, des défenseurs des droits humains ou des dirigeants de la société civile, ou encore à invoquer l'intérêt public ou des valeurs traditionnelles pour justifier une discrimination fondée sur les opinions politiques, la religion, l'origine ethnique ou l'orientation sexuelle. Ces sources de préoccupation restent d'actualité.

■ La démocratie ne peut exister sans le droit des personnes à s'organiser entre elles pour exprimer et promouvoir des intérêts communs. La liberté de réunion et la liberté d'association, qui sont donc des éléments essentiels du débat démocratique, permettent à la société civile de jouer son rôle de catalyseur de l'évolution sociale, de rempart contre d'éventuels abus de pouvoir et de pilier de la protection des droits humains<sup>211</sup>.

■ La stabilité et la légitimité d'un État démocratique moderne dépendent de sa capacité à défendre et à promouvoir les valeurs qu'il affiche. La cohabitation pacifique de tous les membres d'une société ne peut être obtenue que si l'on convient que les libertés fondamentales constituent le droit inaliénable de chacun. Les désaccords doivent pouvoir s'exprimer collectivement et être canalisés ; à défaut, la probabilité de frictions et de conflits entre l'État et la population s'accroît.

■ De nouveaux problèmes<sup>212</sup> se sont fait jour sur fond d'exclusion de la Fédération de Russie du Conseil de l'Europe au lendemain de la guerre d'agression que ce pays livre contre l'Ukraine. Dans sa [Résolution 2446 \(2022\)](#), l'Assemblée parlementaire réitère sa condamnation des mesures prises par les autorités russes depuis le début de la guerre pour restreindre davantage la liberté d'expression, la liberté de réunion et la liberté d'association par l'intensification de la répression de la société civile et des médias indépendants, la dissolution d'ONG et les arrestations massives de manifestants pacifiques – plus de 16 000 – opposés à la guerre.

211. Voir Commission de Venise, Avis intérimaire urgent [CDL-AD\(2022\)008](#) sur le Bélarus, diffusé le 21 février 2022, où il est rappelé que les référendums démocratiques ne sont pas possibles sans le respect des droits de l'homme, en particulier la liberté d'expression et de la presse, la liberté de circulation à l'intérieur du pays, la liberté de réunion et la liberté d'association à des fins politiques.

212. La Fédération de Russie a cessé d'être membre du Conseil de l'Europe à compter du 16 mars 2022 (Résolution [CM/Res\(2022\)2](#)) et d'adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme à compter du 16 septembre 2022, mais le Comité des Ministres continuera de surveiller l'exécution des arrêts et des règlements amiables concernés, et la Fédération de Russie est tenue de les mettre en œuvre ([Résolution CM/Res\(2022\)3](#), paragraphe 7).

■ Dans une déclaration du 7 mars 2022, la Commissaire aux droits de l'homme a [exhorté](#) les autorités russes à mettre fin à la répression contre les défenseurs des droits humains, les journalistes, les militants et les citoyens ordinaires qui s'opposent à la guerre en Ukraine, et à respecter pleinement leurs droits humains, y compris la liberté de réunion pacifique et d'association. Dans une [résolution intérimaire du 9 mars 2022](#), le Comité des Ministres a noté avec une profonde préoccupation les informations faisant état de la dispersion et de l'arrestation à travers la Russie de milliers de manifestants pacifiques, en violation claire et flagrante de leur droit à des rassemblements spontanés.

■ La liberté d'expression et la participation publique ont été restreintes dans plusieurs États membres sous l'effet de mesures allant de la répression sévère des manifestations à l'interdiction et à la dispersion des rassemblements, en passant par la modification de la législation en vue d'accroître les possibilités de sanction des personnes qui organisent des réunions pacifiques ou qui y participent, comme l'a souligné la Commissaire aux droits de l'homme lorsqu'elle a [présenté](#) à l'Assemblée parlementaire l'édition 2021 de son [Rapport d'activité annuel](#).

■ Il faut allouer des ressources pour enrayer cette évolution et aider les États membres à réintroduire des législations et des pratiques protégeant et garantissant pleinement la liberté de réunion et d'association. La détermination du Conseil de l'Europe à promouvoir et à défendre les libertés politiques aux côtés de ses États membres est plus forte que jamais. Le Conseil de l'Europe continue par ailleurs de se consacrer à la protection des groupes particulièrement vulnérables, notamment les personnes LGBTI, les minorités nationales et religieuses, les migrants et les réfugiés, les militants écologistes<sup>213</sup> et la société civile, dont le rôle et la diversité sont en danger.

■ Cet objectif peut être atteint en renforçant la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme au niveau national, notamment par l'exécution intégrale et en temps voulu des arrêts de la Cour européenne. Plusieurs arrêts visant des violations de la liberté de réunion ou d'association sont en attente d'exécution depuis de nombreuses années sous la surveillance du Comité des Ministres, pour l'instant sans résultats décisifs. Ils révèlent des carences souvent structurelles ou systémiques qui exigent des mesures législatives, exécutives et judiciaires de grande envergure pour y remédier, et une évolution fondamentale vers une véritable adhésion aux valeurs sous-jacentes du pluralisme de la part des pouvoirs publics à tous les niveaux.

■ Le renforcement de l'indépendance, de l'efficacité et de la résilience des systèmes judiciaires ainsi que l'amélioration de leur capacité à mettre en œuvre les normes du Conseil de l'Europe jouent un rôle essentiel dans l'expression pleine et entière de la liberté de réunion et d'association dans les États membres. La retenue judiciaire dans l'application d'une législation excessivement restrictive ou un contrôle judiciaire effectif des restrictions ou sanctions imposées par l'administration, notamment un examen rapide, complet et effectif de leur conformité avec la Convention, peuvent permettre d'empêcher la violation de ces libertés. Lorsque les systèmes judiciaires sont indépendants, efficaces et impartiaux et lorsqu'il existe des mécanismes pour les protéger de toute influence extérieure induue, il est alors possible d'empêcher l'usage excessif de la force dans les réunions publiques ou une négligence dans la protection du public.

## LIBERTÉ DE RÉUNION

■ « Le droit à la liberté de réunion est un droit fondamental dans une société démocratique et, à l'instar du droit à la liberté d'expression, l'un des fondements de pareille société », comme l'a rappelé la Cour à maintes reprises<sup>214</sup>.

■ Le droit à la liberté de réunion couvre toutes sortes de rassemblements et de manifestations : réunions privées et réunions dans des lieux publics ; événements statiques et cortèges en mouvement ; manifestations impliquant un seul participant ou des centaines de milliers ; organisateurs et participants<sup>215</sup>. Les objectifs peuvent être légion : célébration, commémoration, piquet de grève et manifestation, ainsi que l'expression d'opinions de toutes sortes et notamment diverses, impopulaires, choquantes ou minoritaires. Le seul type de réunion qui n'est pas couvert par ce droit est celui où les organisateurs et les participants ont des intentions agressives, incitent à la violence ou rejettent de toute autre manière les fondements d'une société démocratique.

213. Voir le [Carnet des droits de l'homme](#) publié par la Commissaire aux droits de l'homme le 25 mai 2021, dans lequel est évoquée la hausse du nombre d'attaques mais aussi d'actes d'intimidation, de stigmatisation et de harcèlement ciblant des militants écologistes ; la Commissaire propose plusieurs mesures pour remédier à cette situation.

214. Voir, pour un exemple récent, [Navalnyy c. Russie](#), (requête n° 29580/12 et quatre autres), 15 novembre 2018.

215. *Ibid.*

■ Si la Convention autorise des restrictions à l'exercice de la liberté de réunion pacifique, celles-ci doivent être limitées, clairement définies dans le droit national, poursuivre un objectif légitime (comme la prévention des troubles ou de la criminalité, ou la protection d'autres personnes) et ne pas aller au-delà du minimum nécessaire. Les États ont l'obligation non seulement de s'abstenir de toute ingérence indue dans l'exercice de la liberté de réunion, mais aussi de mettre en place les procédures et les mécanismes appropriés pour garantir à tous les citoyens, sans discrimination, la jouissance de ce droit dans la pratique.

■ Les pouvoirs publics peuvent exiger le respect d'une réglementation raisonnable et légitime des manifestations publiques (telles que l'obligation de déclaration préalable), et imposer des sanctions aux organisateurs en cas de manquement. Toutefois, la Cour et la Commission de Venise ont souligné que le respect de ces réglementations ne doit pas être exigé de manière absolue. La déclaration préalable d'une manifestation ne doit pas se transformer en une demande d'autorisation. L'absence de déclaration préalable, et donc l'« illégalité », ne donne pas « carte blanche » aux autorités, qui restent soumises à l'exigence de proportionnalité découlant de l'article 11. Une manifestation publique pacifique, même illégale, n'a pas à être dispersée dès lors qu'elle ne met pas en danger l'ordre public. Les participants pacifiques à de tels événements ne doivent être ni arrêtés, ni poursuivis<sup>216</sup>.

■ Le droit à la liberté de réunion inclut le droit de choisir la date et l'heure, le lieu et la forme de la réunion. La Cour a souligné que l'indépendance des organisateurs dans le choix du lieu, de la date, de l'heure et des modalités d'un rassemblement, par exemple le fait de savoir s'il doit être fixe ou en mouvement ou si ses objectifs doivent être exprimés sous la forme de discours, de slogans, de banderoles ou d'autres moyens, est un aspect important de la liberté de réunion. En effet, le but d'un rassemblement est souvent étroitement lié à un lieu et/ou à un moment particulier, l'idée étant que le rassemblement puisse être vu et entendu des personnes ou institutions qui en sont la cible, à une date et une heure où son impact sera le plus grand. Les restrictions concernant la date et l'heure, le lieu ou la forme de la réunion ne devraient donc pas porter atteinte au message communiqué<sup>217</sup>.

■ L'existence d'un risque d'affrontement entre les manifestants et leurs opposants n'est pas en tant que telle suffisante pour justifier l'interdiction d'une manifestation. Si toute éventualité de tensions et d'échanges agressifs entre des groupes opposés pendant une manifestation devait justifier son interdiction, la société se caractériserait par l'impossibilité de prendre connaissance de différents points de vue sur toute question allant à l'encontre de la sensibilité de l'opinion majoritaire. Les participants à un rassemblement pacifique doivent pouvoir se réunir sans avoir à redouter les brutalités que leur infligeraient leurs adversaires. Il est donc du devoir des États de prendre des mesures raisonnables et appropriées pour permettre aux manifestations légales de se dérouler de manière pacifique, notamment en leur assurant une protection policière adéquate face à d'éventuels conflits avec des contre-manifestants.

■ Les lois relatives à la liberté de réunion qui autorisent des sanctions graves dans les situations où aucune violence ou menace pour l'ordre public n'a eu lieu ont un effet dissuasif majeur sur les personnes susceptibles d'organiser des manifestations publiques ou d'y participer et sur l'ouverture du débat politique en général. Les sanctions disproportionnées à l'encontre de personnalités publiques de renom, qui feront nécessairement l'objet d'une large couverture dans les médias, ne peuvent aboutir qu'au même résultat. Le législateur, les tribunaux et les organes de répression devraient prendre toutes mesures nécessaires pour éviter cela.

■ Les États peuvent s'inspirer des lignes directrices détaillées publiées conjointement par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH en juin 2019 afin de garantir l'exercice sans entrave du droit de réunion pacifique<sup>218</sup>.

## Critères de mesure

---

- ▶ Il existe une base juridique appropriée pour l'exercice de la liberté de réunion, qui ne prévoit que des restrictions prévisibles et proportionnées.
- ▶ Il existe une procédure effective, indépendante, rapide et accessible permettant de contester tout refus d'autoriser l'exercice de la liberté de réunion ou d'assortir cet exercice de conditions.
- ▶ Les manifestations pacifiques ne sont pas dispersées ou empêchées au seul motif d'irrégularités formelles.

216. Dans un avis concernant le Bélarus, la Commission de Venise a rappelé que l'usage de la violence par un petit nombre de participants à une assemblée ne transforme pas automatiquement une assemblée par ailleurs pacifique en une assemblée non pacifique. Pour en savoir plus, voir avis [CDL-AD\(2021\)002](#) – Bélarus - Avis sur la compatibilité avec les normes européennes de certaines dispositions de droit pénal utilisées pour poursuivre des manifestants pacifiques et les membres du « Conseil de Coordination », adopté par la Commission de Venise lors de sa 126<sup>e</sup> session plénière (en ligne, 19-20 mars 2021).

217. *Lashmankin et autres c. Russie* (requête n° 57818/09), 7 février 2017 : en l'espèce, le principe a été appliqué à des interdictions de se rassembler à proximité du bâtiment de la Cour constitutionnelle (paragraphes 431-442).

218. Pour en savoir plus, voir [Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique](#) (3<sup>e</sup> édition, juin 2019) établies par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH – CDL-AD(2019)017.

- ▶ Les autorités prennent des mesures appropriées pour protéger les personnes exerçant leur droit de réunion pacifique contre l'ingérence de tiers.
- ▶ Les organisateurs de réunions pacifiques et les participants à ces dernières ne sont pas arrêtés, détenus, condamnés ou punis s'ils n'ont pas commis ou incité à commettre un acte de violence.
- ▶ Lorsqu'il est nécessaire, pour des raisons d'ordre public, de disperser un rassemblement, l'usage excessif de la force est évité et les agents de la force publique sont tenus responsables des abus.
- ▶ L'accès aux réunions est garanti aux professionnels des médias.
- ▶ Il n'y a que peu ou pas 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.
- ▶ Des mesures d'exécution adéquates et suffisantes sont rapidement mises en œuvre à la suite des arrêts qui constatent une violation de l'article 11 de la Convention en matière de liberté de réunion.

## Constatations

---

### Cadre législatif

■ En mars 2021, la Commission de Venise a examiné la loi espagnole sur la sécurité des citoyens<sup>219</sup> et conclu que le texte conférait aux autorités de larges pouvoirs de maintien de l'ordre lors de rassemblements de masse et une trop grande marge de manœuvre pour décider quels comportements étaient passibles de sanctions et de quels pouvoirs dispose la police pour protéger l'ordre public. La Commission estime que les autorités doivent tolérer les manifestations à moins qu'il n'y ait un risque vérifiable de « troubles substantiels ». Les organisateurs et promoteurs de manifestations ne devraient pas voir leur responsabilité engagée si les écarts ne pouvaient pas être raisonnablement prévus ou évités par eux. La Commission a par ailleurs critiqué le montant élevé des sanctions prévues par le texte, qui pourrait avoir un effet dissuasif sur l'exercice de la liberté de réunion. La Commissaire aux droits de l'homme a elle aussi critiqué la loi sur la sécurité des citoyens dans une [lettre](#) publiée le 11 février 2022 : elle a appelé le Parlement espagnol à veiller à ce que la révision de la loi de 2015 sur la sécurité des citoyens soit mise à profit pour rendre le texte pleinement conforme aux normes européennes et internationales en matière de droits de l'homme, notamment en ce qui concerne les dispositions empiétant sur plusieurs droits et libertés, et notamment le droit de réunion pacifique.

■ Le 1<sup>er</sup> juillet 2021, la Commissaire aux droits de l'homme a publié une [lettre](#) adressée à la Chambre des communes et à la Chambre des Lords du Royaume-Uni, dans laquelle elle demande instamment aux parlementaires de rejeter les restrictions aux manifestations pacifiques contenues dans le projet de loi sur la police, la criminalité, les condamnations et les tribunaux. Le 9 décembre 2022, elle a publié un [rapport](#) après sa visite au Royaume-Uni dans lequel elle s'est inquiétée de l'effet paralysant, pour le droit de réunion pacifique, des dispositions de ce texte, effet qui serait aggravé si le projet de loi sur l'ordre public – le « Public Order Bill », encore à l'examen devant le parlement – était adopté.

■ Le 9 mars 2022, le Comité des Ministres a [invité instamment](#) les autorités russes à veiller à ce que la loi sur les manifestations publiques soit conforme aux exigences de la Convention, en particulier en améliorant les règles de notification, en limitant le pouvoir discrétionnaire des autorités locales en matière d'approbation des manifestations publiques, en légitimant les rassemblements spontanés et en ne considérant plus que plusieurs manifestations isolées forment un seul rassemblement de masse. Il a également invité instamment les autorités à veiller à ce que d'autres lois soient également conformes à la Convention, en particulier la loi sur l'information et la législation anti-extrémisme.

■ Dans sa [Résolution 2438 \(2022\)](#) sur le respect des obligations et engagements de la Géorgie, l'Assemblée parlementaire s'est dite préoccupée par la loi sur les infractions administratives ; ce texte, qui remonte à l'époque soviétique, permet un recours exagéré à la détention administrative ainsi que des amendes excessivement élevées, et va à l'encontre des principes de la liberté d'expression et de réunion.

219. Commission de Venise, avis [CDL-AD\(2021\)004](#) – Espagne – Avis sur la loi sur la sécurité des citoyens, adopté par la Commission de Venise à sa 126<sup>e</sup> session plénière (en ligne, 19-20 mars 2021).

■ L'avis conjoint de la Commission de Venise sur l'Azerbaïdjan<sup>220</sup> évoque les restrictions qu'impose la loi sur les médias aux entités médiatiques, notamment pour ce qui concerne la propriété étrangère des médias et le financement étranger. Considérant que ces dispositions sont excessives, elle a appelé à ce qu'elles soient abrogées et elle a souligné combien il importe de favoriser le pluralisme des médias. La Commission a considéré que la loi sur les médias était un cas évident de réglementation excessive dans un environnement législatif déjà très restrictif, et qu'elle aurait un nouvel « effet paralysant ».

■ En décembre 2021, le Comité des Ministres a examiné le Groupe d'affaires Gafgaz Mammadov concernant la dispersion de manifestations pacifiques non autorisées ainsi que l'arrestation et la condamnation des requérants pour participation auxdites manifestations. Le problème général sous-jacent est l'absence de prévisibilité et de précision dans la législation, celle-ci permettant l'interdiction ou la dispersion abusive des rassemblements publics. Le Comité a réitéré son appel aux autorités à prendre des mesures législatives et autres afin de garantir que la législation et la pratique nationales soient compatibles avec les exigences de la Convention, et les a instamment invitées à soumettre sans plus tarder un plan d'action exhaustif sur les mesures prises et/ou prévues<sup>221</sup>.

## Garantir le droit à la liberté de réunion

■ Tous les rassemblements, en ce compris les réunions pacifiques non autorisées, devraient bénéficier d'une marge de tolérance. Le 9 mars 2022, le Comité des Ministres a invité instamment les autorités russes à envoyer un message clair, à haut niveau, de tolérance à l'égard de toutes les réunions pacifiques, même non autorisées.

■ Dans une [déclaration](#) du 13 septembre 2022, la Commissaire a appelé les autorités serbes à lever l'interdiction de la marche Européide et à protéger les participants. Elle a souligné que les États ont l'obligation de prendre des mesures préventives pour neutraliser les risques de violence contre un rassemblement et qu'ils doivent assurer la sécurité des participants.

■ Le 13 octobre 2022, l'Assemblée parlementaire a tenu un débat d'actualité sur les menaces d'interdiction des Marches des fiertés des États membres du Conseil de l'Europe. Dans le prolongement de ce débat, la commission sur l'égalité et la non-discrimination de l'Assemblée a été chargée d'établir un rapport sur la liberté d'expression et de réunion des personnes LGBTI en Europe.

■ Les dossiers auxquels s'attellent les ONG et les mouvements sociaux portent de plus en plus sur des questions de nature transfrontalière : le changement climatique, la pollution transfrontalière, la préservation des cultures indigènes, les crises des réfugiés et des migrants ou les atteintes aux droits humains. Le fait de restreindre les activités de la société civile transnationale, par exemple en qualifiant les antennes locales des ONG transnationales « d'agents étrangers », revient à nier la nature transfrontalière des grands enjeux auxquels sont confrontés les décideurs et à nier le rôle important que joue la société civile transnationale aussi bien pour mieux faire connaître ces problèmes que pour proposer des solutions permettant de les régler.

## Usage de la force pour disperser des rassemblements

■ Le 5 février 2021, la Commissaire aux droits de l'homme a envoyé une [lettre](#) aux autorités russes au sujet de la dispersion de manifestations pacifiques en Fédération de Russie et de la détention d'un grand nombre de personnes. Elle a demandé instamment aux autorités russes de mettre fin à la pratique consistant à arrêter des manifestants pacifiques et de faire en sorte que le maintien de l'ordre lors des manifestations respecte les normes des droits humains, et elle a sollicité des informations sur les mesures prises pour s'assurer que les forces de l'ordre ont des comptes à rendre en cas de violation des droits humains. Dans sa [Résolution 2435 \(2022\)](#) – « Combattre et prévenir l'usage excessif et injustifié de la force par les forces de l'ordre » – adoptée le 27 avril 2022, l'Assemblée parlementaire a déploré que les forces de l'ordre des États membres aient fait un usage excessif de la force en de nombreuses occasions, en violation des principes de nécessité, de proportionnalité, de précaution et de non-discrimination, notamment dans le cadre du maintien de l'ordre lors de manifestations et de contre-manifestations pacifiques. Elle a noté que dans certaines situations, des policiers avaient eux-mêmes provoqué des troubles à l'ordre public en infiltrant des agents provocateurs dans des manifestations pacifiques ou en réprimant violemment des rassemblements pacifiques de l'opposition politique.

220. Commission de Venise, avis [CDL-AD\(2022\)009](#) – Azerbaïdjan - Avis conjoint de la Commission de Venise et la Direction générale des Droits de l'Homme et État de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur la Loi sur les médias, adopté par la Commission de Venise lors de la 131<sup>e</sup> session plénière (Venise, 17-18 juin 2022)

221. [Résolution intérimaire CM/ResDH\(2021\)421](#).

## Sanctions pénales et administratives/ détention pour les participants à des réunions pacifiques

■ Le 5 février 2021, la Commissaire aux droits de l'homme a **demandé instamment** aux autorités russes de libérer les personnes placées en détention lors des manifestations pacifiques qui s'étaient déroulées dans plusieurs villes russes et de faire en sorte que les agents des forces de l'ordre aient à répondre de leur comportement abusif. Elle a également évoqué des allégations selon lesquelles certains manifestants auraient été maltraités pendant leur détention.

■ Le 9 mars 2022, le Comité des Ministres a **demandé instamment** aux autorités russes de s'assurer qu'il soit en principe exclu que les manifestants pacifiques soient passibles de sanctions pénales telles que la privation de liberté, et que les procès où sont imposées des sanctions pour participation à des réunions soient équitables.

■ Dans la **Résolution 2372 (2021)** sur les violations des droits de l'homme au Bélarus qu'elle a adoptée le 21 avril 2021, l'Assemblée a rappelé que les manifestations pacifiques contre la falsification du scrutin présidentiel au Bélarus ont été réprimées de manière brutale, et que de nombreux manifestants ont été arrêtés et torturés en détention. En février 2021, une nouvelle vague d'arrestations et de poursuites des militants de l'opposition a été lancée. L'Assemblée a considéré que les personnes se trouvant en détention ou purgeant des peines de prison pour le seul fait d'avoir participé à des manifestations pacifiques ou d'avoir publié des informations sur ces manifestations étaient des prisonniers politiques selon sa définition de cette expression. Elle a appelé les autorités biélorusses à libérer toutes ces personnes sans délai et à cesser toutes les entraves à la liberté des médias et à la liberté de réunion.

■ Dans un **Carnet des droits de l'homme** publié le 30 avril 2021, la Commissaire aux droits de l'homme a évoqué l'aggravation du problème des violences contre les journalistes qui couvrent des réunions publiques, et elle a mis en exergue ce que les États membres peuvent faire pour mieux protéger ces derniers. Elle a souligné que si des journalistes subissent des menaces ou sont victimes d'infractions pénales lorsqu'ils couvrent des manifestations, il faut veiller à la réalisation d'enquêtes rapides, approfondies et transparentes, et à ce que les coupables soient déférés à la justice. Elle a rappelé combien il importe de former adéquatement les agents des forces de l'ordre au sujet du rôle et de la fonction des journalistes, en particulier durant une réunion publique, et d'encourager le dialogue entre les autorités et les organisations de journalistes afin d'éviter des frictions ou des affrontements entre la police et les membres des médias. Dans un **Mémoire** sur la Slovaquie publié le 4 juin 2021, la Commissaire aux droits de l'homme s'est dite inquiète car plusieurs mesures adoptées par les autorités slovaques, notamment une interdiction totale des rassemblements publics, paraissent disproportionnées et risquent de fragiliser la liberté d'expression. Les autorités devraient trouver des solutions afin de permettre l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique, et cesser d'imposer de lourdes amendes, prohibitives, aux manifestants.

■ Dans une déclaration du 25 mai 2022, la Commissaire aux droits de l'homme a **appelé** les autorités slovaques à abandonner les poursuites contre les participants à des manifestations pacifiques et à annuler les amendes qui leur ont été imposées. Exiger de manifestants pacifiques qu'ils remboursent les frais de maintien de l'ordre pour des manifestations publiques non déclarées est incompatible à la fois avec les obligations internationales de la Slovaquie en matière de droits humains et plus précisément de liberté de réunion pacifique, et avec la loi slovaque sur les réunions publiques.

### LIBERTÉ D'ASSOCIATION

■ La liberté d'association est à la fois une liberté fondamentale et une condition essentielle à l'exercice des autres droits humains. Les associations jouent un rôle important dans la réalisation des objectifs d'intérêt général, elles sont essentielles au pluralisme démocratique et indispensables à la protection des droits humains. Présentes sur de nombreux fronts, leur action va du lobbying pour l'amélioration des soins de santé à la protection de l'environnement, en passant par l'éducation pour tous, la fourniture d'une aide humanitaire ainsi que la garantie et la protection des droits civils et politiques fondamentaux. Les associations jouent également un rôle dans la vie religieuse et culturelle des individus et de la société.

■ En outre, les organisations non gouvernementales jouent un rôle majeur dans le contrôle public de l'action étatique et dans la dénonciation de violations des droits humains. La manière dont la législation nationale consacre la liberté d'association et l'application concrète de cette législation par les autorités sont révélatrices de l'état de la démocratie dans un pays.

■ Le droit international des droits humains reconnaît explicitement le droit de participer aux affaires publiques, et les associations doivent être libres de poursuivre leurs objectifs relevant du fonctionnement

normal d'une société démocratique. Le refus d'enregistrer une association en raison du caractère « politique » de ses objectifs, ou bien pour empêcher une confession religieuse ou n'importe quel autre groupe social identifiable de s'organiser, constitue une violation du droit à la liberté d'association. Seules les associations qui souhaitent participer aux élections devraient être soumises à l'obligation de se déclarer comme partis politiques et contraintes de remplir des conditions plus strictes. Décrire les ONG qui défendent diverses causes comme des « partis politiques » déguisés revient à restreindre leur fonction légitime de surveillance dans une société démocratique, car les ONG mobilisent les gens afin qu'ils agissent en citoyens actifs et engagés, et elles les sensibilisent à des thèmes politiques.

■ Une politique restrictive à l'égard des ONG est incompatible avec une démocratie pluraliste. Les ONG doivent avoir la possibilité de travailler sans subir d'ingérence excessive. Elles ne devraient pas se voir refuser leur enregistrement de manière illégale ou arbitraire<sup>222</sup>. Des préoccupations légitimes telles que la protection de l'ordre public ou la prévention de l'extrémisme, du terrorisme et du blanchiment d'argent ne sauraient justifier le contrôle des ONG ou la restriction de leur capacité à s'acquitter de leur fonction de surveillance et notamment de défense des droits humains.

■ Il faut absolument que les États membres mettent en place un cadre légal qui permette aux ONG de fonctionner librement et qu'ils créent un environnement dans lequel elles ont la possibilité de s'enregistrer et de remplir correctement leur rôle, notamment grâce à des mécanismes durables de dialogue et de consultation entre la société civile et les pouvoirs publics.

■ La société civile et les ONG sont des partenaires essentiels du Conseil de l'Europe en raison de leur expertise, de leurs connaissances et des services qu'elles offrent en complément de ceux qu'assurent les pouvoirs publics et les organisations internationales. Dans son [rapport final](#)<sup>223</sup> d'avril 2022 au sujet du suivi des décisions d'Helsinki sur la société civile, la Secrétaire Générale a souligné la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe; une série de mesures est évoquée et notamment le lancement en 2022 d'un portail pour la société civile et l'élaboration d'un guide pratique pour informer la société civile sur les différentes manières de travailler avec le Conseil de l'Europe. Ces mesures ont été entérinées à la session ministérielle de Turin, en mai 2022.

■ La défense du rôle et de la diversité de la société civile, notamment des défenseurs des droits humains, et des institutions nationales des droits de l'homme dans les États membres est également une priorité stratégique clé du Conseil de l'Europe.

■ En juillet 2022, la Commission de Venise a publié une compilation sur la liberté d'association<sup>224</sup>. Le rôle crucial de la société civile a été mis en avant lors de la [Table ronde internationale « Renforcement et responsabilité de la société civile »](#) que la Commission a organisée en septembre 2022; il a été souligné qu'une société civile dynamique et diversifiée était un élément essentiel de l'équilibre des pouvoirs dans une démocratie stable et efficace<sup>225</sup>, et qu'une société civile indépendante et active était l'une des conditions *sine qua non* du bon fonctionnement du système de freins et de contrepoids.

■ Les ONG devraient pouvoir, sans être confrontées à des formalités ou des restrictions injustifiables, solliciter et recevoir librement des contributions non seulement d'autorités publiques mais aussi de donateurs institutionnels ou individuels, d'un autre État ou d'organismes multilatéraux, sous réserve de la législation généralement applicable en matière de douane, de change et de blanchiment de capitaux, mais aussi en matière de financement des élections et des partis politiques.

■ Les ONG qui œuvrent pour la défense des droits humains sont particulièrement vulnérables et ne devraient pas être ciblées. Des instruments spéciaux qui codifient les normes applicables aux défenseurs des droits humains ont été adoptés ces dernières décennies, tant au niveau européen qu'à l'échelle mondiale.

## Critères de mesure

---

- ▶ Il existe une base juridique appropriée pour l'exercice de la liberté d'association, en ce compris les éventuelles obligations d'enregistrement. Les restrictions et formalités doivent être prévisibles et proportionnées.

222. Voir *Ramazanov et autres c. Azerbaïdjan* (n° 44363/02), 1<sup>er</sup> février 2007.

223. *Suivi des décisions d'Helsinki sur la société civile : mise en œuvre des propositions de la Secrétaire Générale – Rapport final*, 12 avril 2022.

224. *Compilation of Venice Commission's Opinions and Reports concerning Freedom of Association* (en anglais uniquement), juillet 2022.

225. *Table ronde internationale « Renforcement et responsabilité de la société civile »*, organisée par la Commission de Venise, en septembre 2022.

- ▶ Les sanctions imposées à une association ou à ses membres, notamment la dissolution, sont prévisibles et proportionnées, et ne sont pas appliquées d'une manière arbitraire ou discriminatoire.
- ▶ Il existe une procédure effective, indépendante, rapide et accessible pour contester tout refus d'enregistrement d'une association, toute entrave à son fonctionnement, toute sanction imposée à celle-ci ou à ses membres ou toute dissolution.
- ▶ Les associations sont libres, tant en droit que dans la pratique, d'exprimer leurs opinions à travers leurs objectifs et leurs activités, et de participer au débat politique et public.
- ▶ Les associations sont libres de solliciter, de recevoir et d'utiliser des ressources financières, matérielles et humaines, que ces ressources soient nationales, étrangères ou internationales, aux fins de mener à bien leurs activités, sous réserve des seules restrictions prévisibles et proportionnées.
- ▶ Le financement public est accessible et octroyé de manière non discriminatoire.
- ▶ Le nombre d'arrêts de la Cour concluant à une violation de l'article 11 de la Convention en ce qui concerne la liberté de réunion est faible ou nul.
- ▶ Des mesures d'exécution adéquates et suffisantes sont rapidement mises en œuvre à la suite d'arrêts de la Cour concluant à une violation de l'article 11 de la Convention relatif à la liberté d'association.

## Constatations

---

### Cadre législatif

■ Les organisations de la société civile s'inquiètent de plus en plus que des États membres s'appuient sur des textes et traités internationaux afin de restreindre l'accès des ONG à des ressources financières, tout en entravant le fonctionnement de ces organisations en leur imposant des exigences bureaucratiques accrues.

■ Les organes de contrôle doivent prendre en considération les incidences que les règles relatives à la lutte contre le blanchiment de fonds et contre le financement du terrorisme peuvent avoir sur les ONG. C'est avant tout aux États membres qu'il incombe d'éviter d'adopter des lois qui permettent aux pouvoirs publics de cibler des associations ou des domaines de travail spécifiques<sup>226</sup>.

■ La Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres offre un cadre légal clair décrivant les mesures que doivent prendre les États membres pour garantir aux ONG un statut juridique adéquat et des conditions favorables à leurs activités. Une [étude sur le statut juridique des ONG](#), publiée en décembre 2021 par le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des OING, a mis en exergue les vastes disparités existant dans le degré de mise en œuvre et de connaissance des normes européennes entre États membres et au sein de la société civile. Il y est noté que le délai nécessaire à l'enregistrement des ONG varie considérablement d'un pays à l'autre et que des restrictions sont imposées dans une douzaine d'États membres en ce qui concerne les activités « politiques ». Les États membres devraient améliorer les mesures qu'ils prennent pour mettre en œuvre la recommandation, la traduire dans leurs langues nationales et la faire connaître à la société civile.

■ Une récente réforme de la législation sur les ONG au Bélarus a beaucoup trop élargi la notion d'« activités extrémistes » et imposé de nouveaux contrôles excessifs sur l'organisation et la tenue de manifestations de masse. L'adoption de cette réforme n'a fait qu'aggraver un climat déjà particulièrement néfaste pour les ONG et incompatible avec les normes internationales et régionales<sup>227</sup>.

■ La violation du droit à la liberté d'association en Fédération de Russie par une législation qualifiant les ONG d'« agents étrangers » ou « indésirables » et les stigmatisant est devenue systémique. Le cadre juridique des ONG en Fédération de Russie n'a cessé de se détériorer depuis l'adoption en 2012 de la loi sur les agents étrangers et de nouveaux problèmes sont à prévoir car les ONG, leurs membres et ceux qui travaillent avec elles sont passibles de lourdes peines de prison.

226. [Study on Non-Governmental Organisations and the Implementation of Measures Against Money Laundering and Terrorist Financing](#) (en anglais uniquement), diffusée en mai 2022 par le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des OING. L'étude reposait sur une évaluation réalisée par la société civile dans les États membres du Conseil de l'Europe et comprenait des contributions du Bélarus, du Kosovo\* et de la Fédération de Russie.

\* Toute référence au Kosovo, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

227. Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe: [Opinion on the compatibility with international and regional standards of recent amendments to the Belarussian legislation affecting NGOs](#), publié le 18 octobre 2022 (en anglais uniquement).

■ La Commission de Venise a diffusé un avis<sup>228</sup> au sujet des ONG appartenant à une catégorie spéciale créée en droit russe : les « agents étrangers ». En 2020, la définition de ce qu'est un « agent étranger » a été élargie aux personnes physiques ; les exigences en matière de rapports/divulgation ont été sensiblement renforcées et les sanctions aggravées. La Commission a noté que la loi emploie une terminologie vague et trop large et que les mesures – en particulier les exigences en matière de rapports et les sanctions – n'ont pas de relation raisonnable avec les objectifs prétendument poursuivis. La Commission a recommandé l'abandon des notions d'« activités politiques » et de « soutien étranger » qu'emploie la législation pour définir ce qu'est un « agent étranger ».

## Non-exécution des arrêts relatifs à l'article 11 en ce qui concerne la liberté d'association

■ Une étude effectuée en mars 2022 par le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des OING met en avant les problèmes considérables qui sont liés à l'exécution des arrêts de la Cour concernant la liberté d'association.<sup>229</sup>

■ Le Comité des Ministres a adopté plusieurs résolutions intérimaires appelant les autorités à prendre des mesures sans délai pour remédier aux violations de l'article 11<sup>230</sup>.

## Non-enregistrement et liquidation d'associations

■ Dans plusieurs affaires très médiatisées concernant le non-enregistrement et la liquidation d'associations, les arrêts sont en attente d'exécution depuis plus de dix ans. Il s'agit notamment des affaires figurant ci-après :

- ▶ *Stankov et OMU Ilinden c. Bulgarie* porte sur le refus injustifié par les tribunaux nationaux d'enregistrer des associations ayant pour mission de protéger les intérêts de la minorité macédonienne. En 2018, les autorités bulgares ont instauré une nouvelle procédure administrative d'enregistrement afin d'exécuter l'arrêt, mais les associations requérantes et d'autres encore continuent de rencontrer des difficultés. Dans des décisions adoptées en décembre 2022, le Comité des Ministres a invité instamment les autorités bulgares à trouver une solution rapidement.
- ▶ Le groupe d'affaires *Bekir Ousta et autres c. la Grèce* porte sur le refus par les tribunaux nationaux d'enregistrer deux associations, et sur une décision ayant entraîné la dissolution d'une autre, au motif qu'elles avaient pour objectif de promouvoir l'idée qu'une minorité ethnique existait en Grèce. Les amendements à la loi ont permis de rouvrir les affaires des requérants mais leurs recours ont été rejetés pour les mêmes motifs que ceux que la Cour avait déjà contestés. En décembre 2022, le Comité des Ministres a appelé les autorités à envisager d'autres pistes éventuelles afin d'exécuter pleinement et effectivement les arrêts de la Cour, et à envisager de modifier le système d'enregistrement conformément à la jurisprudence de la Cour européenne et aux *Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE sur la liberté d'association* (2014).
- ▶ *Taganrog LRO et autres c. Russie*. La Cour a conclu à diverses violations dans cette requête déposée par 1 444 Témoins de Jéhovah : leurs publications avaient été déclarées extrémistes, certains Témoins poursuivis et l'organisation de Samara dissoute pour propagation d'idées extrémistes. Estimant que cela révélait une politique d'intolérance envers les pratiques religieuses des Témoins de Jéhovah, la Cour a demandé qu'il soit mis fin à toutes les poursuites pénales en cours, que les Témoins de Jéhovah qui se trouvaient en prison soient libérés et que tous les biens confisqués soient restitués et une indemnisation versée. Le 8 décembre 2022, le Comité des Ministres a demandé instamment aux autorités d'annuler immédiatement leur décision.

228. Commission de Venise, avis [CDL-AD\(2021\)027-f](#) – Fédération de Russie - Avis sur la compatibilité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme d'une série de projets de loi introduits par la Douma d'État russe entre le 10 et le 23 novembre 2020 pour modifier les lois concernant les « agents étrangers », adopté par la Commission de Venise à sa 127<sup>e</sup> session plénière (Venise et en ligne, 2-3 juillet 2021).

229. Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, « Exécution des arrêts concernant la liberté d'association : impact sur les organisations de défense des droits de l'homme et les défenseurs des droits de l'homme », Étude thématique préparée par Carla Ferstman pour le compte du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe, 15 mars 2022.

230. *Bekir-Ousta et autres et deux autres affaires contre Grèce* [CM/ResDH(2021)105 (Résolution intérimaire)] ; *Lashmankin et autres contre Russie* [CM/ResDH(2022)54 (Résolution intérimaire)] (l'aperçu des mesures générales figure dans un mémorandum préparé par le Service de l'exécution des arrêts de la Cour (H/Exec(2022)2) ; *Gafgaz Mammadov et 29 autres affaires contre Azerbaïdjan* [CM/ResDH(2021)421 (Résolution intérimaire)].

- ▶ En 2021, la Commissaire aux droits de l'homme a appelé [Chypre, la Grèce et la Fédération de Russie](#) à modifier les cadres réglementaires restrictifs pour la liberté d'association, ceux-ci ayant entraîné l'annulation de l'enregistrement d'un certain nombre d'ONG, parmi lesquelles KISA, principale ONG à venir en aide aux migrants et aux demandeurs d'asile à Chypre, et Memorial, grand groupe de défense des droits humains en Fédération de Russie.

■ L'utilisation par la Fédération de Russie de la loi sur les agents étrangers<sup>231</sup> pour dissoudre Memorial, une grande organisation de défense des droits humains qui a depuis lors reçu un prix Nobel de la paix, a causé une vive émotion. Dans *Ecodefence et autres c. Russie*, requête déposée par 73 ONG russes dont Memorial faisait partie, la Cour a conclu que la Fédération de Russie avait violé l'article 11. Le Conseil de l'Europe a dénoncé cette loi car elle stigmatise les ONG, les médias et les individus, et car elle a eu un effet répressif sur la société civile russe ces dernières années (voir la [déclaration](#) de la Secrétaire Générale). La Fédération de Russie n'a pas répondu aux nombreux appels l'exhortant à abroger ce texte.

■ Les mesures prises par la Türkiye pour empêcher le financement de la prolifération des armes de destruction massive ont été critiquées dans un avis de la Commission de Venise<sup>232</sup> qui estime que les tentatives du gouvernement de contrôler la collecte de fonds en ligne peuvent avoir un impact négatif sur les activités légitimes de collecte de fonds des ONG, et que les prérogatives permettant au gouvernement de révoquer des membres du conseil d'administration sans contrôle des tribunaux porte une atteinte grave au droit des associations de gérer leurs propres affaires. Le fait que les associations étrangères doivent obtenir une autorisation pour toute activité de coopération en Türkiye a également été jugé disproportionné.

## Criminalisation des organisations de la société civile et des défenseurs des droits humains

■ Les organisations environnementales et les défenseurs de l'environnement font l'objet de mesures répressives allant de tactiques d'intimidation comme des campagnes de dénigrement et des SLAPP (procédures-baillons). Et pourtant les États sont tenus de protéger leur droit de manifester, comme le rappelle le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG dans son [rapport](#) de mai 2021.

■ En 2021 et 2022, la Commissaire aux droits de l'homme a fait plusieurs déclarations en réaction à la répression sans précédent qui s'est exercée à grande échelle contre les libertés d'expression, de réunion et d'association en [Fédération de Russie](#) et au [Biélorus](#), où elle a donné lieu à une aggravation considérable des représailles contre les militants de la société civile.

■ En [mars](#), avril et juillet 2022, la Commissaire s'est entretenue avec des défenseurs des droits humains, des journalistes et des militants de la société civile, de Fédération de Russie et du Biélorus, pour faire le point sur leur situation et les difficultés qu'ils rencontrent dans leurs pays d'origine ou en exil dans d'autres pays, notamment membres du Conseil de l'Europe. Le 31 août 2022, la Commissaire a évoqué, dans un [Carnet des droits de l'homme](#), la nécessité de soutenir la société civile et les défenseurs des droits humains russes et biélorussiens par une série de recommandations.

## ONG qui défendent les droits des personnes LGBTI

■ Les organisations qui représentent ou défendent les personnes LGBTI sont confrontées à des contraintes injustifiées, une incertitude juridique, des menaces, voire des violences.

■ Le 2 mars 2021, les autorités turques ont adopté un plan d'action qui a été établi en consultation avec le Conseil de l'Europe et d'autres organes internationaux, et qui vise à renforcer la liberté d'expression, d'association et de religion. Dans une [lettre](#) adressée au ministre de l'Intérieur et au ministre de la Justice de la Turquie, rendue publique le 24 juin 2021, la Commissaire aux droits de l'homme a pris note avec intérêt du plan d'action des autorités et appelé celles-ci à permettre aux personnes LGBTI d'exercer leur droit à la liberté de réunion pacifique en levant les interdictions qui frappent les événements LGBTI, et en prenant toutes les mesures nécessaires pour assurer la sécurité des participants durant ces événements, et elle s'est déclarée préoccupée face à la nette progression du discours de haine et à la diffusion d'une rhétorique homophobe par certains responsables politiques et leaders d'opinion.

231. Voir aussi, au sujet de la « loi sur les agents étrangers », l'avis susmentionné de la Commission de Venise [CDL-AD\(2021\)027](#).

232. Commission de Venise, avis [CDL-AD\(2021\)023cor](#) – Turquie – Avis sur la compatibilité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme de la loi n° 7262 sur la prévention du financement de la prolifération des armes de destruction massive, adoptée par la Commission de Venise à sa 127<sup>e</sup> session plénière (hybride, 2-3 juillet 2021).

■ Lorsqu'il a examiné le [groupe d'affaires \*Identoba et autres c. Géorgie\*](#), en décembre 2021, le Comité des Ministres s'est dit profondément préoccupé par les événements qui ont eu lieu à Tbilissi en juillet 2021 lors de la Marche de la Dignité, où des contre-manifestants radicaux ont commis des attaques violentes, de grande ampleur, contre des groupes LGBTI, des militants civiques et des journalistes, et il a demandé instamment aux autorités de faire preuve d'une volonté politique ferme pour combattre les infractions motivées par la haine et protéger la liberté de réunion en envoyant au plus haut niveau un message clair de tolérance zéro à l'égard de toute forme de discrimination, de discours de haine et de violence, en particulier contre les personnes LGBTI. Le Comité a par ailleurs appelé les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir aux personnes et militants LGBTI l'exercice sans entraves du droit de réunion pacifique, notamment en protégeant dûment leur sécurité et en assurant un maintien de l'ordre efficace. La dernière fois qu'il a examiné ce groupe d'affaires, en [décembre 2022](#), le Comité a noté le déroulement en sécurité des événements fermés dans le cadre de la Semaine des fiertés de Tbilissi 2022. Compte tenu de la décision des organisations LGBTI de ne pas organiser la Marche de la dignité en 2022, le Comité a toutefois souligné que la liberté de réunion implique également la possibilité d'organiser des manifestations et des marches publiques sans craindre aucune forme de violence et il a appelé les autorités à renforcer leurs efforts pour permettre à la communauté LGBTI d'exercer pleinement son droit de réunion pacifique.

## ONG qui aident les migrants et les réfugiés

■ Alors que les lois, politiques et pratiques concernant la traite des êtres humains, le trafic illicite de migrants et le traitement des réfugiés et autres migrants ne devraient pas empêcher les ONG d'effectuer leur travail légitime, celles-ci continuent d'être pénalisées.

■ Début 2022, la Commissaire aux droits de l'homme [s'est exprimée](#) contre le harcèlement et l'intimidation que subissent la société civile et les militants qui viennent en aide aux migrants à la frontière entre la Pologne et le Bélarus.

■ En mars 2021, la Commission de Venise a entériné une note du Secrétariat sur la recommandation de l'Assemblée parlementaire<sup>233</sup> sur les ONG venant en aide aux réfugiés et aux migrants en Europe, texte qui évoque plusieurs des principes énoncés dans les Lignes directrices sur la liberté d'association<sup>234</sup>, et elle a suggéré que les Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique<sup>235</sup> soient prises en compte.

---

233. Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)014](#) – Note du Secrétariat sur la Recommandation 2192 (2020) de l'Assemblée parlementaire « Droits et obligations des ONG venant en aide aux réfugiés et aux migrants en Europe », en vue de la préparation de la réponse du Comité des Ministres à cette recommandation, entérinée par la Commission de Venise à sa 126<sup>e</sup> session plénière (en ligne, 19-20 mars 2021).

234. Commission de Venise et OSCE/BIDDH, Lignes directrices sur la liberté d'association, [CDL-AD\(2014\)046](#).

235. Commission de Venise et OSCE/BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique, [CDL-AD\(2019\)017](#).



# CHAPITRE 4

## INSTITUTIONS POLITIQUES

---

### INTRODUCTION

La mondialisation, les flux migratoires, la numérisation, le changement climatique, la stagnation économique et les inégalités croissantes figurent au nombre des grands défis qui ont nourri un sentiment général d'insatisfaction vis-à-vis de la démocratie. L'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine en février 2022, qui a déclenché une guerre de grande ampleur sur le continent européen et entraîné l'exclusion de la Fédération de Russie du Conseil de l'Europe, a aussi mis en lumière le fait que la réalisation d'une démocratie véritable est non seulement un engagement de chaque État membre vis-à-vis de ses citoyens, mais aussi une responsabilité qui doit être partagée et garantie mutuellement entre les États membres.

La question de la stabilité de la démocratie en Europe et au-delà du continent figure de nouveau parmi les préoccupations majeures de la plupart des gouvernements et des organisations internationales. Il est urgent que les États membres consacrent des moyens à la bonne gouvernance démocratique, qui est une condition essentielle de la paix et de la prospérité en Europe.

La confiance à l'égard des autorités publiques reste à un niveau historiquement bas tandis que l'espace dévolu à la société civile continue de se réduire, ce qui a amené des gouvernements nationaux, régionaux et locaux à s'ouvrir à de nouvelles formes de démocratie participative. De telles initiatives peuvent s'avérer très efficaces, mais comportent aussi des risques pour la démocratie si elles ne sont pas utilisées de manière adéquate, avec le risque d'affaiblir davantage encore la confiance dans les pouvoirs publics : il est donc indispensable de mettre en place des normes internationales.

Parmi les points positifs, on peut relever le retour progressif à la normale s'agissant des processus électoraux, qui ont subi les répercussions de la pandémie de covid-19 en 2020 et 2021, ainsi que l'arrêt presque total de la tendance à la recentralisation des décisions observée dans le dernier rapport. De nombreux pays prévoient de poursuivre la décentralisation des compétences et des ressources. Plusieurs ont aussi remis à l'ordre du jour des réformes territoriales politiquement sensibles et techniquement difficiles.

La nécessité de lutter contre le changement climatique et la dégradation de l'environnement est devenue une évidence dans beaucoup de pays et les gouvernements prennent des initiatives pour instaurer des pratiques respectueuses de l'environnement dans l'administration. De nombreux pays réfléchissent à la manière concrète de renforcer les capacités et la résilience de l'administration publique à tous les niveaux pour permettre à cette même administration publique de maintenir les services publics essentiels dans les situations de crise.

Les nouvelles technologies numériques telles que l'intelligence artificielle ouvrent des possibilités tout autant que des défis pour la démocratie et les droits humains. Elles peuvent favoriser ou à l'inverse entraver la capacité des personnes à se forger une opinion et à agir en conséquence, et à peser sur les décisions prises en leur nom.

## Défis

---

■ L'année écoulée nous a brutalement rappelé que ni la paix ni la démocratie ne sont jamais garanties. Les défis qui existent à cet égard sont les suivants :

- ▶ faire en sorte que les processus électoraux soient améliorés en permanence, en prêtant attention à toutes les composantes du cycle électoral et pas seulement aux éléments les plus visibles qui interviennent le jour du scrutin ou juste avant (la campagne, la tenue du vote à proprement parler et le dépouillement) ;
- ▶ promouvoir une plus grande participation citoyenne et organiser celle-ci conformément aux meilleures pratiques et aux normes du Conseil de l'Europe, l'objectif étant d'éviter que ces nouvelles formes de démocratie ne soient discréditées par une mauvaise organisation ou par l'exercice d'une influence indue, et que les opérations lancées ne soient que poudre aux yeux ;
- ▶ poursuivre les réformes visant à assurer une structure verticale équilibrée des pouvoirs publics, notamment la régionalisation, la décentralisation et diverses réformes territoriales ;
- ▶ lancer des réformes conformément aux 12 principes européens de bonne gouvernance démocratique en vue de moderniser l'administration publique et d'accroître la confiance à l'égard des pouvoirs publics.

■ Il faut aussi trouver des solutions pour répondre aux enjeux du changement climatique ou de l'impact des technologies numériques sur la démocratie et la gouvernance, et rendre l'administration publique plus résiliente face aux crises.

## FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES

■ Les institutions démocratiques ne peuvent fonctionner que dans le cadre d'une société qui respecte pleinement l'État de droit et les principes d'une bonne gouvernance démocratique, même en cas de guerre ou d'autres dangers publics.

■ Le fonctionnement normal des institutions démocratiques au moyen d'élections libres et équitables organisées régulièrement dans le respect des normes internationales devrait être maintenu même dans les situations de crise de santé publique, de catastrophe naturelle ou de risques pour la sécurité. Les parlements nationaux sont les mieux à même d'incarner la société dans toute sa diversité et de permettre au débat public d'aboutir à des compromis efficaces entre intérêts divergents, l'opposition jouant un rôle important pour le bon fonctionnement d'une démocratie inclusive.

■ Les démocraties parlementaires pluralistes reflètent un régime politique, juridique et culturel fondé sur le respect des droits humains, de l'État de droit et du droit de chacun de participer à la vie publique. Elles exigent un engagement actif au service des valeurs telles que l'égalité, l'insertion sociale, la tolérance et le respect de la diversité. La démocratie participative, c'est-à-dire l'implication directe des organisations de la société civile et des citoyens, souvent à l'aide des technologies numériques, est un enrichissement pour la démocratie. La liberté d'expression et la liberté des médias sont encore plus importantes à l'ère du numérique, dans un contexte où la désinformation conduit à une polarisation accrue de la vie politique.

## Critères de mesure

---

- ▶ Le principe de la séparation des pouvoirs est consacré dans le droit interne et dûment appliqué dans la pratique.
- ▶ Le rôle de l'opposition parlementaire est réglementé et respecté. Les forces politiques et les représentants de l'opposition peuvent participer effectivement aux travaux parlementaires sans crainte de harcèlement ou d'ingérence indue de l'exécutif ou du judiciaire.
- ▶ L'immunité parlementaire fait partie intégrante de la tradition constitutionnelle européenne. Elle devrait s'appliquer, non pour placer les députés au-dessus des lois, mais pour leur assurer certaines garanties afin qu'ils puissent s'acquitter efficacement de leur mandat démocratique sans crainte de harcèlement ou d'ingérence indue du pouvoir exécutif ou judiciaire.
- ▶ Des règles claires et prévisibles régissant l'immunité parlementaire, y compris des procédures détaillant les modalités de son éventuelle levée, sont prescrites par la loi et appliquées dans la pratique. Ces procédures sont transparentes et respectent le principe de la présomption d'innocence.

- ▶ Le parlement dispose d'un code de conduite de ses membres et d'un système transparent de déclaration des intérêts.
- ▶ La législation relative au financement des partis politiques et des campagnes électorales est apte à dissuader la corruption et effectivement appliquée en pratique.
- ▶ Un processus politique ouvert est appliqué. Un processus de prise de décision publique ouvert et transparent entraîne une implication réelle des personnes directement concernées par les décisions politiques et législatives.
- ▶ Différents mécanismes de participation citoyenne sont en place et mis en œuvre.
- ▶ Les dérogations à certains engagements internationaux ne sont possibles que dans des circonstances exceptionnelles, et lorsque le contrôle parlementaire et judiciaire est garanti.

## Constatations

---

■ Après la période de 2020 à 2021, marquée par la mise en œuvre de mesures extraordinaires décidées par les gouvernements face à la pandémie de covid-19 et la suspension de certains scrutins, l'année 2022 a ouvert la voie à un retour progressif à la normale.

■ Les répercussions de la covid-19 se sont toutefois fait sentir en 2021 encore. Les autorités et les organes de gestion des élections dans les pays ont été confrontés pendant l'année à une série de contraintes et de problèmes, dont le respect des mesures liées à la crise sanitaire, les restrictions imposées aux activités de campagne et aux rassemblements publics, le financement des campagnes, l'intégrité et l'inclusivité des processus électoraux et l'observation des élections. De nombreux pays ont organisé des élections qui avaient été repoussées en raison de problèmes de sécurité sanitaire.

■ Les pays ont adapté leurs modalités de vote à la situation de pandémie et aux besoins de distanciation physique. Ils ont étendu ou instauré des modalités de vote à distance (vote par correspondance, par procuration ou par internet, utilisation d'urnes mobiles) et mis en place le vote anticipé ou d'autres aménagements, comme l'installation de bureaux de vote permettant aux électeurs de déposer leur bulletin depuis leur voiture (Islande et République tchèque) ou fonctionnant avec la présence d'une équipe médicale. Ces dispositifs ont contribué au maintien de la participation électorale malgré le contexte difficile.

■ Comme le fonctionnement des institutions démocratiques revenait progressivement à la normale après la pandémie de covid-19, l'Assemblée parlementaire a souligné que de nouvelles crises ou situations d'urgence de différentes natures pourraient néanmoins conduire de nouveau les pouvoirs publics à prendre d'urgence des mesures exceptionnelles remettant en cause l'ordre démocratique. Dans ce contexte, l'Assemblée a réitéré l'importance d'assurer le fonctionnement des mécanismes et institutions essentiels de la démocratie, en accordant une attention particulière aux parlements, aux élections, à la démocratie locale et aux organisations de la société civile<sup>236</sup>.

## Élections en temps de crise

---

■ La pandémie de covid-19 a mis en lumière les limites et les vulnérabilités de politiques électorales établies de longue date. Il est apparu que certaines politiques et pratiques mises en place au fil des dernières décennies pour protéger l'intégrité des processus électoraux contre des risques d'une autre nature mais prévisibles dans une large mesure étaient excessivement rigides et devaient être repensées. L'Assemblée parlementaire et le Parlement suisse tiendront en mai 2023 une conférence visant à définir des politiques novatrices susceptibles de prévenir les crises et d'en atténuer les répercussions en renforçant la résilience et l'adaptabilité des procédures électorales pour en faire les processus véritablement inclusifs, représentatifs, participatifs et fiables qu'ils sont censés être.

■ Alors que les mesures liées à la pandémie de covid-19 étaient progressivement levées, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (le Congrès) a continué d'observer les élections locales dans le cadre de missions à distance ou hybrides, en Albanie et aux Pays-Bas<sup>237</sup>. Il a également publié, dans sa série intitulée « Élections démocratiques », le guide « Élections locales et régionales lors de crises majeures », qui contient des directives fondées sur les normes internationales et les meilleures pratiques pour la tenue et le report des élections lors de crises majeures<sup>238</sup>.

236. Résolution 2470 (2022) de l'Assemblée parlementaire « Protéger les piliers de la démocratie en période de crises sanitaires ».

237. Résolution 455 (2020) du Congrès sur les élections locales et régionales lors de crises majeures.

238. Congrès, *Élections locales et régionales lors de crises majeures*, août 2022.

## Rôle des parlements et des collectivités locales

Il est d'une importance vitale pour les démocraties représentatives que, en temps de crise, les parlements continuent de jouer leur rôle de garants de la démocratie et d'amener le gouvernement à rendre compte de son action. Le Parlement et les collectivités locales de l'Ukraine y sont parvenus : l'Assemblée a salué les efforts considérables déployés par les autorités ukrainiennes pour assurer le fonctionnement continu des institutions démocratiques et de l'État de droit, malgré la situation difficile causée par la guerre<sup>239</sup>. La résilience des villes et des régions ukrainiennes mises à l'épreuve face à l'agression de la Fédération de Russie s'est révélée exemplaire.

## Polarisation/pluralisme

La liberté d'expression et la liberté des médias sont encore plus importantes à l'ère du numérique et des médias sociaux. La désinformation a des conséquences négatives sur les élections et entraîne une polarisation accrue. Le Congrès a souligné que le discours de haine et les fausses informations ont un effet paralysant sur les démocraties européennes et la vie politique à tous les niveaux de gouvernement. Cette évolution négative crée des conditions d'exercice toxiques pour les responsables politiques locaux et régionaux, ce qui risque au bout du compte de perturber la cohésion sociale<sup>240</sup>.

L'Assemblée parlementaire est restée préoccupée par l'extrême polarisation politique de la Géorgie qui compromet les réformes nécessaires à la poursuite de la consolidation démocratique. Elle a appelé de ses vœux une amélioration de l'environnement médiatique de manière à garantir l'équité de la procédure électorale<sup>241</sup>.

L'Assemblée a salué l'adoption de modifications de la législation électorale en Serbie et l'élection d'un parlement plus pluraliste en avril 2022. Elle a invité instamment les autorités à s'attaquer aux problèmes de longue date tels que l'accès aux médias, le financement des campagnes électorales, la pression exercée sur les électeurs, et à adopter des mesures permettant l'examen et l'audit publics des listes électorales<sup>242</sup>. Lors de sa mission d'observation des élections, la délégation du Congrès a réitéré la position exprimée dans de précédentes déclarations du Congrès selon laquelle les élections locales devraient se tenir séparément des scrutins nationaux afin que les enjeux locaux ne soient pas éclipsés par le discours politique national pendant la campagne<sup>243</sup>.

La Türkiye a abaissé le seuil électoral de 10 % à 7 % et l'Assemblée a salué cette mesure importante pour accroître le pluralisme au parlement<sup>244</sup>.

## ÉLECTIONS DÉMOCRATIQUES

La tenue d'élections libres et équitables confère une légitimité au gouvernement, mais elle établit aussi le lien entre les citoyens et leurs représentants. Elle donne aux citoyens la possibilité d'influencer la décision politique et de renforcer leur confiance dans les institutions qui les représentent. Si la démocratie représentative reste l'indispensable pilier d'une société démocratique qu'elle a toujours été, une élection démocratique ne se résume pas à ce qui se passe le jour du scrutin.

La confiance du public dans le processus électoral diminue très fortement, comme le montre la baisse continue de la participation aux élections.

Pour la dixième année consécutive, le taux moyen de participation aux élections législatives en Europe se situe à un niveau dangereusement bas<sup>245</sup>. À la fin de l'année 2020, quelque 13 États membres avaient élu leur parlement avec une participation inférieure à 50 %<sup>246</sup> et le Congrès a constaté une baisse de la participation dans les cinq élections locales et régionales qu'il a observées en 2022. On relève cependant un niveau bien plus élevé de mobilisation citoyenne, une tendance qu'il y a lieu de saluer mais qui pourrait indiquer que les personnes ont le sentiment de ne pas être entendues et descendent dans la rue pour exprimer leur mécontentement.

239. Résolution 2483 (2023) de l'Assemblée parlementaire « L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (janvier-décembre 2022) ».

240. Congrès, *Discours de haine et des fausses informations : impact sur les conditions d'exercice des élus locaux et régionaux*, 25 octobre 2022.

241. Résolution 2483 (2023) de l'Assemblée parlementaire.

242. *Ibidem*.

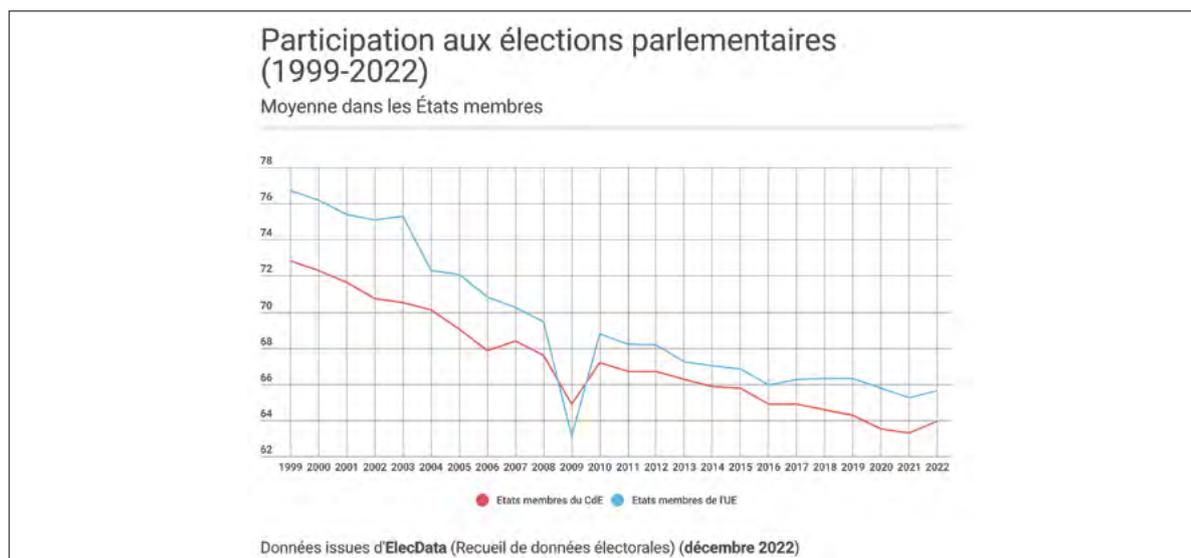
243. Voir le *rapport d'observation des élections du Congrès* « Élections locales partielles à Belgrade et plusieurs autres municipalités en Serbie (3 avril 2022) », 26 octobre 2022.

244. Résolution 2459 (2022) de l'Assemblée parlementaire « Le respect des obligations et engagements de la Türkiye ».

245. Recueil de données électorales (Elecdata), *Participation aux élections parlementaires (1999-2022)*.

246. Recueil de données électorales (Elecdata), *Évolution de la participation dans les États membres du Conseil de l'Europe (1999-2021)*.

Il est nécessaire de poursuivre la réflexion sur la façon d’adapter les pratiques et les systèmes électoraux aux réalités d’aujourd’hui. L’expression d’un choix une fois tous les quatre ou cinq ans dans l’isoloir ne permet plus aux citoyens d’exercer une influence suffisante sur les décisions prises en leur nom.



Le Conseil de l’Europe propose des orientations et un soutien à ses États membres à toutes les étapes du cycle électoral. Parmi eux, figurent les points suivants.

- ▶ **Droit de participer aux élections :** en vertu de l’article 3 du Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales (STE n° 9), les États membres du Conseil de l’Europe s’engagent à organiser, à intervalles raisonnables, des élections démocratiques libres à scrutin secret, dans des conditions qui assurent la libre expression de l’opinion de tous les individus sur le choix du corps législatif.
- ▶ **Principes électoraux fondamentaux :** la Commission de Venise a développé les principes du patrimoine électoral européen dans son Code de bonne conduite en matière électorale et son Code de bonne conduite en matière référendaire.
- ▶ **Impact des technologies numériques :** le Comité des Ministres a adopté en février 2022 un ensemble de lignes directrices sur l’utilisation des technologies de l’information et de la communication (TIC) dans les processus électoraux.
- ▶ **Vote électronique :** la pandémie de covid-19 a suscité un intérêt accru pour le vote électronique. La Recommandation CM/Rec(2017)5 sur les normes relatives au vote électronique ainsi que les lignes directrices<sup>247</sup> sur la mise en œuvre de ses dispositions visent à garantir le respect des principes dans la mise en œuvre du vote électronique, et à donner ainsi confiance dans les dispositifs nationaux de vote électronique.
- ▶ **Campagnes électorales :** l’utilisation croissante de plateformes en ligne – moins réglementées que la presse écrite ou audiovisuelle – pour la communication et les campagnes électorales a conduit le Comité des Ministres à adopter, le 6 avril 2022, la Recommandation CM/Rec(2022)12<sup>248</sup> sur la communication électorale et la couverture médiatique des campagnes électorales, qui comprend aussi un ensemble de lignes directrices et de principes pour faire face à ces nouveaux défis.
- ▶ **Participation des organisations de jeunes et des jeunes de la société civile dans les processus démocratiques :** la Recommandation CM/Rec(2022)6<sup>249</sup> du Comité des Ministres aux États membres sur la protection de la société civile de la jeunesse et des jeunes, et le soutien à leur participation aux processus démocratiques vise à remédier aux difficultés auxquelles se heurtent les jeunes et la société civile de la jeunesse dans leurs efforts pour participer de façon réelle et significative à la vie publique.

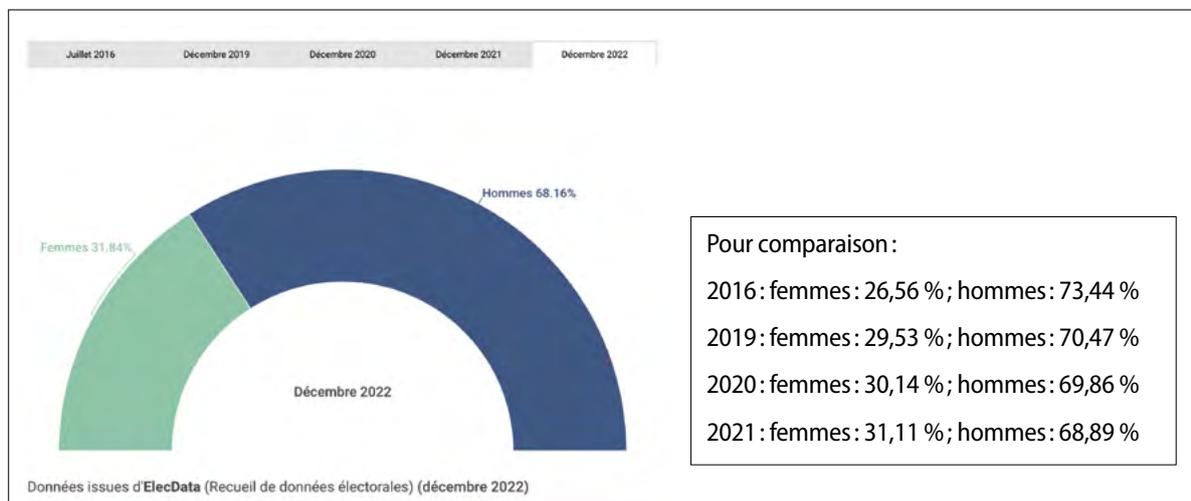
247. Conseil de l’Europe, [Les normes relatives au vote électronique - Recommandation CM/Rec\(2017\)5, Lignes directrices et exposé des motifs](#) (2018).

248. [Recommandation CM/Rec\(2022\)12](#) du Comité des Ministres sur la communication électorale et la couverture médiatique des campagnes électorales, 6 avril 2022.

249. [Recommandation CM/Rec\(2022\)6](#) du Comité des Ministres sur la protection de la société civile de la jeunesse et des jeunes, et le soutien à leur participation aux processus démocratiques, 17 mars 2022.

- ▶ Participation équilibrée des femmes et des hommes : la Recommandation Rec(2003)3 du Comité des Ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique<sup>250</sup> est le principal texte de référence dans ce domaine. La situation sur ce point évolue, mais lentement, comme le montre le graphique.

## Parlementaires dans les États membres du Conseil de l'Europe



## Critères de mesure

- ▶ Suffrage universel : tous les citoyens ont le droit de voter et de se présenter aux élections ; les listes électorales sont publiées, permanentes et font l'objet de mises à jour régulières ; l'enregistrement des candidats aux élections est régi par une procédure administrative ou judiciaire qui obéit à des règles claires et n'impose pas d'obligations excessives.
- ▶ Suffrage égal : chaque électeur dispose du même nombre de voix, les sièges sont répartis de manière égale entre les circonscriptions, et l'égalité des chances est assurée aux partis et aux candidats durant toute la campagne électorale, dans la couverture par les médias et dans le financement des partis et des campagnes.
- ▶ Suffrage libre : les électeurs se forment librement une opinion, ils se voient proposer un véritable choix et peuvent voter librement, sans craindre des menaces de violence dans les bureaux de vote ; le dépouillement s'opère de manière transparente.
- ▶ Suffrage secret : le vote est individuel, aucun lien ne peut être établi entre le contenu d'un vote et l'identité de l'électeur qui l'exprime.
- ▶ Suffrage direct : au moins une chambre du parlement national, les organes législatifs infranationaux (s'il en existe) et les conseils locaux sont élus au suffrage direct.
- ▶ Régularité : les élections sont organisées à intervalles réguliers.
- ▶ Prévisibilité juridique : les éléments fondamentaux du droit électoral ne peuvent pas être modifiés moins d'un an avant une élection.
- ▶ Indépendance et impartialité de l'entité qui organise les élections.
- ▶ Ouverture : des observateurs nationaux et internationaux peuvent observer l'ensemble du processus électoral.
- ▶ Réactivité : un système de recours effectif est en place.

250. [Recommandation Rec\(2003\)3](#) du Comité des Ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique, 12 mars 2003.

## Constatations

■ À la fin de 2021, la Cour européenne des droits de l'homme avait rendu 105 arrêts concernant le droit à des élections libres. Depuis 1989, quelque 350 missions d'observation des élections ont été menées par l'Assemblée parlementaire, dans 37 pays au total, et 115 autres par le Congrès. La Commission de Venise a adopté plus de 160 avis et 70 textes généraux sur les élections, les référendums et les partis politiques.

■ Les rapports des missions d'observation électorale de 2021 et 2022 de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, ainsi que d'autres rapports similaires de missions internationales d'observation, montrent que les élections organisées en Europe ont globalement été conformes aux normes démocratiques et ont généralement respecté les principes définis dans le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise. Entre mars et septembre 2020, certains scrutins avaient dû être reportés ou annulés en raison de la pandémie de covid-19. Ces mesures ont concerné une élection présidentielle, deux élections législatives, cinq référendums et cinq élections locales ou régionales<sup>251</sup>.

■ Sur les dix élections législatives qui se sont tenues en 2020, aucune n'a débouché sur un résultat assurant une participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique. À la fin de 2020, un tel équilibre était atteint dans sept États membres, et le nombre de femmes élues au parlement avait augmenté. Sur les 10 371 parlementaires que compte l'Europe au total, 3 133 étaient des femmes.

■ L'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie et la République de Moldova ont organisé des élections avec le soutien du Conseil de l'Europe. En 2022, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a observé les élections locales en Albanie, en Bosnie-Herzégovine, aux Pays-Bas, en Serbie et en Slovénie. En 2021, l'Assemblée parlementaire a mené des missions d'observation des élections en Albanie, en Arménie, en Bulgarie, au Kirghizistan, au Maroc et en République de Moldova, ainsi qu'une mission d'évaluation en Fédération de Russie. En 2022, l'Assemblée a observé les élections en Bosnie-Herzégovine, en Bulgarie et en Serbie. Si la plupart des élections que l'Assemblée parlementaire a suivies étaient bien organisées, certains points préoccupants susceptibles de porter atteinte à l'équité du scrutin ont été relevés. Dans plusieurs pays, des problèmes concernant la liberté de la presse, la sécurité des journalistes, la transparence de la propriété des médias et la transparence du financement de la campagne ont restreint la possibilité pour les électeurs de faire un choix pleinement éclairé. Cette année encore, des cas de mauvaise utilisation des ressources publiques, d'achat de voix et de vote familial ont été signalés. Dans certains pays, la forte polarisation du paysage politique a donné lieu à des discours de haine et des propos incendiaires ou agressifs de la part des principaux candidats. Le niveau de participation des femmes dans les processus électoraux a bien souvent été insatisfaisant. L'utilisation des nouvelles technologies dans les processus électoraux a fait l'objet d'évaluations mitigées, voire critiques. La tendance récente consistant à adopter des lois de lutte contre les informations « inexactes » ou fausses a limité la liberté d'expression. Les élections à répétition ont également contribué à une forme d'apathie et de désillusion des électeurs.

■ En Ukraine, où le Conseil de l'Europe fournit un important soutien électoral, la préparation et l'organisation d'élections lorsque la guerre sera terminée revêtiront une importance considérable. Une évaluation des besoins a été entreprise et l'accent sera mis sur l'inscription des électeurs et la définition de critères pour déterminer les contours de l'environnement nécessaire à l'organisation et la tenue des élections.

■ En 2021, l'examen de la mise en œuvre des normes relatives au vote électronique que mène tous les deux ans le Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG) a montré que si certains États membres étaient en train d'adopter des dispositions législatives en la matière – ou de mettre à jour la législation existante –, la plupart n'avaient pas recours à des modalités de vote électronique. Parmi les raisons invoquées figuraient des craintes liées à la sécurité, l'absence de confiance de la population et de consensus politique, ainsi que le coût et la difficulté de garantir la liberté et le secret du vote. Parallèlement, les États membres ont fait état d'une utilisation croissante des technologies de l'information et de la communication tout au long du processus électoral. Les États membres procédaient à la numérisation de divers processus de gestion des élections (identification électronique des électeurs et dépouillement électronique, notamment).

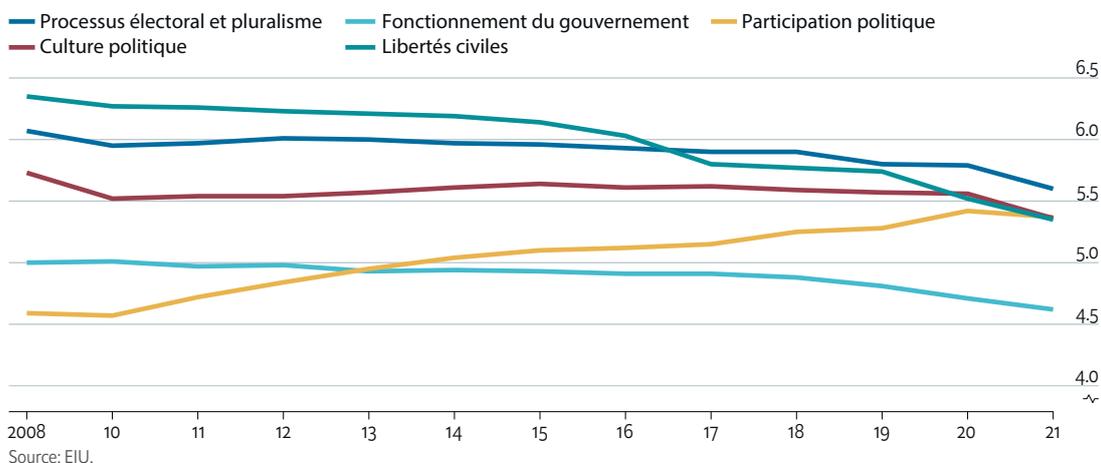
### Démocratie participative et délibérative en 2022

À l'heure où les citoyens se montrent de plus en plus réticents à exprimer leur suffrage dans les urnes et où la défiance à l'égard des institutions publiques augmente, de nouveaux modèles tels que les assemblées citoyennes, les plateformes de consultation et les initiatives de budgétisation participative sont en plein essor. Ils donnent aux citoyens la possibilité de participer aux processus de prises de décision au moyen de méthodes originales qui font bien souvent appel aux médias sociaux et aux outils informatiques.

251. Recueil de données électorales (ElecData), *Crise Covid-19: Impact sur les élections et les référendums*.

## Évolution de la démocratie par catégorie, 2008-2021

(Note de 0 à 10, 10 étant la meilleure)



Présenté lors du Forum mondial de la démocratie 2022, l'indice de la démocratie 2021 élaboré par l'Economist Intelligence Unit montre sans ambiguïté une augmentation générale de la participation politique au cours de la dernière décennie, tandis que la catégorie des libertés civiles et celle du processus électoral et du pluralisme enregistrent globalement la détérioration la plus marquée. La participation politique a pris de l'ampleur depuis 2016, « un mouvement qui correspond à une progression de l'engagement politique de la population dans les démocraties développées et à des vagues de protestation politique dans le monde en développement ». Cette implication plus forte dans la vie politique marque « une réaction aux défaillances de la gouvernance démocratique et une demande de représentation et de responsabilisation accrues<sup>252</sup> ».

Dans ce sens, la participation des citoyens à la prise de décision à tous les niveaux de gouvernement est aujourd'hui largement considérée comme l'une des conditions indispensables du bon fonctionnement d'une société démocratique. Elle complète et soutient idéalement la démocratie représentative, en rétablissant la confiance et l'intérêt des citoyens à l'égard du système politique. Lorsqu'ils ont leur mot à dire dans les décisions qui concernent leur vie quotidienne, les citoyens sont plus enclins à faire confiance à leurs élus.

Il existe différents niveaux de participation, depuis la diffusion d'informations, la consultation et le dialogue jusqu'à la cocréation et le partenariat, et il existe un grand nombre de méthodes et de modèles pour la mettre en œuvre.

Le projet de rapport sur la démocratie délibérative préparé en 2022 pour le CDDG relève que l'on entend souvent l'argument selon lequel les personnes ne font pas confiance au gouvernement ou au parlement, mais que l'inverse peut également être vrai : les gouvernements se méfient souvent du public et préfèrent l'expertise de groupes choisis, par exemple de consultants, de représentants des entreprises ou d'autres experts. Cette évolution s'est faite au détriment de la participation et de la confiance. Les consultations publiques qui sont menées sont souvent de portée restreinte et limitées dans le temps et l'espace ; la primauté de l'avis des experts peut en outre conduire à une dévalorisation de l'opinion des citoyens. Tous ces éléments renforcent les sentiments de dislocation, de désengagement et de défiance. C'est pourquoi il est nécessaire de mettre en place des normes internationales, afin de garantir l'impact positif et la valeur ajoutée de la participation, tant pour les citoyens que pour le gouvernement.

La démocratie délibérative gagne en importance depuis quelque temps. Elle est considérée comme un moyen essentiel d'obtenir de meilleurs résultats politiques et comme un instrument efficace permettant de mieux faire coïncider les décisions politiques et les choix démocratiques, à condition qu'elle soit correctement organisée et s'accompagne d'un véritable suivi des délibérations des citoyens. Les initiatives délibératives sont nouvelles pour les citoyens et doivent être conçues de manière à offrir un espace

252. *Democracy Index 2021, Economist Intelligence Unit* (en anglais uniquement).

d'apprentissage en temps réel. Il faut veiller à une sélection adéquate, qui garantisse la présence de voix minoritaires, et assurer une bonne coordination du débat de sorte que toutes les positions puissent être exprimées. Il est essentiel que ces nouveaux dispositifs participatifs et délibératifs, aussi novateurs soient-ils, soient inclusifs et fondés sur les principes démocratiques de non-discrimination, d'égalité et d'accessibilité.

Le Congrès a poursuivi en 2022 ses travaux d'élaboration des bonnes pratiques pour l'utilisation des méthodes délibératives dans le cadre de la démocratie locale et régionale. Il a notamment publié dans la série « Élections démocratiques » un guide intitulé « Au-delà des élections : l'utilisation de méthodes délibératives dans les municipalités et régions européennes »<sup>253</sup> et adopté une recommandation à ce sujet<sup>254</sup>. Dans la même perspective, le Comité européen sur la démocratie et la gouvernance prépare actuellement une recommandation du Comité des Ministres sur la démocratie délibérative à tous les niveaux de gouvernement, qui devrait être achevée en avril 2023. Cette nouvelle norme internationale dans le domaine de la démocratie délibérative énoncera un ensemble de principes en vue de la mise en œuvre de processus délibératifs inclusifs et transparents. Pour que cet instrument juridique ait une portée maximale, ses dispositions devraient être intégrées dans les processus participatifs ordinaires et les processus de prise de décision.

La Belgique, la Finlande, la France, l'Irlande et les Pays-Bas sont en train de mettre en place des cadres pour une démocratie délibérative institutionnalisée, qui offriront aux citoyens, organisations, associations, partenariats et entrepreneurs la possibilité de soumettre des propositions politiques et de travailler en étroite collaboration avec les autorités locales, ainsi que le droit de contester des décisions. En Irlande, les assemblées de citoyens sont aujourd'hui des mécanismes bien établis au sein du système public. Elles ont permis d'amener plusieurs sujets sensibles au stade du référendum populaire, et d'apporter ainsi des changements concrets.

Il n'existe pas cependant de modèle unique pour la mise en place d'un processus participatif ou délibératif, et il est essentiel de continuer à élaborer les bonnes pratiques, en tenant compte de la diversité des cultures et des processus démocratiques dans tous les États membres. Pour ce faire, le Conseil de l'Europe a lancé en 2022 la plateforme en ligne BePART, qui offre aux autorités et aux organisations de la société civile un espace où partager leur expérience et où puiser des idées pour faire participer au mieux les citoyens à la prise de décision.

Le Conseil de l'Europe soutient des processus participatifs et délibératifs aux moyens d'activités de coopération en Géorgie, en Ukraine et dans le sud-est de l'Europe. Il organise en 2023 deux premières assemblées de citoyens en Géorgie. Le Congrès conduit des projets en Bosnie-Herzégovine. Avec son appui, une assemblée de citoyens s'est tenue à Mostar en 2021, la toute première de ce type dans le pays et plus largement dans le sud-est de l'Europe. Le Congrès soutient l'organisation de deux nouveaux processus délibératifs à Banja Luka et à Mostar, prévus pour 2023.

Il apparaît de plus en plus nécessaire de disposer d'outils d'évaluation et de suivi permettant de mesurer l'impact réel de ces nouveaux modèles et instruments participatifs. Des critères à cet égard vont prochainement être élaborés, pour que l'on puisse clairement appréhender la portée des processus participatifs et la valeur ajoutée qu'ils apportent aux systèmes démocratiques.

## DÉMOCRATIE LOCALE ET RÉGIONALE

Les collectivités locales constituent les premiers maillons démocratiques de notre tissu social. Elles sont les plus proches des citoyens et leur offrent des services indispensables à leur qualité de vie. Elles sont plus flexibles et aptes à adapter les services aux attentes que les niveaux supérieurs de gouvernement, bénéficient d'une plus grande confiance de la part des citoyens, font partie d'un système de freins et de contrepoids interinstitutionnels qui crée un État solide et stable et sont d'importants laboratoires d'innovation démocratique, expérimentant et proposant en permanence des solutions originales à des problèmes courants.

Il est essentiel de disposer d'une démocratie et d'une autonomie locales et régionales fortes. Le fait que la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122), le seul traité international qui existe dans le domaine

253. Congrès, *Au-delà des élections : l'utilisation de méthodes délibératives dans les municipalités et régions européennes*, août 2022.

254. *Recommandation 472 (2022)* du Congrès, « Au-delà des élections : l'utilisation de méthodes délibératives dans les municipalités et régions européennes ».

de l'autonomie locale, ait été ratifiée par les 46 États membres du Conseil de l'Europe joue un rôle clé à cet égard, de même que la multitude de réformes de décentralisation menées ces dernières décennies.

## Critères de mesure

---

- ▶ Le principe de l'autonomie locale est reconnu dans la Constitution ou dans la loi.
- ▶ Les collectivités locales règlent et gèrent une part importante des affaires publiques.
- ▶ Les collectivités locales sont élues au suffrage libre.
- ▶ Les compétences de base sont fixées par la Constitution ou par la loi; les collectivités locales peuvent exercer leur pouvoir pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence; l'exercice des responsabilités publiques incombe aux autorités les plus proches des citoyens; les compétences confiées aux collectivités locales sont pleines et entières ou déléguées; les collectivités locales ont la liberté de s'adapter aux conditions locales; elles sont consultées au cours des processus de décision sur les questions qui les concernent.
- ▶ Les limites territoriales locales ne sont pas modifiées sans que les collectivités concernées aient été préalablement consultées, si possible par voie de référendum.
- ▶ Tout contrôle administratif sur les collectivités locales est exercé conformément à la loi.
- ▶ Les collectivités locales sont dotées de ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement; les ressources financières sont proportionnées aux compétences et suffisamment évolutives. Les collectivités locales ont le droit de s'associer entre elles pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.
- ▶ Les collectivités locales disposent d'un droit de recours juridictionnel.

## Constatations

---

■ En Albanie, en Belgique, à Chypre, au Danemark, en Espagne, au Luxembourg, en Macédoine du Nord, en République tchèque, au Royaume-Uni, en Suède et en Türkiye, le Congrès a constaté, entre autres problèmes récurrents, que les collectivités territoriales ne disposaient pas des ressources financières suffisantes et qu'elles étaient en butte à des restrictions dans l'exercice de leur mission; des défaillances en matière de consultation ont aussi été observées.

■ L'exactitude des listes électorales, l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les campagnes électorales, la politisation de l'administration électorale à tous les échelons et la défiance des électeurs à l'égard des processus électoraux figurent aussi parmi les problèmes récurrents. La conformité avec le principe de l'égalité des chances pour tous les candidats, y compris indépendants, pose de plus en plus problème.

■ L'accueil et l'hébergement des réfugiés, les questions environnementales, le renforcement de la démocratie participative, l'utilisation de méthodes délibératives telles que les assemblées citoyennes et la participation des jeunes à la prise de décision figuraient parmi les questions les plus importantes pour les collectivités locales.

■ Le sous-financement est un problème récurrent dans la plupart des États membres. Les demandes reçues par le Centre d'expertise pour la bonne gouvernance du Conseil de l'Europe témoignent de la nécessité d'une décentralisation budgétaire et d'une meilleure gestion des finances locales. Le Centre d'expertise conduit des projets sur ce dernier point en Bulgarie, en Finlande, en Hongrie, en Lituanie et en Slovaquie.

■ En 2021-2022, les projets de coopération transfrontalière se sont accélérés dans les Balkans occidentaux et le Caucase, ainsi que le long des frontières occidentales de l'Ukraine<sup>255</sup>.

■ Le renforcement de la résilience<sup>256</sup> est également devenu une priorité pour les États membres.

## BONNE GOUVERNANCE À TOUS LES NIVEAUX TERRITORIAUX

■ La bonne gouvernance est essentielle pour assurer la qualité de vie des citoyens, mais aussi pour maintenir leur adhésion et renforcer leur confiance, faire face aux situations urgentes et mettre en place des collectivités

---

255. [Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales \(STE n° 106\)](#).

256. Le Centre d'expertise a mis au point en 2021 une panoplie d'outils baptisée « [Building Resilience Strategies](#) » (ReBuS) visant à développer les capacités de résistance, de récupération, d'adaptation et de rebond en situation de crise (en anglais uniquement).

durables. Elle ne peut exister sans une bonne coordination entre tous les niveaux de gouvernement : local, régional, national et international.

■ Comment assurer une bonne gouvernance ? Les 12 Principes de bonne gouvernance démocratique<sup>257</sup> nous offrent des points de repère ainsi que des critères pour mesurer les résultats des institutions publiques. Ils sont utilisés dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe pour l'attribution aux collectivités locales du Label européen d'excellence en matière de gouvernance (ELOGE)<sup>258</sup>.

## Critères de mesure

---

- ▶ **Efficience et efficacité** : les résultats sont conformes aux objectifs fixés et les ressources disponibles sont utilisées de façon optimale ; des systèmes de gestion de la performance et des méthodes d'évaluation sont en place ; des audits sont réalisés à intervalles réguliers.
- ▶ **Gestion financière saine** : les charges correspondent au coût des services assurés ; les programmes budgétaires sont préparés en concertation avec le public ou la société civile ; les comptes consolidés sont publiés.
- ▶ **Compétences et capacités** : les agents publics sont encouragés à améliorer leurs compétences professionnelles et leurs performances ; des mesures et des procédures pratiques visent à transformer les aptitudes en compétences afin d'obtenir de meilleurs résultats.
- ▶ **Représentation équitable et participation** : les citoyens sont placés au cœur de l'action publique et ont leur mot à dire dans la prise de décisions ; des efforts raisonnables sont toujours entrepris pour tenter de concilier les divers intérêts légitimes ; les décisions sont prises en fonction de la volonté de la majorité des citoyens, tout en respectant les droits et les intérêts légitimes de la minorité.
- ▶ **Ouverture et transparence** : les décisions sont prises et appliquées conformément aux normes et aux réglementations ; le public a accès à toutes les informations qui ne sont pas classées confidentielles pour des raisons bien spécifiées ; le public est informé des décisions, des politiques et de leur mise en œuvre, ainsi que des résultats obtenus.
- ▶ **Obligation de rendre des comptes** : tous les décideurs sont responsables de leurs décisions ; les décisions sont expliquées et font l'objet d'un contrôle ; il existe des recours en cas d'abus administratifs ou de décisions fautives.
- ▶ **Comportement éthique** : l'intérêt général prime sur les intérêts individuels ; il existe des mesures efficaces pour prévenir et combattre la corruption.
- ▶ **Réactivité** : les objectifs, les règles, les structures et les procédures visent à répondre aux besoins et aux attentes légitimes des citoyens ; les services publics sont assurés ; il est fait suite aux demandes et aux plaintes dans un délai raisonnable.
- ▶ **Durabilité et orientation à long terme** : les effets et les objectifs à long terme sont dûment pris en compte lors de l'élaboration des politiques, afin d'en assurer la viabilité.
- ▶ **Innovation et ouverture d'esprit face au changement** : des solutions nouvelles et efficaces aux problèmes sont recherchées en vue d'atteindre de meilleurs résultats ; des méthodes modernes de prestation de services sont testées et appliquées ; un climat propice au changement est instauré.

■ En 2021-2022, le Comité des Ministres a préparé des normes importantes dans le domaine de la bonne gouvernance démocratique, qui peuvent contribuer à renforcer la confiance à l'égard des pouvoirs publics. Il s'agit notamment de la Recommandation CM/Rec(2022)2<sup>259</sup> sur la redevabilité démocratique des représentants élus et des organes électifs aux niveaux local et régional et des Lignes directrices du Comité des Ministres sur l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les processus électoraux des États membres du Conseil de l'Europe<sup>260</sup>.

257. Conseil de l'Europe, [12 Principes de bonne gouvernance](#).

258. Créé par le Conseil de l'Europe, le Label européen d'excellence en matière de gouvernance est attribué aux municipalités ayant atteint un niveau élevé de bonne gouvernance, mesuré par rapport à la grille d'analyse du Conseil de l'Europe, consultable [ici](#). C'est donc à la fois une reconnaissance et un outil à la disposition des collectivités locales pour les aider à identifier leurs atouts et leurs marges d'amélioration. En 2022, le label était mis en œuvre dans 20 États membres, dont sept l'avaient adopté depuis 2020. Dans trois autres États membres au moins, des demandes d'attribution étaient en cours de préparation.

259. Comité des Ministres, [Recommandation CM/Rec\(2022\)2 sur la redevabilité démocratique des représentants élus et des organes électifs aux niveaux local et régional](#), 9 février 2022.

260. Comité des Ministres, [Lignes directrices du sur l'utilisation des technologies de l'information et de la communication \(TIC\) dans les processus électoraux des États membres du Conseil de l'Europe](#), 9 février 2022.

## Constatations

■ Après avoir marqué le pas au plus fort de la crise de la covid-19, les réformes en matière d'administration publique, de décentralisation et de gouvernance ont repris dans un grand nombre d'États membres en 2021-2022.

■ Les rapports du CDDG indiquent que de nombreux pays ont poursuivi les réformes territoriales et administratives ainsi que les réformes de décentralisation des compétences, de décentralisation budgétaire et de régionalisation, et ont renforcé la participation citoyenne sur les enjeux majeurs. La numérisation a elle aussi continué, contribuant à rendre l'administration publique plus efficace, plus économe, plus réactive et plus innovante. Dans la plupart des pays, le télétravail s'est imposé dans l'administration publique.

Les conseils juridiques et stratégiques sollicités auprès du Centre d'expertise pour la bonne gouvernance par les États membres en 2021-2022 témoignent des priorités et des réformes en cours dans ces derniers:

- ▶ amélioration des structures et des compétences des collectivités territoriales en Slovaquie;
- ▶ stratégie nationale de formation et de renforcement des compétences pour les collectivités locales en Slovaquie;
- ▶ consolidation territoriale en Slovaquie;
- ▶ stratégie de renforcement de la gouvernance locale en Slovaquie;
- ▶ participation des femmes à la vie politique au niveau local en Grèce;
- ▶ augmentation de l'autonomie et de la capacité budgétaire des collectivités locales en Arménie;
- ▶ personnalité juridique au niveau local en Ukraine;
- ▶ projet de loi sur les consultations publiques en Ukraine;
- ▶ projet de loi révisé sur la ville de Kiev – capitale de l'Ukraine;
- ▶ nouveau projet de loi sur la taxe hôtelière en Arménie;
- ▶ péréquation fiscale en Arménie;
- ▶ développement de la ville de Bratislava (capitale) et de la ville de Košice en Slovaquie;
- ▶ projet de loi sur la fonction publique des administrations locales en Ukraine;
- ▶ financement des fonctions publiques au niveau régional en Finlande et en Lituanie;
- ▶ programmation, planification, décentralisation budgétaire et structure institutionnelle des régions en Lituanie;
- ▶ feuille de route pour le redressement des collectivités locales frappées par les conséquences de la guerre en Ukraine;

■ Les États membres ont mis en œuvre des réformes de l'organisation territoriale afin de renforcer les capacités et l'efficacité requises pour offrir des services publics et assurer une bonne gouvernance, procédant notamment à des regroupements de collectivités locales en entités plus larges ou à la création de dispositifs de coopération intermunicipale. En Arménie, on a ainsi gagné en efficacité et en efficience en mettant en place des communautés disposant de ressources financières et humaines plus importantes, ce qui a permis d'instaurer le scrutin proportionnel pour l'élection de ces collectivités locales. À Chypre, la réforme des collectivités locales qui a été adoptée récemment met l'accent sur la coopération intermunicipale et les regroupements de communes, et renforce l'indépendance financière et l'autonomie administrative des municipalités. Des réformes sont également en cours en Lettonie, à Malte et en Ukraine, et d'autres sont envisagées dans des pays tels que la République de Moldova et la Slovaquie.

■ La Lituanie applique désormais une loi sur le développement régional récemment adoptée, qui vise à remédier aux disparités entre les régions, à définir une planification stratégique et à renforcer les capacités au niveau régional. La Finlande est en train de renforcer ses régions et de mettre en place 21 entités régionales en matière sociale, pour lesquelles des conseils, ayant compétence dans les domaines des soins de santé, de l'aide sociale et des services d'urgence, seront élus dans le cadre de scrutins locaux et rendront donc compte directement aux citoyens. Malte a instauré de nouvelles régions qui fonctionnent sur la base d'une coopération entre municipalités, l'objectif étant d'améliorer la qualité des services au niveau territorial. Une réforme de renforcement des capacités est par ailleurs en cours. Le Portugal examine actuellement la possibilité de mettre en place un échelon régional.

■ Il est par ailleurs essentiel de renforcer la résilience des administrations publiques à tous les niveaux de gouvernement, et cet objectif est devenu une priorité pour de nombreux pays. En Albanie, les conséquences de la pandémie et des séismes ont montré combien il était important de prendre en compte la résilience dans la planification stratégique au niveau local. Dans une situation d'urgence sans précédent par son ampleur et sa portée, les municipalités ont dû résoudre bien des problèmes pour assurer l'efficacité et la continuité des services publics dans le respect des principes de bonne gouvernance démocratique, y compris la participation civile. L'Arménie a renforcé les capacités et la résilience des autorités locales ainsi que la coopération transfrontalière avec la Géorgie. La plupart des États membres de l'Union européenne ont préparé, ou sont en train de préparer, des stratégies nationales de résilience dans le cadre de l'instrument de l'Union européenne pour la reprise et la résilience.

■ La décentralisation budgétaire s'est poursuivie en Arménie, en Bulgarie, à Chypre et en Ukraine. La Géorgie a adopté et met en œuvre sa stratégie 2020-2025 de décentralisation, qui comprend un volet de décentralisation financière et vise à accroître les capacités des municipalités, doter celles-ci de financements supplémentaires et délivrer des droits de propriété pour les biens non enregistrés.

■ Des réformes en matière de gestion des ressources humaines sont menées en Albanie, en Lituanie, en Serbie et en Ukraine afin de renforcer les compétences et les capacités de l'administration publique à tous les niveaux.

■ Au Royaume-Uni, comme en Finlande, le bien-être est un aspect essentiel de la réforme de modernisation, qui vise à améliorer la productivité, l'emploi et le niveau de vie, garantir l'égalité d'accès et des chances, renforcer les services publics, restaurer le sens du collectif et donner un rôle accru aux responsables locaux et aux collectivités territoriales. La décentralisation intervient aussi dans le cadre d'un processus de transfert de compétences vers l'Écosse.

■ La protection de l'environnement, l'efficacité énergétique et l'intégration de la dimension écologique dans l'administration publique sont également à l'ordre du jour dans un grand nombre d'États membres.

■ En Ukraine, les réformes de décentralisation et de regroupement de communes menées à bien juste avant l'invasion de la Fédération de Russie se sont avérées être un atout majeur pour renforcer la résilience et les capacités au niveau local et permettre aux collectivités de fournir des services même en temps de guerre. Ces réformes sont par ailleurs largement approuvées par la population<sup>261</sup>. Les collectivités locales, le gouvernement et la société civile ont uni leurs efforts pour assurer la continuité de la gouvernance, intégrer les personnes déplacées et maintenir les infrastructures et les services essentiels. Depuis février 2022, le gouvernement, soutenu par le Conseil de l'Europe, travaille à l'élaboration de dispositions permettant l'exercice des compétences des collectivités locales sous la loi martiale<sup>262</sup>, et prépare le redressement du pays, qui comprendra un volet de renforcement de la bonne gouvernance démocratique dans un contexte de redémarrage après un conflit.

■ L'armée de la Fédération de Russie a détruit et endommagé des infrastructures civiles essentielles dans des zones résidentielles densément peuplées, mettant en pièces les infrastructures des services publics dans de grandes parties du pays. Les collectivités locales ont malgré tout continué d'assurer les services publics de première nécessité, même dans les zones occupées ou encerclées par les troupes russes. Elles se sont adaptées à un contexte de guerre inédit et instable, ont assumé de nouvelles tâches en disposant de ressources limitées et ont réussi à inventer des solutions. De nombreux élus locaux ont pris la tête des administrations militaires qui ont remplacé les autorités au niveau local. La nécessité de poursuivre la mise en place d'un système d'administration publique flexible et axé sur la carrière est devenue évidente.

261. Plus de trois habitants sur quatre (76,5 %) ayant participé à l'enquête menée en novembre 2022 avec l'appui du Conseil de l'Europe estimaient que la réforme de décentralisation devait être poursuivie, une proportion en forte augmentation par rapport aux 63 % enregistrés en 2021.

262. Kliuchkovskiy Y. et Venher V. (2022), [Organisation and holding of elections in post-war Ukraine – Prerequisites and challenges](#), rapport d'évaluation des besoins, juillet 2022 (en anglais uniquement).



# CHAPITRE 5

## INTÉGRITÉ DES INSTITUTIONS

---

### INTRODUCTION

L'intégrité est essentielle pour construire des institutions solides et assurer les citoyens que les pouvoirs publics œuvrent au service de l'intérêt général. Elle constitue l'un des piliers de structures politiques, économiques et sociales saines<sup>263</sup>. Elle crée une culture résiliente face à la corruption qui, autrement, affecterait tous les domaines d'activité. La corruption sape la confiance envers les institutions publiques, entrave le développement économique et a un impact disproportionné sur la jouissance des droits humains, notamment parce qu'elle complique l'accès à des droits sociaux de base comme le logement, l'éducation et les soins de santé<sup>264</sup>.

■ Près de trente ans après avoir fait de la lutte contre la corruption l'une de ses priorités, le Conseil de l'Europe est bien équipé pour relever ces défis. Cependant, en dépit du solide éventail de normes élaborées par le Conseil de l'Europe et au plan international, la corruption représente toujours une sérieuse menace pour l'État de droit et les droits humains dans les États membres.

■ Des affaires de corruption ont régulièrement éclaté au grand jour tout au long de 2021 et 2022. Certains des scandales les plus marquants au cours des deux dernières années étaient liés à la pandémie et à l'accès privilégié à des marchés publics, souvent facilité par le lobbying. Les révélations de journalistes d'investigation, comme les activités de blanchiment d'argent dévoilées dans les enquêtes OpenLux et Pandora Papers<sup>265</sup>, ont été décisives pour porter les faits à la connaissance du public. Cela a démontré une fois de plus l'importance de lois sur l'accès à l'information ou sur la liberté d'information, qui aident à lutter contre la corruption en favorisant la mise en lumière de comportements corrompus et en renforçant la responsabilisation. L'entrée en vigueur de la Convention de Tromsø<sup>266</sup> – premier instrument international contraignant à reconnaître un droit général d'accès aux documents publics détenus par les autorités publiques – devrait contribuer à une plus grande transparence.

■ Les personnes qui dénoncent des faits de corruption sont souvent menacées et les journalistes qui enquêtent sur les affaires de corruption risquent d'être visés par des poursuites stratégiques contre la mobilisation publique, ou SLAPPS (*strategic lawsuits against public participation*). Les lanceurs d'alerte jouent un rôle crucial en dénonçant des pratiques de corruption et devraient être protégés par l'État. La Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits humains a souligné que les États devraient non seulement mettre fin aux attaques ciblant les défenseurs, mais encore applaudir publiquement leur contribution vitale à la lutte contre la corruption et à la construction de sociétés justes reposant sur la primauté du droit<sup>267</sup>.

263. OCDE, *Recommandation sur l'intégrité publique*, 2017.

264. Commissaire aux droits de l'homme, « La corruption porte atteinte aux droits de l'homme et à l'État de droit », Carnet des droits de l'homme, 19 janvier 2021.

265. Voir [https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/visuel/2021/02/08/openlux-enquete-sur-le-luxembourg-coffre-fort-de-l-europe\\_6069132\\_4355770.html](https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/visuel/2021/02/08/openlux-enquete-sur-le-luxembourg-coffre-fort-de-l-europe_6069132_4355770.html) et <https://www.icij.org/investigations/pandora-papers/>.

266. Conseil de l'Europe, *Convention sur l'accès aux documents publics* (STCE n° 205).

267. Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits humains, Mary Lawlor, *Au cœur du combat des défenseurs et défenseuses des droits humains contre la corruption* (A/HRC/49/49), 28 décembre 2021.

■ Une culture partagée de l'intégrité et des mécanismes de prévention à tous les niveaux institutionnels et dans toutes les branches du pouvoir sont des piliers essentiels. Cela englobe l'impératif de la transparence et l'existence d'organismes de surveillance, éléments déterminants de l'obligation de rendre des comptes. Pour s'attaquer efficacement à la corruption, les États membres doivent garantir l'indépendance de l'appareil judiciaire et assurer l'efficacité des poursuites, de même que l'accès à des médias indépendants.

■ Un engagement international renouvelé est important. Le 2 juin 2021, les États membres des Nations Unies ont adopté, lors de la toute première session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la lutte contre la corruption (UNGASS 2021), une déclaration politique réaffirmant leur engagement à prévenir et à combattre la corruption, et à renforcer la coopération internationale<sup>268</sup>. Le 26 novembre 2021, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a adopté une nouvelle recommandation visant à renforcer la lutte contre la corruption<sup>269</sup>; dans son discours sur l'état de l'Union 2022, la présidente de la Commission européenne a annoncé des mesures de modernisation du cadre législatif européen de lutte contre la corruption<sup>270</sup>.

■ Le présent chapitre passe en revue les mesures qui ont été prises dans les États membres en termes d'intégrité institutionnelle, d'intégrité des agents publics et d'efficacité des mécanismes de responsabilité publique et de répression fondés sur les normes définies par les organes ci-après du Conseil de l'Europe: la Division de la gouvernance démocratique, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, le GRECO, le Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL)<sup>271</sup>, la Division de la criminalité économique et de la coopération, la Division Sport, la Cour et, dans une certaine mesure, le Comité européen de coopération juridique.

## CADRES D'INTÉGRITÉ INSTITUTIONNELS

■ L'intégrité des institutions résulte d'un processus dynamique visant à façonner une culture qui rend difficile l'enracinement de la corruption et garantit que les agents publics exercent leurs fonctions de façon éthique et dans l'intérêt général. Cela recouvre le comportement des agents publics et des employés et les règles, activités et processus décisionnels au sein d'une institution donnée. Au Conseil de l'Europe, le processus d'élaboration de normes a été mené jusqu'en 1999 par le Groupe multidisciplinaire sur la corruption (GMC) et complété par les travaux du Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG). Les arrêts de la Cour ont aussi contribué à l'élaboration de normes en matière d'intégrité. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux promeut l'éthique publique et la prévention de la corruption aux niveaux local et régional.

### Critères de mesure

- ▶ Les citoyens ont confiance dans leurs institutions nationales et infranationales.
- ▶ Les cadres d'intégrité institutionnels établissent des normes et obligations claires s'appliquant à toutes les institutions ou organisations publiques, qui précisent le comportement attendu des agents publics.
- ▶ Les cadres d'intégrité institutionnels se composent, en tant que de besoin, de stratégies, de textes législatifs et réglementaires, de codes d'éthique et d'orientations qui ont pour objectif commun de promouvoir et d'intégrer l'intégrité dans les activités des institutions ou organisations et dans le processus décisionnel et les actes des agents publics.

268. Assemblée générale des Nations Unies, [Déclaration politique](#), « Notre engagement commun à nous attaquer efficacement aux problèmes posés par la corruption et à prendre des mesures pour la prévenir et la combattre et renforcer la coopération internationale » (A/RES/S-32/1), 7 juin 2021.

269. OCDE, [Recommandation du Conseil visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales](#), adoptée le 26 novembre 2009, amendée le 26 novembre 2021.

270. Discours sur l'état de l'Union 2022 de la présidente von der Leyen, 14 septembre 2022, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/speech\\_22\\_5493](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/speech_22_5493).

271. MONEYVAL est un organe de suivi permanent du Conseil de l'Europe chargé d'apprécier la conformité aux principales normes internationales en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme et d'apprécier l'efficacité de l'application de ces normes, ainsi que de formuler des recommandations à l'intention des autorités nationales sur les améliorations nécessaires à leurs systèmes respectifs. Conformément à l'article 2 de son statut, l'évaluation de MONEYVAL couvre les États membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas membres du GAFI (27 États au total) ainsi que deux États non membres (Israël, le Saint-Siège) et plusieurs territoires dont les relations internationales sont assurées par le Royaume-Uni (à savoir les dépendances de la Couronne britannique – Guernesey, l'île de Man et Jersey – et un territoire britannique d'outre-mer – Gibraltar). Les 19 États membres qui sont membres du GAFI sont donc évalués par cette organisation (<https://www.coe.int/en/web/moneyval/moneyval-brief>).

- L'organisation, le fonctionnement et les processus décisionnels des administrations publiques combattent la corruption en assurant un degré de transparence compatible avec l'efficacité de leur action.

## Constatations

■ L'intégration de l'intégrité institutionnelle est l'objectif principal du Comité européen sur la démocratie et la gouvernance. Ce comité gère le Label européen d'excellence en matière de gouvernance (ELOGE), qui s'appuie sur les 12 principes de bonne gouvernance démocratique (voir encadré)<sup>272</sup>, en coopération avec le Centre d'expertise pour la bonne gouvernance. Le label est attribué aux municipalités qui ont atteint un niveau élevé de bonne gouvernance en traduisant les 12 principes en actions évaluables. Le label ELOGE est déployé dans un nombre toujours croissant de pays – 16 fin 2022<sup>273</sup>.

■ De nombreux pays ont engagé ou poursuivi des processus de décentralisation en 2021 et 2022. Le transfert de nouvelles compétences aux échelons territoriaux les plus proches des citoyens s'est avéré épineux en l'absence de moyens supplémentaires. C'est devenu évident avec la pandémie de covid-19, la grave sécheresse estivale, la montée de l'inflation et la flambée des prix<sup>274</sup>. Face à l'impératif de trouver des solutions, les autorités sont sous pression et peuvent être tentées de recourir à des arrangements douteux ou peu fiables, qui les exposent à des risques de fraude et de corruption. Le manque de moyens est aussi source de difficultés pour attirer et fidéliser les bonnes compétences au sein des organismes publics ; le personnel qualifié aura tendance à privilégier ou à rejoindre le secteur privé, et les agents employés dans de petites collectivités rechercheront de meilleures opportunités d'emploi dans les grandes aires urbaines. Plusieurs pays européens ont entrepris une démarche de mutualisation et regroupement des structures administratives locales afin de diminuer le nombre des petites communes, de développer des structures plus solides au niveau départemental ou régional et d'améliorer la qualité des services publics, réduisant ainsi certains des risques susmentionnés.

■ Entre 2021 et 2022, la Cour européenne des droits de l'homme a examiné plusieurs requêtes portant sur des questions relatives à l'accès à des informations d'intérêt public<sup>275</sup>, aux déclarations de patrimoine et d'intérêts des agents publics<sup>276</sup>, au respect de la vie privée et de la correspondance<sup>277</sup>, à la liberté d'expression<sup>278</sup>, à la protection de la confidentialité des sources journalistiques<sup>279</sup>, à la déchéance d'un mandat de député et à l'inéligibilité en raison de condamnations pénales pour corruption<sup>280</sup>. En particulier, compte tenu de la place éminente qu'occupe la magistrature dans une société démocratique et de l'importance croissante qui s'attache à la séparation des pouvoirs et à la nécessité de préserver l'indépendance de la justice, la Cour s'est montrée particulièrement attentive aux réformes législatives et autres mesures susceptibles d'affaiblir et de menacer

### Les 12 principes de bonne gouvernance démocratique

1. Participation, représentation, élections conformes au droit
2. Réactivité
3. Efficacité et efficience
4. Ouverture et transparence
5. État de droit
6. Comportement éthique
7. Compétence et capacités
8. Innovation et ouverture d'esprit face au changement
9. Durabilité et orientation à long terme
10. Gestion financière saine
11. Droits de l'homme, diversité culturelle et cohésion sociale
12. Obligation de rendre des comptes

272. Les 12 principes de bonne gouvernance démocratique ont été approuvés en 2007 à Valence lors d'une Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales et régionales. Ces principes ont été entérinés en 2008 par une décision du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. S'ils renvoient au niveau local, ils présentent un caractère général et peuvent donc s'appliquer à d'autres niveaux.

273. Bulgarie, Croatie, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lituanie, Malte, Macédoine du Nord, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, République slovaque, Espagne.

274. Voir, par exemple, Assemblée parlementaire, « Crise climatique et État de droit », rapport, doc. 15353, 26 août 2021.

275. *Rovshan Hajiyev c. Azerbaïdjan*, requêtes nos 19925/12 et 47532/13, 9 décembre 2021.

276. *Samoylova c. Russie*, requête n° 49108/11, 14 décembre 2021.

277. *Algirdas Butkevicius c. Lituanie*, requête n° 70489/17, 14 juin 2022.

278. *Akdeniz et autres c. Turquie*, requêtes nos 41139/15 et 41146/15, 4 mai 2021 ; *Association des journalistes d'investigation et pour la sécurité de la presse d'opinion en Moldova et Sanduța c. République de Moldova*, requête n° 4358/19, 12 octobre 2021 ; *Miroslava Todorova c. Bulgarie*, requête n° 40072/13, 19 octobre 2021 ; *Mukhin c. Russie*, requête n° 3642/10, 14 décembre 2021 ; et *Azadliq et Zayidov c. Azerbaïdjan*, requête n° 20755/08, 30 juin 2022.

279. *Sergei Sorokin c. Russie*, requête n° 52808/09, 30 août 2022.

280. *Galan c. Italie* (déc.), requête n° 63772/16, 18 mai 2021 ; *Miniscalco c. Italie*, requête n° 55093/13, 17 juin 2021.

l'indépendance et l'autonomie de l'autorité judiciaire, l'intégrité du processus de nomination des juges et la protection des magistrats contre des mesures affectant leur statut ou leur carrière<sup>281</sup>.

■ Sur la période 2021-2022, le Congrès a continué à promouvoir des normes en matière d'intégrité et des processus décisionnels faisant abstraction de tout intérêt personnel ou influence indue. En Arménie, il a apporté son concours à l'élaboration d'un code de conduite type pour les agents publics (pilotage du projet dans six communes) et a avalisé l'outil d'autoévaluation des risques de corruption pour les collectivités locales, qui s'accompagne d'un guide de mise en œuvre<sup>282</sup>.

■ Le Congrès a aussi mis en exergue la vulnérabilité accrue des responsables politiques locaux et régionaux en raison des discours de haine et des fausses informations diffusées pour les intimider, notamment en ligne<sup>283</sup>. Il a appelé à assurer plus d'ouverture et de transparence dans les processus décisionnels, à garantir un accès adéquat à l'information et à mettre en place des mesures préventives (soutien aux victimes, activités de conseil et de formation à l'intention des responsables politiques, campagnes de sensibilisation). Il se félicite du recours aux outils numériques et à l'intelligence artificielle, qui favorise la transparence, la responsabilité et l'intégrité aux niveaux local et régional<sup>284</sup>.

■ Le Congrès continue à promouvoir des politiques ouvertes, transparentes et inclusives, en appuyant par exemple l'élaboration de plans d'action dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) en Bosnie-Herzégovine. En Ukraine, l'établissement d'une feuille de route PGO, dans le cadre du projet « [Renforcer la gouvernance démocratique locale en Ukraine](#) » mis en œuvre par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, a permis d'associer les collectivités locales à la mise en œuvre et à l'évaluation du plan d'action national pour un gouvernement ouvert. Les activités se poursuivent dans le cadre des [ajustements prioritaires](#) du [Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Ukraine 2018-2022](#). Par ailleurs, les autorités locales pourront contribuer à l'élaboration d'un nouveau plan d'action grâce à la plateforme de dialogue national-local sur le gouvernement ouvert. En octobre 2022, le Congrès, le PGO et l'Association des villes ukrainiennes ont signé un protocole d'accord pour appuyer les efforts de reconstruction de l'Ukraine. Ce partenariat a aussi pour but d'aider les autorités locales ukrainiennes à garantir la transparence, l'ouverture, l'inclusion et la responsabilité, conformément aux principes du gouvernement ouvert<sup>285</sup>.

■ La plateforme en ligne [bE-Open](#), qui présente les normes internationales et les cadres nationaux de gestion des risques de corruption à l'échelon local de manière interactive, a été mise à jour en 2022 avec la publication [en anglais] de manuels sur le gouvernement local ouvert et l'éthique publique en [Albanie](#), [Bosnie-Herzégovine](#) et [Géorgie](#).

## Normes renforcées pour les membres du Congrès

■ Le 12 mars 2021, le Congrès a adopté un nouveau [code de conduite](#) à l'intention de ses membres et a révisé ses Règles et procédures afin de renforcer son régime éthique, y compris l'obligation de déclarer tout conflit d'intérêts. Ces normes s'appliquent obligatoirement à tous les membres du Congrès, de même qu'aux délégués jeunes et aux membres du Groupe d'experts indépendants (GEI).

281. *Grzęda c. Pologne* [GC], requête n° 43572/18, 15 mars 2022 ; *Xhoxhaj c. Albanie*, requête n° 15227/19, 9 février 2021 ; *Bilgen c. Turquie*, requête n° 1571/07, 9 mars 2021 ; *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. C. Pologne*, requête n° 4907/18, 7 mai 2021 ; *Broda et Bojara c. Pologne*, requêtes n°s 26691/18 et 27367/18, 29 juin 2021 ; *Reczkowicz c. Pologne*, requête n° 43447/19, 22 juillet 2021 ; *Gumenyuk et autres c. Ukraine*, requête n° 11423/19, 22 juillet 2021 ; *Dolińska-Ficek et Ozimek c. Pologne*, requêtes n°s 49868/19 et 57511/19, 8 novembre 2021 ; voir aussi les mesures provisoires indiquées par la Cour le 22 mars 2022 dans les affaires *Synakiewicz c. Pologne* (requête n° 46453/21), *Niklas-Bibik c. Pologne* (n° 8687/22), *Piekarska-Drązek c. Pologne* (n° 8076/22) et *Hetnarowicz-Sikora c. Pologne* (n° 9988/22), le 31 mars 2022 dans l'affaire *Wróbel c. Pologne* (n° 6904/22), le 14 avril 2022 dans l'affaire *Stępka c. Pologne* (requête n° 18001/22) et le 12 juillet 2022 dans l'affaire *Raczkowski c. Pologne* (n° 33082/22), concernant des procédures disciplinaires à l'encontre de juges polonais ou des procédures visant la levée de l'immunité judiciaire.

282. [Kit méthodologique pour l'autoévaluation des risques de corruption dans les activités des collectivités territoriales](#) [en anglais].

283. Congrès, rapport « [Discours de haine et fausses informations : impact sur les conditions d'exercice des élus locaux et régionaux](#) », 25 octobre 2022.

284. Congrès, rapport « [Villes et régions intelligentes – Perspectives pour une approche de gouvernance centrée sur les droits de l'homme](#) », 25 octobre 2022.

285. Congrès, actualités, « [Coopération renforcée entre le Congrès, le Partenariat pour un gouvernement ouvert et l'Association des villes ukrainiennes](#) », 11 octobre 2022.

## L'intégrité dans le sport – Le Conseil de l'Europe joue vers l'avant

Le sport contribue à prôner les valeurs et les idéaux du Conseil de l'Europe au sein de la société. Pourtant, il est régulièrement confronté à des défis et menaces, comme le montrent les récentes allégations de corruption généralisée et de blanchiment d'argent. Sans intégrité, des valeurs telles que le respect, l'égalité, l'équité et la confiance, qui sont au cœur du mouvement sportif, sont compromises et des ressources financières sont détournées au détriment de tous les acteurs du sport, qu'ils soient pratiquants, dirigeants, arbitres, organisateurs ou simples spectateurs. C'est pourquoi, depuis plus de cinq décennies, le Conseil de l'Europe a pris les devants en défendant un sport fondé sur des valeurs, l'égalité et le fair-play dans le sport, la bonne gouvernance, des compétitions impartiales, ainsi que la sécurité et la sûreté des grandes manifestations sportives. Ce rôle moteur a été reconnu dans les [Priorités stratégiques \(2022-2025\)](#), qui définissent la voie à suivre pour renforcer l'intégrité dans le sport.

La [Charte européenne du sport](#) établit les principes de base des politiques sportives nationales; elle promeut l'intégrité personnelle, l'intégrité de la compétition et l'intégrité organisationnelle et condamne des infractions telles que la corruption, la fraude et la coercition, la violation des règlements statutaires et disciplinaires et les comportements non éthiques. Elle prône la recherche de l'intégrité du sport moyennant la promotion du droit de toutes les personnes de pratiquer et regarder le sport dans un environnement sécurisé qui les protège de la violence et des abus, des compétitions exemptes de dopage et des organisations gérées conformément aux principes de bonne gouvernance. L'intégrité du sport repose sur des textes novateurs tels que la [Recommandation CM/Rec\(2022\)14](#) du Comité des Ministres sur les principes généraux d'une procédure équitable applicables au contentieux antidopage dans le sport, la Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives ([Convention de Macolin](#), STCE n° 215) et les travaux du [Réseau des magistrats/procureurs référents sport](#), lancé en novembre 2022. Ce réseau, qui a vocation à devenir une instance internationale de référence promouvant la conduite d'enquêtes et procédures pénales efficaces, se focalisera dans un premier temps sur les matchs truqués et les paris sportifs.

En tant que membre fondateur et membre du comité directeur du Partenariat international contre la corruption dans le sport (IPACS), le Conseil de l'Europe s'emploie à réduire le risque de corruption dans les marchés publics relatifs aux grands événements sportifs et aux infrastructures, garantir l'intégrité dans la sélection des grandes manifestations sportives, optimiser les procédures de conformité avec les principes de bonne gouvernance et améliorer la coopération effective entre les services répressifs, les autorités de justice pénale et les organisations sportives. Le GRECO a aussi mis en place un partenariat de travail avec la Fédération internationale de football association (FIFA) afin d'étudier comment cette dernière pourrait s'appuyer sur l'expertise du Conseil de l'Europe pour renforcer ses règles de prévention et de lutte contre la corruption.

## NORMES DE CONDUITE APPLICABLES AUX AGENTS PUBLICS

Le Groupe d'États contre la corruption examine les pratiques et politiques nationales de lutte contre la corruption dans le cadre de ses procédures d'évaluation par les pairs et de conformité. Le GRECO a adopté 75 rapports d'évaluation nationaux et plus de 160 rapports de conformité portant sur la prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs et sur la prévention de la corruption au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs, clarifiant les comportements attendus des agents publics et, dans la plupart des cas, demandant l'adoption de codes de conduite ou la fourniture d'orientations claires. Il a aussi recommandé d'élaborer des règles ou lignes directrices applicables aux relations avec les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer les décisions publiques, y compris par le biais de contacts intervenant hors du lieu de travail.

Le GRECO a recommandé à la majorité des pays évalués à ce jour d'améliorer la gestion des conflits d'intérêts, y compris ponctuels. Il a aussi examiné des questions telles que les incompatibilités, l'acceptation de cadeaux, l'utilisation abusive d'informations confidentielles et les restrictions applicables après la cessation des fonctions. Enfin, il a demandé à beaucoup de pays d'améliorer la mobilité des personnes exerçant de hautes fonctions exécutives, du public au privé et inversement<sup>286</sup>.

286. GRECO, 22<sup>e</sup> [Rapport général d'activités](#) (2021), «Tendances, défis et bonnes pratiques en matière de lutte contre la corruption en Europe et aux États-Unis d'Amérique», mars 2022.

## Critères de mesure

---

- ▶ Les États membres, par le biais de leurs cadres d'intégrité, établissent des normes de conduite élevées pour les agents publics et garantissent leur respect, favorisant ainsi la confiance des citoyens.
- ▶ Dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions, les agents publics font passer les obligations du service public avant leurs intérêts personnels.
- ▶ Les codes de conduite jouent un rôle particulier dans la mise en œuvre effective du cadre d'éthique publique en mettant l'accent sur la responsabilité individuelle des agents publics pour leur comportement. Les règles applicables aux différentes catégories d'agents publics sont énoncées dans des codes de conduite spécifiques à chacune de ces catégories et complètent les normes professionnelles.
- ▶ Les règles relatives aux droits et devoirs des agents publics tiennent compte des exigences de la lutte contre la corruption et prévoient des mesures disciplinaires appropriées et efficaces.
- ▶ Les agents publics agissent et prennent des décisions de manière ouverte et transparente, garantissent l'accès à l'information et facilitent la compréhension de la manière dont les affaires publiques sont menées.

## Constatations

---

■ Le GRECO a identifié comme suit les points positifs et les points à améliorer pour chacune de ces catégories d'agents publics.

### Personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif au sein du gouvernement central (ministres, secrétaires d'État, etc.)

- ▶ **Points positifs** : de nouveaux codes de déontologie applicables aux personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif ont été adoptés. La Macédoine du Nord a introduit des règles régissant les relations avec les lobbyistes et les tiers cherchant à influencer le processus décisionnel public, a effectué la révision d'un décret sur l'acceptation de cadeaux au sein des institutions publiques et a mis au point un guide pratique sur la manière d'identifier les conflits d'intérêts<sup>287</sup>. En France, le GRECO a salué le fait que la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) doit désormais effectuer le contrôle déontologique des personnes issues du secteur privé dont la nomination est envisagée pour les emplois de membre de cabinet ministériel et de collaborateur du Président de la République<sup>288</sup>.
- ▶ **Points à améliorer** : les progrès enregistrés en matière de politique d'intégrité peinent à atteindre les hautes fonctions de l'exécutif. Au Danemark, par exemple, aucun progrès n'a été accompli concernant l'analyse des risques en matière d'intégrité auxquels sont spécifiquement exposés les membres du gouvernement et les conseillers spéciaux, et très peu de progrès (voire aucun) ont été signalés sur d'autres recommandations du GRECO couvrant des questions telles que la rédaction d'un code de conduite, l'amélioration de l'accès à l'information au titre de la loi sur l'accès aux dossiers de l'administration publique, l'amélioration de la transparence du lobbying, l'élaboration de règles relatives à l'emploi après la cessation de fonctions publiques, ou encore l'inclusion d'informations supplémentaires dans les déclarations financières des ministres, en veillant à ce que ces déclarations fassent l'objet d'un contrôle approfondi<sup>289</sup>. De même, il reste beaucoup à faire en Suède sur un large éventail de sujets, tels que le contrôle du respect des règles de conduite par les hauts fonctionnaires, la mise en place de mécanismes chargés de dispenser des conseils confidentiels sur les questions éthiques, l'introduction de règles de transparence pour les contacts avec les lobbyistes, l'élargissement du champ des déclarations de patrimoine et la réalisation de contrôles approfondis dans le cadre de ce système de déclaration élargi<sup>290</sup>. En Pologne, les formations existantes en matière d'intégrité semblent se concentrer sur la fonction publique en général, ce qui laisse augurer

---

287. GRECO, [Rapport de conformité concernant la Macédoine du Nord](#) (GrecoRC5(2021)2), adopté le 25 mars 2021, publié le 27 avril 2021, paragraphe 122.

288. GRECO, [Rapport de conformité concernant la France](#) (GrecoRC5(2021)12), adopté le 3 décembre 2021, publié le 7 janvier 2022, paragraphe 105.

289. GRECO, [Rapport de conformité concernant le Danemark](#) (GrecoRC5(2021)9), adopté le 22 septembre 2021, publié le 17 décembre 2021, paragraphe 82.

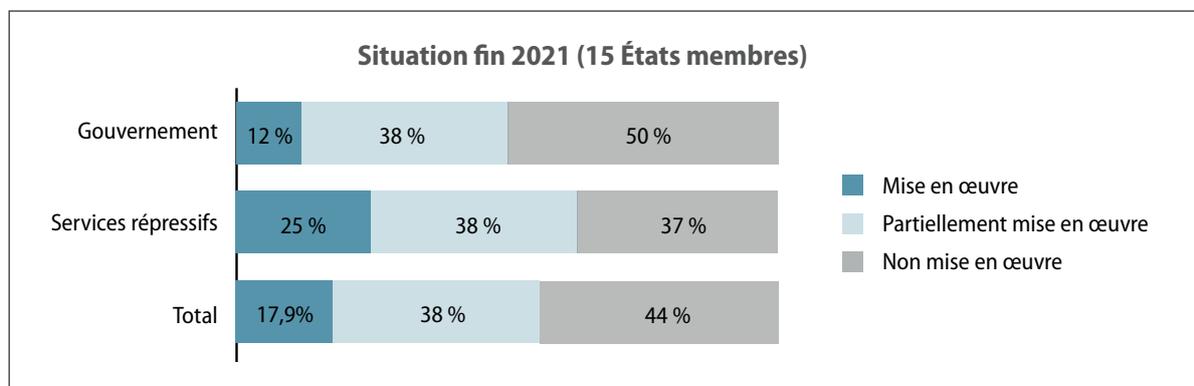
290. GRECO, [Rapport de conformité concernant la Suède](#) (GrecoRC5(2021)1), adopté le 25 mars 2021, publié le 24 novembre 2021, paragraphe 98.

d'une adaptation insuffisante des sujets traités aux dilemmes éthiques auxquels sont confrontés les hauts fonctionnaires. Les Vice-Premiers ministres, ministres, secrétaires d'État ou sous-secrétaires d'État seront donc vraisemblablement peu enclins à participer à ces formations<sup>291</sup>.

## Police

- **Points positifs** : l'inclusion de l'intégrité comme matière obligatoire dans la formation initiale et continue des fonctionnaires de police, comme en Croatie, est une évolution positive. Toujours en Croatie, la mise en œuvre des mesures nécessaires à l'abandon de la pratique du paiement des amendes en espèces directement aux agents de police est en cours et le lancement du projet pilote correspondant, qui concerne la police de la circulation, est aussi un pas dans la bonne direction<sup>292</sup>. À Malte, plusieurs documents d'orientation importants ont été adoptés, tels que la Politique nationale de lutte contre la fraude et la corruption, le Code d'éthique de la police maltaise, la Stratégie de transformation de la police maltaise 2020-2025, et la Politique de mutation horizontale et la Politique relative aux intérêts commerciaux et activités accessoires, qui concernent l'une et l'autre les forces de police maltaise. En outre, de nouvelles dispositions relatives aux cadeaux figurent dans la version actualisée de la Politique de lutte contre la fraude et la corruption pour les forces de police. De surcroît, il est clairement dit que les manquements au Code d'éthique pourront donner lieu à des sanctions proportionnelles à la gravité des faits, et le rôle de l'agent d'intégrité (fonction nouvellement instaurée) est précisé. Enfin, les policiers peuvent désormais signaler de manière anonyme les éventuels délits de corruption<sup>293</sup>.
- **Points à améliorer** : des codes de conduite et des lignes directrices générales doivent encore être adoptés ou complétés par des dispositions concernant les cadeaux, les conflits d'intérêts et les relations avec des tiers. En Slovénie, par exemple, un certain nombre de points restent en suspens. Il faudrait notamment renforcer la gestion des conflits d'intérêts par des mécanismes de conseil, de contrôle et de conformité (pendant et après la cessation des fonctions), introduire une obligation de déclaration et créer un registre des activités accessoires, assurer l'application systématique du principe des « quatre yeux » et renforcer la protection des donneurs d'alerte<sup>294</sup>.

## Mise en œuvre des recommandations du cinquième cycle d'évaluation du GRECO



Source : GRECO.

## Parlementaires

- **Points positifs** : les États membres ont progressé dans l'élaboration de nouveaux codes de conduite pour les parlementaires et dans la préparation de lois et/ou d'orientations connexes concernant, entre autres, les conflits d'intérêts, les cadeaux, les activités accessoires, les obligations de déclaration financière et ad hoc, et les contacts avec les lobbyistes et les tiers. Le GRECO s'est félicité de l'introduction de plusieurs améliorations en Islande : un Code de conduite à l'usage des parlementaires a été adopté ; les

291. GRECO, [Rapport de conformité concernant la Pologne](#) (GrecoRC5(2021)4), adopté le 25 mars 2021, publié le 27 septembre 2021, paragraphe 22.

292. GRECO, [Rapport de conformité concernant la Croatie](#) (GrecoRC5(2021)10), adopté le 3 décembre 2021, publié le 22 décembre 2021, paragraphe 70.

293. GRECO, [Rapport de conformité concernant Malte](#) (GrecoRC5(2021)5), adopté le 22 septembre 2021, publié le 24 mai 2022, paragraphe 121.

294. GRECO, [Rapport de conformité concernant la Slovénie](#) (GrecoRC5(2020)1), adopté le 29 octobre 2020, publié le 5 octobre 2021, paragraphe 81.

déclarations d'intérêts sont désormais plus détaillées et incluent des données quantitatives sur le soutien et les contributions d'ordre financier dépassant un certain seuil; enfin, les députés sont désormais tenus de signaler les situations de conflit d'intérêts à mesure de leur apparition<sup>295</sup>. En Espagne, un code de conduite du Congrès et du Sénat a de même été adopté et ce processus est allé de pair avec la mise en place du Bureau des conflits d'intérêts. Le code introduit des obligations de transparence renforcées (y compris des informations concernant les contacts des députés et sénateurs avec des tiers), ainsi que des exigences supplémentaires en matière de déclaration<sup>296</sup>.

- **Points à améliorer :** les changements législatifs et institutionnels nécessaires pour renforcer le système d'intégrité des parlementaires ont souvent été bloqués. En Bosnie-Herzégovine, il n'y a toujours pas de règles appropriées en place pour encadrer les interactions des parlementaires avec des tiers, et les parlementaires n'ont toujours pas la possibilité de prendre conseil et de se former en matière de prévention de la corruption<sup>297</sup>. On observe une situation semblable en République de Moldova, où trop de lois sont encore adoptées sans calendrier ni consultation appropriés et par la procédure accélérée. Un code de conduite à l'intention des parlementaires et un code sur les règles et procédures parlementaires doivent encore être adoptés. Il n'y a pas de critères clairs et objectifs concernant la levée de l'immunité parlementaire et des règles définissant les modalités d'interaction des députés avec des tiers restent à mettre en place<sup>298</sup>.

## Juges et procureurs

- **Points positifs :** de nouveaux codes d'éthique pour les juges et procureurs ont été adoptés, ainsi que des réformes concrètes concernant l'orientation et la formation. Les déclarations financières, les conflits d'intérêts, les incompatibilités, les activités extérieures et l'acceptation de cadeaux et autres avantages sont quelques-uns des points traités dans les nouvelles réglementations. Le GRECO a salué l'adoption d'un nouveau code de conduite pour les procureurs au Portugal<sup>299</sup> et constaté de réelles avancées en matière d'élaboration de normes d'intégrité au sein de l'appareil judiciaire en Belgique. Les juges des tribunaux administratifs au niveau fédéral sont en effet désormais soumis à des règles déontologiques, une supervision et des sanctions adéquates, et des avancées sont aussi à noter au niveau régional<sup>300</sup>.
- **Points à améliorer :** le GRECO a observé que des progrès étaient encore attendus en ce qui concerne la possibilité pour les juges d'obtenir des conseils confidentiels en matière d'intégrité, ainsi que la nécessité d'assurer une surveillance efficace et l'application des règles. En Géorgie, le GRECO a encouragé les autorités à développer les dispositifs de conseils confidentiels et les activités de formation des juges, ainsi qu'à fournir des orientations et des explications sur la version actualisée des règles d'éthique judiciaire<sup>301</sup>. Le GRECO a aussi noté que l'Islande devrait aussi compléter le Code de déontologie des juges par d'autres lignes directrices et des commentaires explicatifs<sup>302</sup>. De même, il a souligné que des efforts supplémentaires s'imposent dans certains pays<sup>303</sup> pour déployer des dispositifs appropriés protégeant le ministère public de toute ingérence ou influence indue lors de l'instruction des affaires pénales. Ceci est particulièrement important lorsque des poursuites sont engagées dans des affaires de corruption très médiatisées.

295. GRECO, *Deuxième addendum au deuxième rapport de conformité concernant l'Islande* (GrecoRC4(2021)8), adopté le 25 mars 2021, publié le 26 avril 2021, paragraphe 31.

296. GRECO, *Deuxième rapport de conformité concernant l'Espagne* (GrecoRC4(2021)3), adopté le 25 mars 2021, publié le 30 septembre 2021, paragraphe 80.

297. GRECO, *Rapport de conformité intérimaire concernant la Bosnie-Herzégovine* (GrecoRC4(2021)21), adopté le 3 décembre 2021, publié le 1<sup>er</sup> septembre 2022, paragraphe 87.

298. GRECO, *Rapport de conformité intérimaire concernant la République de Moldova* (GrecoRC4(2021)22), adopté le 3 décembre 2021, publié le 9 février 2022, paragraphe 78.

299. GRECO, *Deuxième rapport de conformité concernant le Portugal* (GrecoRC4(2022)20), adopté le 17 juin 2022, publié le 6 septembre 2022, paragraphe 83.

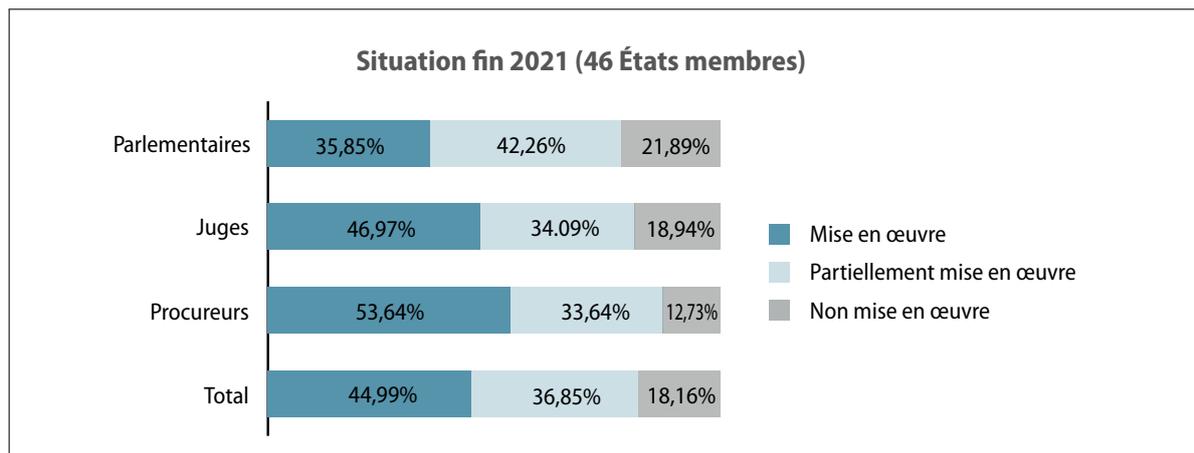
300. GRECO, *Troisième rapport de conformité intérimaire concernant la Belgique* (GrecoRC4(2022)17), adopté le 17 juin 2022, publié le 12 septembre 2022, paragraphe 63.

301. GRECO, *Addendum au deuxième rapport de conformité concernant la Géorgie* (GrecoRC4(2022)11), adopté le 17 juin 2022, publié le 13 juillet 2022, paragraphe 61.

302. GRECO, *Deuxième addendum au deuxième rapport de conformité concernant l'Islande* (GrecoRC4(2021)8), adopté le 25 mars 2021, publié le 26 avril 2021, paragraphe 32.

303. GRECO, *22<sup>e</sup> Rapport général d'activités* (2021), «Tendances, défis et bonnes pratiques en matière de lutte contre la corruption en Europe et aux États-Unis d'Amérique», mars 2022.

## Mise en œuvre des recommandations du quatrième cycle d'évaluation du GRECO



Source : GRECO.

### INTÉGRITÉ, EFFICACITÉ ET IMPACT DES MÉCANISMES DE RESPONSABILISATION ET DE RÉPRESSION

Les autorités chargées de la lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux jouent un rôle essentiel<sup>304</sup> parmi les institutions publiques de répression et de contrôle.

Les agences anticorruption (AAC) sont un pilier important de la bonne gouvernance contemporaine et constituent une réponse institutionnelle type à des formes de corruption de plus en plus sophistiquées que les autorités judiciaires ou les services répressifs traditionnels sont impuissants à juguler à eux seuls. Le GRECO assure un suivi continu de leur performance. La Division de la criminalité économique et de la coopération (DCEC) a par ailleurs mis au point des projets d'assistance technique<sup>305</sup> pour optimiser leurs capacités et amplifier encore leur action.

Les autorités de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) assurent la prévention des infractions pénales et préservent l'intégrité des systèmes financiers nationaux en promouvant des mesures législatives, réglementaires et opérationnelles de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive. Elles englobent les services répressifs, les cellules de renseignements financiers<sup>306</sup>, les douanes et les superviseurs du secteur financier et des entreprises et professions non financières désignées. Il est primordial d'assurer le bon fonctionnement et l'efficacité du système de surveillance LBC/FT<sup>307</sup> pour éviter que la criminalité organisée nationale et transnationale ne déstabilise les économies et les systèmes politiques. Tous les pays européens doivent adopter une politique de « tolérance zéro » à l'égard du blanchiment d'argent pour éviter sa propagation et mettre fin aux opérations de régimes étrangers qui blanchissent des capitaux en Europe pour se maintenir au pouvoir. Les activités des autorités compétentes en matière de LBC/FT sont examinées par MONEYVAL et par la Conférence des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198). Depuis 2021, MONEYVAL a évalué huit États et territoires – la Bulgarie, la Croatie, l'Estonie, le Saint-Siège (y compris la Cité du Vatican), le Liechtenstein, Monaco, la Pologne et Saint-Marin – et la Conférence des Parties à la Convention n° 198 a publié plusieurs rapports d'analyse horizontale. Des projets d'assistance technique et de coopération sont menés dans différents pays.

### Critères de mesure

- Les personnes chargées de la prévention, des enquêtes, des poursuites et de la sanction des infractions de corruption bénéficient de l'indépendance et de l'autonomie nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, sont libres de toute influence incompatible avec leur statut et disposent de moyens adéquats pour obtenir

304. Voir la [Convention pénale sur la corruption](#) (STE n° 173) du Conseil de l'Europe, la [Convention des Nations Unies contre la corruption](#) (2004) et la [Déclaration de Jakarta](#) sur les principes à suivre par les organes de lutte contre la corruption (2012).

305. Pour de plus amples informations sur les projets en cours, consulter la page [Projets – Division de la criminalité économique et de la coopération \(coe.int\)](#) (en anglais uniquement).

306. Groupe d'action financière (GAFI), [recommandation 29](#).

307. Au niveau international, les normes d'intégrité applicables aux autorités compétentes en matière de LBC/FT sont prescrites par les recommandations du GAFI et par la [Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme](#) (STCE n° 198).

des preuves, assurer la protection des personnes qui aident les autorités à lutter contre la corruption et sauvegarder le secret de l'instruction.

- ▶ Les autorités chargées de la lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux adhèrent au principe de l'État de droit et sont responsables devant les mécanismes établis pour prévenir tout abus de pouvoir.
- ▶ Les autorités chargées de la lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux incarnent l'intégrité en se conduisant de façon exemplaire, tout en soutenant et en promouvant les cadres d'intégrité et en dénonçant les comportements peu éthiques.
- ▶ Les autorités chargées de la lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux publient un rapport d'activité au moins une fois par an, informent le public et communiquent avec lui de façon régulière.

## Constatations

---

### Autorités chargées de la lutte contre la corruption

■ Partout en Europe, les agences anticorruption sont devenues progressivement plus efficaces.

- ▶ Dans certains États membres, les agences anticorruption et d'autres organes spécialisés ont été mis en place ou restructurés. Chypre a créé l'Autorité indépendante contre la corruption (IAAC) début 2022 et en Azerbaïdjan, un nouveau service de coordination des questions spéciales en matière de confiscation a été mis en place au sein du parquet général à la mi-2020. En Géorgie, un Bureau de lutte contre la corruption a été établi en novembre 2022 pour soutenir l'action du Conseil national de lutte contre la corruption.
- ▶ Le GRECO n'a cessé de recommander que les agences anticorruption et autres organes de contrôle ou de surveillance disposent de moyens financiers et humains adéquats pour s'acquitter efficacement des tâches qui leur sont confiées. En Albanie, la Structure spéciale de lutte contre la corruption et le crime organisé (parquet spécial anticorruption) comprend maintenant 17 procureurs et est pleinement opérationnelle; quant au bureau national d'enquête, son effectif est désormais complet avec 60 chercheurs.
- ▶ Le statut du personnel et les procédures de sélection des dirigeants des agences anticorruption ont été révisés pour éliminer toute ingérence extérieure et instaurer des processus transparents, fondés sur le mérite, renforçant ainsi l'efficacité et l'efficience des agences. À la suite des amendements constitutionnels et législatifs adoptés en Serbie, par exemple, l'influence politique dans le processus de nomination des procureurs devrait être amoindrie.
- ▶ Les pouvoirs de surveillance et de répression de certaines agences anticorruption ont été étendus pour pallier certaines insuffisances préalablement identifiées. En Albanie, par exemple, le parquet spécial anticorruption a vu sa compétence étendue à toutes les infractions terroristes. La Commission électorale centrale albanaise met au point une plateforme en ligne, avec l'assistance technique du Conseil de l'Europe, afin de faciliter le contrôle des partis politiques et du financement des campagnes électorales. En Croatie, il va être fait obligation à toutes les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif de soumettre une déclaration de patrimoine chaque année, et la liste des biens devant figurer dans la déclaration a été élargie; des pouvoirs de surveillance supplémentaires seront en outre conférés à la Commission pour la résolution des conflits d'intérêts<sup>308</sup>. En Serbie, la loi a été modifiée pour réglementer l'exercice d'activités commerciales par des agents publics et notamment pour préciser les critères d'appréciation du conflit d'intérêts. Elle confie aussi un mandat renforcé à l'Agence pour la prévention de la corruption, qui peut maintenant prononcer des sanctions plus sévères à l'encontre des agents publics en cas de non-respect de la loi<sup>309</sup>.
- ▶ Le Réseau des autorités de prévention de la corruption (NCPA) – également appelé « Réseau de Šibenik » – continue à promouvoir l'échange d'informations et de bonnes pratiques entre les autorités chargées de la lutte contre la corruption et la recherche de solutions concrètes pour s'attaquer plus efficacement à la corruption. Regroupant à l'origine 17 agences de pays majoritairement européens, le réseau compte actuellement 31 autorités membres, 1 observateur (les îles Baléares, Espagne) et 5 partenaires affiliés qui sont situés dans diverses régions du monde (au Brésil, au Québec/Canada, au Chili, en Équateur et au Kazakhstan) et actifs dans différents secteurs de la société.

308. GRECO, *Rapport de conformité concernant la Croatie* (GrecoRC5(2021)10), adopté le 3 décembre 2021, publié le 22 décembre 2021, paragraphe 33.

309. GRECO, *Deuxième rapport de conformité intérimaire concernant la Serbie* (GrecoRC4(2022)6), adopté le 25 mars 2022, publié le 30 mars 2022, paragraphe 67.

■ Toutefois, malgré ces évolutions dont il y a lieu de se féliciter, diverses difficultés entravent toujours le bon fonctionnement de nombreuses agences anticorruption au quotidien.

- ▶ Dans certains pays, les activités des agences anticorruption subissent encore une influence indue, qui découle essentiellement de lacunes dans les règles régissant les procédures de sélection et de nomination de leurs dirigeants. En Serbie, par exemple, le directeur de l'Agence anticorruption est sélectionné par l'Assemblée nationale à l'issue d'un appel ouvert à candidatures lancé par le ministère de la Justice, qui conserve le pouvoir de choisir n'importe quel candidat parmi ceux qui ont obtenu une note supérieure à 80/100 au concours.<sup>310</sup> En République de Moldova, le responsable de l'Autorité nationale pour l'intégrité (ANI) est désigné par le Président de la République sur proposition de l'organe de supervision de l'ANI, dont les membres sont affiliés au même parti. En Bosnie-Herzégovine, l'Agence de prévention de la corruption et de coordination de la lutte contre la corruption (APIK) se heurte à des difficultés qui compromettent sa capacité à s'acquitter de ses fonctions en toute indépendance<sup>311</sup>. S'agissant de l'Arménie, le GRECO avait exprimé des préoccupations liées à la réforme des modalités de désignation des membres de la Commission de prévention de la corruption, qui supprimait le jury de concours au profit d'un système de nomination directement par le parlement; le jury a été rétabli à la suite du rapport du GRECO<sup>312</sup>. Un cadre juridique relatif au dépôt et à la vérification des déclarations de patrimoine, prévoyant le renforcement des capacités de la Commission de prévention de la corruption en la matière, a été mis en place grâce à l'appui du Conseil de l'Europe.
- ▶ Le manque de moyens et l'inadéquation des infrastructures et des compétences restent préoccupants. Dans la région de l'Europe du Sud-Est, les effectifs des agences anticorruption sont souvent inférieurs à ce qui est prescrit par la loi. Cela a des conséquences directes sur la charge de travail du personnel, en particulier dans les domaines où la demande est la plus forte, tels que la surveillance des conflits d'intérêts, le financement des partis politiques et la vérification des déclarations de patrimoine, en raison d'un déséquilibre apparent entre le nombre de nouveaux dossiers et le nombre d'agents affectés à leur traitement. Dans les agences anticorruption de nombreux États membres, on observe une tendance à négliger le back-office (c'est-à-dire toute l'infrastructure organisationnelle) pour privilégier les activités de première ligne. En Macédoine du Nord, tout en reconnaissant que des ressources financières considérables ont été allouées à la Commission nationale de prévention de la corruption, le GRECO a noté que celle-ci n'est pas encore pleinement opérationnelle et ne peut pas s'acquitter correctement de ses tâches. Le nombre important de dossiers traités par la commission impliquant des hauts fonctionnaires (conflits d'intérêts ou déclarations de patrimoine) est particulièrement inquiétant<sup>313</sup>.
- ▶ Dans plusieurs États membres, un cadre d'intégrité pour les parlementaires et les agents publics exerçant de hautes fonctions exécutives fait toujours défaut. Le processus décisionnel des agences anticorruption manque de transparence, y compris dans le traitement des affaires très médiatisées dans certains pays.
- ▶ Il est préoccupant que des postes restent vacants ou soient occupés par intérim, y compris des postes de direction au sein de l'administration fiscale, des cellules de renseignements financiers ou d'autres institutions (comme c'était le cas au Monténégro), lorsque cette situation perdure. En Ukraine, la nomination du nouveau chef du Bureau du procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption a pris près de deux ans (2020-2022), ce qui a affecté le bon fonctionnement de l'institution.
- ▶ La pandémie de covid-19 et l'instabilité politique dans plusieurs contextes ont retardé d'importantes initiatives législatives visant à renforcer les systèmes d'intégrité et de lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent. Ce fut notamment le cas au Monténégro, où les textes législatifs relatifs au dispositif LCB/FT et les mesures restrictives en matière financière (sanctions ciblées) s'en sont trouvés affectés.
- ▶ Aujourd'hui encore, les mécanismes de lutte contre la corruption ont un impact limité dans des domaines particulièrement vulnérables (par exemple les infrastructures routières, les biens, les douanes, l'administration fiscale, l'éducation, la santé et les marchés publics, comme dans le cas de l'Albanie). Dans plusieurs États membres, il y a un besoin accru de transparence et de responsabilité dans le secteur privé, et davantage d'efforts s'imposent en termes d'identification, d'analyse, d'évaluation et d'atténuation des risques de corruption.

310. Articles 11 à 13 de la loi sur la prévention de la corruption en Serbie (Journal officiel de la République de Serbie, n° 35/2019, 88/2019; 11/2021 – interprétation authentique, 94/2021 et 14/2022).

311. Commission européenne, document de travail des services de la Commission, Rapport 2022 de la Commission concernant la Bosnie-Herzégovine (SWD(2022), 336 final), p. 25 (en anglais uniquement).

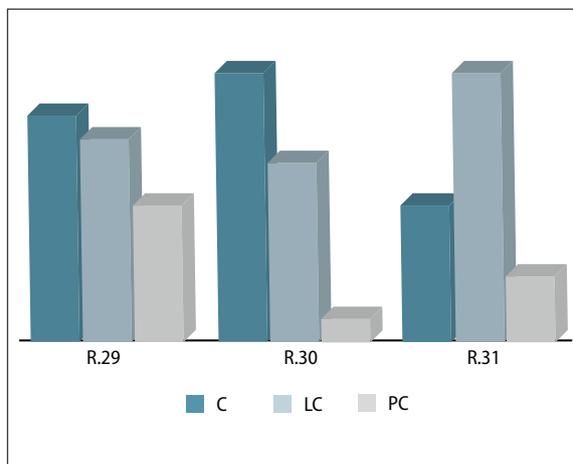
312. GRECO, Rapport de conformité intérimaire concernant l'Arménie, adopté le 22 septembre 2021, publié le 30 septembre 2021.

313. GRECO, Rapport de conformité concernant la Macédoine du Nord (GrecoRC5(2021)2), adopté le 25 mars 2021, publié le 27 avril 2021, paragraphe 123.

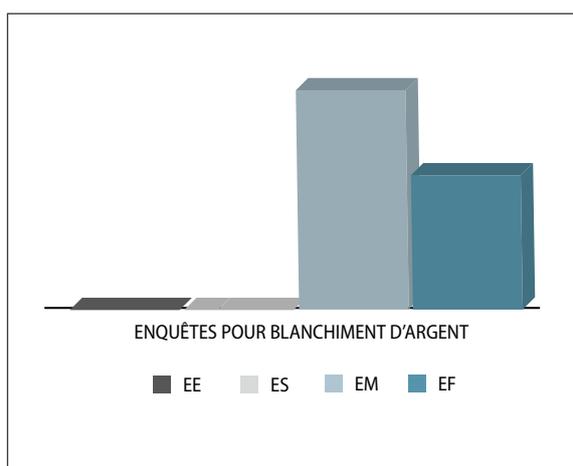
## Autorités chargées de la lutte contre le blanchiment de capitaux

Les États membres s'efforcent toujours d'améliorer l'efficacité de leurs mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) dans des domaines essentiels tels que les enquêtes dans les affaires de blanchiment d'argent et la transparence des personnes morales.

- Il apparaît que la plupart des juridictions ayant fait l'objet d'une évaluation par MONEYVAL disposent d'un cadre juridique et institutionnel approprié garantissant l'indépendance opérationnelle et l'autonomie des cellules de renseignements financiers et des services répressifs, de même que leur bon fonctionnement. S'agissant du niveau de conformité avec les exigences internationales, 91 % des juridictions évaluées sont notées « Conforme » (C) ou « En grande partie conforme » (LC); 95 % des juridictions ont désigné des autorités répressives chargées de lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et 86 % des juridictions leur ont conféré le pouvoir d'engager des poursuites. Toutefois, les résultats concrets de l'action des services répressifs laissent beaucoup à désirer.

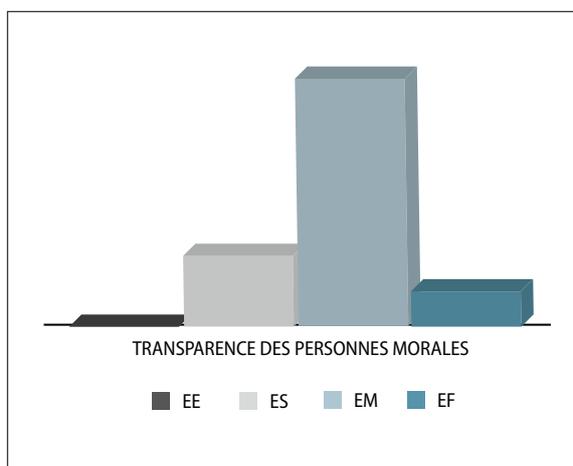


- S'agissant de la mesure de l'efficacité des enquêtes pour blanchiment d'argent dans la pratique, certaines juridictions évaluées par MONEYVAL n'ont encore obtenu aucune note « élevée » (EE) ou « significative » (ES) alors même que les services répressifs disposent de tous les instruments législatifs nécessaires et sont dotés de pouvoirs qui leur permettent de poursuivre correctement les faits. Les autorités compétentes ne s'attaquent pas au problème en amont en s'appuyant sur la coopération internationale et l'analyse des renseignements financiers pour obtenir des preuves et localiser le produit des activités criminelles. Dans de nombreux pays, le petit nombre d'enquêtes pour blanchiment de capitaux menées par les services répressifs est sans commune mesure avec le grand nombre d'infractions génératrices de profits.



- Les capacités de nombreux services répressifs doivent être renforcées par le déploiement de ressources humaines et technologiques supplémentaires et par le développement des compétences et connaissances requises pour exercer les poursuites dans les cas complexes.

- La transparence des personnes morales constitue une problématique majeure dans les juridictions évaluées par MONEYVAL. Trois seulement ont pu mettre en place des garanties suffisantes pour assurer la transparence. Les États peinent à effectuer une véritable évaluation des risques liés aux personnes morales, ce qui limite leur compréhension de la façon dont ces entités peuvent être utilisées abusivement. Ils n'ont pas non plus de registre public des personnes morales permettant d'accéder ne serait-ce qu'aux informations relatives aux bénéficiaires effectifs, qui pourrait servir de source crédible et fiable de données adéquates et vérifiées.



■ Le Conseil de l'Europe et la Commission européenne apportent un appui et une assistance techniques à des États membres tels que la Bulgarie, la Croatie, la République tchèque, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, le Portugal, la Roumanie et la République slovaque. Ces efforts conjoints visent à renforcer le cadre LBC/FT dans ces pays et à améliorer la supervision basée sur les risques, par exemple en mettant l'accent sur la mise au point d'outils de supervision automatisés (Croatie, Portugal et République slovaque), l'application des sanctions (République tchèque, Lettonie et Malte) ou d'autres domaines prioritaires de soutien et d'assistance.

■ Les risques pesant sur l'intégrité des autorités compétentes en matière de LBC/FT restent nombreux. MONEYVAL continuera de veiller à ce que ses membres garantissent l'efficacité de tous les types d'autorités responsables de la surveillance LBC/FT, et d'examiner des aspects tels que l'indépendance et l'autonomie opérationnelles, le professionnalisme, les capacités et les ressources financières et humaines, qui sont essentiels pour leur efficacité et leur impact. L'accent sera tout particulièrement mis sur la nécessité de veiller à ce que les organismes d'autorégulation de certaines professions particulièrement exposées aux risques de blanchiment de capitaux – comme les avocats, les prestataires de services aux trusts et aux sociétés, les agents immobiliers et les négociants en métaux et pierres précieuses – soient à leur tour contrôlés par une agence publique, instaurant ainsi un niveau de contrôle supplémentaire. L'un des nouveaux domaines d'activité sera la mise en place de cadres de contrôle efficaces pour le secteur des monnaies virtuelles, en veillant à ce que ces nouveaux cadres appliquent des normes strictes en matière d'intégrité et offrent des garanties sur les plateformes de cryptomonnaies transnationales.

## MÉCANISMES DE RÉPRESSION PÉNALE ET NON PÉNALE

■ Établir des cadres d'intégrité publique et de prévention de la corruption suppose non seulement de définir et contrôler l'intégrité, mais aussi de faire respecter les règles pertinentes. Les normes du Conseil de l'Europe et d'autres normes internationales<sup>314</sup> exigent des États membres qu'ils mettent en place des mécanismes équitables et objectifs pour traiter en temps utile les manquements présumés à l'intégrité et les suspicions de corruption. Cela englobe des mécanismes de répression pénale et non pénale. Selon certains pays, la sanction la plus effective de la responsabilité politique serait la pratique du « name and shame » (mise au pilori). Le GRECO estime toutefois que ce n'est pas suffisant et a recommandé d'instaurer des contrôles et des sanctions supplémentaires afin d'assurer la détection et le traitement de tout manquement à l'éthique, même en l'absence de surveillance des médias et de pressions politiques ou publiques. Le GRECO a émis un ensemble de recommandations concernant la responsabilité et l'application des mesures de lutte contre la corruption, par exemple afin de renforcer les organes chargés de l'intégrité publique et de doter les services répressifs de moyens adéquats pour enquêter et mener des investigations. Dans certains cas, il a encouragé les services répressifs à prendre l'initiative en cas d'infractions présumées commises par des hauts fonctionnaires et à commencer leurs investigations dès lors qu'il existe des motifs raisonnables de les soupçonner et non pas uniquement sur la base d'éléments de preuve irréfutables<sup>315</sup>.

■ Le GRECO a aussi adressé des recommandations à certains pays concernant la norme énoncée dans la Résolution du Comité des Ministres portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, selon laquelle toute immunité doit être limitée à ce qui est nécessaire dans une société démocratique pour ne pas entraver les enquêtes, les poursuites ou le jugement des infractions de corruption. Le GRECO a notamment recommandé de limiter les privilèges dont bénéficient les hauts fonctionnaires en cas de poursuites pour des faits commis en dehors de leurs fonctions officielles, et souligné l'importance de critères objectifs et équitables en matière de levée des immunités.

### Critères de mesure

- ▶ Des procédures claires de traitement des réclamations et doléances des usagers et des agents publics en cas de manquement présumé à l'intégrité sont en place.
- ▶ Dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions, les agents publics sont responsables de leurs actes et doivent se soumettre au contrôle nécessaire.

314. La [Résolution \(97\) 24](#) du Comité des Ministres portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, la [Convention pénale sur la corruption](#) (STE n° 173) et la [Convention civile sur la corruption](#) (STE n° 174) du Conseil de l'Europe, la [Recommandation sur l'intégrité publique](#) de l'OCDE (2017) et la [Convention des Nations Unies contre la corruption](#) (2004).

315. Voir GRECO, [22<sup>e</sup> Rapport général d'activités](#) (2021), « Tendances, défis et bonnes pratiques en matière de lutte contre la corruption en Europe et aux États-Unis d'Amérique », p. 13.

- ▶ Le système de responsabilité des administrations publiques prend en compte les conséquences des actes de corruption commis par les agents publics.
- ▶ L'immunité à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions relatives aux infractions de corruption est limitée à ce qui est considéré comme nécessaire dans une société démocratique.
- ▶ Les sanctions encourues pour les infractions de corruption et en cas de non-respect des normes d'intégrité sont effectives, proportionnées et dissuasives.
- ▶ Toutes les mesures de répression et de responsabilisation sont prises dans le respect du principe de l'État de droit et des droits humains, et il existe un juste équilibre entre la répression du crime et la protection des droits individuels.

## Constatations

■ Les mécanismes de répression des manquements à l'intégrité et des infractions de corruption varient considérablement d'un État membre à l'autre, reflétant des traditions juridiques et des priorités et politiques nationales différentes. Leur intégrité, leur efficacité et leur impact ont été essentiellement guidés par le suivi permanent assuré par le GRECO, qui a contribué à remédier à de multiples problèmes et a encouragé la mise en place de mécanismes de répression pénale et non pénale plus cohérents dans l'ensemble des États membres.

■ Le GRECO a constaté une amélioration progressive de l'efficacité et de l'impact des mécanismes de répression relatifs à l'intégrité, mais des lacunes subsistent.

■ En Lituanie, la nouvelle loi adoptée pour réglementer les déclarations d'intérêts des parlementaires prévoit un registre spécifique qui permettra d'améliorer l'efficacité. Cela se traduira par une efficacité accrue du contrôle et de l'application des règles pertinentes. Le système prévoit aussi la possibilité de réaliser des vérifications approfondies par recoupement avec plusieurs registres<sup>316</sup>.

■ En Macédoine du Nord, le GRECO a salué le fait que les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif et celles chargées de conseiller le gouvernement central soient tenues de se conformer au nouveau Code d'éthique et que tout manquement peut entraîner des sanctions graduelles, pouvant aller jusqu'au licenciement<sup>317</sup>.

■ Le GRECO a noté que le Parlement grec ne peut rejeter une demande de levée d'immunité de membres et d'anciens membres du gouvernement soumise par un procureur que si l'affaire porte sur des faits ayant un rapport immédiat avec l'exercice des fonctions parlementaires, ce qui exclut les infractions de corruption. Le GRECO s'est félicité de ce que l'immunité doive être obligatoirement levée dès lors que la demande n'est pas liée à l'exercice des fonctions d'un parlementaire ou d'un ministre ou ancien ministre<sup>318</sup>.

■ S'agissant des plaintes, il y a maintenant une plus grande transparence, notamment en ce qui concerne leur nombre et les suites qui y sont données. Le GRECO salue la décision du chef de la police nationale de la Suède de publier des informations sur les plaintes reçues et sur les enquêtes menées par le Département des enquêtes spéciales, ainsi que les travaux en cours visant à créer un portail dédié sur le site internet de la police nationale<sup>319</sup>.

■ D'une manière générale, le manque de supervision appropriée et d'application des règlements internes reste un sujet de préoccupation. En Espagne, par exemple, le GRECO avait recommandé de doter le Conseil pour la transparence et la bonne gouvernance de l'indépendance, de l'autorité et des ressources nécessaires à l'exercice efficace de ses fonctions de suivi<sup>320</sup>.

■ Une ingérence dans la prise de décision autonome des conseils de la magistrature ou des procureurs a été signalée dans plusieurs États membres. En Arménie, le GRECO a rappelé sa position selon laquelle il conviendrait de mettre fin au rôle dévolu au ministre de la Justice dans les procédures disciplinaires engagées à l'encontre de juges, ce rôle étant incompatible avec l'indépendance du pouvoir judiciaire<sup>321</sup>.

316. GRECO, [Addendum au deuxième rapport de conformité concernant la Lituanie](#) (GrecoRC4(2021)2), adopté le 25 mars 2021, publié le 6 mai 2021, paragraphe 22.

317. GRECO, [Rapport de conformité concernant la Macédoine du Nord](#) (GrecoRC5(2021)2), adopté le 25 mars 2021, publié le 27 avril 2021, paragraphe 25.

318. GRECO, [Addendum au deuxième rapport de conformité concernant la Grèce](#) (GrecoRC4(2022)8), adopté le 25 mars 2022, publié le 1<sup>er</sup> juin 2022, paragraphe 50.

319. GRECO, [Rapport de conformité concernant la Suède](#) (GrecoRC5(2021)1), adopté le 25 mars 2021, publié le 24 novembre 2021, paragraphe 83.

320. GRECO, [Rapport de conformité concernant l'Espagne](#) (GrecoRC5(2021)8), adopté le 22 septembre 2021, publié le 29 mars 2022, paragraphe 40.

321. GRECO, [Rapport de conformité intérimaire concernant l'Arménie](#) (GrecoRC4(2021)15), adopté le 22 septembre 2021, publié le 30 septembre 2021, paragraphe 43.

■ L'arsenal de mesures visant à promouvoir le respect des normes d'intégrité et de lutte contre la corruption a été renforcé par un large éventail de mesures pénales, administratives et civiles et de sanctions qui sont désormais en place. En revanche, un ensemble approprié de sanctions administratives graduées pour punir les manquements à l'intégrité et les faits de corruption non constitutifs d'une infraction pénale fait toujours défaut dans certains pays. C'était notamment le cas à Malte, où le GRECO a noté que le projet de code de déontologie à l'intention des membres du parlement ne contenait aucune disposition relative aux sanctions et à leur application effective dans l'éventualité où les règles ne seraient pas respectées<sup>322</sup>.

■ Une approche fragmentée du contrôle de la conformité et l'absence de distinction nette entre la réponse administrative (interne) et la réponse pénale aux affaires disciplinaires sont des problèmes persistants. Le GRECO a exprimé des préoccupations à cet égard en ce qui concerne les forces de police en Pologne, où des avancées doivent encore être réalisées pour savoir si une clarification des responsabilités entre les différents organes impliqués dans le contrôle interne est intervenue<sup>323</sup>. Des réformes s'imposent pour préciser les règles, les fonctions de surveillance et les procédures déclenchées en cas de non-conformité.

■ Dans certains pays, on constate toujours l'absence de mécanismes de surveillance des comportements répréhensibles au sein de la police, garantissant des enquêtes indépendantes et objectives sur les plaintes visant des policiers et un degré suffisant de transparence pour le contrôle du public. En Croatie, le GRECO a recommandé l'instauration d'une obligation pour chaque policier de signaler les fautes professionnelles liées à l'intégrité dont il pourrait être témoin dans l'exercice de ses fonctions<sup>324</sup>. Le GRECO a noté que le Bureau du service d'inspection (BSI) slovaque traite les signalements émanant de lanceurs d'alerte dans la police, bien que ce bureau dépende du ministère de l'Intérieur. De l'avis du GRECO, il serait préférable de confier ce rôle à un organisme externe indépendant<sup>325</sup>.

■ Enfin, la question des immunités est toujours en suspens dans certains États membres. En Türkiye, le GRECO a recommandé que des mesures soient prises pour garantir que l'immunité parlementaire ne fasse pas obstacle aux enquêtes pénales concernant des parlementaires suspectés d'avoir commis des délits de corruption<sup>326</sup>. En Géorgie, le GRECO a recommandé que l'immunité des juges se limite aux activités en lien avec leur participation au processus décisionnel judiciaire (« immunité fonctionnelle »). Un projet de modification de la législation est en cours d'examen, mais rien n'est encore concrétisé<sup>327</sup>. En Croatie, des travaux sont toujours en cours pour mettre en œuvre la recommandation du GRECO selon laquelle la loi devrait être modifiée en vue de limiter l'immunité de procédure accordée aux membres du gouvernement, en excluant les infractions liées à la corruption qui font l'objet de poursuites publiques<sup>328</sup>.

## Protection des lanceurs d'alerte

Ces vingt dernières années, le Conseil de l'Europe a pris la tête des efforts visant à examiner le rôle des lanceurs d'alerte dans les sociétés démocratiques et à élaborer des principes pour la divulgation sécurisée d'informations d'intérêt général. Cette démarche s'est d'abord inscrite dans le cadre de ses activités de prévention de la corruption, puis la question a été abordée sous l'angle des droits humains et de la gouvernance démocratique, avec la récente adoption des Lignes directrices sur l'éthique publique (2020)<sup>329</sup> et de la Recommandation sur la protection des lanceurs d'alerte dans le cadre de la lutte contre le dopage dans le sport (2022)<sup>330</sup>.

322. GRECO, *Addendum au deuxième rapport de conformité concernant Malte* (GrecoRC4(2021)10), adopté le 25 mars 2021, publié le 31 mai 2021, paragraphe 13.

323. GRECO, *Rapport de conformité concernant la Pologne* (GrecoRC5(2021)4), adopté le 25 mars 2021, publié le 27 septembre 2021, paragraphe 116.

324. GRECO, *Rapport de conformité concernant la Croatie* (GrecoRC5(2021)10), adopté le 3 décembre 2021, publié le 22 décembre 2021, paragraphe 65.

325. GRECO, *Rapport de conformité concernant la République slovaque* (GrecoRC5(2021)7), adopté le 22 septembre 2021, publié le 19 janvier 2022, paragraphe 92.

326. GRECO, *Troisième rapport de conformité intérimaire concernant la Türkiye* (GrecoRC4(2022)5), adopté le 25 mars 2022, publié le 23 juin 2022, paragraphe 28.

327. GRECO, *Addendum au Deuxième rapport de conformité intérimaire concernant la Géorgie* (GrecoRC4(2022)11), adopté le 17 juin 2022, publié le 13 juillet 2022, paragraphe 45.

328. GRECO, *Rapport de conformité concernant la Croatie* (GrecoRC5(2021)10), adopté le 3 décembre 2021, publié le 22 décembre 2021, paragraphe 10.

329. *Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'éthique publique* (CM(2020)27-addfinal), adoptées le 11 mars 2020.

330. *Recommandation sur la protection des lanceurs d'alerte dans le cadre de la lutte contre le dopage dans le sport* (T-DO (2021) 28 Final), adoptée le 11 janvier 2022.

La protection des lanceurs d’alerte est un aspect fondamental de la liberté d’expression et de la liberté de conscience. C’est important aux fins de la lutte contre la corruption et pour assurer et promouvoir une culture de la responsabilité et de l’intégrité dans les institutions publiques et privées, comme recommandé par les 29 principes communs énoncés dans l’annexe à la [Recommandation CM/Rec\(2014\)7 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des lanceurs d’alerte](#).

Davantage d’États membres du Conseil de l’Europe ont mis en place une législation protégeant les lanceurs d’alerte au cours des deux dernières années<sup>331</sup>, soit par le biais d’une loi dédiée à la protection des lanceurs d’alerte, soit par le biais de dispositions légales prévoyant des systèmes de signalement sécurisé ou des mesures de prévention des actes de représailles contre les lanceurs d’alerte. Ces efforts ont été complétés par d’autres initiatives, comme la publication de nouvelles orientations ou d’indications plus détaillées pour faciliter le processus d’alerte, l’organisation de formations dédiées à l’intention des juges, la réalisation de campagnes d’information et de sensibilisation. À cela s’ajoute l’engagement actif de la société civile dans plusieurs États membres, où diverses organisations fournissent des conseils juridiques gratuits et indépendants aux lanceurs d’alerte et les protègent dans l’intérêt général.

Le GRECO a adressé à la plupart des pays évalués une recommandation concernant la protection des lanceurs d’alerte au sein des services répressifs et en particulier la nécessité de renforcer cette protection et de fournir des orientations et une formation spécifique en la matière à tous les niveaux de la hiérarchie. La protection des lanceurs d’alerte est particulièrement importante dans ce secteur en raison de la « loi du silence » qui peut régner dans ces services. Pour que le système fonctionne dans la pratique, l’interdiction en droit des représailles doit être assortie de voies de recours et de moyens de réparation réalistes. La législation doit également prévoir des sanctions adéquates pour les auteurs de représailles. Le GRECO a estimé que davantage pouvait être fait pour promouvoir la sensibilisation dans ce domaine, notamment pour changer les perceptions et les attitudes à l’égard des divulgations protégées et des lanceurs d’alerte au sein des services répressifs. À cette fin, il faudrait multiplier les possibilités de formation sur ces questions dans ces services.

Il reste encore un long chemin à parcourir avant que les lanceurs d’alerte ne soient efficacement protégés : les principaux éléments des dispositifs normatifs et institutionnels qui renforcent la confiance et la protection doivent être revus dans de nombreux États membres. Les lois adoptées ne protègent pas toujours l’ensemble des salariés et employés des secteurs public et privé et ne couvrent pas non plus tous les types de comportement répréhensible. Il faut en faire plus pour protéger les lanceurs d’alerte dans le secteur privé<sup>332</sup>.

331. Par exemple la Croatie, Chypre, le Danemark, la France, l’Irlande, la Lettonie, la Lituanie, Malte, le Portugal et la Suède.

332. Voir Comité européen de coopération juridique, [Rapport d’évaluation](#) de la Recommandation CM/Rec(2014)7 sur la protection des lanceurs d’alerte (juin 2022).

PARTIE II

ENVIRONNEMENT  
DÉMOCRATIQUE



# CHAPITRE 6

## DIGNITÉ HUMAINE

---

### INTRODUCTION

L'invasion massive de l'Ukraine par la Fédération de Russie a provoqué le plus gros déplacement de population en Europe depuis la seconde guerre mondiale, posant des risques accrus de traite et d'exploitation d'êtres humains. Des mesures louables ont été prises dans les différents États membres du Conseil de l'Europe pour protéger les réfugiés ukrainiens. Le degré de sensibilisation à la traite liée à ce conflit dans les pays voisins de l'Ukraine et au-delà est très élevé par rapport à d'autres crises humanitaires.

La lutte contre la traite des êtres humains doit rester une priorité pour les États membres. Des orientations supplémentaires sont données dans la nouvelle [Recommandation](#) du Comité des Ministres sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail, dont l'[exposé des motifs](#) contient un ensemble de mesures couvrant la prévention, la réglementation du marché du travail, l'identification des victimes et l'assistance aux victimes, les poursuites et la responsabilité des entreprises<sup>333</sup>. Un renforcement de l'action s'impose pour améliorer la réponse du système de justice pénale et assurer aux victimes une réparation du préjudice subi.

Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a continué à recevoir des allégations de mauvais traitements de détenus par des policiers et du personnel d'établissements pénitentiaires, d'institutions psychiatriques et de foyers sociaux. Les garanties fondamentales contre les mauvais traitements ne sont toujours pas pleinement respectées dans tous les pays. Cela dit, les délégations du CPT ont observé lors de certaines visites sur le terrain des progrès dans les efforts déployés par les autorités pour enquêter dûment sur les allégations de torture et de mauvais traitements.

Lors des visites post-pandémie, le CPT a constaté que quelques lieux de détention continuaient d'appliquer des restrictions aux contacts interpersonnels et maintenaient de longues périodes de quarantaine. D'autres États ont réduit la surpopulation carcérale en recourant à des mesures non privatives de liberté durant la pandémie de covid-19. Les récentes visites du CPT font apparaître que, dans certains pays, ces mesures ont pu être temporaires.

Ces dernières décennies, le Conseil de l'Europe a fait œuvre de pionnier dans le travail normatif sur les droits des femmes, fidèle au mandat qui est le sien en tant qu'organisation paneuropéenne des droits humains. La Convention d'Istanbul, principal instrument du Conseil de l'Europe relatif aux droits des femmes, continue de gagner du terrain et de susciter de l'intérêt. Aujourd'hui ratifiée par 37 pays – un chiffre en constante augmentation –, elle est un levier de changement au niveau national.

Le suivi effectué par le Groupe d'action sur la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) et son Comité des Parties montre que la Convention a accru le degré de conformité de la législation et des politiques nationales avec les normes applicables dans plusieurs pays. Des actions concrètes sont menées pour répondre à la nécessité d'élaborer des politiques globales et coordonnées pour toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul et d'allouer à ces politiques des ressources humaines et financières suffisantes.

---

333. Recommandation [CM/Rec\(2022\)21](#) du Comité des Ministres sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail.

■ La pénalisation des différentes formes de violence en ligne à l'égard des femmes progresse dans de nombreux États membres, un mouvement encouragé par la recommandation du GREVIO sur la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes<sup>334</sup>. Compte tenu de l'ampleur et de la nature évolutive de ce phénomène préoccupant, la communauté internationale devra intensifier ses efforts pour prévenir ces nouvelles formes de violence fondée sur le genre, protéger les victimes et veiller à ce que les auteurs de tels actes soient effectivement condamnés.

■ Face au phénomène mondial que constituent l'exploitation et les abus sexuels d'enfants en ligne, des efforts doivent être faits pour mettre en œuvre les recommandations du Comité des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Comité de Lanzarote) et continuer à renforcer la coopération internationale. La Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Convention de Lanzarote, [STCE n° 201](#)), ouverte à la ratification par l'Union européenne et à l'adhésion des États non membres, apporte un cadre pour combattre ce crime. Il faut maintenant en assurer la promotion au niveau mondial.

■ Bien que des progrès aient été notés dans l'accès des enfants à la justice, plusieurs lacunes subsistent en ce qui concerne les enfants victimes ou témoins, et plus encore les enfants délinquants ou ayant un comportement préjudiciable et à risque. Le modèle de Barnahus s'est révélé être une pratique prometteuse en Europe, assurant une justice réellement adaptée aux enfants dans laquelle l'enfant victime est au centre de la procédure. Le Conseil de l'Europe s'emploie à mieux faire connaître ce modèle dans ses États membres.

■ La reconnaissance du droit des enfants de participer aux processus décisionnels et l'adoption d'une législation ou de politiques visant à améliorer le droit des enfants d'être entendus sur toute question les concernant, notamment en renforçant le cadre juridique applicable aux défenseurs des droits fondamentaux de l'enfant, doivent rester au centre des priorités des États membres.

■ Il est apparu clairement que les femmes et les filles ont été touchées de manière disproportionnée par les crises liées à la pandémie de covid-19 et à la guerre de la Fédération de Russie contre l'Ukraine. En plus d'aggraver les inégalités entre les femmes et les hommes, ces crises ont placé sous les feux de l'actualité des questions ayant trait à la violence domestique et au travail de soins non rémunéré. Par leurs répercussions négatives, elles ont effacé des années de progrès dans l'émancipation des femmes au plan économique et politique. Il est donc crucial d'assurer une meilleure préparation et une prise en compte de la dimension de genre dans la gestion des crises liées aux conflits, au ralentissement de l'activité économique ou au changement climatique.

■ On note également une montée en flèche des mouvements anti-égalité femmes-hommes qui nuisent aux progrès en matière de droits des femmes et d'égalité femmes-hommes. Le rejet des politiques et actions liées à l'égalité femmes-hommes conduit à des logiques d'exclusion qui ont des effets préjudiciables comme la perpétuation de la violence fondée sur le genre, du sexisme et de la discrimination et font peser des risques accrus sur les droits de toutes les femmes.

■ La Charte sociale européenne joue un rôle essentiel dans ce contexte difficile. Elle promeut la justice sociale et la répartition équitable des charges et des bénéfices et garantit un filet de sécurité indispensable. En 2022, une attention particulière a été portée aux droits des personnes en situation de vulnérabilité, de la protection contre l'exclusion sociale et la pauvreté aux services d'assistance sociale en passant par la protection sociale des personnes âgées.

■ Souscrivant à l'objectif de renforcer les droits sociaux, les États membres ont entrepris de moderniser le système de suivi de la Charte sociale européenne. En septembre 2022, le Comité des Ministres a autorisé le Comité européen des Droits sociaux à examiner en priorité les problèmes les plus urgents liés aux droits sociaux, notamment ceux qui résultent des crises actuelles ou des transformations sociales plus vastes causées par l'augmentation rapide du nombre de travailleurs fournissant des services sur des plateformes numériques/en ligne et la nécessité d'assurer leur protection sociale.

## LUTTE CONTRE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

### Critères de mesure

- ▶ Le droit national érige en infraction pénale la traite des êtres humains telle qu'elle est définie à l'article 4 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains ([STCE n° 197](#)).

334. [Recommandation générale n° 1](#) du GREVIO sur la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes.

- ▶ Des documents directifs nationaux complets (stratégies et/ou plans d'action) ont été adoptés pour prévenir et combattre la traite des êtres humains aux fins de toute forme d'exploitation.
- ▶ Les victimes de la traite sont identifiées comme telles et bénéficient d'une assistance, d'une protection, de voies de recours et d'une aide à la réinsertion sociale.
- ▶ Les infractions de traite font l'objet d'enquêtes et de poursuites efficaces, et sont passibles de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

## Constatations

---

■ La guerre et les crises humanitaires créent un terrain propice à l'exploitation des personnes vulnérables par des groupes criminels organisés et autres profiteurs isolés. L'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine a provoqué le plus gros déplacement de population en Europe depuis la seconde guerre mondiale, entraînant des risques de traite et d'exploitation d'êtres humains. Dans une déclaration publiée le 17 mars 2022, le Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) a [appelé les États à agir de toute urgence pour protéger les personnes fuyant l'Ukraine contre la traite des êtres humains](#). Par ailleurs, le 4 mai 2022, le GRETA a publié une [Note d'orientation](#) qui donne des conseils pratiques pour faire en sorte que les organismes publics, les ONG, le secteur privé et le grand public réduisent au minimum les risques de traite des êtres humains liés à la guerre en Ukraine.

■ Lors de ses visites sur le terrain, le GRETA a recueilli des informations sur les mesures prises pour prévenir et limiter les risques de traite de réfugiés ukrainiens. En Pologne, principal pays d'arrivée des réfugiés fuyant la guerre, la loi du 12 mars 2022 sur l'assistance aux citoyens ukrainiens alourdit temporairement les sanctions pour traite d'êtres humains. Il est procédé à un enregistrement systématique de toutes les personnes et organisations venant en aide aux personnes qui fuient la guerre. Des affiches et dépliants aux points de passage frontaliers, dans les centres d'accueil, les gares et les mairies, ainsi que des informations en ligne visent à sensibiliser les réfugiés et le public aux moyens d'éviter la traite des êtres humains. Au moment de la visite du GRETA en juin 2022, aucune victime de traite d'êtres humains n'avait été recensée parmi les personnes qui fuyaient la guerre en Ukraine, mais quatre cas suspects avaient été détectés. Un cas de traite de deux jeunes filles ukrainiennes à des fins d'exploitation sexuelle a été confirmé à l'issue d'une enquête et la procédure suit son cours.

■ En Espagne, la législation adoptée en mars 2022 sur les mesures urgentes visant à lutter contre les conséquences économiques et sociales de la guerre en Ukraine permet aux collectivités locales et aux ONG spécialisées d'octroyer le statut de victime de la traite aux personnes identifiées comme étant victimes d'exploitation sexuelle. Aux Pays-Bas, le gouvernement a mis en place une direction générale spécifique au sein du ministère de la Justice et de la Sécurité, chargée de la coordination des politiques, de l'assistance administrative et de la planification de l'accueil des personnes déplacées depuis l'Ukraine. Six enquêtes étaient en cours sur des affaires présumées de traite (cinq à des fins d'exploitation sexuelle et un cas de fraude potentiellement assorti de faits d'exploitation). En Suède, les autorités ont informé le GRETA qu'une quarantaine de réfugiés ukrainiens avaient porté plainte pour exploitation par le travail mais qu'après enquête aucune victime de la traite n'avait été recensée.

■ Pour l'heure, le nombre de cas confirmés de traite d'êtres humains liés à la guerre de la Fédération de Russie en Ukraine reste faible, ce qui pourrait être un signe de succès des mesures de prévention prises à un stade précoce pour protéger les réfugiés et atténuer les risques de traite. Le degré de sensibilisation à la traite liée à la guerre en Ukraine est très élevé par rapport à d'autres crises humanitaires. Cela dit, la traite des êtres humains a toujours été considérée comme un « crime invisible » et le recours aux nouvelles technologies pour la faciliter rend sa détection encore plus difficile. Les vulnérabilités sociales et économiques des millions de personnes touchées par la guerre en Ukraine risquent de s'accroître au fil du temps. C'est pourquoi une action coordonnée et un échange rapide d'informations aux niveaux national et international sont essentiels pour prévenir la traite, détecter les victimes potentielles et lancer des enquêtes et poursuites sur tous les cas identifiés.

■ Le GRETA a conduit le troisième cycle d'évaluation de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, qui était axé sur l'accès à la justice et à des recours effectifs pour les victimes de la traite. Les rapports du GRETA donnent des exemples de politiques et de mesures législatives et pratiques. À Malte, par exemple, la législation a été modifiée pour alourdir les sanctions applicables à la traite en établissant de nouvelles circonstances aggravantes pour les infractions de traite, en excluant des procédures de passation de marchés publics les sociétés mises en cause dans des affaires de traite et en renforçant

l'accès des victimes de la traite à une assistance<sup>335</sup>. En Belgique, une disposition spécifique a été ajoutée au Code pénal, consacrant le principe de non-sanction des victimes de la traite pour des infractions qu'elles ont été contraintes de commettre<sup>336</sup>. En France, un centre spécialisé destiné à accueillir des enfants victimes de la traite a été créé ; il sera géré par une ONG qui assurera un accompagnement sur le plan éducatif, psychologique, juridique et sanitaire<sup>337</sup>. En Lettonie, une commission pluridisciplinaire d'identification des victimes a été mise en place et des mesures ont été prises pour améliorer la détection des victimes de la traite à des fins d'exploitation par le travail<sup>338</sup>.

■ Cela étant, les rapports du GRETA mettent également en lumière des lacunes persistantes. La garantie de l'accès effectif à une indemnisation est un problème majeur. La réponse inadéquate de la justice pénale à la traite des êtres humains demeure un sujet de préoccupation. Les infractions de traite des êtres humains impliquent souvent de nombreuses victimes et de multiples auteurs dans plusieurs pays, et peuvent englober d'autres infractions. Le manque de ressources et de priorisation de ce sujet contribue à de faibles taux de poursuites et de condamnation des auteurs de tels faits. Le retour rapide des victimes dans leur pays d'origine compromet lui aussi la capacité des autorités à poursuivre les trafiquants d'êtres humains. Le GRETA recommande de prendre des mesures supplémentaires pour que les cas de traite fassent l'objet d'enquêtes proactives et de poursuites efficaces aboutissant à des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

■ Une autre lacune importante concerne l'identification des victimes de la traite, qui dans plusieurs pays est subordonnée au dépôt d'une plainte par les victimes et à leur coopération dans l'enquête. Le GRETA souligne la nécessité de disposer d'un mécanisme national d'orientation formalisé qui définit les procédures et les rôles de tous les acteurs de terrain pouvant être amenés à être en contact avec des victimes de la traite, et notamment les ONG, les inspecteurs du travail, les travailleurs sociaux et les services de protection de l'enfance.

■ Un nombre croissant d'arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme portant sur différents articles de la Convention européenne des droits de l'homme (principalement l'article 4 mais aussi les articles 2, 3, 6.1, 8 et 13) citent les rapports du GRETA<sup>339</sup>.

■ La nouvelle [Recommandation](#) du Comité des Ministres sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail, adoptée le 27 septembre 2022, a été préparée conformément à la Feuille de route de la Secrétaire Générale pour renforcer l'action contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail<sup>340</sup>. Cette recommandation complète les instruments juridiquement contraignants en vigueur et s'appuie sur le travail de suivi et les [orientations](#) du GRETA, la [jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme](#) et les conclusions et décisions du Comité européen des Droits sociaux. Elle invite les États membres à adopter des lois, des politiques et des stratégies nationales contre la traite aux fins d'exploitation par le travail en suivant une approche centrée sur la victime et fondée sur les droits humains. [L'exposé des motifs](#) de la recommandation contient un ensemble de mesures couvrant la prévention, la réglementation du marché du travail et les inspections du travail, l'identification des victimes et l'assistance aux victimes, les poursuites, la coopération internationale et la responsabilité des entreprises.

■ Le Conseil de l'Europe continue de soutenir les États membres dans leurs efforts visant à appliquer les recommandations du GRETA, par des projets de coopération mis en œuvre en Bosnie-Herzégovine, en Macédoine du Nord, en Serbie et en Türkiye, ainsi qu'au Kosovo\*, en Tunisie et au Maroc. Une révision de la formation en ligne HELP sur la lutte contre la traite des êtres humains a débuté à l'automne 2022 et la formation actualisée sera disponible en 2023. Le réseau du Conseil de l'Europe regroupant des avocats et ONG spécialisés dans la lutte contre la traite des êtres humains est essentiel pour renforcer la capacité à fournir une assistance et une représentation juridiques aux victimes de la traite.

335. [Rapport du troisième cycle d'évaluation du GRETA sur Malte](#), 2021, paragraphes 15-16.

336. [Rapport du troisième cycle d'évaluation du GRETA sur la Belgique](#), 2022, paragraphe 115.

337. [Rapport du troisième cycle d'évaluation du GRETA sur la France](#), 2022, paragraphe 239.

338. [Rapport du troisième cycle d'évaluation du GRETA sur la Lettonie](#), 2022, paragraphes 153-164 et 179.

339. *Zoletic et autres c. Azerbaïdjan*, requête n° 20116/12, arrêt du 7 octobre 2021 ; *V.C.L. et A.N. c. Royaume-Uni*, requêtes n° 77587/12 et 74603/12, arrêt du 16 février 2021 ; *Lăcătuș c. Suisse*, requête n° 14065/15, arrêt du 19 janvier 2021.

340. [SG/Inf\(2019\)34](#) et [SG\(2020\)29](#).

### Critères de mesure

---

- ▶ La Convention d'Istanbul a été ratifiée.
- ▶ Des politiques globales et coordonnées ont été élaborées pour toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul, et des ressources humaines et financières sont mises à disposition.
- ▶ Des organes nationaux de coordination ont été mis en place pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes.
- ▶ Des services d'aide spécialisés pour toutes les formes de violence ont été créés.
- ▶ La législation pénale prévoit des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives pour toutes les formes de violence à l'égard des femmes couvertes par la Convention d'Istanbul et des enquêtes et procédures judiciaires sont ouvertes en temps utile.
- ▶ Les autorités et organismes chargés de l'égalité entre les femmes et les hommes sont dotés des pouvoirs, des compétences et des ressources nécessaires pour mettre en œuvre la législation et les politiques relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes, suivre et évaluer les progrès réalisés, et coordonner et soutenir les activités d'intégration d'une perspective de genre menées par d'autres ministères et organisations, conformément à la Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes.
- ▶ Des mesures ciblées ont été prises pour atténuer les effets de la pandémie de covid-19, du ralentissement de l'activité économique et de la guerre en Ukraine sur l'égalité entre les femmes et les hommes, notamment en ce qui concerne la violence à l'égard des femmes.
- ▶ Des mesures ont été prises pour prévenir et combattre le sexisme et ses manifestations dans les sphères publique et privée, en s'appuyant sur la définition et les lignes directrices contenues dans la Recommandation CM/Rec(2019)1 sur la prévention et la lutte contre le sexisme.
- ▶ Les normes et mesures de protection des droits des femmes et des filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile sont renforcées et mises en avant.
- ▶ Un nombre accru d'États et d'autres organisations adoptent une approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans leurs politiques et activités.

### Constatations

---

■ La République de Moldova, le Royaume-Uni et l'Ukraine ont ratifié la Convention d'Istanbul en 2022, impulsant une dynamique positive et confirmant le vaste soutien à la Convention malgré le retrait de la Türkiye en 2021. La Convention d'Istanbul est aujourd'hui en vigueur dans 37 États membres<sup>341</sup>.

■ Vingt-neuf pays ont été évalués par le GREVIO et ont reçu des recommandations ciblées du Comité des Parties, faisant ressortir l'importance de combattre toutes les formes de violence à l'égard des femmes en tenant dûment compte du vécu spécifique des femmes handicapées, migrantes et réfugiées, des femmes appartenant à des minorités nationales et/ou ethniques, des femmes ayant des problèmes d'addiction et de toutes celles qui sont exposées à la discrimination croisée<sup>342</sup>. Depuis le début de la supervision, il y a eu des avancées tangibles dans plusieurs pays, notamment l'Autriche<sup>343</sup>, le Portugal<sup>344</sup> et la Suède<sup>345</sup>. En Suède, par exemple, le gouvernement a apporté un soutien au Parlement same pour prévenir et combattre la violence

341. États ayant ratifié : Albanie, Allemagne, Andorre, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Malte, Monaco, Monténégro, Macédoine du Nord, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République de Moldova, Roumanie, Royaume-Uni, Saint-Marin, Serbie, Slovénie, Suède, Suisse et Ukraine. États ayant signé : Arménie, Bulgarie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, République slovaque et République tchèque.

342. Le Comité a également publié une [recommandation](#) sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique par la Turquie (2019), qui s'est ensuite retirée de la Convention d'Istanbul.

343. [Conclusions du Comité des Parties sur la mise en œuvre des recommandations concernant l'Autriche](#), recommandations 1, 2, 3, 4, 5 et 9.

344. [Conclusions du Comité des Parties sur la mise en œuvre des recommandations concernant le Portugal](#), recommandations 2, 3 et 5.

345. [Conclusions du Comité des Parties sur la mise en œuvre des recommandations concernant la Suède](#), recommandations 1, 3 et 8.

contre les femmes et les filles sames<sup>346</sup> et a évalué la situation des femmes handicapées<sup>347</sup>. Le Portugal a créé des refuges spécialisés pour les femmes âgées victimes de violence domestique, les femmes migrantes et les femmes présentant des handicaps physiques et des troubles cognitifs<sup>348</sup>.

■ L'Albanie a renforcé la formation à l'intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire et a financé la création des tout premiers centres d'aide d'urgence aux victimes de violences sexuelles<sup>349</sup>. Une augmentation globale du financement de mesures essentielles de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes a été observée en Autriche<sup>350</sup> et en Suède<sup>351</sup>, notamment un financement plus important et plus stable de services d'assistance spécialisés. Le Monténégro a alloué davantage de fonds aux programmes et projets de lutte contre la violence à l'égard des femmes et de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes gérés par des ONG<sup>352</sup> ainsi qu'aux refuges pour les victimes de violence domestique et autres services d'assistance spécialisés<sup>353</sup>.

■ Les organes de coordination nationaux continuent de gagner en stabilité à mesure que leur mandat s'élargit et que leurs structures et ressources se développent; on commence à voir les effets positifs de leur action en faveur de l'élaboration de politiques globales sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Les évaluations de référence les plus récentes du GREVIO mettent en avant des exemples de plans d'action nationaux pour la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul et de lois reposant sur les concepts et principes de la Convention<sup>354</sup>.

■ Bien que la portée limitée des services et d'importantes contraintes financières continuent de restreindre considérablement le potentiel des services spécialisés de soutien aux victimes de violence fondée sur le genre, en particulier les femmes et les filles exposées à des formes de discrimination croisée, des progrès sont notés en ce qui concerne la mise en place ou le développement de services spécialisés pour les victimes de violence sexuelle<sup>355</sup>.

■ Dans de nombreux pays, la législation pénale est de plus en plus conforme aux exigences de la Convention d'Istanbul et des progrès commencent à être réalisés en ce qui concerne la pénalisation et les poursuites pour violence à l'égard des femmes dans la sphère numérique, conformément à la recommandation du GREVIO sur la question, qui constitue un instrument clé pour les États face à une menace croissante<sup>356</sup>.

■ Un autre élément qui témoigne du poids de la Convention d'Istanbul est la manière dont la Cour européenne des droits de l'homme renvoie à ses dispositions et à l'activité de suivi du GREVIO dans de nombreuses affaires portant sur la violence domestique et la violence sexuelle, parmi lesquelles *G. M. et autres c. République de Moldova*<sup>357</sup>, *Malagić c. Croatie*<sup>358</sup>, *I. M. et autres c. Italie*<sup>359</sup>, *J. I. c. Croatie*<sup>360</sup>, *C. c. Roumanie*<sup>361</sup>, *M. S. c. Italie*<sup>362</sup>, *De Giorgi c. Italie*<sup>363</sup>, *Landi c. Italie*<sup>364</sup> et *Y. et autres c. Bulgarie*<sup>365</sup>. Le GREVIO continue de citer la jurisprudence de la Cour dans ses évaluations de référence, par exemple dans les récents rapports sur la Bosnie-Herzégovine, Chypre, la Géorgie, l'Allemagne, l'Islande et la Roumanie.

■ L'Assemblée et son rapporteur général sur la violence à l'égard des femmes ainsi que le Réseau parlementaire pour le droit des femmes de vivre sans violence ont appelé à la tenue de débats réguliers au sein des parlements nationaux sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes.

346. [Rapport d'évaluation de référence du GREVIO – Suède](#), paragraphe 126.

347. *Ibid.*

348. [Rapport d'évaluation de référence du GREVIO – Portugal](#), paragraphe 17.

349. [Conclusions du Comité des Parties sur la mise en œuvre des recommandations concernant l'Albanie](#), recommandations 1 et 4.

350. [Rapport d'évaluation de référence du GREVIO – Autriche](#), paragraphe 2.

351. [Rapport d'évaluation de référence du GREVIO – Suède](#), paragraphe 28.

352. [Rapport d'évaluation de référence du GREVIO – Monténégro](#), paragraphe 262.

353. *Ibid.*, paragraphe 129.

354. Voir par exemple le [rapport d'évaluation de référence du GREVIO – Suisse](#), paragraphe 8. Voir également le [rapport d'évaluation de référence du GREVIO – Géorgie](#), paragraphe 34.

355. [Deuxième rapport général sur les activités du GREVIO](#), paragraphe 98, publié en avril 2021.

356. Voir par exemple le [rapport d'évaluation de référence du GREVIO – Estonie](#), paragraphes 166 et 216, et le [rapport d'évaluation de référence du GREVIO – Allemagne](#), paragraphe 236.

357. Requête n° 44394/15, 22 novembre 2022.

358. Requête n° 29417/17, 17 novembre 2022.

359. Requête n° 25426/20, 10 novembre 2022.

360. Requête n° 35898/16, 8 septembre 2022.

361. Requête n° 47358/20, 30 août 2022.

362. Requête n° 32715/19, 7 juillet 2022.

363. Requête n° 23735/19, 16 juin 2022.

364. Requête n° 10929/19, 7 avril 2022.

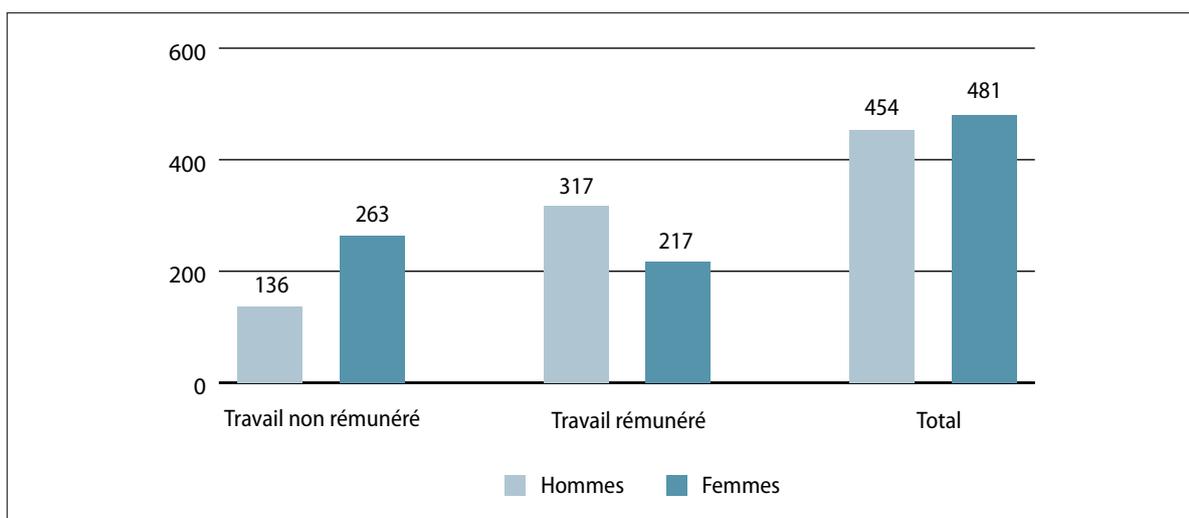
365. Requête n° 9077/18, 22 mars 2022.

Il a été tenu compte de l'impact de la covid-19 et des autres crises actuelles dans la rapide réévaluation des besoins et l'adaptation des programmes d'action et de coopération du Conseil de l'Europe.

Du fait d'une prise de décision ignorant les spécificités de genre, les femmes ont porté sur leurs épaules une part anormalement élevée du poids des mesures d'urgence prises lors de la pandémie, en particulier durant les périodes de confinement. La conséquence la plus dramatique a été la hausse notable de la violence domestique résultant de l'application généralisée des mesures de confinement.

La charge disproportionnée de travail de soins et de travail domestique non rémunéré qui a pesé sur les femmes durant la pandémie a également eu un impact considérable sur leur indépendance économique. La fermeture des écoles et des services de garde d'enfants a contraint les parents, et en particulier les femmes, à assumer un surcroît de travail de soins non rémunéré dans des pays aussi divers que le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne<sup>366</sup>.

### Temps consacré par les femmes et les hommes au travail rémunéré et non rémunéré (OCDE, 2023, minutes/jour)



Source: [Emploi: temps consacré au travail rémunéré et non rémunéré, par sexe \(ocde.org\)](https://www.oecd.org/fr/emploi/temps-consacre-au-travail-remunere-et-non-remunere-par-sexe/)

Certains États membres ont intégré la dimension de genre dans leur réponse à la pandémie. En Espagne, par exemple, le plan de relance, de transformation et de résilience (PRTR) a été élaboré pour faire face aux effets marqués de la pandémie sur l'économie espagnole. Il intègre une perspective de genre pour favoriser l'égalité de traitement et l'égalité des chances entre les femmes et les hommes.

Les mécanismes institutionnels pour l'égalité entre les femmes et les hommes ont un rôle important à jouer dans l'adoption de mesures visant à atténuer l'impact social et économique des crises sur les femmes du fait d'inégalités structurelles entre les sexes, de la surreprésentation des femmes dans les secteurs qui assurent des services essentiels, du surcroît de travail de soins non rémunéré auquel elles doivent faire face et de leur exposition accrue à différentes formes de violence.

La répartition discriminatoire des biens matrimoniaux dans les procédures de divorce et l'absence persistante de prise en compte du travail domestique et de soins non rémunéré des femmes perpétuent encore la vulnérabilité économique de ces dernières. Les femmes continuent de rencontrer des difficultés à faire respecter les ordonnances de versement de pensions alimentaires, que ce soit pour elles ou pour leurs enfants, ce qui contribue également à la féminisation de la pauvreté.

Le Conseil de l'Europe aide les autorités nationales à remédier aux conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine dans son travail avec les victimes de violence à l'égard des femmes, notamment les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et les femmes et filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile. En Ukraine, les organisations de la société civile ont apporté un soutien vital aux femmes<sup>367</sup>.

366. Voir : <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/caregiving-in-crisis-gender-inequality-in-paid-and-unpaid-work-during-covid-19-3555d164/>.

367. Voir : <https://www.coe.int/fr/web/genderequality/-/ukrainian-civil-society-organisations-provide-vital-support-to-women-during-war>.

■ La [Recommandation CM/Rec\(2022\)17 du Comité des Ministres sur la protection des droits des femmes et des filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile](#) a été adoptée en mai 2022. S'appuyant sur les traités du Conseil de l'Europe et notamment la Convention d'Istanbul, elle aborde les problématiques spécifiques aux femmes et aux filles – de leurs besoins de santé au caractère adéquat des installations de transit et d'accueil – et vise à renforcer leur autonomie ainsi qu'à favoriser la mise en œuvre de politiques d'asile, d'intégration et de migration sensibles à la dimension de genre. Se fondant également sur les conclusions du Comité européen de prévention de la torture et les instruments pertinents de l'Organisation des Nations Unies, elle établit une liste de mesures permettant aux États membres d'améliorer la protection des droits de toutes les femmes et filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile.

■ En Croatie, du matériel de visibilité a été préparé pour promouvoir la recommandation dans la langue nationale. En République de Moldova, un aide-mémoire sur l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes a été élaboré pour orienter la réponse du pays à la crise des réfugiés et assurer une approche fondée sur les droits humains dans les interventions humanitaires nationales.

■ Les comportements sexistes et les stéréotypes de genre continuent d'entraver la réalisation de progrès vers une égalité effective entre les femmes et les hommes en Europe et dans le monde. La [Recommandation CM/Rec\(2019\)1 sur la prévention et la lutte contre le sexisme](#) a gagné en visibilité grâce à la campagne de promotion « Le sexisme: Vois-le. Dis-le. Stoppons-le », accompagnée d'une boîte à outils mise à la disposition des États membres. Au Luxembourg, le ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes a lancé une [campagne](#) de promotion de la recommandation en novembre 2022.

■ La Division de l'égalité de genre du Conseil de l'Europe, le réseau Women Against Violence Europe (WAVE) et ONU Femmes ont élaboré une [méthodologie](#), contenant notamment des ressources et des outils de plaidoyer pour aider les organisations de la société civile à promouvoir la Convention d'Istanbul.

■ La conférence de haut niveau sur le thème « L'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, un levier pour l'autonomisation des femmes et la promotion de l'égalité de genre », organisée en 2022, a mené à la [conclusion](#) selon laquelle la répartition genrée des responsabilités liées à la prise en charge des personnes dépendantes (enfants, personnes âgées, malades ou en situation de handicap) entrave l'accès des femmes au marché du travail et aux postes de décision, réduit leurs possibilités d'évolution professionnelle et pèse sur leurs choix de carrière et de secteur d'activité. Des mesures concrètes permettant de favoriser un partage équitable des responsabilités ont été proposées en vue de leur inclusion éventuelle dans la troisième Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes.

## Parlementaires dans les États membres du Conseil de l'Europe



Source: [Égalité entre les sexes dans les parlements \(représentation minimale de 40 % de chaque sexe\)\\*](#) – Assistance électorale (coe.int)

■ Les rapports des États membres sur la mise en œuvre de la Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023 montrent que le nombre et l'intensité des initiatives nationales dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes restent élevés. Cela a également été confirmé par l'adoption de la Déclaration de Dublin en 2022, par laquelle 38 États membres du Conseil de l'Europe se sont engagés à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes pour contribuer à prévenir la violence domestique, sexuelle et fondée sur le genre.

■ Des efforts croissants ont été déployés pour mettre en œuvre une approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et activités du Conseil de l'Europe, par exemple dans les travaux sur l'abus et le trafic illicite des stupéfiants, l'intégration interculturelle et les médias, notamment la sécurité des femmes journalistes. Des activités novatrices portant sur l'égalité femmes-hommes dans ses rapports avec la lutte antidopage, les minorités nationales et les langues minoritaires sont également en cours de développement.

■ Des évolutions positives sont notées en ce qui concerne les résultats des programmes de coopération, la sensibilisation des femmes à la Convention d'Istanbul et les initiatives visant à assurer une coopération entre différents organes pour lutter contre la violence faite aux femmes et apporter un soutien aux victimes. Un nouveau programme HELP sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique spécialement conçu pour les organismes chargés de l'application de la loi est disponible.

## DROITS FONDAMENTAUX ET DIGNITÉ DE L'ENFANT

### Critères de mesure

---

- ▶ Une législation, des stratégies nationales, des plans d'action et d'autres mesures renforcent les droits de l'enfant.
- ▶ Une législation, des politiques et des mécanismes visant à prévenir et à lutter contre toutes les formes de violence à l'égard des enfants sont mis en place.
- ▶ La participation des enfants est reconnue comme un droit et assurée systématiquement pour toutes les questions qui les concernent.
- ▶ Tous les enfants, notamment ceux en situation de vulnérabilité, ont accès à la justice et leurs droits sont protégés.
- ▶ Des pratiques encourageantes permettant de relever les grands défis communs rencontrés au niveau national sont mises en évidence dans le cadre du suivi de la Convention de Lanzarote.
- ▶ Les enfants victimes et témoins de violence sexuelle ainsi que les enfants auteurs présumés bénéficient d'une assistance et d'un soutien adéquats dans une approche globale multi-institutionnelle reposant sur des cadres législatifs et institutionnels adaptés.
- ▶ Des initiatives sont prises pour sensibiliser au fléau de la violence sexuelle faite aux enfants et en mesurer l'étendue.

### Constatations

---

■ Bien que les enfants aient le droit de bénéficier de la pleine protection de tous les traités internationaux relatifs aux droits humains, les faiblesses qui existent dans la législation, les services de protection sociale et familiale et les systèmes judiciaire, éducatif et sanitaire exposent les enfants à un risque accru de violations de leurs droits. Ce contexte, en plus des normes sociales largement répandues qui légitiment la violence à l'égard des enfants et ne reconnaissent pas leur capacité d'agir, fait des enfants une catégorie de personnes particulièrement à risque lors de toute crise ou situation d'urgence. Du fait de l'accès limité des enfants à la justice nationale et internationale et des difficultés qu'ils rencontrent pour faire entendre leurs voix, leurs besoins et leurs droits sont souvent négligés et la violence à leur égard est sous-évaluée.

■ Ces dernières années, la vie des enfants en Europe a été marquée par des évolutions technologiques, le changement climatique, des conflits armés (notamment depuis l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine) et des enjeux de santé publique, en particulier la pandémie de covid-19 qui a mis à l'arrêt une bonne partie de l'activité au sein de la société. Ces défis ont modifié le rôle et les attentes des enfants dans les processus décisionnels. De plus en plus d'enfants, à un niveau jamais atteint auparavant, prennent la parole pour défendre leurs droits et les causes qu'ils soutiennent, comme la lutte contre le changement climatique.

## La Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2022-2027) – Les droits de l'enfant en action : poursuivre la mise en œuvre et innover ensemble

Le 23 février 2022, le Comité des Ministres a adopté la nouvelle [Stratégie pour les droits de l'enfant – la Stratégie de Rome](#), confirmant son engagement de longue date à placer les enfants au centre de ses travaux.

Cette stratégie est le fruit de consultations auxquelles ont participé des gouvernements nationaux, des organisations internationales, des organisations de la société civile et 220 enfants de 10 États membres. Elle aide les États membres à renforcer les droits de l'enfant et définit les six objectifs stratégiques suivants, découlant des précédents domaines prioritaires et tenant compte des nouvelles préoccupations :

- ▶ une vie sans violence pour tous les enfants ;
- ▶ l'égalité des chances et l'inclusion sociale pour tous les enfants ;
- ▶ l'accès de tous les enfants aux technologies et à leur utilisation sûre ;
- ▶ une justice adaptée aux besoins de tous les enfants ;
- ▶ donner la parole à chaque enfant ;
- ▶ les droits de l'enfant dans les situations de crise ou d'urgence.

Les enfants étant touchés de manière disproportionnée par la montée de la pauvreté, de l'exclusion sociale, de la discrimination et de la violence, la stratégie met l'accent sur le renforcement des systèmes de protection de l'enfance et des services sociaux adaptés aux enfants. Elle comporte un nouvel objectif stratégique relatif à la protection des enfants dans les situations de crise ou d'urgence, ce qui inclut les enfants réfugiés et les enfants subissant les effets du changement climatique.

Le Comité directeur pour les droits de l'enfant (CDENF) supervise les travaux de mise en œuvre de la stratégie.

■ La lutte contre l'exploitation sexuelle et les abus sexuels sur les enfants reste une priorité et la [Convention de Lanzarote](#) continue d'amener des améliorations au niveau national. Son organe de suivi, le Comité de Lanzarote, poursuit ses travaux, en prenant note des progrès réalisés, en publiant des recommandations et en examinant les nouvelles tendances, notamment celles liées aux technologies de l'information et de la communication.

■ La Convention de Lanzarote est devenue aux yeux des législateurs et des responsables politiques du monde entier un modèle pour la prévention de l'exploitation et des abus sexuels sur enfants, la protection des victimes et la suppression de l'impunité des auteurs. Les abus sexuels sur enfants dans le cercle de confiance, l'exploitation sexuelle des enfants en ligne et l'exploitation et les abus sexuels sur enfants dans des situations de crise et d'urgence sont des questions qui restent au premier plan des préoccupations politiques en Europe ; elles ont toutes été abordées par le Comité de Lanzarote.

## Mesures générales concernant les droits de l'enfant

■ Depuis 2021, sept États membres au moins <sup>368</sup> ont adopté une stratégie ou un plan d'action sur les droits de l'enfant et d'autres pays ont adopté des documents stratégiques dans des domaines thématiques spécifiques<sup>369</sup>.

■ Les mesures restrictives mises en place lors de la pandémie de covid-19 comme les confinements et fermetures d'école ont eu une incidence négative sur les droits et libertés des enfants. Les enfants étaient moins visibles, ont rencontré des obstacles dans l'accès à une éducation de qualité ou à des possibilités de porter plainte en cas de violences ou d'abus et ont vu leur santé physique et mentale décliner<sup>370</sup>. La Commissaire aux droits de l'homme a appelé les autorités allemandes à n'envisager les fermetures d'école qu'en dernier recours, lorsque les autres mesures se sont révélées inefficaces<sup>371</sup>.

368. Andorre, Croatie, Finlande, Grèce, Islande, Italie et Slovaquie.

369. Conseil de l'Europe (2022), [Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant \(2016-2021\)](#), [Rapport final de mise en œuvre](#).

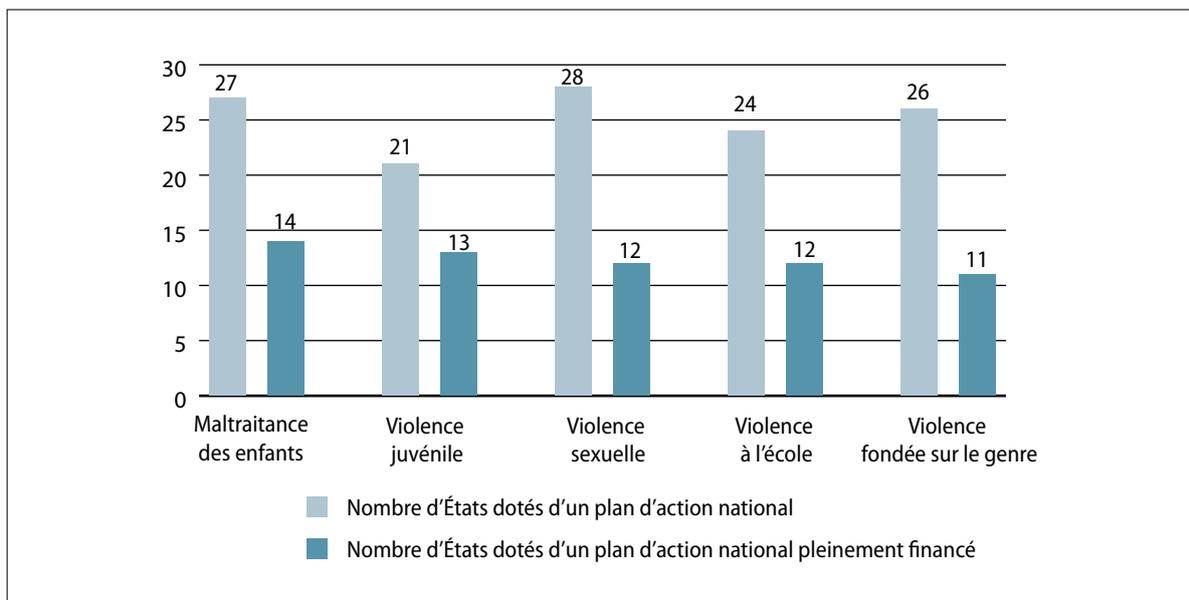
370. *Ibid.*

371. Commissaire aux droits de l'homme (2021), [L'Allemagne doit poursuivre ses efforts pour garantir pleinement les droits de l'enfant](#), [Lettre aux autorités allemandes](#), 31 août 2021.

## Violence à l'égard des enfants

La plupart des États membres ont pris des mesures législatives et autres pour protéger les enfants contre la violence et plus de 25 d'entre eux ont élaboré une stratégie intégrée sur la violence à l'égard des enfants. Douze États<sup>372</sup> au moins ont adopté des documents stratégiques – notamment des programmes et plans d'action nationaux – sur diverses questions parmi lesquelles la traite, la violence fondée sur le genre, la violence sexuelle, la prostitution et la violence en ligne.

### Nombre d'États disposant de plans d'action nationaux, par type de violence<sup>373</sup>



Depuis 2020, il n'y a pas véritablement eu d'avancées en ce qui concerne l'interdiction des châtiments corporels. Trente-quatre États membres les ont interdits dans tous les contextes mais des progrès restent à accomplir. La Cour a conclu que la Croatie n'avait pas apporté de réponse adéquate et effective aux violences verbales d'un enseignant contre un élève dans un établissement public<sup>374</sup>.

Ces deux dernières années, sept États membres<sup>375</sup> ont pris des mesures pour lutter contre la violence en ligne à l'égard des enfants et cinq États membres<sup>376</sup> au moins ont créé des permanences téléphoniques pour enfants victimes de violence ou renforcé les dispositifs existants. Sept États membres au moins se sont penchés sur la question de la lutte contre le harcèlement en ligne et hors ligne<sup>377</sup>. Très peu d'États membres tiennent compte des besoins et des risques particuliers auxquels sont exposés les enfants placés et les enfants handicapés, même dans le cadre du sport.

La Commissaire aux droits de l'homme a salué les mesures prises par le Portugal pour faire en sorte que les enfants témoins de violence domestique soient considérés comme des victimes et bénéficient d'une protection adéquate<sup>378</sup>. D'autres États membres, notamment l'Autriche, le Danemark, la Grèce, l'Irlande, la Norvège, l'Ukraine et le Royaume-Uni, ont adopté une législation ou des politiques visant à protéger les enfants contre la violence dans le cercle de confiance et le cercle familial.

La Cour a conclu<sup>379</sup> que le Royaume-Uni avait manqué à son obligation de prendre des mesures adéquates pour protéger des enfants qui avaient été poursuivis alors qu'il existait des motifs crédibles de soupçonner qu'ils étaient victimes de traite. La Bulgarie, la Grèce et la Hongrie ont pris des mesures pour prévenir la traite des enfants et améliorer la protection des enfants victimes de la traite.

372. Belgique, Bulgarie, Finlande, France, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Norvège, République slovaque, Espagne et Royaume-Uni.

373. Organisation mondiale de la santé (2021), [European regional status report on preventing violence against children 2020](#) (en anglais uniquement).

374. *F.O. c. Croatie*, requête n° 29555/13, 28 avril 2021.

375. Danemark, France, Allemagne, Islande, Italie, Norvège et Pologne.

376. France, Géorgie, Islande, Italie et Pologne.

377. Belgique, Finlande, France, Allemagne, Italie, Pologne et Serbie.

378. Commissaire aux droits de l'homme, [Mémorandum sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes au Portugal, 24 mars 2021, CommDH\(2021\)4](#).

379. *V.C.L. et A.N. c. Royaume-Uni*, requêtes n°s 77587/12 et 74603/12, 16 février 2021.

## Protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels

■ En avril 2021, la Convention de Lanzarote est entrée en vigueur en Irlande, dernier État membre à avoir ratifié cet instrument auquel tous les États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que la Fédération de Russie et la Tunisie<sup>380</sup>, sont désormais liés. Tous les pays du monde peuvent y adhérer, qu'ils soient ou non membres du Conseil de l'Europe, et des efforts sont déployés pour étendre la portée géographique de sa protection. L'adhésion de l'Union européenne à la Convention de Lanzarote est une priorité du Conseil de l'Europe.

■ Par des projets menés en Finlande, en Géorgie, en Irlande, en République de Moldova, en Slovaquie, en Espagne et en Ukraine, le Conseil de l'Europe a mis en place un soutien sur mesure pour renforcer la législation et la pratique en matière de prévention et de protection des enfants contre la violence, notamment la violence sexuelle en ligne et hors ligne. L'Ukraine a adopté une loi sur la mise en œuvre de la Convention et la République de Moldova a établi un comité national de coordination. Quinze États indiquent avoir pris des mesures de prévention ou de lutte contre la violence sexuelle à l'égard des enfants et la Finlande a adopté son premier plan d'action pour la mise en œuvre de la Convention de Lanzarote<sup>381</sup>.

■ L'exploitation et les abus sexuels d'enfants ont augmenté durant la pandémie de covid-19, ce qui inclut le partage d'images et vidéos à caractère sexuel autoproduites par des enfants. Le Comité de Lanzarote a appelé les États membres à faire expressément référence aux contenus à caractère sexuel autoproduits par des enfants dans leur droit interne et à prendre des mesures spécifiques contre le chantage sexuel d'enfants, demandant à 23 pays suivis sur 43 d'aider les enfants victimes à se libérer des séquelles à long terme de telles infractions<sup>382</sup>.

■ Le Comité a mis en avant un certain nombre de pratiques prometteuses des États Parties pour combattre l'exploitation et les abus sexuels d'enfants en ligne. Le Portugal et le Danemark organisent des formations obligatoires pour les forces de l'ordre sur le traitement des cyberinfractions et notamment des infractions liées à des images et/ou vidéos à caractère sexuel autoproduites par des enfants, ainsi que sur l'audition des enfants victimes et le recueil de preuves médico-légales. Le Code pénal islandais dispose que les infractions couvertes par la Convention de Lanzarote peuvent faire l'objet de poursuites conformément au droit interne même lorsqu'elles ont été commises en dehors de l'Islande et indépendamment de l'identité de l'auteur. En Slovaquie, des policiers se rendent dans les écoles élémentaires du pays pour sensibiliser les enfants, les parents et le personnel des établissements à l'utilisation sécurisée d'Internet, en mettant l'accent sur les dangers de la production et de la diffusion de contenus à caractère sexuel autoproduits. Dans le Land du Bade-Wurtemberg en Allemagne, les questions liées à la sexualité et à la violence sexualisée dans un contexte numérique seront abordées à tous les niveaux scolaires lors de discussions adaptées à l'âge des enfants. La Slovaquie est le seul pays dans lequel le recours à la force ou à la menace pour obtenir des contenus à caractère sexuel autoproduits par des enfants constitue une infraction pénale distincte, et le Comité a appelé davantage d'États à adopter de telles lois.

■ Des cas de violences sur enfants dans le milieu du sport, et notamment d'abus sexuels, continuent d'être révélés et bien souvent, leurs auteurs ne sont pas poursuivis. L'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, la Norvège et le Portugal renforcent actuellement leurs cadres stratégiques et juridiques, les structures de conseil et d'accompagnement ainsi que les cadres de formation et les systèmes de prise en charge en adoptant des mesures concrètes pour mettre en place des agents de protection de l'enfance dans le sport, avec le soutien de l'Accord partiel élargi sur le sport (APES). La Croatie, la Finlande, la France, la Géorgie, la Grèce, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal et l'Espagne ont lancé la campagne APES « Donnons de la voix »<sup>383</sup>.

■ Dans l'affaire *N.C. c. Turquie*<sup>384</sup>, la Cour a conclu qu'une fille victime d'exploitation sexuelle n'avait pas reçu d'aide et n'avait pas bénéficié d'une protection contre ses agresseurs ni d'un environnement sécurisé durant les audiences. Elle avait dû subir une reconstitution inutile des viols, des examens médicaux répétitifs et une évaluation de son consentement.

380. Situation au 1<sup>er</sup> novembre 2022.

381. [La Finlande lance le Plan d'action pour la mise en œuvre de la Convention de Lanzarote.](#)

382. Comité de Lanzarote (2022), « [Rapport de mise en œuvre – La protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels facilités par les technologies de l'information et de la communication \(TIC\) : répondre aux défis soulevés par les images et/ou vidéos à caractère sexuel autogénérées par les enfants](#) ».

Voir également [Comité de Lanzarote \(2022\)](#) : principales conclusions de suivi « La protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels facilités par les technologies de l'information et de la communication (TIC) : répondre aux défis soulevés par les images et/ou vidéos à caractère sexuel autogénérées par les enfants ».

383. European Network of Sport Education (2021), « [Start to Talk – Final Interim Evaluation Report](#) ».

384. *N.C. c. Turquie*, requête n° 40591/11, 9 février 2021.

## Égalité des chances

■ Durant la pandémie, les enfants en situation de vulnérabilité ont été encore plus exposés aux risques et ont gravement souffert des conséquences du confinement ; la crise a également révélé ou accentué la discrimination et les inégalités. La pandémie a eu de profondes répercussions sur la santé mentale des enfants. La santé mentale (41,7 %) a en effet été le principal motif d'appel aux permanences téléphoniques pour enfants en Europe en 2021, suivie de la violence (17,9 %) <sup>385</sup>.

■ Les mesures d'austérité continuent d'entraver l'amélioration des droits sociaux des enfants mais la plupart des États membres ont modifié leur législation ou leurs politiques pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants. Les conclusions les plus récentes publiées par le Comité européen des Droits sociaux <sup>386</sup> mettent en avant les mesures prises aux Pays-Bas pour réduire encore la pauvreté des enfants et la stratégie en faveur de l'égalité des chances des enfants adoptée par la Norvège. La plupart des États membres de l'Union européenne ont adopté ou sont en train d'adopter des plans d'action relatifs à la Garantie européenne pour l'enfance. La Commissaire aux droits de l'homme a appelé le Royaume-Uni à prendre des mesures urgentes pour lutter contre la pauvreté des enfants en remédiant aux insuffisances structurelles du système de protection sociale et d'allocations et en s'attaquant au problème de l'insécurité alimentaire et des mauvaises conditions de logement des enfants <sup>387</sup>.

■ De manière générale, la désinstitutionnalisation reste un défi. Cela dit, cinq États membres <sup>388</sup> sont en train de prendre des mesures pour réduire le nombre d'enfants placés en institution, 10 États <sup>389</sup> au moins ont entrepris de réformer ou d'améliorer les systèmes de prise en charge alternative et cinq <sup>390</sup> ont modifié leurs lois ou leurs politiques pour mieux protéger les enfants handicapés.

■ Il y a peu d'initiatives concernant les enfants des minorités nationales et les enfants roms (trois États membres) et relativement peu d'initiatives de protection des enfants LGBTI (quatre États membres).

■ Dans un avis faisant suite à l'adoption par la Hongrie d'une loi interdisant toute discussion autour de l'identité de genre dans la sphère publique <sup>391</sup>, la Commission de Venise a conclu qu'il n'y avait aucune preuve que l'expression de diverses identités de genre et orientations sexuelles dans la sphère publique pouvait avoir un effet néfaste sur les enfants, dont l'intérêt est de recevoir des informations sur la sexualité, l'orientation sexuelle et l'identité de genre.

## Enfants et technologies

■ Au moins 10 États membres ont mis en œuvre des stratégies ou des plans d'action pour protéger les enfants en ligne, tandis que d'autres ont adopté des réglementations ou lancé des campagnes de sensibilisation sur le cyberharcèlement, la sollicitation à des fins sexuelles en ligne, le discours de haine, la reconnaissance des victimes, la vérification de l'âge, l'intelligence artificielle, la protection des données et le respect de la vie privée <sup>392</sup>.

■ La pandémie de covid-19 a entraîné une hausse de l'utilisation des technologies par les enfants, les exposant à une exploitation et à des abus sexuels en ligne. Lorsque les écoles ont fermé, l'apprentissage en ligne a occupé une place centrale dans l'éducation de la plupart des enfants. Garantir une éducation inclusive, notamment pour les enfants handicapés, les enfants migrants ou les enfants de milieux défavorisés a posé de nouveaux défis aux États. Des inégalités ont été observées entre et au sein des pays sur le plan de l'offre et de l'accès à un enseignement de qualité en ligne <sup>393</sup>. La pandémie a montré que les pays dotés de services numériques plus développés avaient fait preuve d'une plus grande résilience et avaient réussi à s'adapter plus facilement dans différents domaines comme la scolarité en ligne, la prise en charge et le soutien. Les lignes directrices du Conseil de l'Europe sur la protection des données personnelles des enfants dans un cadre éducatif <sup>394</sup> soulignent la nécessité d'assurer le respect de tous les droits de l'enfant.

385. Child Helpline International (2022), [Voix des enfants et des jeunes dans le monde : données mondiales des lignes d'assistance aux enfants de 2021](#).

386. Comité européen des Droits sociaux (2021), [Conclusions 2021](#).

387. Commissaire aux droits de l'homme (2022), [Royaume-Uni : la Commissaire met en garde contre une régression des droits humains, demande des mesures concrètes pour protéger les droits des enfants et s'attaquer aux problèmes de droits humains en Irlande du Nord, 9 décembre 2022, CommDH\(2022\)27](#).

388. Géorgie, Grèce, Pologne, Serbie et République slovaque.

389. Chypre, France, Allemagne, Grèce, Irlande, Norvège, Pologne, Serbie, République slovaque et Royaume-Uni.

390. Grèce, Italie, Malte, Serbie et Royaume-Uni.

391. Commission de Venise (2021), [Avis sur la compatibilité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme de l'acte LXXIX modifiant certains actes pour la protection des enfants](#).

392. Bosnie-Herzégovine, Croatie, Chypre, Hongrie, Irlande, Monaco, Norvège, Portugal, République slovaque et Suède.

393. Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2016-2021), [Rapport final de mise en œuvre](#).

394. [La protection des données personnelles des enfants dans un cadre éducatif – Lignes directrices](#).

## Une justice adaptée aux enfants

■ Au moins 30 États membres ont modifié leur législation et leurs politiques pour mettre en œuvre les Lignes directrices du Comité des Ministres sur une justice adaptée aux enfants. La CEPEJ indique que 33 États membres et observateurs ont mis en place des méthodes spéciales de préparation des enfants aux procès et aux poursuites judiciaires. Vingt-trois États membres et observateurs utilisent des moyens spécifiques pour communiquer et expliquer les décisions de justice. D'autres États proposent aux juges et autres professionnels du droit une formation sur le thème de la justice adaptée aux enfants. Dans la plupart des États, le seuil d'âge pour les procédures adaptées aux enfants est fixé à 18 ans<sup>395</sup>.

■ Une dizaine d'États membres ont adapté leur système judiciaire aux besoins des enfants en conflit avec la loi<sup>396</sup>. Dans certains États membres, l'âge minimal de responsabilité pénale reste trop bas. En Irlande, en Suisse et dans certaines régions du Royaume-Uni<sup>397</sup>, les enfants peuvent être poursuivis pour des infractions pénales dès l'âge de 10 ans. La Commissaire aux droits de l'homme et l'Assemblée parlementaire ont déjà appelé les États membres à fixer l'âge minimal de responsabilité pénale à 14 ans<sup>398</sup>.

■ Il existe des tribunaux spécialisés pour mineurs en France, en Italie, à Malte, en Espagne, en Suisse et en Türkiye. Dans d'autres pays, des mécanismes adaptés aux enfants sont intégrés au système judiciaire, sous la forme de chambres, de sections et de juges spécialisés dédiés à la justice des mineurs au sein des tribunaux de droit commun<sup>399</sup>.

■ L'Irlande a adopté une Stratégie pour la justice des mineurs 2021-2027 dont l'objectif est de traiter les mineurs délinquants en dehors du système de justice pénale et de mettre l'accent sur les interventions précoces et le soutien aux familles. En 2021 et 2022, le Conseil de l'Europe a aidé les autorités slovènes à réformer le système de justice des mineurs pour veiller au traitement équitable de tous les enfants ayant commis ou étant accusés d'avoir commis une infraction, en tenant compte de leur situation personnelle et en assurant leur réintégration dans la société.

■ S'agissant des mineurs privés de liberté, le Comité européen pour la prévention de la torture a observé plusieurs lacunes et rappelle que les mineurs sont vulnérables et devraient être placés dans un environnement adapté et bénéficier d'une aide et de soins appropriés. Dans certains États, les jeunes détenus sont soumis à des interrogatoires de police sans la présence d'un avocat, ne sont pas toujours interrogés dans les règles et examinés par un professionnel de santé peu après leur admission dans un établissement et sont parfois détenus avec des adultes n'ayant aucun rapport avec eux. L'isolement et la contention (dans certains cas associés à l'administration de force de médicaments) restent imposés à des mineurs comme mesures disciplinaires pendant des périodes prolongées et des enfants non accompagnés sont quelquefois placés dans des centres de rétention administrative.

■ Le CPT a noté des évolutions positives dans plusieurs pays. En Espagne<sup>400</sup>, des mesures sont adoptées pour réduire puis mettre fin au recours à la contention chez les enfants. En Allemagne<sup>401</sup>, l'obligation de désigner un avocat avant le premier interrogatoire policier a été étendue à de nouvelles catégories d'affaires. En Grèce<sup>402</sup>, des mesures ont été prises pour abolir officiellement la pratique consistant à maintenir les enfants en détention préventive dans les commissariats et des plans ont été mis en place pour transférer les enfants non accompagnés des centres d'accueil et hébergements d'urgence des îles vers des logements sécurisés sur le continent. En Roumanie<sup>403</sup>, les policiers qui sont en contact avec des enfants au cours de gardes à vue sont formés et il y a eu une baisse du nombre total d'enfants placés en détention. En Serbie<sup>404</sup>, les enfants sont transférés dans des locaux appropriés et des quartiers spéciaux pour les enfants sont intégrés aux bâtiments lors d'opérations de rénovation.

■ La Cour européenne des droits de l'homme et le Comité de Lanzarote soulignent que les enquêtes et procédures judiciaires doivent protéger l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant, en prévoyant notamment des mesures adaptées aux enfants et des mesures de protection des enfants victimes et témoins. Dans l'affaire

395. Commission européenne pour l'efficacité de la justice (2022), *Systèmes judiciaires européens, rapport d'évaluation de la CEPEJ*.

396. Belgique, Chypre, Allemagne, Grèce, Italie, Pologne, Serbie, République slovaque, Slovénie et Royaume-Uni.

397. En Écosse, les règles sont différentes.

398. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (2014), *Résolution 2010 (2014) « Une justice pénale des mineurs adaptée aux enfants : de la rhétorique à la réalité »* et Commissaire aux droits de l'homme, *Lettre au président de la Commission sur l'égalité et les droits humains du Parlement écossais*, 16 janvier 2019.

399. Commission européenne pour l'efficacité de la justice (2022), *Systèmes judiciaires européens, rapport d'évaluation de la CEPEJ*.

400. CPT (2021), *Rapport au Gouvernement espagnol relatif à la visite du CPT en Espagne en 2020*.

401. CPT (2022), *Rapport au Gouvernement allemand relatif à la visite périodique du CPT en Allemagne en 2020*.

402. CPT (2022), *Rapport au Gouvernement grec relatif à la visite ad hoc du CPT en Grèce en 2021*.

403. CPT (2022), *Rapport au Gouvernement roumain relatif à la visite ad hoc du CPT en Roumanie en 2021*.

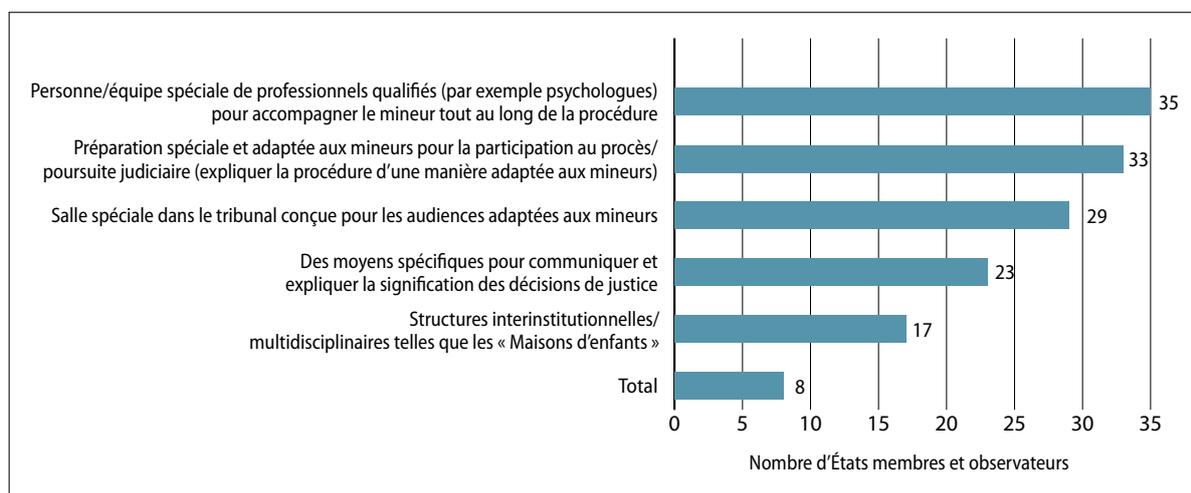
404. CPT (2022), *Rapport au Gouvernement serbe relatif à la visite périodique du CPT en Serbie en 2021*.

*R. B. c. Estonie*<sup>405</sup>, la Cour a constaté que les autorités n'établissaient aucune distinction entre adultes et enfants. Dans l'affaire *X et autres c. Bulgarie*<sup>406</sup> concernant des abus sexuels perpétrés sur des enfants dans un orphelinat, la Cour a conclu que les autorités avaient manqué à leur obligation d'employer toutes les mesures raisonnables en matière d'enquête et de coopération internationale et n'avaient pas accordé suffisamment de poids au point de vue de l'enfant victime d'abus.

La CEPEJ met en avant les dispositifs existants en matière de protection des mineurs qui participent à des procédures judiciaires. Six États membres<sup>407</sup> au moins ont opéré des changements ces deux dernières années pour protéger les droits des enfants victimes et témoins quand ils entrent en contact avec le système judiciaire. En Allemagne, les enfants ont droit à une assistance psychosociale gratuite dans les procédures et en Pologne, des procédures accélérées spéciales ont été mises en place dans les affaires de violence domestique et le délai de prescription pour les crimes commis contre des enfants a été étendu en réponse à la hausse de la violence domestique durant la pandémie<sup>408</sup>. Des salles d'interrogatoire et d'audience spécialement adaptées aux enfants existent en Autriche, en France, en Géorgie, en Pologne, en République slovaque, en Slovénie, en Türkiye et en Ukraine<sup>409</sup>.

Les États membres engagent la création de maisons d'enfants (modèle de Barnahus)<sup>410</sup>. Le Conseil de l'Europe mène quatre projets de ce type avec la Commission européenne en Irlande, en Finlande, en Slovénie et en Espagne. La Slovénie est le premier pays d'Europe à réglementer l'établissement et le fonctionnement de maisons d'enfants au moyen d'une loi globale unique.

### Modalités particulières visant à protéger les mineurs dans les procédures judiciaires<sup>411</sup>



La plupart des États membres ont renforcé les droits des enfants dans les litiges relevant du droit de la famille, notamment en ce qui concerne la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant, la réalisation de leur droit d'être entendu et l'exécution adéquate des décisions.

### Participation des enfants

La plupart des États membres ont modifié leur législation et leurs politiques pour mettre en œuvre le droit de participation des enfants. Au moins vingt États membres prévoient des consultations des enfants dans leurs processus décisionnels. En Slovénie, des enfants ont été consultés lors du développement du modèle de Barnahus. De même, des enfants ont pris part à l'élaboration du plan d'action d'Andorre pour les enfants et adolescents<sup>412</sup>.

405. *R. B. c. Estonie*, requête n° 22597/16, 22 juin 2021.

406. *X et autres c. Bulgarie*, requête n° 22457/16, 2 février 2021.

407. Autriche, Danemark, Géorgie, Islande, Irlande et Royaume-Uni.

408. Commission européenne pour l'efficacité de la justice (2022), *Systèmes judiciaires européens, rapport d'évaluation de la CEPEJ*.

409. *Ibid.*

410. Le « modèle de Barnahus » (maison des enfants) est le principal modèle européen de réponse aux abus sexuels sur des enfants. Son approche interagences unique permet de réunir tous les services compétents sous un même toit pour éviter une victimisation secondaire de l'enfant et de fournir à chaque enfant une réponse efficace et coordonnée ayant une valeur juridique. Ces structures ont pour principal objectif de coordonner en parallèle les enquêtes pénales et de protection de l'enfance et de fournir aux enfants victimes et témoins de violence des services de soutien dans un environnement sûr et adapté aux enfants.

411. Commission européenne pour l'efficacité de la justice (2022), *Systèmes judiciaires européens, rapport d'évaluation de la CEPEJ*.

412. Le plan établit également le Comité pour les enfants et adolescents qui travaillera en collaboration avec le Gouvernement andorran dans tous les domaines concernant les jeunes.

■ Depuis 2021, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie et l'Islande redoublent d'efforts pour impliquer les enfants, et notamment les enfants malentendants ou ayant une déficience physique, dans les processus décisionnels au niveau local, national et européen au moyen de [l'outil d'évaluation de la participation des enfants](#) du Conseil de l'Europe, même durant la pandémie de covid-19. Le groupe consultatif CP4Europe<sup>413</sup> composé de 14 enfants des pays précités pilote la préparation d'une version adaptée aux enfants de l'outil d'évaluation et de matériel de campagne assorti d'instruments de promotion de la participation des enfants.

■ Au moins 16 États membres sont en train de prendre des mesures législatives ou autres pour renforcer la participation des enfants au niveau national, régional ou local. L'Autriche a récemment réduit de 18 à 16 ans l'âge auquel il est possible de voter aux élections des comités d'entreprise et au moins cinq États membres<sup>414</sup> ont renforcé le droit des enfants d'être entendus dans les procédures administratives ou judiciaires. Le Danemark, la Finlande, la Géorgie, la Grèce et la Pologne œuvrent également en faveur de l'éducation à la citoyenneté des enfants en intégrant les droits humains et les droits de l'enfant dans les programmes scolaires. Le Royaume-Uni encourage les enfants à agir en tant que défenseurs de l'environnement dans le cadre de sa stratégie sur le développement durable et le changement climatique.

■ Trois cent six enfants de 10 pays signataires de la Convention de Lanzarote ont été consultés lors du suivi sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels facilités par les technologies de l'information et de la communication<sup>415</sup>. Leurs points de vue ont été intégrés au rapport sur les défis posés par les images et/ou vidéos à caractère sexuel autogénérées par les enfants<sup>416</sup> et utilisés par le Comité de Lanzarote pour l'élaboration de ses recommandations.

■ En 2021, l'Arménie est devenue le 28<sup>e</sup> État membre à avoir ratifié le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant<sup>417</sup>.

■ La Commissaire aux droits de l'homme a invité les États membres à renforcer les moyens existants de participation effective des enfants, à associer les enfants à la définition des priorités d'action, à soutenir les initiatives menées par les enfants et à envisager un abaissement de l'âge de la majorité électorale pour promouvoir la participation démocratique<sup>418</sup>.

## Les enfants dans les situations de crise ou d'urgence

■ Au moins 428 enfants avaient été tués et 790 blessés en Ukraine au 19 décembre 2022<sup>419</sup>, tandis que des millions d'autres voient leurs vies bouleversées et leurs droits violés. Les enfants sont contraints de quitter leur domicile avec leur famille ou seuls, en tant que migrants ou réfugiés non accompagnés, pour fuir vers d'autres pays européens. Des milliers d'enfants auraient été déplacés de force en Fédération de Russie<sup>420</sup>. À l'issue d'une visite en Ukraine, la Commissaire aux droits de l'homme a souligné les nombreuses violations des droits des enfants et notamment de leur droit à la vie et de leur capacité d'accès aux soins de santé et à l'éducation<sup>421</sup>.

■ Le secrétariat du Comité de Lanzarote a préparé une fiche pratique<sup>422</sup> et un manuel<sup>423</sup> pour aider les décideurs et les praticiens aux avant-postes à prévenir et à protéger les enfants contre l'exploitation et les

413. Le projet conjoint Union européenne/Conseil de l'Europe « CP4EUROPE – Renforcer l'action et les cadres nationaux en faveur de la participation des enfants en Europe » vise à contribuer à la promotion des droits de participation des enfants aux niveaux national et paneuropéen conformément aux normes et aux outils du Conseil de l'Europe en la matière (en anglais uniquement).

414. Finlande, France, Grèce, Hongrie et Islande.

415. Comité de Lanzarote, deuxième cycle de suivi.

416. Comité de Lanzarote (2022), « Rapport de mise en œuvre – La protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels facilités par les technologies de l'information et de la communication (TIC) : répondre aux défis soulevés par les images et/ou vidéos à caractère sexuel autogénérées par les enfants ».

417. Albanie, Andorre, Arménie, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Irlande, Italie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Monaco, Monténégro, Portugal, Saint-Marin, République slovaque, Slovénie, Espagne, Suisse, Türkiye et Ukraine.

418. Commissaire aux droits de l'homme, « Encourager la participation des enfants et des jeunes – De faire entendre sa voix à faire des choix », 1<sup>er</sup> juillet 2021.

419. Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (2022), [Ukraine : civilian casualty update 19 December 2022](#).

420. Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (2022), [Human rights concerns related to forced displacement in Ukraine](#).

421. Commissaire aux droits de l'homme, [Mémorandum sur les conséquences de la guerre en Ukraine en matière de droits humains, 8 juillet 2022, CommDH\(2022\)18](#).

422. Comité de Lanzarote (2022), [Fiche pratique](#) sur la protection des enfants touchés par la crise des réfugiés contre l'exploitation et les abus sexuels : principales obligations des États au titre de la Convention de Lanzarote sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels.

423. Secrétariat du Comité de Lanzarote (2022), « [Manuel sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels dans les situations de crise ou d'urgence](#) ». Le manuel est disponible en tchèque, anglais, français, hongrois, polonais, roumain, slovaque et ukrainien.

abus sexuels dans les situations de crise et d'urgence. Le Comité de Lanzarote a également adopté une déclaration sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels suite à l'agression militaire de la Fédération de Russie contre l'Ukraine<sup>424</sup>.

■ En 2022, la Représentante spéciale de la Secrétaire Générale sur les migrations et les réfugiés (SRSG) a concentré ses missions d'information sur les réfugiés ukrainiens et en particulier les enfants. En République tchèque<sup>425</sup>, en République slovaque<sup>426</sup> et en Pologne<sup>427</sup>, la SRSG a constaté des lacunes dans l'enregistrement des enfants non accompagnés. Elle a dit craindre pour la santé mentale des enfants ukrainiens réfugiés en raison d'un manque de psychologues et de travailleurs sociaux formés dans les pays d'accueil. Elle a salué les efforts considérables déployés par la Pologne<sup>428</sup> et sa rapidité de réaction face à l'afflux de réfugiés, avec notamment l'adoption de la loi spéciale sur l'assistance qui prévoit un régime de tutelle temporaire et de placement familial pour les enfants non accompagnés.

■ Le Conseil de l'Europe poursuit son travail avec les professionnels en Ukraine, ce qui inclut le soutien aux procureurs pour la documentation des violations des droits de l'enfant et en particulier des cas de violence sexuelle, le renforcement des capacités des travailleurs sociaux et la formation des psychologues aux interventions en cas de traumatisme. Le Conseil de l'Europe aide également la République de Moldova à protéger les droits des enfants migrants ukrainiens.

■ S'agissant de la protection des enfants migrants et réfugiés de façon plus générale, de nombreuses lacunes persistent dans les États membres. La détermination de l'âge n'est pas toujours effectuée comme il convient; les mineurs non accompagnés ne sont pas systématiquement identifiés et enregistrés et ne se voient pas toujours désigner un tuteur, ce qui les expose à des risques graves par manque de protection et les prive d'un moyen d'accéder à leurs droits et à en jouir. Le SRSG a mis en avant des problèmes de protection des mineurs non accompagnés en Bosnie-Herzégovine<sup>429</sup> et en Türkiye<sup>430</sup>. La Cour a confirmé que dans les procédures de détermination de l'âge, le principe de présomption de minorité devrait s'appliquer, qu'un tuteur ou un représentant légal devrait être désigné et que la personne concernée devrait avoir accès à des conseils juridiques et pouvoir participer de manière éclairée à la procédure<sup>431</sup>. La Cour a également dit que l'on ne peut demander à une victime de la traite, en particulier un enfant, de se présenter comme telle ni la pénaliser pour ne pas l'avoir fait dans la procédure pénale, et que l'ouverture de poursuites pénales doit être motivée par des raisons claires et des arguments de poids<sup>432</sup>.

■ Les enfants bénéficient rarement d'informations adaptées à leurs besoins; l'accès aux services d'un interprète, à une assistance juridique gratuite, à l'éducation et aux services de santé est limité. La rétention des enfants migrants a été examinée par la Cour, qui a jugé les États responsables de l'absence de voie de recours pour contester la rétention administrative<sup>433</sup> et de l'absence de procédure examinant l'ensemble des conditions à remplir pour qu'un placement en rétention administrative soit légal<sup>434</sup>. Le Comité européen des Droits sociaux a conclu que les autorités grecques avaient failli à leur obligation de prendre les mesures nécessaires pour garantir aux enfants migrants une protection spéciale contre les dangers physiques et moraux, et souligné le caractère inadéquat de l'hébergement et un manque d'accès à l'éducation et à des soins de santé<sup>435</sup>.

■ En ce qui concerne les ressortissants européens retenus dans des camps dans le nord-est de la Syrie, la Commissaire aux droits de l'homme a affirmé que le retrait de tous les enfants étrangers des camps était une priorité absolue et impérative du point de vue des droits de l'enfant et que leurs mères devaient être rapatriées avec eux afin de préserver leur intérêt supérieur<sup>436</sup>.

424. Comité de Lanzarote (2022), [Déclaration sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels suite à l'agression militaire de la Fédération de Russie contre l'Ukraine](#).

425. Représentante spéciale de la Secrétaire Générale sur les migrations et les réfugiés (2022), Rapport de la mission d'information en République tchèque, [SG/Inf\(2022\)25](#).

426. Représentante spéciale de la Secrétaire Générale sur les migrations et les réfugiés (2022), Rapport de la mission d'information en République slovaque, [SG/Inf\(2022\)24](#).

427. Représentante spéciale de la Secrétaire Générale sur les migrations et les réfugiés (2022), Rapport de la mission d'information en Pologne, [SG/Inf\(2022\)30](#).

428. *Ibid.*

429. Représentant spécial de la Secrétaire Générale sur les migrations et les réfugiés (2021), Rapport de la mission d'information en Bosnie-Herzégovine, [SG/Inf\(2021\)19](#).

430. Représentant spécial de la Secrétaire Générale sur les migrations et les réfugiés (2021), Rapport de la mission d'information en Turquie, [SG/Inf\(2021\)35](#).

431. *Darboe et Camara c. Italie*, requête n° 5797/17, 21 juillet 2022.

432. *V.C.L. et A.N. c. Royaume-Uni*, requête n° 77587/12, 16 février 2021.

433. *R.R. et autres c. Hongrie*, requête n° 36037/17, 2 mars 2021.

434. *M.D. et A.D. c. France*, requête n° 57035/18, 22 juillet 2021.

435. [Commission internationale de juristes \(CIJ\) et Conseil européen sur les réfugiés et exilés \(ECRE\) c. Grèce](#).

436. Commissaire aux droits de l'homme (2021), [La Commissaire publie des observations sur le rapatriement des ressortissants européens retenus dans les camps du Nord-est syrien](#).

■ La protection des enfants migrants et réfugiés reste l'une des priorités stratégiques du Conseil de l'Europe. En mai 2021, le Comité des Ministres a adopté le [Plan d'action sur la protection des personnes vulnérables dans le contexte des migrations et de l'asile en Europe \(2021-2025\)](#) qui vise à améliorer la protection des personnes vulnérables, et en particulier des enfants, dans le contexte de l'asile et de la migration. L'aide aux enfants réfugiés et migrants en transition vers l'âge adulte pour assurer leur inclusion sociale en constitue un volet important.

## DROITS SOCIAUX

### Critères de mesure

---

- ▶ Ratification de la Charte sociale européenne (STE n° 35, la Charte), nombre de dispositions clés de la Charte adoptées et reconnaissance de la procédure de réclamations collectives.
- ▶ La jouissance des droits sociaux est garantie en temps de crise.
- ▶ La santé et la sécurité de tous les travailleurs sont garanties dans la loi et la pratique.
- ▶ Tous les aspects du droit à la protection de la santé sont garantis, notamment un accès aux soins de santé et des mesures de prévention des maladies épidémiques, endémiques et autres.
- ▶ Un niveau adéquat d'assistance sociale et médicale est assuré, notamment pour les personnes en situation de vulnérabilité.
- ▶ Les personnes âgées disposent de ressources suffisantes pour mener une existence décente et participer activement à la vie de la communauté et la discrimination fondée sur l'âge est interdite.
- ▶ Un niveau minimum adéquat de prestations sociales est assuré, et notamment des prestations de chômage, de maladie et d'invalidité.
- ▶ Le niveau de pauvreté et l'exclusion sociale reculent.
- ▶ Le droit à l'égalité des chances et à l'égalité de traitement dans l'emploi sans discrimination fondée sur le genre est assuré, et l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes est réduit.

### Constatations

---

#### Une multiplication des crises qui met en exergue le caractère indispensable des droits sociaux

■ L'Europe a connu plusieurs crises de grande ampleur ces dernières années. Leur succession rapide et leurs effets cumulés ont mis à l'épreuve la résilience et la cohésion de nos sociétés et mis en péril la jouissance des droits sociaux de pans entiers de la population.

■ Alors que nous n'avons pas encore tourné la page de la pandémie de covid-19, l'agression militaire russe contre l'Ukraine et les attaques brutales massives contre des civils ont provoqué des migrations de grande ampleur. Cela a entraîné de nombreuses difficultés, tant pour les personnes qui ont fui le conflit que pour les communautés qui les ont accueillies. La situation a été et continue d'être dramatique pour celles qui sont restées ou qui ont été déplacées à l'intérieur de leur pays.

■ La crise de la covid-19 et les violences de la Fédération de Russie ont été immédiatement suivies par la crise du coût de la vie qui déferle aujourd'hui sur toute l'Europe. La flambée des prix des produits et services de première nécessité pose d'incroyables difficultés à un nombre croissant de personnes, les plus durement touchées étant les populations les plus pauvres. Cette situation nous rappelle brutalement à quel point les droits sociaux sont essentiels pour garantir à toute personne des conditions de vie décentes.

■ La [Charte sociale européenne](#) – et ses dispositions juridiquement contraignantes – reste une référence irremplaçable pour le continent. C'est précisément dans ces conditions extrêmes que les États doivent montrer qu'ils sont résolus à défendre les droits fondamentaux et à redoubler d'efforts pour faire en sorte que personne, et en particulier les personnes très vulnérables, ne voie ses droits être érodés ou supprimés.

■ Le Comité européen des Droits sociaux, organe de suivi de la Charte, a adopté le 24 mars 2022 une déclaration dans laquelle il souligne sans équivoque qu'une agression militaire est directement incompatible

avec l'esprit même de la Charte<sup>437</sup>, ajoutant que l'agression de la Fédération de Russie ne doit pas avoir pour conséquence de réduire la protection des droits reconnus par la Charte en Ukraine ou ailleurs et que les États Parties à ce traité sont tenus de prendre toutes les mesures nécessaires pour que les droits humains quotidiens les plus fondamentaux qu'elle protège soient garantis à tout moment.

■ Sur fond d'agitation sociale croissante, les États s'efforcent d'atténuer l'impact de la crise du coût de la vie. Or, celle-ci est d'une telle ampleur qu'elle risque de faire basculer de nombreuses personnes dans une situation de pauvreté et d'exclusion sociale. Partant, loin des sévères cures d'austérité imposées en réaction à la précédente crise économique, il faudra s'inspirer des mesures attentives aux droits sociaux déployées face à la pandémie et renforcer le filet de sécurité sociale reposant sur les normes de la Charte pour protéger les personnes dans le besoin.

## Engagements des États en vertu de la Charte sociale européenne

■ L'engagement pris par les États de défendre les droits humains inscrits dans la Charte sociale européenne prend une importance particulière en temps de crise. Le Comité européen des Droits sociaux fournit des indications supplémentaires utiles aux États pour se conformer aux exigences en matière de droits sociaux non seulement dans la législation mais aussi dans la pratique. L'objectif devrait être de garantir à toutes les personnes vivant en Europe des conditions de vie décentes qui préservent leur dignité humaine.

■ Par conséquent, le respect des droits sociaux définis dans la Charte sociale européenne et l'adhésion au système de suivi de la Charte sont une question de bonne gouvernance pour les États soucieux de défendre les droits humains quotidiens les plus fondamentaux de toutes les personnes et de préserver la cohésion sociale.

■ Les États montrent également leur détermination à protéger les personnes les plus exposées aux situations de vulnérabilité en acceptant d'être liés par un plus grand nombre de dispositions de la Charte pour étendre la protection des droits sociaux. Le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale en est un exemple probant, même si le nombre d'États ayant pris cet engagement en faveur des droits humains est encore trop faible.

■ À la date de décembre 2022, 35 États membres avaient ratifié la Charte sociale européenne révisée de 1996 et sept étaient encore liés par le traité de 1961. Quatre États membres doivent encore ratifier l'une ou l'autre version. Au total, 16 États parties ont ratifié le [Protocole additionnel de 1995](#) prévoyant un système de réclamations collectives, qui est le mécanisme de supervision le plus efficace et le plus moderne.

■ En vertu de l'article 22 de la Charte, les États font rapport sur les dispositions qu'ils n'ont pas encore acceptées. Le Comité européen des Droits sociaux examine ces rapports et détermine, eu égard à la situation qui y est exposée, quelles dispositions pourraient raisonnablement être acceptées. En 2022, il a examiné les rapports relatifs aux dispositions non acceptées par la Finlande et la Türkiye.

■ À compter de 2023, il y aura un dialogue renforcé avec les États et les acteurs nationaux comme les partenaires sociaux (syndicats et organisations patronales) afin d'encourager l'acceptation de dispositions supplémentaires, la ratification de la Charte révisée par les États encore liés par le traité de 1961 et l'acceptation de la procédure de réclamations collectives.

■ Le 1<sup>er</sup> juillet 2022, la Bulgarie a accepté huit dispositions supplémentaires de la Charte, ce qui porte à 70 (sur un maximum de 98) le nombre total de dispositions acceptées par le pays. Les dispositions en question concernent l'orientation et la formation professionnelles, la sécurité sociale et les travailleurs migrants.

■ Andorre, l'Arménie et l'Azerbaïdjan ont annoncé leur intention d'accepter des dispositions supplémentaires de la Charte.

## Modernisation du système de suivi de la Charte sociale européenne

■ En septembre 2022, le Comité des Ministres a adopté un train de réformes visant à moderniser le système de suivi de la Charte sociale européenne<sup>438</sup> dans le but d'améliorer la mise en œuvre des droits sociaux en Europe. Cette réforme confirme l'attachement des États membres aux droits sociaux et à leur réalisation sur le continent à un moment où les défis se multiplient.

437. [Déclaration du Comité européen des Droits sociaux sur la crise provoquée par l'agression militaire de la Fédération de Russie contre l'Ukraine](#), 24 mars 2022.

438. [Propositions opérationnelles pour la réforme du système de la Charte sociale européenne](#), 1444<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres, 27 septembre 2022.

■ Elle prévoit un dialogue renforcé entre les États et les organes de la Charte (le Comité européen des Droits sociaux et, pour le suivi de ses conclusions, le Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne et du Code européen de sécurité sociale). La réforme entend également accorder plus d'attention aux questions urgentes dans le travail de suivi. Sous réserve des décisions qui seront prises par les organes de la Charte, celui-ci pourrait s'intéresser notamment à la crise du coût de la vie ou aux nouvelles formes de travail dites atypiques.

■ Ces dernières années, le Comité européen des Droits sociaux a commencé à adresser aux États parties des questions ciblant les besoins immédiats en matière de droits sociaux. Une attention particulière a été portée à la pandémie de covid-19.

■ Cette approche axée sur les défis actuels permettra au Comité européen des Droits sociaux de continuer à développer sa jurisprudence en phase avec les réalités auxquelles sont confrontés les détenteurs de droits. Les États auront désormais l'obligation de faire rapport tous les deux ans (quatre ans pour les États liés par la procédure de réclamations collectives) mais pourront être invités à produire des rapports ad hoc sur des questions urgentes définies par les organes de la Charte. Grâce à ce mécanisme de réaction rapide en dehors des cycles de présentation de rapports, le Comité pourra affiner son analyse des problèmes d'actualité et faire connaître les critères qu'il appliquera lors de l'examen ultérieur de ces questions.

■ La procédure de réclamations collectives reste inchangée mais le suivi a été simplifié. Les violations déclarées des droits de la Charte suivies de recommandations du Comité des Ministres feront l'objet d'un rapport unique de l'État concerné sur les mesures prises pour remédier aux insuffisances constatées.

■ Une interaction plus étroite contribuera également à améliorer le respect des droits humains quotidiens les plus fondamentaux. Dans le cadre du suivi des conclusions du Comité européen des Droits sociaux, ce dialogue renforcé (réunions et échanges avec les autorités et d'autres parties prenantes) aidera le Comité des Ministres à formuler des recommandations, qui serviront de point de départ pour soutenir les États dans leurs efforts visant à mettre la situation en conformité avec la Charte. Si les autorités le souhaitent, ces mesures de bonne gouvernance pourront également comporter des activités de coopération et d'assistance.

■ La réflexion sur l'avenir du système de la Charte se poursuit avec l'examen de questions de procédure et de fond.

## Décisions adoptées dans le cadre de la procédure de réclamations collectives

■ La procédure de réclamations collectives ajoute une dimension démocratique au système de gouvernance des droits sociaux en donnant l'initiative aux partenaires sociaux et aux ONG. Elle leur permet de porter plainte sur des questions qu'ils jugent problématiques. Il s'agit d'une procédure véritablement contradictoire qui offre aux États la possibilité de présenter des arguments détaillés.

■ En 2022, 16 nouvelles réclamations collectives ont été déposées devant le Comité européen des Droits sociaux, contre la Grèce, la France, l'Irlande, l'Italie, la Norvège, le Portugal et l'Espagne<sup>439</sup>. Elles portaient sur diverses questions telles que l'impact des mesures d'austérité sur l'accessibilité, notamment financière, des soins de santé en Grèce, en particulier pour les groupes marginalisés ; les conditions de travail des membres des forces armées en Irlande, et des allégations selon lesquelles la protection juridique et judiciaire des personnes âgées n'est pas assurée dans la pratique en France.

■ Huit décisions du Comité européen des Droits sociaux sur le bien-fondé de réclamations ont été rendues publiques en 2022<sup>440</sup>, dont quatre concluent à une violation de la Charte pour plafonnement injustifié des indemnisations dans des affaires de licenciement abusif de travailleurs (France, 2 décisions)<sup>441</sup>, reconductions successives de contrats temporaires d'employés municipaux en Sicile (Italie)<sup>442</sup> et faux stages (Belgique)<sup>443</sup>.

439. Nouvelles réclamations collectives : <https://www.coe.int/fr/web/european-social-charter/pending-complaints>.

440. Toutes les décisions sur le bien-fondé rendues publiques conformément à l'article 8, paragraphe 2 du protocole prévoyant un système de réclamations collectives et toutes les décisions sur la recevabilité peuvent être consultées dans la [base de données Hudoc](#).

441. Les décisions du Comité européen des Droits sociaux sur le bien-fondé des réclamations *Confédération Générale du Travail Force Ouvrière (CGT-FO) c. France*, n° 160/2018 et *Confédération générale du travail (CGT) c. France*, n° 171/2018, ont été rendues publiques le 26 septembre 2022.

442. La décision du Comité européen des Droits sociaux relative à la réclamation *Unione sindacale di base (USB) c. Italie*, n° 170/2018 a été rendue publique le 5 juillet 2022.

443. La décision du Comité européen des Droits sociaux relative à la réclamation *Forum européen de la jeunesse (YFJ) c. Belgique*, n° 150/2017 a été rendue publique le 16 février 2022.

■ En 2022, le Comité européen des Droits sociaux a adopté 11 autres décisions qui n'ont pas encore été rendues publiques. Il a également adopté neuf décisions sur la recevabilité, jugeant sept réclamations recevables, une partiellement recevable et une irrecevable.

## Écarts de rémunération entre femmes et hommes

■ En avril 2022, faisant suite aux [Conclusions 2020 du Comité européen des Droits sociaux](#) (emploi, formation et égalité des chances) et à une proposition du Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne et du Code européen de sécurité sociale, le Comité des Ministres a adopté des recommandations sur la nécessité de prendre des mesures pour s'attaquer à l'écart de rémunération persistant entre les femmes et les hommes dans plusieurs États<sup>444</sup>.

## Rapports sur la santé, la sécurité sociale et la protection sociale

■ La pandémie de covid-19 a placé la santé publique sur le devant de la scène. Elle a également mis en évidence l'importance de la protection sociale des personnes vivant dans la pauvreté ou subissant l'exclusion sociale. Les crises successives ont accentué les vulnérabilités et montré combien il était crucial de garantir à toutes les personnes des conditions de vie décentes.

■ Le Comité européen des Droits sociaux a publié ses conclusions 2021 à l'égard de 33 États sur les questions liées à la santé, à la sécurité sociale et à la protection sociale<sup>445</sup>. Il a adopté 165 conclusions de non-conformité (41 %) et 110 conclusions de conformité (27,5 %) à la Charte et a demandé un complément d'information dans les autres cas (31,5 %)<sup>446</sup>.

■ Le Comité européen des Droits sociaux a fourni des orientations générales sur plusieurs sujets de préoccupation par le biais d'observations interprétatives, par exemple sur le droit des travailleurs de ne pas travailler en dehors de leurs horaires de travail normaux ou lorsqu'ils sont en congé, parfois désigné sous le terme de « droit à la déconnexion » dans un contexte numérique. Le comité a insisté sur la nécessité de limiter et de réglementer la surveillance électronique des travailleurs qui, en plus de porter atteinte au droit au respect de la vie privée, peut avoir des répercussions sur leur santé.

■ En ce qui concerne la couverture sociale des travailleurs des plateformes numériques, le Comité européen des Droits sociaux a souligné que les États parties doivent prendre toutes les mesures requises pour assurer à l'ensemble des travailleurs dans les nouvelles formes d'emploi un statut juridique (salarié, indépendant ou autre catégorie) conforme à leur situation de fait. Leurs droits en matière de sécurité sociale doivent être protégés de manière adéquate en empêchant l'utilisation du statut fictif de travailleur indépendant pour contourner les règles applicables.

## Santé et sécurité au travail

■ Parmi les évolutions positives notées par le Comité européen des Droits sociaux figurent l'introduction d'un droit à la déconnexion dans la législation espagnole, la protection des employés de maison par la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail au Monténégro et la mise en place par l'Inspection du travail de l'Estonie d'un nouveau système informatique qui améliore l'efficacité des inspections.

■ Cela dit, le Comité européen des Droits sociaux a également constaté que dans plusieurs États (Royaume-Uni, Hongrie et, uniquement pour les travailleurs indépendants, Andorre), les employés de maison et les travailleurs indépendants n'étaient pas couverts par la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail. Dans d'autres cas, il n'a pas été établi que les travailleurs temporaires ou intérimaires et les travailleurs

444. Les 17 recommandations du Comité des Ministres aux États membres sur l'application de la Charte sociale européenne par l'Albanie, l'Andorre, l'Arménie, l'Autriche, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, le Danemark, l'Estonie, la Géorgie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, les Pays-Bas (Curaçao), les Pays-Bas (Sint Maarten), la Macédoine du Nord et la Turquie (période du 1<sup>er</sup> janvier 2015 au 31 décembre 2018) (Conclusions 2020) (adoptées le 20 avril 2022 lors de la 1432<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres).

445. Ce cycle de supervision portait sur le respect des droits suivants au cours de la période de référence allant du 1<sup>er</sup> janvier 2016 au 31 décembre 2019: le droit à l'hygiène et à la sécurité dans le travail (article 3), le droit à la protection de la santé (article 11), le droit à la sécurité sociale (article 12), le droit à l'assistance sociale et médicale (article 13), le droit au bénéfice des services sociaux (article 14), le droit des personnes âgées à une protection sociale (article 23/article 4 du Protocole additionnel de 1988 à la Charte de 1961) et le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (article 30) prévus dans la Charte révisée.

446. Actualités de la Charte sociale européenne, [Plusieurs problèmes liés à la santé et à la protection sociale subsistent en Europe](#), dernières conclusions annuelles en date du Comité européen des Droits sociaux, 23 mars 2022. Le texte intégral des conclusions relatives à chaque État mentionnées ci-après peut être consulté dans la [base de données HUDOC pour la Charte sociale européenne](#).

en contrat à durée déterminée (Serbie et Ukraine), les travailleurs indépendants (République de Moldova, République slovaque et Ukraine) ou les employés de maison (Roumanie, Serbie, République slovaque et Ukraine) étaient couverts par cette réglementation.

■ Une augmentation du nombre déjà élevé d'accidents du travail et de maladies professionnelles doublée d'une inefficacité des mesures prises pour améliorer la situation a été mise en évidence dans plusieurs pays (Albanie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, République de Moldova, Monténégro, Roumanie, Espagne et Türkiye). De même, l'examen effectué par le Comité européen des Droits sociaux a révélé un manque d'efficacité de certaines inspections du travail (Lituanie, République de Moldova, Monténégro et Türkiye).

## Protection de la santé

■ Parmi les réalisations positives observées par le Comité européen des Droits sociaux, la République tchèque a engagé un projet visant à prendre en charge les groupes qui ne sollicitent pas une aide médico-sociale, notamment en élargissant l'accès aux soins de santé et en créant des possibilités de soins pour les sans-abri.

■ Les informations fournies par les États et d'autres sources ont révélé d'importants écarts ou différences d'espérance de vie entre les femmes et les hommes, d'une région à l'autre au sein d'un même pays, entre les zones urbaines et rurales et selon le niveau de revenu et d'études (République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, République de Moldova, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Serbie, République slovaque, Türkiye, Ukraine et Royaume-Uni).

■ Les taux élevés de mortalité maternelle et infantile sont un problème récurrent dans plusieurs pays (Azerbaïdjan, Géorgie, Hongrie, Lettonie, République de Moldova, Roumanie, Türkiye et Ukraine). Des consultations et un dépistage gratuits et réguliers pour les femmes enceintes et les enfants ne sont pas assurés sur l'ensemble du territoire en Bosnie-Herzégovine et sont insuffisants en Géorgie.

■ Dans plusieurs pays, les mesures prises pour garantir de manière effective le droit d'accès à des soins de santé sont insuffisantes (Lettonie, Lituanie, République de Moldova et Ukraine). Les dépenses publiques de santé ont été jugées trop faibles dans certains cas (Albanie et Azerbaïdjan) et les longs délais d'attente dans les services de santé sont également une source de préoccupation (Albanie, Azerbaïdjan, Géorgie et Türkiye).

■ Treize pays ont fourni des informations satisfaisantes sur le travail de sensibilisation et d'éducation aux questions liées à la violence fondée sur le genre, à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre (Andorre, Autriche, Croatie, Danemark, Estonie, Lituanie, Luxembourg, Monténégro, Macédoine du Nord, Norvège, Slovénie, Espagne et Royaume-Uni). En Espagne, des activités de formation ont été organisées pour combattre le harcèlement homophobe et transphobe à l'école et en Macédoine du Nord, des sessions de formation sur la prévention et la lutte contre la violence fondée sur le genre destinées au personnel du secteur des soins de santé primaires ont lieu chaque année depuis 2017. Cela dit, 11 pays n'ont pas donné d'informations adéquates (Azerbaïdjan, Chypre, République tchèque, Hongrie, Lettonie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, République slovaque, Suède et Türkiye).

■ L'absence de programmes efficaces de vaccination et de surveillance épidémiologique a été notée dans plusieurs pays (Albanie, Bosnie-Herzégovine et Roumanie). Une autre source de préoccupation est l'insuffisance des informations fournies sur l'existence de tels programmes (Malte, Serbie et République slovaque) et sur les mesures prises pour lutter contre la pollution environnementale (Albanie, Azerbaïdjan, Géorgie, Malte, République de Moldova, Fédération de Russie, Serbie et République slovaque).

## Sécurité sociale

■ La Charte garantit le droit à la sécurité sociale à tous les travailleurs et leurs ayants droit. Les systèmes de sécurité sociale sont conformes dans la plupart des États, avec une couverture de près de 90 % de la population active. Les États maintiennent leur régime de sécurité sociale à un niveau satisfaisant, au moins égal à celui nécessaire pour la ratification du Code européen de sécurité sociale<sup>447</sup>.

■ Le Comité européen des Droits sociaux a constaté que certains États avaient fait des progrès dans des domaines spécifiques. En Lituanie, une réforme engagée début 2017 modernise le système de sécurité sociale pour y intégrer les travailleurs indépendants et les différents groupes de travailleurs de plateformes (par exemple, dans le secteur des services de livraison à vélo).

447. Voir la [page web du Code européen de sécurité sociale](#) pour plus d'informations.

■ À l'inverse, dans de nombreux États, la situation n'a guère évolué par rapport aux précédentes conclusions. Bien que le niveau minimum des prestations de chômage, de maladie et d'invalidité ait parfois augmenté pour atteindre jusqu'à 40 à 50 % du revenu équivalent médian, ce qui est encore insuffisant, dans d'autres il reste inférieur à 40 %. Dans certains États, le niveau des allocations a augmenté à un rythme plus élevé que le revenu médian, mais il demeure bas.

■ Une question ciblée a été adressée à l'ensemble des États sur la couverture sociale des personnes employées ou dont le travail est géré par des plateformes numériques. Dans une majorité d'États (13 sur 25), la situation n'a pas pu être évaluée faute d'informations, ce qui pourrait indiquer une certaine lenteur à adapter les systèmes de sécurité sociale aux évolutions du marché de l'emploi.

## Assistance sociale et médicale

■ Le niveau de l'assistance sociale aux personnes sans ressources a été jugé insuffisant dans de nombreux États, car il restait inférieur au seuil de pauvreté (Arménie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, République tchèque, Danemark, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, République de Moldova, Monténégro, Macédoine du Nord, Norvège, Roumanie, Serbie, République slovaque, Espagne, Türkiye et Royaume-Uni). Aux Pays-Bas, le niveau d'assistance sociale a été jugé adéquat compte tenu du niveau des prestations de base, complémentaires et de maladie par rapport au seuil de pauvreté.

■ Dans plusieurs pays (République de Moldova, Monténégro, Roumanie, Espagne et Royaume-Uni), le droit à une assistance sociale et/ou médicale n'est pas garanti à toutes les personnes dans le besoin. Dans d'autres, la condition de durée de résidence à laquelle doivent satisfaire les ressortissants étrangers résidant légalement sur le territoire pour pouvoir bénéficier de l'assistance sociale et médicale est excessive (Andorre, Autriche, Croatie, Lettonie, Lituanie, Macédoine du Nord, Roumanie et Serbie).

## Services d'assistance sociale et de protection sociale

■ La Charte fait obligation aux États de mettre en place un réseau de services sociaux aidant les individus à atteindre ou à préserver un niveau de bien-être et à résoudre d'éventuels problèmes d'adaptation sociale. Un exemple d'évolution positive de ce point de vue est la loi d'assistance sociale de la Roumanie, qui oblige maintenant toutes les collectivités locales à créer des services publics d'assistance sociale dans les zones urbaines comme rurales.

■ Cela dit, l'accès aux services sociaux des ressortissants étrangers semble problématique. Une approche restrictive persiste en Azerbaïdjan, en République tchèque, en Hongrie, en Pologne, en Serbie et en Türkiye.

■ Il a également été demandé aux États d'expliquer comment et dans quelle mesure le fonctionnement des services sociaux a été maintenu durant la crise de la covid-19 et si des dispositions spécifiques ont été prises pour faire face à d'éventuelles crises similaires à l'avenir. Cette information a été utilisée pour examiner le caractère satisfaisant de l'offre de services de protection sociale, notamment lors de la pandémie de covid-19. Au Danemark, par exemple, le fonctionnement de tous les services 24 heures/24, des institutions de placement des enfants et des jeunes et des services d'hébergement pour les adultes a été assuré au plus fort de la crise, et, en Géorgie, les personnes présentant de lourds handicaps et les enfants handicapés ont perçu une allocation pour six mois en plus de celle prévue par le paquet social.

## Protection sociale des personnes âgées

■ Il a été conclu que le cadre de protection sociale des personnes âgées ne répondait pas aux normes dans 12 États (Bosnie-Herzégovine, République tchèque, Danemark, Malte, Monténégro, Pays-Bas, Norvège, Serbie, République slovaque, Espagne, Türkiye et Ukraine). Le Comité européen des Droits sociaux a souligné une nouvelle fois l'importance d'aller vers une prise en charge de proximité plutôt qu'en institution, l'objectif étant de faire en sorte que les personnes concernées puissent mener une vie indépendante et bénéficier d'une aide à la décision.

## Protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale

■ La pauvreté et l'exclusion sociale portent atteinte à la dignité de l'être humain. Cela dit, la disposition correspondante de la Charte sociale européenne n'a été acceptée que par 19 États membres du Conseil de l'Europe.

■ Pour assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la Charte demande aux États d'adopter une approche globale et coordonnée. Toute la population, y compris la société civile et les personnes touchées par la pauvreté et l'exclusion, devrait être associée à ce processus. Les États devraient montrer que l'objectif de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale est inscrit dans l'ensemble des politiques publiques pertinentes.

■ Le Comité européen des Droits sociaux a conclu que la situation était conforme aux normes en vigueur dans cinq des États examinés en 2021 (Pays-Bas, Norvège, République Slovaque, Slovaquie et Suède). Les Pays-Bas et la Norvège ont mis en place des politiques spécifiques pour lutter contre la pauvreté des enfants.

■ Un constat de non-conformité a été posé dans cinq autres États (Estonie, Lettonie, Serbie, Türkiye et Ukraine). Malgré des situations particulières très différentes, le comité a noté que ces pays présentaient dans l'ensemble des taux de pauvreté élevés, que les mesures prises n'étaient pas dûment coordonnées ni ciblées et que les ressources mises à disposition étaient insuffisantes au regard de l'ampleur du problème.

### Droits sociaux des personnes âgées

La pandémie de covid-19 a eu des effets catastrophiques sur les droits sociaux des personnes âgées, non seulement sur leur droit à la protection de la santé, mais aussi sur leur droit à l'autonomie et leur droit de prendre leurs propres décisions et de faire leurs propres choix de vie.

Bien trop souvent durant la pandémie, les personnes âgées en institution ont été coupées de leurs proches pendant de longues périodes ou n'ont eu que des contacts limités avec eux. Les confinements et autres restrictions ont également eu d'importantes répercussions négatives sur les personnes âgées vivant chez elles, qui n'ont plus eu d'interactions avec la communauté. Les informations sur la pandémie et sur la vaccination leur étaient souvent inaccessibles en dehors des zones urbaines.

Le droit des personnes âgées à l'égalité de traitement a été compromis par suite des décisions qui ont été prises concernant la distribution des services médicaux, et notamment des traitements vitaux. Les ressources rares (comme les respirateurs) ont parfois été rationnées sur la base de représentations stéréotypées de la vulnérabilité et du déclin lié au vieillissement. Une place trop grande a été laissée aux jugements implicites sur la « qualité de vie » ou la « valeur » de la vie des personnes âgées. L'égalité de traitement en vertu de la Charte appelle une approche fondée sur la reconnaissance de la valeur égale de la vie des personnes âgées.

Cette situation a aggravé les lacunes existantes, avec un recours excessif à l'institutionnalisation et bien souvent des effectifs insuffisants entraînant une diminution de la qualité de service et, dans les pires cas, des abus. Elle s'est accompagnée dans bien des cas d'un manque chronique de ressources pour assurer un soutien résilient qui permettrait aux personnes âgées de continuer à vivre de manière autonome à leur domicile et dans leur cadre de vie habituel aussi longtemps qu'elles le souhaitent.

L'article 23 de la Charte est la première disposition d'un traité de droits humains qui protège spécifiquement les droits des personnes âgées. Celles-ci devraient être dotées des ressources et des instruments nécessaires pour pouvoir mener une vie décente et jouer un rôle actif dans la société, sans ostracisme lié à leur âge. Les États doivent adopter à cette fin une législation appropriée pour combattre la discrimination fondée sur l'âge dans tous les domaines. En République tchèque, en Slovaquie et en Suède, par exemple, il existe une législation interdisant la discrimination fondée sur l'âge non seulement dans l'emploi, mais également dans d'autres aspects de la vie.

Les États doivent combattre fermement les violences et pratiques abusives visant les personnes âgées, qu'elles soient intentionnelles ou non, physiques, sexuelles, psychologiques, émotionnelles ou financières. Ils doivent pour cela évaluer l'ampleur du problème, sensibiliser à la question de la maltraitance et de l'abandon des personnes âgées et adopter des mesures législatives ou autres pour y remédier.

Les personnes âgées devraient pouvoir rester chez elles aussi longtemps que possible grâce à la mise à disposition de logements appropriés et d'une aide, notamment financière, pour l'adaptation de leur

domicile. Le placement en institution ne devrait pas être la solution par défaut lorsque des obstacles à une vie pleinement autonome à domicile se présentent.

Lorsque les personnes âgées sont placées en institution, il est préférable que ce soit dans de petites unités où elles pourront bénéficier d'un soutien approprié et individualisé. Les risques associés aux institutions de plus grande taille sont apparus très clairement lors de la pandémie de covid-19. L'abandon progressif des établissements de grande taille doit devenir un objectif prioritaire, comme en République slovaque où une prise en charge de proximité est mise en œuvre en tant que solution alternative au placement en institution.

Dans tous les cas, les personnes âgées vivant en institution doivent bénéficier de soins et de services appropriés ; leur vie privée et leur dignité personnelle doivent être préservées en toutes circonstances et elles doivent pouvoir maintenir des contacts personnels avec leurs proches. Elles doivent aussi participer à la détermination des conditions de vie dans l'institution. Quel que soit le contexte, il ne faudrait jamais poser en principe que les personnes âgées ne sont pas capables de prendre leurs propres décisions et de choisir leur mode de vie ; cela dit, elles pourraient avoir besoin d'un soutien pour exprimer leur volonté et leurs préférences. Par ailleurs, compte tenu des scandales à répétition touchant les institutions dans de nombreux États, le droit des personnes âgées de formuler des griefs concernant le traitement et les soins reçus dans les institutions doit être assuré, pour qu'elles puissent se faire entendre. Il est primordial que toutes les institutions soient agréées et fassent l'objet d'évaluations régulières par un organe d'inspection indépendant.

Dans la Charte, l'accent est mis de manière générale sur l'utilisation des droits sociaux comme fondement de l'autonomie personnelle et du respect de la dignité des personnes âgées. Les États doivent prendre un large éventail de mesures pour combattre l'âgeisme dans la société. Ils doivent revoir et modifier la législation et les politiques relatives à la discrimination fondée sur l'âge et adopter des plans d'action pour assurer l'égalité. Ils doivent également apporter une contribution active à la promotion d'attitudes positives face au vieillissement, au moyen d'actions de sensibilisation de l'ensemble de la société et de renforcement de la solidarité intergénérationnelle pour bâtir une société véritablement inclusive dont les personnes âgées sont des membres à part entière.

## CONDITIONS DE DÉTENTION HUMAINES

### Critères de mesure

- ▶ Les trois garanties fondamentales contre les mauvais traitements sont respectées dès le tout début de la détention.
- ▶ Des conditions de vie adéquates sont assurées dans les lieux de détention sur le plan de l'entretien, de la ventilation, de l'hygiène et de l'accès à la lumière naturelle.
- ▶ Il y a une réduction de la surpopulation, de manière à laisser aux détenus un espace suffisant pour vivre.
- ▶ Les mesures liées à la covid-19 qui ont un impact négatif sur les conditions de vie sont limitées dans le temps et reposent sur une nécessité médicale.
- ▶ Des conditions de vie dignes sont assurées aux personnes détenues malgré la hausse du coût de la vie dans les lieux de détention.

### Constatations

■ Tout au long de la pandémie de covid-19, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants a continué d'effectuer des visites dans les lieux de privation de liberté conformément à son mandat officiel. Au cours de plusieurs de ces visites, il a obtenu des informations faisant état de mauvais traitements, voire de torture<sup>448</sup> de détenus par des agents de la force publique et des membres du personnel des établissements pénitentiaires, des institutions psychiatriques et des foyers sociaux.

448. Par exemple, les rapports du CPT sur la [Bulgarie CPT/Inf \(2022\) 20](#) et la [Roumanie CPT/Inf \(2022\) 06](#).

■ En ce qui concerne les organismes chargés de l'application de la loi, le CPT a conclu que les trois garanties fondamentales contre les mauvais traitements (droit des personnes détenues de consulter un médecin, d'être assisté par un avocat et d'informer un proche ou un tiers de leur situation) n'étaient toujours pas pleinement respectées dans l'ensemble des pays, même lorsqu'elles sont inscrites dans la loi<sup>449</sup>. Dans plusieurs pays, les suspects ne sont toujours pas interrogés dans des salles spéciales équipées de dispositifs d'enregistrement audiovisuel. Dans certains pays, les délégations du CPT ont pu constater que les autorités avaient fait des progrès dans la conduite d'enquêtes adéquates sur les allégations de torture et de mauvais traitements alors que dans d'autres, des problèmes d'impunité empêchaient encore la réalisation d'enquêtes effectives<sup>450</sup>.

■ Le CPT a continué à observer de mauvaises conditions de détention dans les prisons, pouvant dans certains cas être jugées constitutives d'un traitement inhumain et dégradant, notamment lorsque les détenus étaient placés dans des cellules vétustes et mal ventilées n'ayant qu'un accès limité à la lumière naturelle, avec un temps hors cellule insuffisant aggravé par la surpopulation<sup>451</sup>. Il n'est pas rare que le CPT visite des prisons dans lesquelles l'entretien des cellules n'est pas assuré par l'administration pénitentiaire mais par les détenus, avec leurs propres ressources. L'absence d'activités utiles aidant les détenus à préparer leur réintégration dans la société était évidente dans de nombreux États visités.

■ Le CPT a également constaté des conditions de vie dans des foyers sociaux et des hôpitaux psychiatriques pouvant constituer un traitement inhumain et dégradant. En novembre 2021, il a publié une déclaration publique sur la Bulgarie en réaction à la persistance de conditions de séjour et d'un traitement déplorable des personnes placées en hôpital psychiatrique et dans des foyers sociaux, et notamment de mauvais traitements physiques et de conditions d'hygiène effroyables dans certains établissements de soins.

■ S'agissant des mesures prises par les autorités pour faire face à la pandémie, les délégations du CPT ont observé une grande variété d'approches, allant de l'absence d'adaptation visible jusqu'aux programmes de vaccination complets en passant par des régimes dans lesquels les programmes de vaccination du personnel et des détenus étaient limités ou inexistants<sup>452</sup>; en plus des restrictions aux interactions personnelles et de l'annulation des formations, des programmes de travail, des visites des familles et des activités sociales et psychosociales ou thérapeutiques de groupe, certains pays ont appliqué des périodes de quarantaine prolongées pour les détenus nouvellement arrivés. La limitation des visites des familles et amis était quelquefois compensée par un accès (accru) à des appels vidéo et téléphoniques, mais en aucun cas dans tous les lieux<sup>453</sup>.

■ Les visites du CPT post-pandémie ont conclu que certains lieux de détention continuaient de restreindre les contacts interpersonnels et notamment les visites extérieures et maintenaient de longues périodes de quarantaine ne correspondant pas aux évolutions dans le reste du pays. Certains États ont réduit la surpopulation carcérale en recourant à des mesures non privatives de liberté durant la pandémie de covid-19. Il ressort des visites récentes dans les pays que celles-ci ont parfois pu être temporaires<sup>454</sup>.

■ Le CPT a dit craindre que l'impact économique à long terme de la pandémie de covid-19 et la hausse brutale du coût de la vie en Europe aient un effet négatif sur les conditions de détention en prison. Il a adopté un « seuil de décence » incluant les éléments essentiels pour assurer une vie digne aux personnes détenues, notamment un libre accès à de l'eau potable en quantité suffisante et à une alimentation adéquate, des conditions de vie décentes et des moyens de rester propre<sup>455</sup>.

■ Les délégations du CPT ont observé dans de nombreux pays que, en plus de l'inflation générale, les prix des denrées alimentaires, du tabac, des cartes téléphoniques et des produits d'hygiène payés par les détenus ont augmenté de manière disproportionnée par rapport à ceux qui sont pratiqués hors de prison<sup>456</sup>. Le CPT craint que dans les pays où l'État contribue peu aux moyens de subsistance des détenus, ceux qui n'ont pas de ressources propres ne puissent plus vivre dans de bonnes conditions d'hygiène et de santé.

449. Par exemple, les rapports du CPT sur la [Bulgarie CPT/Inf \(2022\) 20](#), la Roumanie [CPT/Inf \(2022\) 06](#), la Suède [CPT/Inf \(2021\) 20](#) et la Suisse [CPT/Inf \(2022\) 9](#).

450. Par exemple, les rapports du CPT sur la [Bulgarie CPT/Inf \(2022\) 20](#) et la [Roumanie CPT/Inf \(2022\) 06](#).

451. Dans son [31<sup>e</sup> rapport général](#) publié en 2022, le CPT a une nouvelle fois souligné les effets néfastes de la surpopulation.

452. Par exemple, le rapport du CPT sur la [Bulgarie CPT/Inf \(2022\) 20](#).

453. Par exemple, le rapport du CPT sur la [Suisse CPT/Inf \(2022\) 9](#).

454. Par exemple, le rapport du CPT sur le [Royaume-Uni CPT/Inf \(2022\) 13](#).

455. Dans son [30<sup>e</sup> rapport général](#) publié en 2021, le CPT définit un seuil de décence pour les prisons. Il considère que toutes les personnes privées de liberté dans des prisons devraient au minimum bénéficier : d'un libre accès à de l'eau potable en quantité suffisante; d'une alimentation adéquate, à la fois en quantité et en valeur nutritive; de conditions de vie et de sommeil décentes et de moyens de rester propre : installations sanitaires convenables, notamment toilettes et douche, eau propre, produits de nettoyage, lessive, produits d'hygiène personnelle; d'un accès effectif à un emploi et à une rémunération équitable; d'un accès facilité à d'autres activités; et de possibilités régulières de rester en contact avec le monde extérieur.

456. Par exemple, les rapports du CPT sur la [Bulgarie \(CPT/Inf \(2022\) 20](#) et la [Roumanie CPT/Inf \(2022\) 06](#).





# CHAPITRE 7

## ANTIDISCRIMINATION, DIVERSITÉ ET INCLUSION

### INTRODUCTION

**E**n matière d'antidiscrimination, de diversité et d'inclusion, le but du Conseil de l'Europe est d'aboutir à l'égalité authentique et au plein accès aux droits et aux chances pour tous les membres de la société. Cela est réalisable par des législations et des politiques de lutte systémique contre les inégalités, la stigmatisation et l'exclusion, par la prévention et la répression de la discrimination, du racisme, de l'intolérance, du discours de haine et du crime de haine, et par l'adoption de stratégies d'autonomisation des minorités et de gestion positive de la diversité.

Les principales normes relatives à la protection contre la discrimination, à la gestion de la diversité et à l'intégration interculturelle figurent dans la Convention européenne des droits de l'homme, la [Convention-cadre pour la protection des minorités nationales \(CCMN\)](#) et les recommandations du Comité des Ministres sur [des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, sur la lutte contre le discours de haine, sur des politiques et une gouvernance multiniveaux pour l'intégration interculturelle au niveau national](#), ainsi que dans ses recommandations sur l'intégration des Roms et des Gens du voyage<sup>457</sup>. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a en outre adopté 16 recommandations de politique générale dans des domaines relevant de sa compétence.

L'ECRI, le Comité consultatif de la CCMN (ACFC) et le Comité d'experts de la CELRM (COMEX) sont des organes indépendants spécialisés dans l'évaluation de la mise en œuvre des normes au sein des États membres. Le Comité directeur sur l'antidiscrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) prépare et actualise des politiques, des lignes directrices et des normes européennes intergouvernementales. Divers programmes ciblés de coopération aident les États membres à concevoir des stratégies globales et des modèles de gouvernance multipartite pour mieux respecter ces textes. La recrudescence des agressions contre les Juifs et les musulmans a conduit la Secrétaire Générale à nommer un [Représentant spécial](#) sur les crimes de haine antisémites et antimusulmans et toute forme d'intolérance religieuse.

Dans sa [Résolution 2447 \(2022\) « La prévention et la lutte contre l'antisémitisme en Europe »](#), l'Assemblée appelle les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe à adopter des stratégies ou plans d'action nationaux pour prévenir et combattre l'antisémitisme. Elle appelle également les partis politiques à prendre des mesures fortes dès lors que des manifestations d'antisémitisme ou toute forme de discours de haine apparaissent au sein de leurs instances.

457. Les termes « Roms et Gens du voyage » utilisés au Conseil de l'Europe englobent la grande diversité des groupes concernés par les travaux du Conseil de l'Europe dans ce domaine : d'une part, a) les Roms, les Sintés/Manouches, les Calés/Gitans, les Kaalés, les Romanichels, les Béash/Rudars ; b) les Égyptiens des Balkans (Égyptiens et Ashkali) ; c) les branches orientales (Doms, Loms et Abdal) ; d'autre part, les groupes tels que les Travellers, les Yéniches et les personnes que l'on désigne par le terme administratif de « Gens du voyage » ainsi que celles qui s'auto-identifient comme Tsiganes. Il s'agit d'une note de bas de page explicative, et non d'une définition des Roms et/ou des Gens du voyage.

■ Un certain nombre de problématiques ont été abordées au cours de la période couverte par le présent rapport, dont :

- ▶ le manquement à réprimer la rhétorique politique haineuse et le discours de haine en ligne, notamment l'absence de cadres juridiques nationaux sur la répression des propos de haine illicites en ligne et la répression de leurs auteurs ;
- ▶ l'absence d'action nationale et la préparation de normes européennes de lutte contre le crime de haine ;
- ▶ la sensibilisation, les connaissances et les capacités insuffisantes des institutions en ce qui concerne l'enregistrement du crime et du discours de haine, les enquêtes en la matière et l'assistance aux victimes ;
- ▶ la prévention insuffisante du racisme au sein de la police, notamment le profilage racial et les abus policiers LGBTphobes, ainsi que le manquement à demander à la police justification de ses actes ;
- ▶ le manquement à lutter contre l'antitsiganisme largement répandu, notamment dans le discours politique et en ligne ;
- ▶ l'immobilisme en matière d'égalité des femmes et des filles issues des communautés roms et de Gens du voyage ;
- ▶ l'absence de progrès dans l'action intersectorielle sur la situation spécifique des femmes et des filles roms et Gens du voyage ;
- ▶ la nécessité d'orientations et de mesures supplémentaires en matière de lutte contre l'antisémitisme, et contre l'intolérance et la discrimination à l'égard des musulmans ;
- ▶ l'insuffisance des efforts déployés pour encourager la participation authentique des personnes appartenant à des minorités nationales au débat et aux décisions politiques, en particulier les jeunes ;
- ▶ l'insuffisance des ressources et des efforts consacrés à l'apprentissage et à l'emploi des langues minoritaires ;
- ▶ l'absence de réaction appropriée au discours anti-LGBTI largement répandu, avec érosion concomitante des normes relatives aux droits humains ;
- ▶ la restriction de la liberté d'expression et de réunion des minorités, y compris les minorités sexuelles ;
- ▶ la lenteur de l'adoption des textes législatifs et des politiques sur l'égalité des droits des personnes intersexuées, la reconnaissance juridique du genre, le mariage ou le partenariat entre personnes de même sexe, et la lutte contre les crimes de haine visant des personnes LGBTI ;
- ▶ l'absence de gouvernance et de politiques d'intégration interculturelle cohérentes, coordonnées et multiniveaux, et d'adoption d'une approche cohérente et coordonnée de l'intégration des migrants et des réfugiés au sein des autorités nationales, locales et régionales.

■ Priorité sera donnée ces prochaines années à l'observation attentive de l'évolution du racisme, de l'intolérance et de la discrimination, notamment de l'antitsiganisme, de l'antisémitisme, du racisme et de la discrimination antimusulmane ainsi que de l'intolérance et de la discrimination à l'égard des personnes LGBTI. Le suivi effectif des droits des minorités nationales et des langues régionales ou minoritaires recevra aussi une attention particulière. Un soutien sera apporté aux réformes législatives et politiques et au renforcement des capacités d'application des normes existantes. Des problématiques déjà anciennes appellent de nouvelles normes, comme les infractions motivées par la haine, la participation active des personnes appartenant à des minorités nationales, roms et de Gens du voyage, l'égalité des femmes et des filles roms, les droits des personnes intersexes et la discrimination suscitée par le recours à l'intelligence artificielle.

## LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION

### Critères de mesure

- ▶ Il existe des cadres juridiques et institutionnels suffisants de lutte contre le racisme, l'intolérance et la discrimination.
- ▶ Les recommandations de l'ECRI et d'autres organes du Conseil de l'Europe sont mises en œuvre.
- ▶ Des mesures effectives, d'ordre législatif ou autre, de lutte contre le discours de haine et la violence motivée par la haine sont déployées.

- ▶ Des mesures sont prises pour prévenir et combattre les abus racistes et LGBTphobes commis par les forces de l'ordre.
- ▶ Il existe des cadres juridiques sur la reconnaissance du genre, l'égalité des personnes intersexes est assurée et le partenariat ou le mariage entre personnes de même sexe est possible.
- ▶ Des mesures visant à garantir la liberté d'expression et d'association des minorités et des personnes LGBTI sont en place.

## Constatations

### Prévenir et combattre le racisme et l'intolérance dans la police

■ Diverses formes de racisme et d'intolérance ont été signalées ces dernières années dans des opérations de maintien de l'ordre. L'ECRI a observé que des États membres recourent à des études indépendantes pour mesurer l'ampleur du problème ; ils s'efforcent de sensibiliser la population, d'améliorer la formation des personnels de police, de consolider les mécanismes de signalement et les procédures d'enquête, et de diversifier les corps de police par leurs politiques de recrutement, de rétention et de promotion. Des profilages illicites, des propos racistes ou LGBTphobes et des recours excessifs à la force ou à la violence par des policiers n'en continuent pas moins d'être dénoncés ; ils affectent des individus, mais aussi des communautés entières, qui perdent ainsi confiance dans la police et les institutions de l'État en général<sup>458</sup>. L'ECRI a appelé l'Allemagne à faire procéder à une étude indépendante du profilage racial dans l'ensemble du pays ; elle a par ailleurs observé avec inquiétude que peu de progrès avaient été faits en France dans la lutte contre les abus policiers à l'égard de personnes perçues comme issues de l'immigration, de Noirs, de personnes d'origine nord-africaine, de Roms et de Gens du voyage. Elle s'est inquiétée du racisme et des pratiques LGBTphobes de la police grecque, en particulier à l'égard des migrants et des Roms<sup>459</sup>.

■ Ces problèmes complexes et délicats peuvent nécessiter une révision soignée des règlements et des pratiques policières, un changement significatif de mentalité dans les forces de police et un renforcement des organes de dépôt de plainte de la police. L'ECRI et le CPT ont préparé de orientations claires<sup>460</sup>, et le [programme des Cités interculturelles \(ICC\)](#) des orientations spécifiques sur les polices de proximité.

■ Le Conseil de l'Europe a travaillé avec des services de police et des ministères de l'Intérieur pour les sensibiliser et renforcer leurs capacités en matière de diversité au sein des corps de police. L'Académie géorgienne du ministère de l'Intérieur de Géorgie a introduit en 2021 la diversité religieuse et ethnique dans ses programmes de formation, y compris les formations des formateurs de l'académie de police et des cadres moyens<sup>461</sup>. Des membres des forces de l'ordre géorgiennes participent depuis 2019 à la semaine annuelle de l'égalité et à d'autres activités de proximité au sein des communautés. Les programmes de coopération dans les Balkans occidentaux, en République de Moldova et en Ukraine ont œuvré avec les forces de l'ordre à mieux faire connaître les normes et pratiques internationales d'intervention auprès des minorités nationales et des personnes LGBTI (encadrement des marches des fiertés, enquêtes et enregistrement des crimes de haine, mesures de confiance et traitement respectueux des prisonniers LGBTI)<sup>462</sup>.

458. ECRI (2022), [rapport annuel](#) sur les activités de l'ECRI couvrant la période du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2021

459. ECRI (2022), [conclusions](#) sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à l'Allemagne, [rapport](#) du sixième cycle sur la France, [rapport](#) du sixième cycle sur la Grèce.

460. Voir [Recommandation de politique générale n° 11 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police](#), déclaration de l'ECRI sur les abus policiers à caractère raciste, notamment le profilage racial, et le racisme systémique, et [normes du CPT applicables à la police et aux forces de l'ordre](#).

461. Voir : [Programme on Policing in Diverse Society](#) has been launched - Bureau du Conseil de l'Europe en Géorgie (coe.int).

462. Voir notamment : [Sensitised treatment of LGBTI prisoners in correctional institutions - Inclusion and anti-discrimination](#) (coe.int), [Sensitised treatment of LGBTI prisoners in correctional institutions](#) – Bureau du Conseil de l'Europe à Sarajevo (coe.int), [Montenegro police visiting peers in Bosnia Herzegovina ahead of 2022 Sarajevo pride - Inclusion and anti-discrimination](#) (coe.int), [Training on responding to hatred based on sexual orientation and gender identity grounds continue for the Montenegro Police - Inclusion and anti-discrimination](#) (coe.int), [Albanian State Police, an ally in the fight against hate speech and hate crimes - Inclusion and anti-discrimination](#) (coe.int), [Peer-to-peer trainings for Police officers on addressing discrimination and hate crime towards vulnerable groups - Inclusion and anti-discrimination](#) (coe.int), [11 police officers from Moldova gathered with counterparts in Spain, for exchanges on diversity aspects and policing against hate crime - Inclusion and anti-discrimination](#) (coe.int), [Increasing the capacities of police investigators and prosecutors on combating hate crime in Ukraine - Inclusion and anti-discrimination](#) (coe.int).

■ Les capacités des forces de l'ordre en matière de lutte contre le crime de haine fondé sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles ont aussi été renforcées en Espagne, en Lituanie et en Roumanie<sup>463</sup>, au titre de l'assistance technique à l'exécution des arrêts<sup>464</sup>. La boîte à outils à l'intention des policiers chargés de ce type de crime de haine a été traduite en catalan, lituanien, monténégrin, roumain et ukrainien.

## Discours et crime de haine

■ Le discours et le crime de haine<sup>465</sup> visent de nombreuses personnes et groupes<sup>466</sup>, notamment les Roms et Gens du voyage, les Juifs, les musulmans, les Noirs<sup>467</sup>, les migrants et les personnes LGBTI<sup>468</sup>. Le rapport annuel de l'ECRI publié en 2022 signale une augmentation des agressions motivées par le soutien à des mouvements et partis politiques xénophobes après l'arrivée de migrants en Europe.

■ Le discours de haine et la désinformation en ligne perdurent, dans le sillage de la pandémie de covid-19 et de la guerre d'Ukraine, avec une virulence particulière en Autriche, en France et au Royaume-Uni<sup>469</sup>. L'ECRI a ainsi été conduite à adopter une [déclaration sur la prévention et la lutte contre le discours de haine et la violence ultranationalistes et racistes](#); un an plus tard, elle a adopté une autre [déclaration, cette fois sur les conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine](#), mettant en garde contre toute forme de discours de haine ultranationaliste et raciste. Le CDADI a adopté [des observations sur les conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine](#) et va préparer une étude sur la prévention et la lutte contre le discours de haine en temps de crise.

■ Le Comité des Ministres a adopté en mai 2022 un nouveau texte juridique novateur donnant aux États membres des orientations sur la prévention du discours de haine et l'assistance à ceux qu'il vise<sup>470</sup>. Cette norme avait été conjointement préparée par le CDADI et le CDMSI.

### Recommandation du Comité des Ministres sur la lutte contre le discours de haine

La [Recommandation CM/Rec\(2022\)16](#) du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le discours de haine, adoptée le 20 mai 2022 à Turin (Italie), appelle les gouvernements à élaborer des stratégies globales de prévention et de lutte contre le discours de haine par des mesures juridiques et autres.

Elle définit le discours de haine, distingue plusieurs niveaux de gravité, et demande des mesures correctement calibrées et proportionnées. Les États membres sont invités à adopter un cadre juridique et politique efficace de droit pénal, civil et administratif, et à élaborer et mettre en œuvre des mesures alternatives (sensibilisation, éducation et discours alternatif). Ils sont aussi encouragés à créer des dispositifs de soutien aux personnes visées par le discours de haine, à procéder à un suivi, à s'associer à des coopérations internationales et à instaurer une coordination nationale.

463. Conseil de l'Europe, [Policing Hate Crime against LGBTI People: training for a professional police response](#), mai 2017.

464. *M.C. et A.C. c. Roumanie*, requête n° 12060/12, 12 avril 2016; *Beizaras et Levickas c. Lituanie*, requête n° 41288/15, 14 janvier 2020

465. La [Recommandation CM/Rec\(2022\)16](#) sur la lutte contre le discours de haine contient des mesures visant à protéger et à aider non seulement les personnes directement visées par le discours de haine, comme les victimes de discours de haine réprimé en droit pénal, civil et administratif, mais aussi celles qui sont indirectement visées (par exemple les membres appartenant à la minorité ou au groupe de la personne directement visée) et qui sont donc susceptibles d'en subir l'impact. Pour désigner toutes ces personnes, la recommandation utilise le terme général de « personnes visées par le discours de haine ». La même logique s'applique au crime de haine, par exemple les actes attaquant des bâtiments ou des symboles ayant une grande importance affective pour le groupe visé.

466. Voir la définition donnée au paragraphe 2 de la [Recommandation CM/Rec\(2022\)16](#) et le paragraphe 7 de l'[exposé des motifs](#).

467. Assemblée parlementaire, [Résolution 2389 \(2021\)](#), « Lutter contre l'afrophobie, ou le racisme anti-Noir-e-s, en Europe »; [Résolution 2457 \(2022\)](#) « Sensibiliser à et lutter contre l'islamophobie, ou racisme antimusulman, en Europe »; et [Résolution 2447 \(2022\)](#) « La prévention et la lutte contre l'antisémitisme en Europe ».

468. Assemblée parlementaire, [Résolution 2417 \(2022\)](#), « La lutte contre la recrudescence de la haine à l'encontre des personnes LGBTI en Europe »; Commissaire aux droits de l'homme, la lutte contre le racisme et la discrimination à l'égard des personnes d'ascendance africaine en Europe, [rapport](#) de la table ronde avec des défenseurs des droits de l'homme, 19 mars 2021; [Commissaire aux droits de l'homme](#), 13 janvier 2022. Fierté vs. indignité: la manipulation politique de l'homophobie et de la transphobie en Europe, 18 août 2021.

469. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, [Résolution 485 \(2022\)](#), [Recommandation 478 \(2022\)](#) et [exposé des motifs](#), « Discours de haine et fausses informations: impact sur les conditions d'exercice des élus locaux et régionaux ».

470. [Recommandation CM/Rec\(2022\)16](#) sur la lutte contre le discours de haine contient des mesures visant à protéger et à aider non seulement les personnes directement visées par le discours de haine, telles que les victimes de discours de haine punissables en droit pénal, civil et administratif, mais aussi celles qui sont indirectement visées (par exemple les personnes appartenant à une minorité ou à un groupe auquel appartient la personne directement visée). Le terme « personne visée par le discours de haine » couvre toutes ces personnes. Il en va de même pour le crime de haine, comme des actes attaquant des bâtiments ou des symboles d'une grande importance affective pour le groupe visé.

Les États membres devraient s'assurer que leur législation relative au discours de haine contient des dispositions claires permettant la suppression rapide et effective des discours de haine en ligne interdits par le droit pénal, civil ou administratif. Ils devraient établir par la loi que les intermédiaires d'internet doivent prendre des mesures efficaces pour s'acquitter de leurs devoirs de suppression du discours de haine interdit par le droit pénal, civil ou administratif.

Il fournit des orientations à tous ceux qui s'associent à la prévention du discours de haine, notamment les agents publics, les organes élus et les partis politiques, les intermédiaires d'internet, les médias et la société civile.

La mise en œuvre sera contrôlée par le CDADI et le CDMSI. Des rapports thématiques seront préparés sur les mesures d'aide aux personnes visées par le discours de haine, la lutte contre le discours de haine et sa prévention en temps de crise, et les pratiques nationales prometteuses.

■ Les arrêts de la Cour rappellent toujours aux États membres qu'ils doivent apprécier la gravité du discours de haine et le tort qu'il cause conformément à sa jurisprudence<sup>471</sup>, dont on retrouve aussi la marque dans la Recommandation CM/Rec(2022)16 sur la lutte contre le discours de haine<sup>472</sup>. Depuis l'affaire *Association ACCEPT et autres c. Roumanie*, les États membres ont l'obligation positive de déterminer par une enquête effective si une insulte verbale constitue une infraction pénale motivée par la haine<sup>473</sup>. L'arrêt *Budinova et Chaprazov c. Bulgarie* a défini des critères de reconnaissance des groupes à protéger, et a précisé que le discours de haine peut justifier des sanctions pénales lourdes<sup>474</sup>.

■ Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux s'est plusieurs fois inquiété de la diffusion de fausses nouvelles et de propos de haine sur l'internet en période électorale, et a demandé des mesures efficaces de lutte<sup>475</sup>. L'ACFC a jugé que les représentants politiques, d'extrême droite aussi bien que de partis traditionnels, jouent un rôle actif dans le discours intolérant, voire de haine, visant des minorités nationales. Dans *Sanchez c. France*<sup>476</sup>, la Cour a dit que les personnalités politiques ont l'obligation politique et la responsabilité morale de n'utiliser ni propos haineux ni vocabulaire stigmatisant, surtout en période électorale.

■ Des parlements nationaux et régionaux ont adopté à l'intention de leurs membres des codes de conduite sanctionnant les violations<sup>477</sup>. Dans son rapport de monitoring de 2022 sur l'Estonie, l'ECRI a constaté qu'il existe un code de conduite des députés qui prévoit des sanctions en cas de non-respect<sup>478</sup>. L'Assemblée parlementaire a félicité le Parlement roumain d'avoir révisé son règlement intérieur afin de permettre des poursuites plus efficaces contre les discours de haine des personnalités politiques<sup>479</sup>. Elle a aussi révisé la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste et inclusive, et encouragé les partis politiques européens à la signer et à la respecter. L'ECRI a recommandé que des codes de ce type soient adoptés partout<sup>480</sup>. Des codes d'autorégulation réglementant le discours de haine dans les médias ont été adoptés dans de nombreux États membres. Le code de conduite du journaliste grec, qui s'applique à la radio et à la télévision, en donne un exemple : de nombreuses chaînes et stations grecques recourent à un décalage technique qui leur permet de bloquer la diffusion de tout propos qui constituerait un discours de haine<sup>481</sup>. Cela dit, l'ECRI a noté dans plusieurs de ses rapports récents la présence de discours de haine à l'égard de nombreux groupes, dont les

471. Voir notamment *Erkizia Almandoz c. Espagne*, requête n° 5869/17, 22 juin 2021 ; *Yefimov et Youth Human Rights Group c. Russie*, requêtes n°s 12385/15 et 51619/15, 7 décembre 2021 ; *Üçdağ c. Turquie*, requête n° 23314/19, 31 août 2021 ; *Standard Verlagsgesellschaft mbH c. Autriche*, requête n° 39378/15, 7 décembre 2021 ; *Sanchez c. France*, requête n° 45581/15, 2 septembre 2021 ; *Budinova et Chaprazov c. Bulgarie*, n° 12567/13, 16 février 2021.

472. Voir paragraphe 4 de la Recommandation CM/Rec(2022)16 sur la lutte contre le discours de haine.

473. *Association ACCEPT et autres c. Roumanie*, requête n° 19237/16, 1<sup>er</sup> juin 2021.

474. *Budinova et Chaprazov c. Bulgarie*, requête n° 12567/13, 16 février 2021, voir également paragraphe 56 de l'exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec(2022)16 sur la lutte contre le discours de haine.

475. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, [Recommandation 488\(2022\)](#), Élections municipales aux Pays-Bas (16 mars 2022) ; [Recommandation 282\(2022\)](#), Élections locales partielles à Belgrade et plusieurs autres municipalités en Serbie (3 avril 2022).

476. *Sanchez c. France*, n° 45581/15, 2 septembre 2021.

477. Assemblée parlementaire, [Résolution 2443 \(2022\)](#), « Le rôle des partis politiques dans la promotion de la diversité et de l'inclusion : une nouvelle Charte pour une société non raciste », Recommandation CM/Rec(2022)16 sur la lutte contre le discours de haine ; ces deux textes contiennent des recommandations adressées aux parlements et aux partis politiques sur la façon de lutter contre le discours de haine ; voir également Assemblée parlementaire, [Résolution 2381 \(2021\)](#), « Les responsables politiques devraient-ils être poursuivis pour les déclarations faites dans l'exercice de leur mandat? »

478. Rapport de l'ECRI sur l'Estonie, [sixième cycle de monitoring \(publié le 9 juin 2022\)](#), paragraphe 50.

479. Assemblée parlementaire [Résolution 2466\(2022\)](#), « Le respect par la Roumanie des obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe ».

480. [Sixième rapport de l'ECRI sur Danemark](#) (publié le 9 juin 2022), paragraphe 60, et [sixième rapport de l'ECRI sur France](#) (publié le 21 septembre 2022), paragraphe 62.

481. [Sixième rapport de monitoring de l'ECRI sur la Grèce](#) (publié le 22 septembre 2022), paragraphe 43.

musulmans et les Roms, dans les médias. Elle invite au débat parmi les professionnels des médias sur leur rôle dans la prévention et la lutte contre le racisme et la discrimination antimusulmane, et sur leur responsabilité particulière en ce qui concerne l'image qu'ils projettent de l'islam et des communautés musulmanes<sup>482</sup>. Elle a révisé sa recommandation sur la prévention et la lutte contre le racisme et la discrimination envers les musulmans. Dans l'affaire *Zemmour c. France*<sup>483</sup>, la Cour a jugé des propos de l'homme politique français discriminatoires à l'égard de la communauté musulmane, et la peine prononcée par la justice nationale justifiée.

■ Les victimes de discours de haine, notamment en ligne, doivent être mieux soutenues<sup>484</sup>. L'ECRI s'est félicitée d'actions en ligne lancées en France, comme l'Observatoire de la haine en ligne et la Plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (PHAROS), qui ont traité près de 300 000 signalements en 2020, dont 23 525 concernaient des faits à caractère raciste ou discriminatoire<sup>485</sup>. En Norvège, la police a créé un site web de signalement du discours de haine et mis en place une patrouille en ligne<sup>486</sup>. L'Allemagne a révisé sa loi sur le respect des règles dans les réseaux sociaux; les intermédiaires d'internet sont désormais tenus de signaler immédiatement à la police les contenus jugés enfreindre le droit pénal. La Commissaire aux droits de l'homme s'est félicitée des mesures prises par les autorités autrichiennes pour lutter contre la violence en ligne à l'encontre des femmes, et a recommandé de mieux faire connaître les mesures de lutte contre la haine en ligne<sup>487</sup>. Le CDADI a entamé une étude visant à identifier des mesures d'assistance aux personnes visées par le discours de haine.

■ Les intermédiaires d'internet devraient assumer des responsabilités spécifiques, définies dans des normes internationales et la législation nationale, concernant la protection des utilisateurs contre les torts qu'ils peuvent subir en ligne, dont le discours de haine. L'obligation légale de modération automatisée est une solution inadaptée et incomplète: le respect des droits humains exige la modération des contenus par décision humaine. La suppression de contenus n'est pas non plus une solution en soi, le discours de haine pouvant se déplacer vers des plateformes moins fréquentées<sup>488</sup>.

■ L'Arménie, la Géorgie, la République de Moldova et l'Ukraine ont procédé à une analyse systémique des réponses nationales au discours de haine. Réalisés dans le cadre de programmes de coopération du Conseil de l'Europe, ces travaux donnent une base solide à l'amélioration de la coordination nationale et à des politiques ciblées.

■ Des coopérations avec la Belgique, l'Allemagne, l'Italie et la Roumanie ont permis de développer de nouveaux outils en ligne et d'organiser des activités de renforcement des capacités pour aider la société civile à mettre efficacement l'éducation aux droits humains et les contre-discours au service de la lutte contre le discours de haine. L'Ukraine et des États membres des Balkans occidentaux et du Caucase ont vérifié leurs législations nationales, renforcé les capacités de leurs forces de l'ordre et de leurs systèmes judiciaires en matière de lutte contre le discours et le crime de haine, et soutenu les victimes. Des campagnes de sensibilisation, comme «Block the hate, Share the Love» dans les Balkans occidentaux et «I choose Equality» en Géorgie, déployées de concert par les autorités nationales et la société civile, informent le grand public des risques que pose le discours de haine et des choix possibles.

■ Les manifestations sportives sont trop souvent des forums de discours de haine racistes, sexistes, LGBTphobes ou autres. La France, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, le Monténégro<sup>489</sup> et l'Espagne s'associent à un projet commun de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le discours de haine dans le sport, la définition de stratégies générales de lutte et l'élargissement des stratégies nationales. Des lignes directrices sont en préparation avec le concours d'associations, de fédérations et de clubs sportifs, d'athlètes, de journalistes et d'autres acteurs sur la lutte contre le discours de haine dans le sport (dans les stades, les médias et en ligne).

482. ECRI, *Recommandation de politique générale n° 5 révisée* (8 décembre 2021) sur la prévention et la lutte contre le racisme et la discrimination envers les musulmans, paragraphe 34.

483. Arrêt de chambre en l'affaire *Zemmour c. France*, requête n° 63539/19, 20 décembre 2022.

484. Paragraphes 55-57 de la Recommandation CM/Rec(2022)16 sur la lutte contre le discours de haine.

485. *Sixième rapport de l'ECRI sur la France* (publié le 21 septembre 2022), paragraphe 54.

486. *Sixième rapport de monitoring de l'ECRI sur la Norvège* (publié le 23 février 2021), paragraphe 58.

487. *Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme, rapport sur la visite qu'elle a effectuée en Autriche du 13 au 17 décembre 2021*, 12 mai 2022, CommDH(2022)10.

488. Assemblée parlementaire, *Résolution 2454 (2022)*, «Le contrôle de la communication en ligne: une menace pour le pluralisme des médias, la liberté d'information et la dignité»; Recommandation CM/Rec(2022)16 sur la lutte contre le discours de haine, paragraphes 18, 20-22, 26-27 et 30-37.

489. Voir, par exemple, *Alkovic c. Monténégro*, requête n° 66895/10, 5 décembre 2017.

■ L'ECRI a constaté que le crime de haine est d'habitude rarement signalé par les victimes ; elle a recommandé aux États membres de créer au sein de leurs polices des cellules spécialisées travaillant étroitement avec les communautés les plus touchées. Au Danemark, des mesures de confiance encouragent le signalement du discours de haine contre les musulmans ; la police va au-devant de communautés musulmanes et se rend dans des centres d'accueil de demandeurs d'asile si nécessaire.

■ L'ECRI a constaté des problèmes persistants de collecte systématique de données sur le crime et le discours de haine, qui font obstacle à l'évaluation effective de l'ampleur du phénomène et à la possibilité de s'en faire une idée claire<sup>490</sup>. Le signalement des actes de discrimination et de haine et la clarification de la répartition des responsabilités entre les organismes qui en sont chargés appellent une meilleure coordination entre les dispositifs concernés<sup>491</sup>. La collecte de données devrait distinguer le discours et le crime de haine si l'on veut arriver à des politiques prévoyant des mesures adaptées. Les rapports et la collecte de données doivent s'appuyer sur une définition juridique claire de ces notions, et une formation appropriée des représentants de la loi, notamment les procureurs.

■ Le Conseil de l'Europe mène des programmes de coopération avec l'Arménie, la Géorgie, la République de Moldova, l'Ukraine et dans les Balkans occidentaux pour aider les États membres à relever ce défi. La Géorgie a signé un protocole d'accord<sup>492</sup> et les forces de l'ordre de la République de Moldova ont amélioré leurs méthodes de collecte de données ventilées sur les préjugés. Les organismes de promotion de l'égalité d'Europe de l'Est et du Sud-Est se rencontrent régulièrement pour échanger et tirer des enseignements de leurs bonnes pratiques en matière de collecte de données sur le discours de haine.

■ Les crimes de haine fondés sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'expression du genre et les caractéristiques sexuelles font l'objet du deuxième examen thématique annuel de la [Recommandation CM/Rec\(2010\)5](#) sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, mené par le groupe de travail du CDADI sur la question. La publication des conclusions est prévue pour la mi-2023.

■ Le CDADI et le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) ont été récemment chargés de préparer une nouvelle recommandation du Comité des Ministres sur la lutte contre le crime de haine, fondée sur la jurisprudence de la Cour. Il s'agit de fournir aux États membres des orientations sur la préparation d'un train de mesures de prévention et de lutte contre le crime de haine (surveillance, prévention et soutien aux victimes, enquêtes efficaces et sanctions). Le document définit le crime de haine et clarifie les principes de base ; il couvre les modèles législatifs et la typologie des infractions, l'assistance aux victimes, l'efficacité de la justice pénale, les services et mesures post-condamnation, le suivi et la prévention, les recommandations adressées aux autres grands acteurs, la coopération et la coordination nationales et internationales.

## Égalité des personnes LGBTI

■ Des progrès notables ont été obtenus dans de nombreux États membres, notamment par l'adoption de textes législatifs sur l'union entre personnes de même sexe et les droits d'adoption, par l'amélioration de la reconnaissance juridique du genre fondée sur l'autodétermination et par la protection des enfants intersexués, alors que d'autres États membres ont régressé par rapport à la protection existante. Les discours haineux et la stigmatisation se sont multipliés, et émanent même de partis au pouvoir et de leurs représentants dans certains États membres, ce qui attise les sentiments anti-LGBTI dans l'opinion publique<sup>493</sup>. Cela s'est traduit par une montée de la violence et de la discrimination à l'encontre des personnes LGBTI dans l'accès à l'emploi, au logement et aux soins de santé, et a affecté la santé mentale de membres de ce groupe et leurs possibilités de vivre ouvertement dans la liberté et la sécurité<sup>494</sup>. Le phénomène a encore été exacerbé par la pandémie de covid-19 et d'autres crises sur le continent.

490. [Sixième rapport de monitoring de l'ECRI sur Grèce](#) (publié le 22 septembre 2022), paragraphe 35.

491. [Sixième rapport de monitoring de l'ECRI sur la France](#) (publié le 21 septembre 2022), paragraphe 55.

492. Le protocole d'accord a été signé par la Cour suprême, le bureau du procureur général, le ministre de l'Intérieur et l'office national des statistiques de Géorgie en 2020. Un rapport a ensuite été publié chaque année. Le Comité des Ministres, qui surveille l'exécution des arrêts de la Cour, s'est félicité de l'adoption d'un nouveau système de collecte et de publication de statistiques sur le crime de haine et d'amples formations assurées (voir [CM/Del/Dec\(2021\)1419/H 46-14](#)).

493. [Rapport annuel 2021 de l'ECRI](#), paragraphes 17-20.

494. [Commissaire aux droits de l'homme, Fierté vs. indignité : la manipulation politique de l'homophobie et de la transphobie en Europe](#), 16 août 2021.

■ Des études révèlent une nette montée de la haine et de la violence fondées sur l'orientation sexuelle, l'identité ou l'expression du genre et les caractéristiques sexuelles, ce dont témoignent les récentes attaques à l'arme à feu dans lesquelles des membres de la communauté LGBTI ont trouvé la mort en Norvège<sup>495</sup> et en Slovaquie, ainsi que les agressions commises contre des participants des marches des fiertés de Géorgie<sup>496</sup> et d'Allemagne.

■ L'Assemblée parlementaire a évoqué la montée de la haine et de la violence LGBTphobes, dirigées en particulier contre des personnes transgenres, avec des propos de plus en plus hostiles d'élus, de représentants du gouvernement et de chefs religieux, ce qui trahit un recul sur les progrès obtenus en matière d'égalité des personnes LGBTI, de droits sexuels et reproductifs et de droits de la femme et de l'enfant<sup>497</sup>. La Commissaire aux droits de l'homme s'est elle aussi inquiétée de la montée manifeste de la rhétorique haineuse et des propos homophobes et anti-trans propagés par des personnalités politiques et des relais d'opinion dans plusieurs États membres, notamment la Türkiye et la Géorgie, et a appelé les autorités à lutter contre l'impunité du crime de haine<sup>498</sup>.

■ L'échec de la tentative du législateur italien pour réprimer en droit pénal le crime de haine contre les personnes LGBTI<sup>499</sup> illustre l'arrêt de la progression vers l'égalité de ce groupe ; et au Royaume-Uni, la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme a décidé qu'une personne transgenre peut légitimement être exclue des services non mixtes pour des raisons « justifiables et proportionnées »<sup>500</sup>.

■ La Cour a prononcé une série d'arrêts à ce sujet ; elle a par exemple condamné l'inefficacité de la réponse des autorités croates à une agression homophobe avec violences (2010)<sup>501</sup>, le manquement des autorités moldaves à enquêter efficacement pour déterminer si une agression commise par un particulier était un crime de haine motivé par l'homophobie (2014)<sup>502</sup>, des violences sans précédent commises contre des manifestants LGBTI avec l'accord tacite des autorités géorgiennes (2013)<sup>503</sup>, la réponse juridique inadéquate des autorités bulgares après un meurtre homophobe (2008)<sup>504</sup>, et le manquement des autorités arméniennes à protéger des personnes contre des agressions homophobes et des discours de haine (2012) par absence d'enquêtes effectives et de dispositif pénal national efficace d'enquête sur les plaintes en discrimination<sup>505</sup>.

■ Des avancées ont été observées en ce qui concerne l'exécution d'arrêts de la Cour touchant à la lutte contre le crime de haine. Dans son dernier examen de l'affaire *Identoba et autres c. Géorgie*, le Comité des Ministres s'est félicité de l'adoption d'un nouveau système de collecte et de publication de données statistiques sur les crimes de haine<sup>506</sup>, et a encouragé les autorités à améliorer encore le système de collecte de données<sup>507</sup>. Après avoir examiné l'affaire *M.C. et A.C. c. Roumanie*, il s'est déclaré satisfait des efforts déployés par les autorités pour faire en sorte que les agents de toutes les parties du système judiciaire donnent pleinement effet à la protection garantie en droit pénal contre les crimes et discours de haine, mais a jugé que des efforts supplémentaires étaient nécessaires, notamment par la remise à niveau du système de collecte de données<sup>508</sup>. Dans son premier examen de l'affaire *Beizaras et Levickas c. Lituanie*, il a noté les mesures étendues et multiformes prises par les autorités pour améliorer les enquêtes sur les crimes et les discours de haine<sup>509</sup>.

495. Deux personnes ont été tuées et 21 blessées le 25 juin 2022 dans une fusillade à Oslo. Les faits se sont produits dans un lieu associé à la marche des fiertés d'Oslo, la veille du défilé. La police pense qu'ils étaient motivés par la haine anti-LGBTI et visaient la marche des fiertés d'Oslo. La marche a été annulée. Assemblée parlementaire, *Le Président de l'APCE réagit à l'attentat d'Oslo*, 25 juin 2022.

496. Un journaliste a été agressé le 5 juillet 2021 à la marche des fiertés de Tbilissi. Assemblée parlementaire, *le rapporteur sur les droits des personnes LGBTI dans le Caucase du Sud dénonce les violences en Géorgie à l'occasion de la Semaine des Fiertés de Tbilissi*, 6 juillet 2021.

497. *Résolution 2417 (2022)* « Lutte contre la recrudescence de la haine à l'encontre des personnes LGBTI en Europe » ; *Résolution 2418 (2022)* « Violations alléguées des droits des personnes LGBTI dans le Caucase du Sud ».

498. Commissaire aux droits de l'homme « *Fierté vs. indignité : la manipulation politique de l'homophobie et de la transphobie en Europe* », 16 août 2021 ; *les autorités turques doivent faire cesser la stigmatisation des personnes LGBTI*, lettre aux autorités turques, 17 juin 2021 ; « *Report following the visit to Géorgie from 21 to 24 February* », 15 juillet 2022.

499. *Modifiche agli articoli 604-bis e 604-ter del codice penale, in materia di violenza o discriminazione per motivi di genere* (modifications des articles 604-bis et 604-ter du Code pénal concernant les violences ou la discrimination motivée par l'orientation sexuelle ou l'identité de genre), adoptées le 27 octobre 2021.

500. *The Guardian*, "Trans people can be excluded from single-sex services if 'justifiable', says EHRC", 4 avril 2022, (<https://bit.ly/3Uajp0t>).

501. *Sabalić c. Croatie*, requête n° 50231/13, 14 janvier 2021.

502. *Genderdoc-M et M.D. c. République de Moldova*, requête n° 23914/15, 14 décembre 2021.

503. *Women's Initiatives Supporting Group et autres c. Géorgie*, requêtes n°s 73204/13 et 74959/13, 16 décembre 2021.

504. *Stoyanova, Bulgarie*, requête n° 56070/18, 14 juin 2022.

505. *Oganezova c. Arménie*, requêtes n°s 71367/12 et 72961/12, 17 mai 2022.

506. *First ever Memorandum on Cooperation on Collection of Data on Hate Crime signed in Géorgie* – Bureau du Conseil de l'Europe Géorgie ([coe.int](http://coe.int)).

507. Groupe *Identoba et autres c. Géorgie*, requête n° 73235/12, 2 décembre 2021.

508. *M.C. et A.C. c. Roumanie*, requête n° 12060/12, 2 décembre 2021.

509. *Beizaras et Levickas c. Lituanie*, requête n° 41288/15, 2 décembre 2021.

■ Le Comité des Ministres a clôturé l'examen de l'affaire *B. et C. c. Suisse*<sup>510</sup> concernant le manquement des tribunaux nationaux à procéder à l'évaluation suffisante des risques de mauvais traitements encourus par une personne homosexuelle avant son renvoi en Gambie.

■ La Hongrie a interdit en 2011 toute description ou discussion publique des identités de genre et des orientations sexuelles devant des personnes de moins de 18 ans, y compris à l'école et dans les médias. La Commission de Venise a demandé l'abrogation ou la modification de cette disposition, pour stigmatisation et discrimination visant les personnes LGBTI<sup>511</sup>. La Commissaire aux droits de l'homme a déploré que le référendum national sur l'accès des enfants à des informations relatives à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre ait été organisé le même jour que les élections législatives hongroises. Elle a averti que, en soumettant au vote populaire des questions ambiguës et trompeuses, le référendum proposé renforcerait les stéréotypes, les préjugés et la haine contre les personnes LGBTI<sup>512</sup>.

■ Il ressort du rapport 2022 sur la reconnaissance juridique du genre en Europe<sup>513</sup> que des progrès notables ont été accomplis : 38 États membres ont adopté des mesures juridiques ou administratives garantissant la reconnaissance juridique du genre, dont neuf s'appuient sur un système d'autodétermination (Belgique, Danemark, Islande, Irlande, Luxembourg, Malte, Norvège, Portugal et Suisse). La reconnaissance juridique du genre est accessible aux mineurs dans 17 États membres (moyennant parfois certaines restrictions). Dans de nombreux autres, il est envisagé de réviser les limites d'âge, en particulier lorsqu'elles exposent les jeunes transgenres au rejet, à l'exclusion ou à d'autres problèmes dans leur vie quotidienne ; l'accent est alors mis sur le degré de maturité et de développement du mineur. Six États membres (Autriche, Belgique, Allemagne, Islande, Malte et Pays-Bas) ont adopté des réformes législatives admettant la déclaration de genre non binaire ou neutre. Mais 27 exigent un diagnostic médical, et 13 la stérilisation (Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, République tchèque, Finlande, Géorgie, Lettonie, Liechtenstein, Monténégro, Roumanie, Serbie, Slovaquie et Türkiye)<sup>514</sup>. Dans 19, le divorce est requis (par la loi ou de fait) pour l'accès à la reconnaissance juridique du genre. Dans l'arrêt *X et Y c. Roumanie*, la Cour a dit que le refus des autorités roumaines de reconnaître juridiquement la réassignation sexuelle des requérants, faute d'intervention chirurgicale, avait porté une atteinte injustifiée à leur droit au respect de leur vie privée<sup>515</sup>.

■ Le Comité des Ministres a constaté des améliorations dans la situation des personnes transgenres en Lituanie, en particulier avec le récent décret qui leur ouvre une procédure administrative de changement de leurs nom et prénom en fonction de leur identité de genre. Il a noté avec une profonde préoccupation que le processus législatif régissant les conditions et procédures de conversion sexuelle et de reconnaissance juridique du genre n'avait toujours pas été mené à bien 14 ans après que l'arrêt était devenu définitif<sup>516</sup>. Il ressort de l'examen de l'arrêt *X c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »* que les autorités ont adopté une feuille de route sur la reconnaissance du genre<sup>517</sup>.

■ Seuls six États membres interdisent les interventions médicales sur enfants intersexués avant qu'ils soient capables de donner leur consentement (Albanie, Allemagne, Grèce, Islande, Malte et Portugal). L'ECRI a recommandé que l'Estonie, la France et la Norvège légifèrent pour interdire les actes chirurgicaux de « normalisation » sexuelle sans nécessité médicale ainsi que d'autres traitements jusqu'à ce que l'enfant soit en mesure de prendre part à cette décision, sur la base du droit à l'autodétermination et du principe du consentement libre et éclairé<sup>518</sup>. Un groupe de travail du CDADI va préparer un projet de recommandation sur l'égalité des droits des personnes intersexuées, avec des représentants invités du Comité directeur pour les droits de l'homme dans les domaines de la biomédecine et de la santé (CDBIO).

■ Dans l'affaire *Drelon c. France*, la Cour a estimé que, en collectant et en stockant des données personnelles sur l'orientation sexuelle présumée du requérant sans base factuelle, l'Établissement français du sang avait commis une violation de l'article 8 de la Convention<sup>519</sup>.

510. *B. et C. c. Suisse*, requête n° 889/19 and 43987/16, 17 novembre 2020.

511. Commission de Venise, *Avis n° 1059 / 2021*, sur la compatibilité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme de l'acte LXXIX modifiant certains actes pour la protection des enfants (CDL-AD(2021)050), 13 décembre 2021.

512. Commissaire aux droits de l'homme, *le Gouvernement hongrois doit cesser d'instrumentaliser et de fragiliser les droits de l'homme des personnes LGBTI*, 13 janvier 2022.

513. *Rapport thématique sur la reconnaissance juridique du genre en Europe, premier rapport d'examen thématique de la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres*.

514. Voir, par exemple, *rapport de l'ECRI sur la Finlande*, cinquième cycle de monitoring.

515. *X. et Y. c. Roumanie*, requêtes n°s 2145/16 et 20607/16, 19 janvier 2021.

516. *L. c. Lituanie*, requête n° 27527/03, 31 mars 2008.

517. *X c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, requête n° 29683/16, 17 avril 2019.

518. Rapports de monitoring de l'ECRI (sixième cycle) sur la *France*, paragraphe 35 ; l'*Estonie*, paragraphes 31 et 32 ; et la *Norvège*, paragraphe 34.

519. *Drelon c. France*, requêtes n°s 3153/16 et 27758/18, 8 septembre 2022.

Il y a eu des changements positifs en ce qui concerne la vie privée et familiale. Trente États membres reconnaissent désormais le couple de personnes de même sexe : le Monténégro a autorisé en 2021 l'enregistrement du partenariat entre personnes de même sexe, et Andorre, la Slovénie et la Suisse des lois sur l'union entre personnes de même sexe. Dix-neuf États membres ont élargi l'accès à l'adoption conjointe et à l'adoption par le second parent ; la procréation médicalement assistée est accessible aux couples de même sexe dans 15 États membres, et aux célibataires dans 27. Mais les Constitutions de 17 États membres restreignent le mariage entre personnes de même sexe.

Dans deux affaires engagées contre la Fédération de Russie, la Cour a estimé que priver les requérants de leurs droits parentaux au motif de leur identité de genre constituait une violation de la Convention<sup>520</sup>. L'absence de possibilité pour les personnes de même sexe de faire reconnaître officiellement leur relation de couple allait au-delà de la marge d'appréciation des autorités<sup>521</sup>.

Dans la plupart des États membres, le droit à la liberté d'expression et de réunion sur des sujets touchant à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre peut être exercé sans restriction notable. La Commissaire aux droits de l'homme n'en a pas moins pointé des cas de personnes LGBTI privées de ce droit (ce qui dénote des reculs politiques), des manifestations de haine, l'interdiction de l'Europride de Belgrade en septembre 2022, un attentat terroriste la veille de la marche des fiertés d'Oslo, l'interdiction de la marche des fiertés d'Istanbul, puis l'arrestation d'un grand nombre de manifestants, l'annulation du défilé de Tbilissi en raison de menaces de violences et de l'absence de réaction des autorités, ainsi que les restrictions à la liberté d'association imposées par le gouvernement turc ces dernières années au nom de la lutte contre le terrorisme<sup>522</sup>.

La pandémie de covid-19 et la guerre de la Fédération de Russie contre l'Ukraine ont accru les risques de graves violations des droits humains pour les personnes LGBTI, et la société civile a dû concentrer ses ressources sur l'aide humanitaire<sup>523</sup>. Soulignant que les personnes LGBTI sont encore plus vulnérables en temps de guerre et de déplacements, la Commissaire aux droits de l'homme a indiqué que les réfugiés LGBTI ukrainiens rencontrent des difficultés particulières, notamment les femmes transgenres bloquées en Ukraine parce qu'elles ne sont pas arrivées au bout de la procédure de reconnaissance juridique de leur genre et que leurs documents d'identité les décrivent toujours comme des hommes. Des personnes transgenres ou intersexes sont par ailleurs privées d'accès à des soins de santé spécifiques dans les pays où ils sont difficiles à trouver ou soumis à de strictes exigences administratives, ou encore les partenaires de même sexe fuyant l'Ukraine se heurtent à des difficultés quand leur couple ou leur famille n'ont pas été reconnus, que ce soit en Ukraine ou dans certains pays voisins, ce qui suscite des obstacles au regroupement familial ou à l'obtention de la protection temporaire<sup>524</sup>.

En Géorgie, le manuel du Conseil de l'Europe sur le maintien de l'ordre et le crime de haine contre les personnes LGBTI a été adapté et figure maintenant au programme de la formation de base obligatoire des policiers. En Bosnie-Herzégovine, un plan d'action LGBTI a été adopté et lancé le 12 octobre 2022<sup>525</sup>, moyennant le soutien de programmes de coopération du Conseil de l'Europe.

## Intelligence artificielle et discrimination

Le CDADI et la Commission pour l'égalité de genre travaillent ensemble à une étude de l'impact de l'intelligence artificielle, de son potentiel en matière de promotion de l'égalité (y compris l'égalité de genre) et des risques de discrimination qu'elle peut présenter, en vue de la préparation d'un nouveau texte juridique. La France a renforcé les capacités du Médiateur de la République, du bureau de la protection des données personnelles et des points de contact ministériels en matière d'identification des risques que l'intelligence artificielle et les systèmes de décisions automatisées font peser sur l'égalité et la non-discrimination<sup>526</sup>.

520. *A.M. et autres c. Russie*, requête n° 47220/19, 6 juillet 2021.

521. *Fedotova et autres c. Russie*, requêtes n°s 40792/10, 30 538/14 et 43439/14, 17 juillet 2021 : affaire pendante devant la Grande Chambre.

522. Commissaire aux droits de l'homme, « *Europride 2022 - closing remarks by Dunja Mijatović* », 16 septembre 2022 ; Commissaire aux droits de l'homme, *déclaration* sur l'attaque d'Oslo, 25 juin 2022 ; Commissaire aux droits de l'homme, *déclaration* sur la marche des fiertés d'Istanbul, 24 juin 2022 ; la Géorgie devrait assurer la mise en œuvre effective de la législation antidiscrimination et améliorer la protection des droits humains dans les domaines du travail et de l'environnement, 15 juillet 2022 ; les autorités turques doivent faire cesser la stigmatisation des personnes LGBT, 24 juin 2021.

523. Assemblée parlementaire, Rapporteur général sur les droits des personnes LGBTI, un rapporteur général profondément préoccupé par les droits des personnes LGBTI en Ukraine ou fuyant ce pays, 1<sup>er</sup> avril 2022.

524. Commissaire aux droits de l'homme, les personnes LGBTI touchées par la guerre en Ukraine ont besoin de protection, 17 mai 2022.

525. *2021-2024 Action plan to improve the state of human rights and fundamental freedoms of LGBTI people in Bosnia Herzegovina*, adopté par le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine à sa 54<sup>e</sup> session le 28 juillet 2022 (en anglais uniquement).

526. *Formation IA et discriminations complétée en France – Inclusion et antidiscrimination (coe.int)*.

Dans son [rapport](#) publié en 2019, l'ECRI a recommandé aux autorités russes d'abolir l'interdiction juridique de communiquer des informations sur l'homosexualité aux mineurs. Les autorités russes ont répondu que la demande était « infondée », ce qui inspire de graves inquiétudes à l'ECRI puisque la recommandation s'appuyait sur l'arrêt de la Cour en l'affaire *Bayev et autres c. Russie*. Dans ses [conclusions](#) (publiées en octobre 2021), l'ECRI a estimé que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre.

Les manifestations antiguerre ont été rapidement et brutalement réprimées et interdites en Fédération de Russie dès le début de la guerre, le travail des journalistes restreint et l'accès à l'information en ligne bloqué. Les défenseurs des droits humains, dont des militants LGBTI, se sont mobilisés contre l'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie. La communauté LGBTI de la Fédération de Russie a été très touchée par la guerre et le rétrécissement de son espace d'action citoyenne; incapables de fournir les documents nécessaires à l'obtention d'une protection temporaire, les personnes quittant ou essayant de quitter le pays ont eu des difficultés à trouver refuge ailleurs<sup>527</sup>. Les personnes transgenres fuyant la Fédération de Russie ont en outre eu du mal à accéder aux traitements médicaux nécessités par la transition<sup>528</sup>. Le Parlement russe a adopté deux nouvelles lois interdisant l'information contraire aux valeurs familiales et la propagande pour des relations sexuelles non traditionnelles auprès de mineurs; l'interdiction vaut pour tous les âges, ce qui rend la vie encore plus difficile aux Russes LGBTI, déjà très marginalisés<sup>529</sup>. Des ONG internationales, des représentants du Conseil de l'Europe, la Commissaire aux droits de l'homme et le Rapporteur général de l'Assemblée parlementaire sur les droits des personnes LGBTI ont appelé à soutenir les personnes LGBTI qui fuient le conflit et demandent l'asile. La Commissaire a en particulier appelé les États membres à prendre en considération la situation des personnes LGBTI originaires de la Fédération de Russie qui ont cherché refuge en Ukraine et pourraient ne pas pouvoir retourner en toute sécurité dans leur pays; elle a estimé que davantage de personnes LGBTI pourraient chercher à quitter la Fédération de Russie dans le futur, compte tenu de la dégradation de leurs droits humains dans ce pays<sup>530</sup>.

## DIVERSITÉ ET INCLUSION

### Critères de mesure

- ▶ Un cadre juridique et institutionnel suffisant de protection des minorités nationales et des langues régionales ou minoritaires est en place.
- ▶ Les recommandations de l'ACFC et du COMEX sont mises en œuvre.
- ▶ Les langues régionales et minoritaires sont employées dans la vie publique; le niveau de participation et la visibilité des personnes appartenant à des minorités nationales sont en amélioration.
- ▶ Des politiques de promotion de l'égalité des minorités, dont les Roms, les Gens du voyage et les migrants, et de lutte contre la ségrégation à l'école et dans certains quartiers sont adoptées.
- ▶ Les États membres prennent des mesures de promotion de l'intégration interculturelle.
- ▶ Des stratégies locales complètes d'intégration des migrants et des réfugiés sont adoptées et déployées.

### Constatations

#### Minorités nationales et langues régionales ou minoritaires

##### Évolution générale

■ L'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine a eu un fort impact sur les droits de personnes appartenant à des minorités nationales. Parmi les villes les plus touchées de l'est et du sud de l'Ukraine, beaucoup

527. Commissaire aux droits de l'homme, Carnet des droits de l'homme, [soutenir la société civile et les défenseurs des droits humains de Russie et du Bélarus](#), 31 août 2022.

528. ILGA-Europe, [Briefing Document: Ukraine War – Medications Needed By Trans And Intersex People](#), 6 avril 2022.

529. Human Rights Watch, [Russie : Expanded 'Gay Propaganda' Ban Progresses Toward Law](#), 25 novembre 2022; [Amnesty International, First approval of anti-LGBTI bill ramps up state-sanctioned homophobia](#), 27 octobre 2022; [The Guardian, Russia passes law banning 'LGBTI propaganda' among adults](#), 24 novembre 2022.

530. Déclaration de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, 17 mai 2022, IDAHOT: les personnes LGBTI fuyant la guerre sont confrontées à des risques spécifiques et ont besoin de protection; Commissaire aux droits de l'homme, Déclaration, Les personnes LGBTI touchées par la guerre en Ukraine ont besoin de protection, 17 mai 2022.

sont multiethniques et accueillent de nombreuses minorités nationales. Les Tatars de Crimée, déplacés en Ukraine continentale après l'annexion illégale de la Crimée par la Fédération de Russie en 2014, ont dû fuir leurs foyers pour la seconde fois en huit ans. Les Roms, notamment réfugiés, sont particulièrement vulnérables en raison de la discrimination et de la pauvreté très répandue, et parce qu'ils n'ont pas de papiers d'identité. L'ACFC et le COMEX ont condamné la Fédération de Russie dans les termes les plus fermes<sup>531</sup>. À propos de la situation des Roms fuyant la guerre en Ukraine, la Commissaire aux droits de l'homme a demandé que l'aide humanitaire soit distribuée à tous, sans discrimination, notamment les abris et des transports adéquats<sup>532</sup>.

■ L'ACFC s'est inquiété des répercussions de la guerre sur les personnes appartenant aux minorités nationales et sur le devenir des relations interethniques en Fédération de Russie. Les jeunes gens issus de minorités seraient surreprésentés parmi les recrues et constitueraient la majorité des morts dans l'armée russe. Les personnes appartenant aux minorités nationales sont en outre touchées par de sévères restrictions de la liberté d'expression et de la coopération transfrontalière<sup>533</sup>. Le Comité consultatif continuera à suivre la situation des personnes appartenant aux minorités nationales de la Fédération de Russie, le pays étant toujours partie à la CCMN.

■ La Commissaire aux droits de l'homme a évoqué la politisation persistante des droits des minorités nationales, notamment dans les domaines de l'emploi des langues, de l'éducation et de la participation à la vie publique; elle a exprimé l'espoir que la Convention-cadre pour la protection des minorités et la Charte européenne des langues minoritaires inspireraient une approche de la protection des minorités fondée sur les droits humains<sup>534</sup>. Les discours de haine, émanant même de hauts responsables politiques, ont aussi continué à affecter des minorités nationales dans divers États. Dans l'affaire *Budinova et Chaprazov c. Bulgarie*, la Cour a jugé qu'en refusant d'offrir réparation aux requérants pour des propos discriminatoires à l'égard des Juifs et des Roms, les tribunaux bulgares ne s'étaient pas acquittés de leur obligation d'adopter une juste position face à la discrimination subie par les requérants en raison de leur origine ethnique et de faire respecter leur droit à la protection de leur vie privée<sup>535</sup>.

### Cadre juridique et institutionnel adapté

■ Certains États ont continué à améliorer le cadre juridique de protection des langues régionales ou minoritaires, comme l'Allemagne, la Norvège et le Royaume-Uni pour l'île de Man. Le COMEX encourage tous les États à vérifier régulièrement leurs engagements à la lumière de l'évolution de la situation des langues régionales ou minoritaires, et à se fixer des objectifs d'amélioration à moyen et long terme<sup>536</sup>. La signature de la Charte par le Portugal confirme que la Convention est toujours d'actualité trente ans après son ouverture à la signature<sup>537</sup>, et que des États membres restent prêts à prendre de nouvelles mesures pour protéger les langues régionales ou minoritaires d'Europe.

■ La nouvelle loi norvégienne de 2021 sur les langues protège le sami kvène, le romani et le romanes en les reconnaissant comme langues autochtones<sup>538</sup>. En Allemagne, la convention de 2021 conclue avec la chaîne régionale NDR prévoit que les langues régionales ou minoritaires doivent être convenablement et régulièrement présentes à l'antenne<sup>539</sup>. En Pologne, les coupes budgétaires et la réduction formelle de l'enseignement de l'allemand à une heure par semaine sont inquiétantes, car ces mesures ne visent que l'allemand et sont incompatibles avec les engagements contractés par le pays dans la CELRM<sup>540</sup>.

531. Voir [Déclaration du Comité consultatif sur la protection des minorités nationales sur l'agression russe contre l'Ukraine](#), 20 mai 2022, et [Déclaration du Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires sur l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine](#), 15 juin 2022.

532. Commissaire aux droits de l'homme, déclaration à l'occasion de la journée internationale des Roms, [il faut combattre la discrimination et les préjugés dirigés contre les Roms qui fuient la guerre en Ukraine](#), 7 avril 2022.

533. [13<sup>e</sup> rapport d'activité](#) du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales couvrant la période du 1<sup>er</sup> juin 2020 au 31 mai 2022, p. 12.

534. Commissaire aux droits de l'homme, [Rapport annuel d'activité 2021](#) présenté au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire, section 2.9, 26 avril 2022, CommDH(2022)8.

535. *Budinova and Chaprazov c. Bulgarie*, requête n° 12567/13, 16 février 2021.

536. COMEX, septième rapport d'évaluation sur l'Allemagne, MIN-LANG (2022) 7, paragraphe 6; COMEX, [Évaluation du Comité d'experts sur la mise en œuvre des recommandations pour action immédiate](#), Royaume-Uni, MIN-LANG (2021)3, paragraphes 34 et 36; [Protection du gaélique mannois étendue au titre de la Charte – Actualités de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires \(coe.int\)](#).

537. [Le Portugal signe la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires – Actualités de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires](#).

538. ACFC, [cinquième avis sur la Norvège](#), 2022, paragraphe 184.

539. COMEX, septième rapport d'évaluation sur l'Allemagne, MIN-LANG (2022) 7, paragraphes 8 et 34.

540. Pologne : [Comité d'experts préoccupé par les décisions ayant effet sur la langue allemande dans l'enseignement – Actualités de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires \(coe.int\)](#).

■ Le CDADI travaille actuellement à un projet de recommandation sur la participation politique active des jeunes appartenant aux minorités nationales, sur la base des bonnes pratiques observées dans les États membres.

### Vers une recommandation du Comité des Ministres sur la participation politique active des jeunes issus de minorités nationales

Le CDADI prépare un nouveau texte juridique visant à ce que les jeunes appartenant à des minorités nationales aient la possibilité, l'espace, les moyens et, le cas échéant, le soutien nécessaires pour participer aux décisions publiques qui affectent leur vie et avoir une influence sur elles.

Ce travail s'appuie sur les traités et la jurisprudence du Conseil de l'Europe et d'autres organismes internationaux, les travaux de l'ACFC et du COMEX, et l'étude du CDADI sur la participation politique active des jeunes des minorités nationales dans les États membres du Conseil de l'Europe, à laquelle ont été associés des jeunes. Ce travail a identifié plusieurs obstacles à la participation politique des jeunes issus de minorités nationales aux niveaux individuel et organisationnel, dont des restrictions juridiques, la connaissance insuffisante de leurs droits et des possibilités qui leur sont offertes, et la capacité insuffisante des jeunes issus de minorités nationales de s'engager dans ces processus.

### Mise en œuvre des recommandations

■ Des recensements de la population et des logements ont eu lieu en 2021 et 2022 dans la plupart des États membres<sup>541</sup>. Effectués tous les dix ans, ils revêtent une grande importance dans les pays où les droits des minorités, comme l'emploi des langues minoritaires dans l'administration ou la signalisation, dépendent du poids démographique de la minorité dans la région concernée. De nombreux États ont cherché à mieux associer les minorités nationales à la préparation du recensement en recrutant des membres de ces dernières comme enquêteurs ou en proposant des questionnaires en langues minoritaires<sup>542</sup>. Cela rehausse la confiance dans les résultats du recensement et fait que toutes les personnes interrogées, y compris celles qui sont fréquemment stigmatisées, comme les Roms, pensent pouvoir indiquer sans risque leur appartenance ethnique.

■ Dans certains États, les droits linguistiques ne sont toujours accordés qu'au-delà d'une proportion minimale très élevée de la minorité dans la population régionale, comme en Bosnie-Herzégovine (majorité absolue ou relative)<sup>543</sup>, en Estonie (50 %)<sup>544</sup>, en Croatie (33 %)<sup>545</sup>, ou pour certains droits de minorités linguistiques en Suisse (30 %)<sup>546</sup>. Le COMEX et l'ACFC ont critiqué ces seuils à plusieurs reprises, estimant qu'ils sont incompatibles avec les conventions.

■ Le poids démographique des minorités étant censé diminuer dans de nombreuses régions, l'ACFC a rappelé aux États d'appliquer souplement les seuils et de ne pas restreindre les droits existants sur la base du recensement<sup>547</sup>. Il importe aussi de compléter les recensements par des collectes de données sur le nombre de locuteurs des langues régionales ou minoritaires et leur répartition géographique<sup>548</sup>.

■ Plusieurs États membres n'ont pas mis à profit le recensement pour recueillir des données sur les minorités nationales ou les langues minoritaires<sup>549</sup>. Il leur est donc plus difficile de définir des politiques fondées sur des données objectives pour les personnes appartenant à ces groupes. D'autres, comme la Slovaquie ou l'Estonie, ont admis la double appartenance ethnique, ce dont s'est félicité le comité consultatif de la CCMN, car cela renforce le dialogue interethnique et la cohésion sociale<sup>550</sup>.

■ Des États membres ont tiré les leçons des répercussions des confinements et des fermetures d'écoles pour les personnes appartenant à des minorités nationales les deuxième et troisième années de la pandémie de covid-19. L'enseignement à distance des et en langues minoritaires, par exemple, a été mieux organisé

541. UN World Population and Housing Census Programme, Census dates.

542. ACFC, cinquième avis sur la Macédoine du Nord, 2022, paragraphes 33-34; ACFC, cinquième avis sur la Croatie, 2021, paragraphes 38-41; ACFC, cinquième avis sur l'Estonie, 2022, paragraphe 51.

543. COMEX, troisième rapport d'évaluation sur la Bosnie-Herzégovine, MIN-LANG(2022)2, paragraphe 9.

544. ACFC, cinquième avis sur l'Estonie, 2022, paragraphes 128-133.

545. ACFC, cinquième avis sur la Croatie, 2021, paragraphe 168; COMEX, Évaluation de la mise en œuvre des recommandations pour action immédiate pour la Croatie, MIN-LANG(2022)3, paragraphe 14.

546. COMEX, 8<sup>e</sup> rapport d'évaluation pour la Suisse, MIN-LANG (2022) 8, paragraphe 47.

547. ACFC, cinquième avis sur Croatie, 2021, paragraphe 51; ACFC, cinquième avis sur la République slovaque, 2022, paragraphe 55.

548. COMEX, troisième rapport d'évaluation sur la Pologne, MIN-LANG (2021) 15, paragraphe 14.

549. ACFC, cinquième avis sur l'Allemagne, 2022, paragraphes 78-83.

550. ACFC, cinquième avis sur la République slovaque, 2022, paragraphes 55-56; ACFC, cinquième avis sur l'Estonie, 2022, paragraphe 54.

en Allemagne pendant la seconde période de fermeture des écoles<sup>551</sup>. Certains pays ont apporté des aides pécuniaires aux personnes appartenant à des minorités nationales pour atténuer des effets spécifiques de la pandémie. La Norvège a par exemple soutenu financièrement les élèves de rennes samis pénalisés par la fermeture des frontières et la baisse du tourisme<sup>552</sup>. La Macédoine du Nord a soutenu des artistes et travailleurs culturels, notamment de la minorité albanaise, au titre de ses mesures d'atténuation de la crise du covid-19<sup>553</sup>. Dans tous les pays observés ayant une importante population rom, la pandémie a toutefois notablement érodé l'accès des enfants roms à l'éducation, ce qui réduira leurs chances à long terme<sup>554</sup>.

■ Indépendamment de la pandémie, l'enseignement des et en langues minoritaires butte sur de nombreux obstacles. La pénurie d'enseignants, relevée par les organes de suivi depuis de nombreuses années, reste très générale et menace des acquis dans ce domaine<sup>555</sup>. La quantité et la qualité des manuels et autres matériels pédagogiques sont par ailleurs fréquemment insuffisantes<sup>556</sup>.

■ Des coopérations ciblées d'aide à la conception des réformes en Albanie, en Bosnie-Herzégovine, en Serbie et en Ukraine viennent renforcer les effets de la CELRM et de la CCMN. Un projet expérimental sur la visibilité locale des minorités et de leurs langues s'est clos à l'automne 2022 en Bosnie-Herzégovine : 49 nouveaux panneaux sur le patrimoine culturel et les lieux habités par les minorités nationales ont été placés dans cinq communes.

### Visibilité des langues régionales et minoritaires

■ Plusieurs États membres ont considérablement remonté les aides financières qu'ils consacrent à la promotion des cultures des minorités nationales<sup>557</sup>. Le financement par projet limité à une année demeure malheureusement la règle, ce qui se traduit par une grande insécurité financière pour les associations de minorités, et des incertitudes de viabilité et de planification<sup>558</sup>. La soumission de demandes annuelles est souvent trop bureaucratique et dépasse les capacités administratives des ONG de minorités<sup>559</sup>. Le financement n'est parfois ni transparent ni systématique<sup>560</sup>. Il importe de garantir la stabilité et la durabilité des activités des minorités nationales ou de celles des locuteurs de langues régionales ou minoritaires<sup>561</sup>. Le modèle allemand des conventions-cadres pluriannuelles conclues par le truchement de la Fondation pour le peuple sorabe et de la nouvelle Fondation pour le groupe ethnique frison offre une bonne formule de financement durable<sup>562</sup>.

■ L'emploi des langues régionales et minoritaires dans l'administration publique, les tribunaux et la signalisation revêt une grande importance pratique et symbolique. Or, malgré quelques bonnes pratiques nationales et locales, par exemple en République slovaque<sup>563</sup>, ces langues sont encore rarement utilisées dans les tribunaux<sup>564</sup> ou les autorités administratives<sup>565</sup>. Des mesures comme le recrutement de personnes parlant la langue minoritaire concernée, la formation du personnel existant et des services de traduction sont nécessaires, et il convient d'encourager les locuteurs à employer leurs langues minoritaires dans leurs relations avec les autorités<sup>566</sup>. Le numérique peut être une chance, mais aussi un obstacle, pour les langues régionales ou minoritaires. Les services peuvent parfois être offerts dans ces langues plus tard que dans la langue officielle,

551. ACFC, [cinquième avis sur l'Allemagne](#), 2022, paragraphe 225.

552. ACFC, [cinquième avis sur Norvège](#), 2022, paragraphes 283-285.

553. ACFC, [cinquième avis sur la Macédoine du Nord](#), 2022, paragraphe 48.

554. ACFC, [cinquième avis sur la Macédoine du Nord](#), 2022, paragraphe 109; ACFC, [cinquième avis sur la Croatie](#), 2021, paragraphes 195 et 200; ACFC, [cinquième avis sur la République slovaque](#), 2022, paragraphes 213-214; ACFC, [cinquième avis sur la Slovénie](#), 2022, paragraphe 148; ACFC, [cinquième avis sur la République tchèque](#), 2021, paragraphe 137.

555. COMEX, [septième rapport d'évaluation sur l'Allemagne](#), MIN-LANG (2022) 7, paragraphes 16, 48, 51 et 55; COMEX, [sixième rapport d'évaluation sur Chypre](#), MIN-LANG (2021) 16, paragraphes 14, 20; COMEX, [Évaluation de la mise en œuvre des recommandations pour action immédiate sur le Royaume-Uni](#), MIN-LANG (2021)3, paragraphe 31.

556. ACFC, [cinquième avis sur la Macédoine du Nord](#), 2022, paragraphe 114; ACFC, [cinquième avis sur la République slovaque](#), 2022, paragraphes 199-200; ACFC, [cinquième avis sur la Croatie](#), 2021, paragraphes 179-180.

557. ACFC, [cinquième avis sur la République slovaque](#), 2022, paragraphe 103; ACFC, [cinquième avis sur la Croatie](#), 2021, paragraphe 91. ACFC, [cinquième avis sur l'Allemagne](#), 2022, paragraphe 93.

558. COMEX, [huitième rapport d'évaluation sur la Norvège](#), MIN-LANG (2021)20, paragraphe 12.

559. ACFC, [cinquième avis sur la République slovaque](#), 2022, paragraphe 106.

560. COMEX, [troisième rapport d'évaluation sur la Bosnie-Herzégovine](#), MIN-LANG (2022)2, paragraphe 17.

561. COMEX, [septième rapport d'évaluation sur l'Allemagne](#), MIN-LANG (2022) 7, paragraphe 57; [huitième rapport d'évaluation sur la Norvège](#), MIN-LANG (2021)20, paragraphe 12; [troisième rapport d'évaluation sur la Pologne](#), MIN-LANG (2021) 15, paragraphe 59; ACFC, [cinquième avis sur la République tchèque](#), 2021, paragraphes 75 et 77.

562. ACFC, [cinquième avis sur l'Allemagne](#), 2022, paragraphe 98.

563. ACFC, [cinquième avis sur la République slovaque](#), 2022, paragraphe 184.

564. COMEX, [septième rapport d'évaluation sur l'Allemagne](#), MIN-LANG (2022) 7, paragraphe 20.

565. COMEX, [troisième rapport d'évaluation sur la Bosnie-Herzégovine](#), MIN-LANG (2022)2, paragraphe 21; COMEX, [septième rapport d'évaluation sur l'Allemagne](#), MIN-LANG (2022)7, paragraphe 26.

566. COMEX, [Évaluation de la mise en œuvre des recommandations pour action immédiate sur la Croatie](#), MIN-LANG(2022)3, paragraphe 15.

ou les formulaires être difficiles d'accès en ligne en langues régionales ou minoritaires<sup>567</sup>. Il importe que le passage au numérique n'érode pas l'égalité d'accès aux services pour les locuteurs de langues régionales ou minoritaires<sup>568</sup>. C'est pourquoi les États devraient inclure la promotion de l'emploi de ces langues dans leurs politiques, leur législation et leurs pratiques relatives au numérique<sup>569</sup>.

## Intégration des Roms et des Gens du voyage

### Phénomènes inquiétants et améliorations

■ La désignation des Roms et des Gens du voyage comme boucs émissaires à des fins politiques et la diffusion de discours de haine dans les médias et sur l'internet ont nourri une flambée de violences — avec des crimes de haine signalés contre des Roms dans plusieurs États membres. De récents rapports de l'ECRI évoquent notamment l'insuffisance des actions entreprises pour mettre fin à la ségrégation de fait dans les écoles, malgré plusieurs arrêts de la Cour, et les expulsions forcées sans garanties suffisantes. L'accès au logement, à l'emploi et aux soins de santé reste particulièrement difficile pour de nombreuses communautés roms dans les États membres.

■ Une étude du Comité d'experts sur les questions relatives aux Roms et aux Gens du voyage (ADI-ROM) a mis en lumière les causes de l'antitsiganisme et ses retombées, les conséquences durables des inégalités sociales et de la piètre estime qu'ont les Roms d'eux-mêmes, le traumatisme des violences infligées à de nombreuses générations, et le peu d'effets des politiques d'intégration sociale des Roms<sup>570</sup>. L'ECRI définit l'antitsiganisme comme une forme de racisme.

■ Les Roms dépourvus de documents d'identité ont de surcroît du mal à échapper à la guerre et à franchir les frontières. Il semblerait que, au lendemain de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, des familles roms, presque exclusivement composées de femmes et d'enfants fuyant la guerre auraient été victimes de discrimination dans la distribution de l'aide humanitaire ou les transports chez certains voisins de l'Ukraine<sup>571</sup>.

■ Ces questions ont été abordées par la Représentante spéciale de la Secrétaire Générale sur les migrations et les réfugiés après des missions d'enquête en Slovaquie, en République tchèque, en République de Moldova et en Pologne, et par la Commissaire aux droits de l'homme après des missions d'urgence qu'elle avait menées avec son équipe dans les pays voisins de l'Ukraine<sup>572</sup>.

■ La pandémie de covid-19 a eu un impact marqué sur les Roms et Gens du voyage et leurs communautés qui sont devenus encore plus vulnérables avec l'intensification de la haine et de la xénophobie, la dégradation de leurs perspectives d'emploi et la montée du décrochage scolaire parmi leurs enfants en raison de difficultés d'accès à l'enseignement à distance<sup>573</sup>.

■ Le Comité des Ministres a réagi en publiant ses [lignes directrices sur la défense de l'égalité et la protection contre la discrimination et la haine pendant la pandémie de covid-19](#). Le CDADI a également préparé un [exposé des motifs](#) de ces lignes directrices et un [recueil de bonnes pratiques](#). Les activités de mise en œuvre du [Plan d'action stratégique sur l'intégration des Roms et des Gens du voyage \(2020-2025\)](#) ont été adaptées, dans un souci d'atténuation des effets de la pandémie de covid-19. Les principaux résultats en ont été le renforcement des capacités des autorités locales à répondre aux besoins des Roms et des Gens du voyage, le relèvement de la participation effective de ces groupes aux décisions, le suivi de leur situation pendant la pandémie et l'amélioration de la résilience des États membres du Conseil de l'Europe face à la pandémie, notamment par le soutien apporté aux initiatives locales et le renforcement de l'éducation inclusive. Le comité ADI-ROM a de plus diffusé des expériences et des exemples de bonnes pratiques gouvernementales d'atténuation des risques suscités par la pandémie, et constitué un recueil des bonnes pratiques glanées dans les États membres.

567. COMEX, [septième rapport d'évaluation sur l'Allemagne](#), MIN-LANG(2022)7, paragraphe 31, COMEX, [huitième rapport d'évaluation sur la Norvège](#), MIN-LANG(2021)20, paragraphes 56, 69.

568. COMEX, [huitième rapport d'évaluation sur la Norvège](#), MIN-LANG(2021)20, p. 4.

569. Déclaration du Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires sur la promotion des langues régionales ou minoritaires par l'intelligence artificielle, adoptée le 16 mars 2022.

570. [L'antitsiganisme: causes, prévalence, conséquences, parades envisageables](#) (2022).

571. Voir, par exemple, les rapports des missions d'information de la Représentante spéciale de la Secrétaire Générale sur les migrations et les réfugiés, en [République slovaque](#), [République tchèque](#), [République de Moldova](#) et [Pologne](#), et la déclaration de la Commissaire aux droits de l'homme à ce sujet.

572. Voir les rapports des missions d'information de la représentante spéciale de la Secrétaire Générale sur les migrations et les réfugiés, en [République slovaque](#), [République tchèque](#), [République de Moldova](#) et [Pologne](#), et la [déclaration](#) de la Commissaire aux droits de l'homme à ce sujet.

573. [Déclaration: covid-19: un rapporteur dénonce la discrimination à l'encontre des Roms et des Gens du voyage](#).

■ Certains États membres ont publiquement reconnu avoir causé des torts à la communauté rom et commis des actes d'assimilation. Même si ces décisions sont intervenues des années, voire des décennies, après les faits, des excuses publiques ou des dispositifs d'indemnisation sont des gestes d'une grande valeur symbolique. Le Parlement tchèque a voté en 2021 l'indemnisation de milliers de femmes roms illégalement stérilisées par les autorités tchécoslovaques, puis tchèques, entre 1966 et 2012. Le Gouvernement slovaque a présenté en 2021 des excuses publiques pour l'opération de police effectuée en 2013 dans la région de Košice, au cours de laquelle 30 Roms avaient été blessés. En Allemagne, la Commission indépendante sur l'antitsiganisme créée par le gouvernement s'est penchée dans son rapport de 2021 sur le génocide des Sintis et des Roms commis par les nazis, mais aussi sur les injustices dont ont été victimes ces groupes en Allemagne après la guerre ; un délégué à la lutte contre l'antitsiganisme a été nommé dans ce sillage.

■ La Roumanie a adopté en 2021 une loi sur la lutte contre l'antitsiganisme. La Finlande, l'Allemagne et l'Espagne ont ajouté les préjugés à l'encontre des Roms ou l'antitsiganisme aux statistiques nationales et à la collecte de données sur les crimes de haine.

■ Le traumatisme historique de l'assimilation et de l'adoption forcée des enfants roms/taters affecte les rapports de la minorité avec les services de protection de l'enfance en Norvège<sup>574</sup>. La nouvelle loi norvégienne sur la protection de l'enfance exige qu'il soit tenu compte du milieu culturel, linguistique et religieux de l'enfant. Mais cela ne suffira pas à restaurer la confiance des familles romani/taters dans les services de protection de l'enfance.

■ L'accès des enfants roms à l'éducation reste un gros problème chez beaucoup d'États membres. Les enfants roms ont d'ailleurs été touchés de façon disproportionnée par la pandémie de covid-19. La pauvreté généralisée, le manque de matériel, le surpeuplement des logements et les difficultés qu'avaient les parents à aider les enfants ont pesé sur l'assiduité à l'enseignement à distance pendant la fermeture des écoles. La législation sur l'accès des enfants roms à une éducation de qualité a progressé. La nouvelle loi sur l'enseignement primaire de Macédoine du Nord tente de supprimer les obstacles à l'accès des enfants roms à l'éducation, et plusieurs États membres ont pris des mesures pour améliorer la fréquentation de l'enseignement préscolaire chez les enfants roms : la Slovénie a introduit la possibilité d'un jardin d'enfants gratuit, et la République tchèque et la Slovaquie l'enseignement préscolaire obligatoire. L'ADI-ROM a entamé une étude des politiques et des pratiques de déségrégation et d'inclusion dans le domaine de l'éducation, y compris pour les enfants roms et de Gens du voyage.

■ L'ADI-ROM aide les États membres à mettre en œuvre la Recommandation sur l'intégration de l'histoire des Roms et/ou des Gens du voyage dans les programmes scolaires et le matériel pédagogique. Il a chargé un nouveau groupe de travail de préparer un programme de renforcement des capacités et des outils de déploiement national. Il s'attaquera en 2023 à des lignes directrices méthodologiques adaptables aux contextes nationaux.

### Arrêts de la Cour et exécution

■ L'accès à l'éducation inclusive de qualité reste l'un des obstacles majeurs pour les enfants roms et de Gens du voyage, et c'est sur lui que bute leur intégration sociale et économique effective. Les rapports de suivi révèlent que les enfants roms continuent d'avoir des résultats scolaires nettement inférieurs à ceux de la population majoritaire. Cela se retrouve dans le récent arrêt de la Cour *X et autres c. Albanie*<sup>575</sup> (les autorités n'avaient pas pris de mesures de déségrégation rapides et complètes dans une école élémentaire presque uniquement fréquentée par des enfants roms).

■ Le Comité des Ministres a relevé la lenteur des progrès dans l'affaire *D.H. et autres c. République tchèque*, qui portait sur la discrimination causée par la probabilité élevée qu'avaient les élèves roms de recevoir un diagnostic de léger handicap mental et d'être inscrits dans un établissement primaire spécial.

■ Inschool, un projet commun du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, a poursuivi de janvier à juin 2021 son travail avec les ministères de l'Éducation de République tchèque, de Roumanie et de Slovaquie. Les écoles et les autorités publiques ont bénéficié d'aides à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et au contrôle de leurs politiques d'éducation inclusive et de qualité.

■ L'ADI-ROM prépare une étude de faisabilité et une éventuelle recommandation du Comité des Ministres sur les politiques et pratiques de déségrégation et d'inclusion des enfants roms et de Gens du voyage dans l'éducation.

574. ACFC, cinquième avis sur la Norvège.

575. *X et autres c. Albanie*, requêtes n°s 73548/17 et 45521/19, 31 mai 2022.

■ Il y a une étroite corrélation entre l'éducation inclusive de qualité, y compris préscolaire, et l'emploi durable dans le secteur public comme privé. Les inégalités d'accès à l'emploi affectent les Roms et les Gens du voyage, qu'ils soient peu ou hautement qualifiés. Le rapport thématique de l'ADI-ROM sur la stimulation de l'emploi des Roms et des Gens du voyage évoque la nécessité de garantir l'égalité des chances, l'équité et la non-discrimination dans les pratiques de recrutement.

■ Le Conseil de l'Europe a aidé avec l'Institut européen des arts et de la culture roms les autorités ukrainiennes à améliorer la qualité de l'enseignement en romani. Il a soutenu la création du groupe de travail interinstitutionnel pour la codification du romani, et a codifié un dictionnaire de 700 mots romanis qui servira de base à l'élaboration de supports pédagogiques. Il a concouru en 2021 et 2022 à la préparation d'un programme d'études et de matériel pédagogique en romani destiné aux écoles primaires.

■ L'absence d'enquêtes effectives, de procédures judiciaires et de recherche d'éventuels motifs racistes dans l'usage de la force à l'occasion d'arrestations et d'autres opérations de maintien de l'ordre reste un problème dans certains États membres (voir *M. B. et autres c. Slovaquie*, requête n° 45322/17, 1<sup>er</sup> avril 2021 ; *J.I. c. Croatie*, requête n° 35898/16, 8 septembre 2022).

■ Le Comité des Ministres poursuit l'examen de l'affaire *Soare et autres c. Roumanie*<sup>576</sup> concernant des décès, des blessures mettant la vie en danger ou des mauvais traitements survenus lors d'arrestations et d'autres opérations de maintien de l'ordre. L'équipe Roms et Gens du voyage a publié sa [Boîte à outils pour les fonctionnaires de police : normes du Conseil de l'Europe sur les crimes à motivation raciste et la non-discrimination](#) ; cette publication (en anglais) présente notamment la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière, et aide les policiers à mieux comprendre les violations des droits humains, à enquêter et à poursuivre les auteurs.

■ Dans l'affaire *Lacatus c. Suisse*<sup>577</sup>, la Cour a jugé qu'imposer une amende à une femme rom démunie et vulnérable pour avoir mendié avec insistance sur la voie publique et l'avoir ensuite placée en détention pendant cinq jours pour non-paiement de l'amende constituait une violation de son droit à la vie privée et familiale.

■ Il faut que changent les stéréotypes sur lesquels s'appuient la criminalisation de la pauvreté par imposition d'amendes et emprisonnement des mendiants, et la stigmatisation des Roms en raison de leur culture. Le [rapport thématique de l'ADI-ROM sur la législation et les politiques relatives à la mendicité, particulièrement infantile](#) (en anglais) indique que cela traumatise une communauté minoritaire qui rencontre déjà d'énormes difficultés sociales complexes.

■ Le Comité des Ministres a clôturé la surveillance de l'exécution de l'arrêt *Lakatosova et Lakatos c. Slovaquie*<sup>578</sup> concernant l'absence d'enquête des autorités sur les motifs racistes de l'usage d'une arme à feu par un policier hors service au domicile d'une famille rom, qui avait fait deux blessés graves et trois morts en 2012. Les questions ainsi soulevées sont toutefois reprises dans l'affaire *R.R. et R.D. c. République slovaque*<sup>579</sup>, toujours sous surveillance.

■ Le Comité des Ministres a clôturé la surveillance de l'affaire *Secic c. Croatie* sur le manquement des autorités nationales à envisager la motivation raciste dans des agressions contre des personnes d'origine rom ou ayant un partenaire rom.

■ La [fiche d'information sur les Roms et les gens du voyage](#) a été mise à jour avec ajout des arrêts les plus récents de la Cour, et une [fiche d'information thématique](#) a été publiée<sup>580</sup>.

## Participation à la vie politique et autonomisation

■ La participation des Roms à la vie publique est souvent aussi un sujet d'inquiétudes pour les organes de surveillance. La présence de ce groupe dans la vie politique et les services publics ne reflète pas son poids démographique. Les Roms ont beau aujourd'hui être plus nombreux à posséder une solide éducation et une vision renouvelée du leadership et de l'organisation des communautés, cela ne se reflète pas directement dans leur présence au sein des milieux politiques. Le Conseil mixte sur la jeunesse prépare une recommandation sur la participation des jeunes Roms.

576. [CM/Del/Dec\(2021\)1406/H 46-24](#).

577. *Lacatus c. Suisse*, requête n° 14065/15, 19 janvier 2021.

578. [Résolution CM/ResDH\(2021\)218](#), Exécution de l'arrêt de la Cour *Lakatošová et Lakatoš c. République slovaque* (adoptée par le Comité des Ministres le 7 octobre 2021 à la 1413<sup>e</sup> réunion des Délégués).

579. *R.R. et R.D. c. République slovaque*, requête n° 20649/18, 1<sup>er</sup> décembre 2020.

580. [Fiche thématique – Roms et Gens du voyage](#).

■ Le Conseil de l'Europe a concentré en 2021 ses efforts d'autonomisation de la société civile rom en s'appuyant sur les écoles politiques roms en Albanie, en Grèce, en Italie, au Portugal, en Espagne et en Ukraine. Des écoles politiques ont été organisées en Albanie, en Bosnie-Herzégovine, en Grèce, au Kosovo\*, en Italie et dans la péninsule Ibérique en 2022, et un groupe de jeunes militants roms a participé au Forum mondial pour la démocratie la même année. Ces structures préparent les jeunes Roms à participer activement à la vie publique et politique de leur pays aux niveaux local, régional et national.

■ Les Roms et les Gens du voyage sont tous exposés à l'antitsiganisme, mais la discrimination fondée sur le genre amplifie les inégalités pour les femmes. Les écarts sont importants entre femmes et hommes roms dans divers domaines, notamment l'éducation, l'emploi, la santé, la participation à la vie publique et politique et la capacité de réponse à la discrimination. Le comité consultatif de la CCMN a relevé des problèmes comme les effets du mariage précoce sur l'absentéisme et le décrochage scolaires, et l'indemnisation des femmes roms stérilisées dans le passé. Bien des données trahissent des lacunes dans ce domaine, mais mettent aussi en lumière des compétences, de bonnes pratiques et une expérience de terrain significatives, sur lesquelles peuvent s'appuyer des actions futures et la préparation d'une recommandation du Comité des Ministres sur l'égalité pour les femmes et les filles roms et Gens du voyage.

■ Diverses coopérations, comme les programmes communs de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe<sup>581</sup>, ainsi que les écoles politiques roms, s'attaquent à ces problèmes. La société civile des Roms et des Gens du voyage et les membres de ces groupes sont régulièrement consultés. La 8<sup>e</sup> conférence internationale des femmes roms s'est tenue à Strasbourg du 24 au 26 novembre 2021.

### Vers une recommandation du Comité des Ministres sur l'égalité pour les femmes et les filles roms et Gens du voyage

L'ADI-ROM et le CDADI préparent une nouvelle norme qui fournira aux États membres des orientations sur l'adoption de mesures efficaces et ciblées en faveur de l'égalité des femmes et des filles roms et Gens du voyage.

Des obstacles structurels subsistent et les femmes et les filles roms et Gens du voyage font face à des inégalités extrêmes, par exemple dans l'éducation, l'emploi, le logement, la santé, l'espérance de vie et la participation à la vie publique et politique. Elles sont souvent victimes de violences fondées sur le genre et ne connaissent pas les recours dont elles disposent contre la discrimination. La nouvelle norme aidera les États membres à trouver des solutions efficaces.

## Intégration interculturelle

■ La [Recommandation CM/Rec\(2015\)1](#) du Comité des Ministres invite les États membres à contribuer à la réalisation de l'intégration interculturelle au niveau local et à en tenir compte lors de la révision et du développement des politiques nationales d'intégration des migrants. Le CDADI a relevé un engagement et des actions prometteuses. Il a en même temps estimé que ces exemples restaient souvent sectoriels et qu'une approche systémique coordonnée faisait toujours défaut<sup>582</sup>.

■ Le CDADI a préparé et adopté un [modèle de cadre pour une stratégie d'intégration interculturelle au niveau national](#), qui propose aux praticiens de tous les niveaux de gouvernance des conseils et des outils sur les mesures à prendre en matière d'intégration interculturelle. Ce modèle existe en [anglais](#), [français](#), [polonais](#), [roumain](#), [slovaque](#) et ukrainien. Il est en cours de traduction en finnois et en suédois; d'autres États membres sont invités à le traduire dans leurs langues nationales respectives.

■ Le Comité des Ministres a adopté le 6 avril 2022 sa [Recommandation CM/Rec\(2022\)10 sur des politiques et une gouvernance multiniveaux pour l'intégration interculturelle](#) pour promouvoir et orienter les politiques gouvernementales d'intégration interculturelle.

581. [ROMACT](#) – Accroître la volonté politique et mobiliser un engagement politique soutenu de la part des pouvoirs locaux et régionaux; [ROMACTED](#) – promouvoir la bonne gouvernance et l'autonomisation des communautés roms au niveau local; [JUSTROM](#) – Accès des femmes des communautés de Roms et de Gens du voyage à la justice (en anglais uniquement).

582. CDADI(2021)5, [Rapport d'étude sur la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec\(2015\)1 du Comité des Ministres aux États membres sur l'intégration interculturelle](#).

## Recommandation CM/Rec(2022)10 sur des politiques et une gouvernance multiniveaux pour l'intégration interculturelle

La Recommandation CM/Rec(2022)10 se fonde sur les nombreuses normes et pratiques du Conseil de l'Europe en matière d'égalité et de diversité, et puise dans les connaissances acquises au fil de quatorze années de travail sur l'intégration locale dans le cadre du programme des Cités interculturelles (ICC). Elle reconnaît que la diversité s'accompagne de défis, mais qu'elle peut constituer un enrichissement pour les sociétés si elle est bien gérée, dans un esprit d'inclusion. Elle reconnaît aussi le rôle des autorités publiques de tous les niveaux de gouvernance dans l'élaboration de politiques qui contribuent à réaliser le potentiel de la diversité et à en faire profiter la société dans son ensemble, tout en réduisant les frictions et les conflits et en garantissant l'inclusion de tous.

Les objectifs et les grands principes de l'intégration interculturelle sont : 1) garantir l'égalité des droits et des chances pour tous ; 2) valoriser et gérer la diversité comme un bénéfice collectif ; 3) favoriser une interaction interculturelle significative ; 4) encourager la citoyenneté et la participation actives comme moyens de bien-être, de prospérité et de cohésion. Le document décrit par ailleurs les composantes de la mise en œuvre multiniveaux des stratégies d'intégration interculturelle.

■ Le CDADI a approuvé un [modèle de programme de renforcement des capacités](#) préparé par le Comité d'experts sur l'intégration interculturelle des migrants (ADI-INT). Les États membres peuvent ainsi concevoir et mettre en œuvre des programmes sur mesure de renforcement de leurs capacités d'intégration interculturelle. L'ADI-INT a produit un premier outil d'aide à la réalisation de ces programmes : le [Manuel sur la conception de formations à la compétence interculturelle](#).

■ Des États membres ont traduit ces recommandations en actions, et certains ont bénéficié d'un soutien technique grâce au programme ICC. Un programme réalisé par ce dernier avec le ministère chypriote de l'Intérieur et l'Union européenne aide Chypre à créer des structures d'intégration interculturelle. Il donne aux autorités locales, aux ONG et aux organisations de migrants les moyens de participer à l'intégration, et aide les autorités à favoriser la définition de politiques locales, le renforcement des capacités, les échanges de bonnes pratiques et la coordination. Cinq réseaux interculturels régionaux ont vu le jour ; la procédure de l'Index des cités interculturelles achevée, ils préparent des stratégies ou des plans d'action interculturels pour leurs territoires en se fondant sur les normes du Conseil de l'Europe<sup>583</sup>.

■ La Finlande a récemment lancé un projet similaire sur deux ans visant à l'adoption d'une approche de l'intégration inclusive par soutien technique tiré de la formule finlandaise des « bonnes relations » et de l'approche de l'intégration interculturelle du Conseil de l'Europe pour tous les niveaux de gouvernance. Le but en est d'améliorer les relations intercommunautaires et l'intégration sociale des migrants dans des domaines comme la participation, l'éducation, la vie culturelle et sociale, l'urbanisme, les affaires, le marché du travail, la lutte contre la discrimination et le multilinguisme.

■ En Italie, Reggio Emilia et Modène ont lancé avec sept autres villes membres du réseau Cités interculturelles italien un [projet de lutte contre la discrimination et de promotion de la coopération public-privé](#) qui complète le modèle d'intégration interculturelle par des visites d'étude et des échanges de bonnes pratiques. Milan, Montesilvano, Pontedera, Turin et Reggio Emilia ont entamé un projet de 24 mois fondé sur la [méthode anti-rumeurs](#) du programme ICC de renforcement du rôle des jeunes et d'éducation des communautés. Le réseau italien des cités interculturelles coordonne un projet de vingt mois, réunissant huit villes de quatre États membres, de promotion d'une approche ascendante efficace de la stimulation de la participation citoyenne aux politiques interculturelles locales.

■ Le projet pilote [Pakt vum Zesummeliewen](#) (Pacte pour le vivre ensemble) de promotion de la diversité par la communication inclusive, l'accès à l'information et la participation citoyenne lancé par le Luxembourg vise l'ensemble de la population, et met particulièrement l'accent sur l'intégration des nouveaux arrivants.

■ Malte a repris les principes de l'intégration interculturelle dans sa [stratégie de lutte contre le racisme](#) d'octobre 2021, élaborée avec le soutien du programme ICC, et qui cherche à combattre et à éliminer le racisme sous toutes ses formes et à stimuler et soutenir l'inclusion interculturelle en misant sur les grands principes de l'intégration interculturelle. Le pays prépare actuellement sa seconde stratégie nationale d'intégration, fondée

583. [Baseline overview and assessment of integration policies in the Republic of Cyprus](#), Conseil de l'Europe, Strasbourg, août 2022 ; [Elements of multilevel governance of intercultural integration and their applicability to the Republic of Cyprus](#), Conseil de l'Europe, Strasbourg, août 2022 (en anglais uniquement).

sur les principes du Conseil de l'Europe; il vient de créer au sein de la police nationale une unité de police de proximité dont la formation s'appuie sur le [manuel ICC sur la police de proximité](#).

■ La Macédoine du Nord met actuellement en œuvre sa première [stratégie nationale](#) de développement du modèle « une seule société et interculturalité », préparée avec 140 ONG. L'organe de coordination et le Centre Nansen de Skopje pour le dialogue vont créer un programme spécifique de formation des personnels éducatifs, des élèves et des parents à l'interculturalité. Le module est en cours d'introduction dans des établissements d'enseignement supérieur. Une plateforme informatique d'éducation interculturelle a été conçue et un centre de formation à l'éducation interculturelle créé. Le programme mise sur l'interculturalité pour améliorer la qualité de l'éducation par la promotion de l'égalité et la résorption de la ségrégation ethnique dans les écoles.

■ La Norvège s'est dotée en 2021 d'une [loi sur l'intégration](#) qui favorise par l'éducation et la formation professionnelle l'intégration interculturelle des immigrants réfugiés. Le texte couvre les modules d'initiation, l'enseignement du norvégien et la formation sociale; il permet aux personnes admises à résider dans le pays pour des raisons humanitaires et aux membres de leurs familles de participer au programme, géré par les collectivités locales (qui ont reçu de nouvelles missions). De très utiles réunions semestrielles de coordination entre collectivités locales, régionales et nationales permettent d'optimiser l'accueil des personnes fuyant l'Ukraine à tous les niveaux de gouvernance.

■ Au Portugal, la secrétaire d'État à l'intégration et aux migrations assure la coordination entre les ministères, les organismes publics, la société civile et les autorités locales. Vingt plans municipaux d'intégration des migrants à dimensions interculturelles sont actuellement déployés, plus quelques plans locaux d'intégration des Roms. Un [cours en ligne à code source libre sur les compétences interculturelles](#) a été préparé et publié pour enrichir les compétences des citoyens et montrer les comportements favorisant l'interaction interculturelle féconde.

■ L'Espagne a préparé un cadre stratégique sur l'intégration des personnes d'origine étrangère conforme à la Recommandation [CM/Rec\(2022\)10](#) et fondé sur le modèle interculturel; elle entend ainsi favoriser la participation à la vie de la communauté et lutter contre la xénophobie, le racisme et les formes d'intolérance qui y sont associées, compte tenu du rôle essentiel que jouent les collectivités locales et régionales.

■ La Suisse s'appuie sur ses [Programmes d'intégration cantonaux](#) et son [Agenda Intégration Suisse](#), qui permettent aux adolescents et aux jeunes adultes d'acquérir des savoir-faire et des compétences pour accéder au marché du travail. Le Conseil d'État neuchâtelois intègre la diversité dans l'ensemble de son programme législatif actuel; l'une de ses grandes avancées est sa [feuille de route pour une administration ouverte et égalitaire](#).

■ Le Royaume-Uni a évalué l'impact de son livre vert [Integrated Communities Strategy](#). Il a constaté que l'épidémie de covid-19 avait suscité des retards et des goulets d'étranglement, mais les conclusions étaient positives: globalement, nombre de pratiques et de mesures méritaient d'être préservées et reproduites. Bradford, membre du programme ICC et l'une des cinq collectivités locales participantes, met actuellement en œuvre sa première stratégie d'intégration interculturelle.

### Représentante spéciale de la Secrétaire Générale (RSSG) sur les migrations et les réfugiés

L'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, commencée le 24 février 2022, a déclenché le plus gros afflux de réfugiés d'Europe depuis la seconde guerre mondiale. La RSSG sur les migrations et les réfugiés s'est immédiatement mobilisée pour déterminer où l'Organisation pourrait le mieux aider les États membres à protéger les millions de personnes qui fuyaient l'Ukraine, surtout des femmes, des enfants et des personnes âgées.

Elle a effectué cinq missions d'enquête sur le terrain: en Slovaquie (du 2 au 4 mai 2022), en République tchèque (du 4 au 6 mai 2022), en Pologne (du 30 mai au 3 juin 2022), en République de Moldova (du 13 au 14 juin 2022) et en Roumanie (du 12 au 14 décembre 2022). Il s'agissait pour elle de paramétrer le soutien à fournir aux autorités.

Les rapports de la RSSG sont des instantanés de la situation des personnes vulnérables fuyant l'Ukraine au moment des visites, mais les recommandations portent sur les besoins à court, moyen et long terme. Elles couvrent l'accès au logement, aux soins de santé, à l'éducation et au marché du travail, ainsi que le soutien psychologique, la protection contre l'exploitation et les abus sexuels, la lutte contre la traite des êtres humains et l'intégration linguistique.

Des actions de suivi ont été menées, notamment en République de Moldova, en Pologne et en Slovaquie, en étroite liaison avec des autorités nationales et des partenaires internationaux comme le

Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et l'OSCE/BIDDH.

Un événement commun a été organisé par le Conseil de l'Europe et le HCR le 21 septembre 2022 sur le renforcement de la protection des personnes fuyant l'Ukraine, notamment les femmes et les enfants en situation de vulnérabilité, contre les abus et l'exploitation.

En Pologne, un séminaire a été organisé le 27 septembre 2022 par le Conseil de l'Europe, l'Union européenne et le HCR sur les pratiques juridiques européennes d'aide aux réfugiés ukrainiens. Un cours HELP sur l'asile et les droits humains a été organisé le 20 octobre 2022 à Varsovie à l'intention de juristes polonais, en partenariat avec le HCR et le barreau national polonais. Des formations pilotes ont eu lieu en République de Moldova et en Pologne du 15 au 17 juin 2022 et du 19 au 20 décembre 2022, sur le soutien psychologique aux réfugiés. La table ronde organisée en République tchèque le 26 janvier 2023 par le Conseil de l'Europe et le HCR a porté sur la protection des personnes vulnérables, en particulier les femmes et les enfants fuyant l'Ukraine. Le projet sur deux ans de renforcement de la protection des droits humains des réfugiés et des migrants en République de Moldova contribue à la mise en place de systèmes durablement résilients par un soutien sur mesure offert aux autorités.

Le rapport d'étape du plan d'action 2021-2025, sur lequel se sont appuyés ces travaux, a été présenté au Comité des Ministres en février 2023.

Le réseau de correspondants sur les migrations, créé par le Conseil de l'Europe en 2019 et dont les membres sont désignés par tous les États membres, s'est réuni deux fois en 2022 et une troisième pour aborder la situation des personnes fuyant l'Ukraine. Il a procédé en juin 2022 à un échange thématique sur les approches et procédures adaptées à l'enfance dans le domaine de la migration. Une nouvelle page web à accès restreint permet aux membres de partager et de consulter des documents susceptibles de les aider dans leur travail.

■ Le CDADI a adopté ses [observations sur les conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine](#). Il a évoqué la nécessité de veiller à ce que tous ceux qui fuient la guerre en Ukraine aient un accès égal à la protection et à l'assistance, notamment ceux qui sont particulièrement vulnérables à la discrimination et à la haine, et de déployer d'emblée des actions d'intégration interculturelle de tous les réfugiés, comme l'apprentissage de la langue, la scolarisation, la formation professionnelle, la reconnaissance des diplômes et l'intégration sociale durable. Comme indiqué précédemment, le programme et le premier outil de renforcement des capacités d'intégration des migrants mis au point par l'ADI-INT et adoptés par le CDADI sont à la disposition des États membres. Plusieurs de ces derniers (comme la Finlande et Chypre) ont commencé à les utiliser. La collecte de pratiques nationales prometteuses de lutte contre le discours de haine a commencé ; l'accent est particulièrement mis sur la prévention et la lutte contre le discours de haine dans les situations de crise.

■ L'ECRI a publié en mars 2022 une déclaration<sup>584</sup> dans laquelle elle salue l'action exceptionnelle des pays pour l'accueil des personnes fuyant l'Ukraine ; elle exhorte les gouvernements à poursuivre dans cette voie aussi longtemps que nécessaire, indépendamment de l'origine nationale ou ethnique, de la citoyenneté, de la couleur de peau, de la religion ou autres caractéristiques des personnes en quête de protection, et demande à tous de s'abstenir de diffuser toute forme de discours de haine ultranationaliste et raciste. Elle rappelle que l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine a été précédée et s'accompagne d'un discours politique et d'une propagande ultranationalistes. Elle félicite les autorités, les organismes de promotion de l'égalité et la société civile d'avoir apporté protection aux personnes fuyant l'Ukraine en les aidant à accéder à leurs droits (aux soins de santé, aux services sociaux, au logement, à l'éducation et à l'emploi, par exemple) tout évoquant des signalements de différences de traitement injustifiées à l'égard des Roms et des personnes d'origine africaine ou asiatique. Elle appelle les États membres à veiller à ce que la solidarité envers les personnes dans le besoin reste la norme dans la gestion des crises humanitaires actuelles et à venir. Elle rappelle en outre qu'en période de conflit ou d'autre crise, tout comme en temps ordinaire, les responsables politiques et autres personnalités publiques doivent s'abstenir de diffuser toute forme de discours de haine ultranationaliste et raciste, et s'opposer à toute manifestation de haine.

■ À la faveur de ses activités de monitoring, l'ECRI a détecté de bonnes pratiques, dont : en Estonie, le portail de conseils en ligne offrant des informations multilingues sur la vie quotidienne, et le centre d'accueil de Tartu ; à Oslo, un centre pour femmes où les migrantes peuvent pratiquer leur norvégien et nouer des contacts ; en France, la reconnaissance des qualifications des réfugiés et des demandeurs d'asile liée à l'EQRP.

584. [Déclaration de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance \(ECRI\) sur les conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine](#) (adoptée à sa 88<sup>e</sup> session plénière, 29 mars – 1<sup>er</sup> avril 2022).

■ En 2022, les membres du réseau ICC, une coalition de villes résolues à construire des sociétés interculturelles dont les fondements sont la paix et les droits humains, ont suivi de près la situation du réseau ukrainien des Cités interculturelles (ICC-UA) et répondu aux besoins les plus pressants de l'Ukraine et de la Pologne, pays où les villes membres voient directement arriver des personnes chassées par la guerre. Ils ont adopté une déclaration des maires prévoyant des actions de solidarité avec les villes touchées par la guerre. Une [page web](#) spéciale contenant un ensemble de bonnes pratiques en matière de soutien à l'Ukraine a été publiée et diffusée. Le réseau ICC-UA a consacré cinq réunions thématiques ou de coordination en ligne à la réalisation de projets soutenus par les ICC, de formations psychologiques et d'assistance aux mineur-e-s non accompagné-e-s, aux jeunes et aux femmes par l'art-thérapie. Les délégués de Melitopol et Vinnytsi ont participé à une visite d'étude ICC sur la prise de conscience écologique dans les Cités interculturelles et sur la formation des médias à la promotion du discours interculturel en temps difficiles.

■ Trois notes d'orientation ont été rédigées à l'issue de plusieurs réunions consacrées à l'évaluation des besoins avec les villes polonaises membres du programme ICC: repenser les politiques d'accueil dans une perspective interculturelle; bonnes pratiques en matière de collecte de données pour l'accueil des personnes réfugiées au niveau communautaire; et solutions de logement durables et à long terme. Ces notes ont été particulièrement utiles dans l'assistance à la ville de Lublin (Pologne) pour la mise en place rapide de centres d'accueil des réfugié-e-s, dont la conception tient compte des principes relatifs aux droits humains. Le programme ICC a également soutenu des projets sur l'accueil des personnes réfugiées ukrainiennes au Portugal.

■ Le programme ICC conseille l'Assemblée des Régions d'Europe de l'Union européenne sur un projet de trois ans. Il applique pour la première fois à des régions l'approche interculturelle de l'intégration des migrants et des réfugiés venus de l'extérieur de l'Union européenne.

■ Le nombre de villes membres du programme ICC est passé à 158 en 2022. La plupart des nouvelles arrivantes sont situées dans des pays où le Programme a établi des réseaux nationaux comme Chypre, l'Italie, le Portugal et l'Espagne. Les États membres devraient inciter un nombre accru de villes à reprendre le modèle de l'intégration interculturelle dans leurs politiques et à généraliser plus encore la gestion positive de la diversité et l'inclusion.

■ La plupart des villes membres déclarent avoir déjà mis en œuvre des stratégies d'intégration interculturelle ou être en train de le faire. Un certain nombre d'entre elles intègrent en outre l'égalité de genre, l'inclusion des Roms et des Gens du voyage et les questions d'orientation sexuelle et d'identité de genre dans toutes leurs politiques. Certaines recourent à l'Index des cités interculturelles pour mesurer leurs progrès: neuf l'ont fait en 2022.

■ Une évaluation indépendante a montré en 2022 que l'Index des cités interculturelles favorise l'intégration interculturelle dans les villes, et que l'apprentissage entre pairs, l'insertion dans des réseaux et les possibilités d'expérimentation de nouvelles méthodes se révèlent précieuses. Cela vaut notamment pour les réseaux nationaux ICC auxquels ont été attribués des projets financés par l'Union européenne, en particulier ceux d'Italie, du Portugal et d'Espagne. L'un de ces projets a rassemblé 15 villes et quatre réseaux ICC nationaux autour du développement de compétences interculturelles, de la coopération internationale au niveau local, ainsi que de l'autonomisation et de la participation des jeunes.

■ Des membres du réseau ICC ont tenu le 4 mars 2022 une réunion extraordinaire en ligne au cours de laquelle a été adoptée une [déclaration](#) commune des maires affirmant la solidarité politique du réseau ICC avec ses villes membres ukrainiennes, et offrant une coopération directe et un soutien au réseau ukrainien et aux villes polonaises membres du réseau ICC qui accueillent des réfugiés ukrainiens. Le programme ICC a communiqué en septembre et octobre 2022 des orientations pratiques actualisées aux administrations publiques chargées de l'accueil et de l'hébergement de migrants et de réfugiés<sup>585</sup>.

---

585. [Repenser les politiques d'accueil dans une perspective interculturelle](#), Unité ICC, Conseil de l'Europe, Strasbourg, septembre 2022; [Solutions de logement durables et à long terme pour la cité interculturelle](#). Note d'orientation, Unité ICC, Conseil de l'Europe, Strasbourg, octobre 2022.





# CHAPITRE 8

## PARTICIPATION DÉMOCRATIQUE

### INTRODUCTION

**S**i la démocratie ne peut exister sans lois et sans institutions, elle a aussi besoin de citoyens actifs et engagés, qui soient dynamiques, compétents et motivés. Il est essentiel de garantir la participation effective des citoyens à la vie publique locale pour bâtir des sociétés inclusives, stables et prospères, unies autour d'attitudes et de comportements communs, qui donnent toute sa place à la diversité et privilégient la résolution des conflits par le dialogue.

■ En ces temps de crise économique et politique, il semble plus évident encore que les citoyens devraient être capables et désireux de s'engager activement dans la défense de ces valeurs et principes. La capacité à participer activement aux processus démocratiques doit s'acquérir et s'entretenir tout au long de la vie et l'éducation joue un rôle majeur à cet égard. L'éducation à la démocratie devrait s'inscrire dans une approche transversale et cohérente de l'éducation, qui s'intéresse à l'individu dans sa globalité<sup>586</sup>.

■ L'Assemblée parlementaire a invité instamment les gouvernements à combiner un engagement politique clair et une gouvernance descendante avec des formes de gouvernance ascendante et participative, afin de garantir une contribution significative des citoyens. La démocratie délibérative peut agir comme un remède à la menace résurgente des régimes autoritaires et redynamiser les pratiques démocratiques<sup>587</sup>.

■ Un Forum européen sur l'éducation à la citoyenneté et aux droits humains en Europe avec les jeunes a été coorganisé en avril 2022 par les secteurs de l'éducation et de la jeunesse du Conseil de l'Europe et le Gouvernement italien dans le cadre de la présidence italienne du Comité des Ministres. Ses conclusions ont souligné que le [Cadre de référence des compétences pour une culture de la démocratie](#) (CRCCD) se révélait utile et efficace dans le domaine de l'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits humains (ECD/EDH) et qu'il était nécessaire d'intensifier les efforts pour aider les écoles, les enseignants, les autres membres du personnel éducatif et les établissements d'enseignement supérieur à intégrer le CRCCD à leur pratique.

■ Un environnement démocratique doit donner aux citoyens, notamment aux jeunes, des possibilités de s'engager et de participer. Le 23 janvier 2020, a été lancée la [Stratégie pour le secteur jeunesse à l'horizon 2030](#) dans le but de revitaliser la démocratie pluraliste, de garantir l'accès des jeunes aux droits, de promouvoir le vivre ensemble dans des sociétés pacifiques et inclusives et de renforcer le travail de jeunesse, tout en conservant la souplesse nécessaire pour répondre aux nouvelles tendances et aux défis qui se dessinent dans notre monde en mutation rapide.

■ Les tentatives d'appropriation et de détournement des notions de culture, de patrimoine culturel et d'identité par le populisme et le nationalisme autoritaire, et leur instrumentalisation à des fins de propagande de guerre, de polarisation, de stigmatisation des minorités et d'affaiblissement des institutions et des valeurs démocratiques représentent toujours une grave menace. Elles vont totalement à l'encontre du rôle de la culture et du patrimoine dont la [Convention culturelle européenne de 1954 \(STE n° 18\)](#) affirme la valeur fondatrice pour l'unité et la coopération européennes.

■ La culture et le patrimoine sont de puissants vecteurs de participation démocratique. La liberté d'expression artistique fait partie intégrante de la liberté d'expression. Ces dernières années, elle subit hélas les mêmes tendances de restrictions et d'ingérence. Tel est le constat mis en lumière par le rapport « Libre de créer : la liberté artistique en Europe », publié en février 2023, sur la base d'un manifeste élaboré par le Comité directeur de la culture, du patrimoine et du paysage du Conseil de l'Europe en novembre 2020.

586. [Recommandation CM/Rec\(2007\)6](#) du Comité des Ministres relative à la responsabilité publique pour l'enseignement supérieur et la recherche, 16 mai 2007.

587. [Résolution 2397 \(2021\)](#) de l'Assemblée parlementaire, « Une démocratie plus participative pour faire face au changement climatique ».

■ La confiance que les citoyens portent aux institutions et à la démocratie dans son ensemble dépendra de la rapidité et de l'efficacité de la réponse apportée à leurs besoins et attentes légitimes, notamment en matière de participation. Des changements profonds s'imposent pour faire face aux problèmes mondiaux actuels; cela suppose également que les comportements évoluent. La culture, le patrimoine culturel et naturel ainsi que les ressources environnementales apportent une contribution positive à ce processus et leur potentiel devrait être pleinement exploité.

■ Les travaux du Conseil de l'Europe consacrés à la protection de la vie sauvage et à la conservation des habitats naturels et à la réduction des risques majeurs contribuent directement à renforcer notre capacité à relever les grands défis mondiaux, comme la pandémie de covid-19. L'adhésion à la Convention européenne du paysage du Conseil de l'Europe (STE n° 176) aide les États membres à travailler ensemble pour enrayer la dégradation de l'environnement. La Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Convention de Berne, STE n° 104) contribue à stopper l'érosion de la biodiversité et la réduction des habitats des espèces animales et végétales. L'Accord EUR-OPA Risques majeurs contribue à la protection des populations contre les risques naturels, technologiques et sanitaires majeurs. Ces instruments permettent de renforcer le soutien et la confiance des Européens envers leurs institutions en apportant des réponses pertinentes et significatives à leurs attentes les plus pressantes.

■ Les grandes priorités thématiques du Conseil de l'Europe pour les années à venir devraient notamment englober les volets suivants :

- ▶ éducation : l'enseignement des valeurs démocratiques et l'acquisition des connaissances, des attitudes, des aptitudes et de la compréhension critique nécessaires à l'exercice de la démocratie devraient occuper une place prépondérante dans les systèmes éducatifs, compte tenu notamment de l'essor des nouvelles technologies ; des mutations rapides que connaît le monde du travail ; des crises économiques et environnementales ; des évolutions démographiques et de la mobilité accrue. Au cours des prochaines années, l'accent sera mis sur l'enseignement de la démocratie, le renforcement des systèmes éducatifs face aux multiples crises, la protection du droit à l'éducation et à l'égalité des chances pour tous les élèves, la promotion de l'éthique, de la transparence et de l'intégrité dans l'éducation à tous les niveaux et l'exploitation au maximum des possibilités qu'offrent la numérisation et l'intelligence artificielle ;
- ▶ jeunesse : renforcer la capacité des jeunes de toute l'Europe et des animateurs et travailleurs de jeunesse à adhérer aux valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe, à les défendre et à les promouvoir activement, notamment par le biais des programmes et activités spécifiques mis en œuvre dans les Centres européens de la jeunesse ; conseiller et accompagner les États membres dans l'élaboration de plans et de politiques de relance de la jeunesse, en vue de renforcer l'accès aux droits civils, politiques et sociaux ; favoriser un travail de jeunesse de qualité aux niveaux national et européen ; renforcer la participation effective des jeunes à la prise de décisions et à l'élaboration des politiques et apporter un soutien financier, notamment par l'intermédiaire du Fonds européen pour la jeunesse ;
- ▶ culture, patrimoine culturel et environnement : aider les États membres à protéger et à gérer les ressources culturelles, naturelles et paysagères ; aider les principaux acteurs à mettre en œuvre les [Lignes directrices pour une gestion intégrée de la culture, de la nature et du paysage](#) (CDCPP(2022)5) pour relever les défis mondiaux ; identifier des actions appropriées pour faire face aux menaces grandissantes qui pèsent sur la liberté d'expression culturelle, aux niveaux européen et national ; valoriser les aspects positifs de la numérisation et de l'intelligence artificielle sur la culture et le patrimoine ; promouvoir la coopération environnementale et culturelle, la diversité et la participation démocratique.

## ÉDUCATION À LA DÉMOCRATIE

■ Il est essentiel que l'éducation permette de développer chez les jeunes les compétences, les valeurs et les attitudes nécessaires à la vie dans des sociétés démocratiques et plurielles. L'éducation doit également remédier à la perte de confiance dans les pouvoirs publics et à l'insatisfaction que suscite la qualité de la démocratie : elle doit renforcer chez les apprenants « la capacité d'action au sein de la société pour défendre et promouvoir les droits humains, la démocratie et la primauté du droit<sup>588</sup> ».

■ En 2022, le Comité directeur de l'éducation (CDEDU) a examiné les conséquences de l'agression de l'Ukraine par la Fédération de Russie sur l'éducation des élèves et des étudiants ukrainiens, sur la situation des enseignants et celle des pays voisins qui accueillent des réfugiés. En mars 2022, le CDEDU a adopté une

588. [Recommandation CM/Rec\(2010\)7](#) du Comité des Ministres aux États membres sur la Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme.

déclaration dans laquelle il condamne l'agression et l'atteinte au droit fondamental à l'éducation et réaffirme son soutien à la communauté éducative d'Ukraine.

■ Le CDEDU consacrera la 26<sup>e</sup> session de la Conférence permanente des ministres de l'Éducation en septembre 2023 au pouvoir transformateur de l'éducation : valeurs universelles et renouveau civique. La conférence abordera les thèmes du renouveau de la mission civique de l'éducation, de l'éducation en temps de crise et du potentiel que présentent la numérisation et l'intelligence artificielle pour l'éducation. Les résultats de la conférence et l'engagement politique renouvelé favoriseront le lancement de la stratégie du Conseil de l'Europe dans le domaine de l'éducation, qui est en cours d'élaboration et vise à fixer des objectifs à long terme.

■ Le rapport du Groupe de réflexion de haut niveau a souligné qu'il était essentiel d'enseigner la démocratie et la citoyenneté démocratique dans les écoles et les universités pour pouvoir garantir une forte culture de la démocratie. Le rapport préconise l'élaboration d'un nouvel instrument juridique sur l'éducation à la démocratie.

## Critères de mesure

---

- ▶ Des politiques, des lois et des pratiques sont adoptées pour renforcer la capacité des systèmes éducatifs à préparer les apprenants à une vie de citoyens actifs dans des sociétés plurielles et démocratiques, notamment grâce à l'éducation à la citoyenneté numérique.
- ▶ Les principes de liberté académique et d'autonomie des établissements sont respectés.
- ▶ Les États membres inscrivent les principes d'éthique, de transparence et d'intégrité dans leurs politiques et pratiques éducatives en s'appuyant sur les lignes directrices et les outils développés par la Plateforme sur l'éthique, la transparence et l'intégrité dans l'éducation.
- ▶ Les décideurs et la communauté éducative ont accès à des orientations politiques, à des ressources et des outils, sources d'innovation pour l'enseignement et l'apprentissage à l'ère du numérique.
- ▶ Les professionnels de l'éducation et le grand public ont accès aux informations et aux ressources nécessaires pour diffuser et promouvoir la valeur d'un apprentissage des langues de qualité, notamment en ligne.
- ▶ Des politiques et pratiques éducatives garantissant le droit à une éducation de qualité et œuvrant pour une culture de la non-discrimination, de l'intégration et de l'inclusion sociale, y compris en temps de crise, sont adoptées et mises en œuvre dans les États membres.
- ▶ Les États membres utilisent le Passeport européen des qualifications des réfugiés pour reconnaître les qualifications des réfugiés même en l'absence de documents attestant de ces dernières, leur permettant ainsi de poursuivre leurs études ou d'accéder à un emploi, notamment dans des secteurs essentiels, comme la santé pendant la pandémie de covid-19.

## Constatations

---

■ Les autorités éducatives, les établissements d'enseignement et les professionnels de l'éducation des États membres ont continué d'adopter des politiques, des législations et des pratiques pour développer une culture de la participation démocratique par l'éducation en mettant en œuvre le Cadre de référence des compétences pour une culture de la démocratie (CRCCD), ainsi que des activités de coopération bénéficiant d'un soutien direct du Conseil de l'Europe. Parmi les exemples notables, citons les [lignes directrices](#) élaborées par la Serbie pour l'intégration du CRCCD dans dix matières et diffusées auprès de tous les établissements d'enseignement primaire et secondaire ainsi que l'intégration d'un cours de perfectionnement professionnel sur le CRCCD à ses programmes nationaux de formation des enseignants. En Türkiye, plus de 6 000 enseignants ont suivi une formation sur le CRCCD, une approche globale de l'école issue du CRCCD a été expérimentée dans 110 écoles et des matériels pédagogiques actualisés et des bandes dessinées pour enfants ont été conçus. En République de Moldova, tous les enseignants d'éducation civique ont été formés au nouveau programme d'éducation civique fondé sur le CRCCD, des guides pour les enseignants de tous les niveaux de l'enseignement secondaire ont été élaborés et diffusés auprès de tous les enseignants d'éducation civique et tous les établissements d'enseignement secondaire ont reçu une série de documents méthodologiques et d'orientation. En Bosnie-Herzégovine, plus de 400 enseignants et 800 élèves de 29 écoles pilotes ont fait valoir les atouts d'une culture de la démocratie à l'école auprès de leurs établissements et de leurs communautés locales par le biais de clubs scolaires, de projets scolaires conjoints (associant au moins trois écoles dont les élèves sont issus de différents milieux ethniques) et d'initiatives mobilisant la communauté scolaire. En Albanie, le Conseil de l'Europe a contribué à la mise en place d'un réseau baptisé TeacherNet qui compte déjà quelque 300 membres actifs;

sept modules d'apprentissage en ligne (LEMON) à destination des enseignants ont été pleinement accrédités et officiellement intégrés au programme national de formation des enseignants. En Géorgie, le CRCCD fait maintenant partie intégrante des examens de compétences professionnelles des enseignants, dans toutes les matières et à tous les niveaux d'enseignement. Le projet «[La démocratie commence à l'école – Faire participer les élèves aux processus de prise de décision dans les écoles et les communautés en Géorgie](#)» est mis en œuvre dans une vingtaine d'écoles afin de consolider la démocratie en Géorgie en renforçant la participation des jeunes à la prise de décisions au niveau local.

■ [LEMON](#), la plateforme en ligne du Service de l'éducation du Conseil de l'Europe, propose aux professionnels de l'éducation en Europe des ressources pratiques d'enseignement et de formation. Elle est actuellement en plein essor et a notamment été enrichie de nouveaux modules consacrés à l'éducation en tant que droit humain, aux médias sociaux en tant qu'outil pédagogique pour la démocratie et au Cadre de référence des compétences pour une culture de la démocratie.

■ Les États membres ont continué de mettre en œuvre l'éducation à la citoyenneté numérique fondée sur le CRCCD en l'intégrant aux programmes d'enseignement et en assurant sa promotion dans le cadre de séminaires de formation des enseignants, d'ateliers, d'actions de sensibilisation, de l'élaboration de politiques et de travaux de recherche. Lors d'une enquête menée en mai 2022 auprès de professionnels de l'éducation, 15 États membres ont indiqué que l'éducation à la citoyenneté numérique était un axe prioritaire de leur future réforme des programmes d'enseignement.

■ La [Convention de Lisbonne sur la reconnaissance des qualifications](#) (STE n° 165) a célébré son 25<sup>e</sup> anniversaire en 2022. Le [deuxième rapport de suivi sur la mise en œuvre](#) de la Convention de Lisbonne met notamment l'accent sur les aspects suivants : le droit de recours, la communication d'informations, l'enseignement transnational, la reconnaissance automatique et les solutions numériques. Il fait état d'améliorations significatives par rapport au premier exercice de suivi qui couvrait la période 2016-2017. Il indique notamment que le droit de recours est mis en œuvre dans les 53 Parties contractantes à la convention. Tous les pays publient en ligne des informations sur les systèmes éducatifs nationaux ainsi que la liste des établissements d'enseignement supérieur ; environ 90 % d'entre eux mettent à disposition des informations sur les questions liées à la reconnaissance des qualifications. Des améliorations restent toutefois nécessaires en ce qui concerne la nature des informations publiées : seuls 55 % des pays ayant répondu au questionnaire confirment la publication en ligne d'informations sur la reconnaissance des qualifications des réfugiés. Le rapport relève également une forte numérisation du processus de reconnaissance, 79 % des pays participants indiquant avoir mis en place différents types de systèmes électroniques en ligne. La reconnaissance automatique des qualifications et l'enseignement transnational constituent des domaines où des progrès sont encore nécessaires.

■ Le Comité des Ministres a adopté la [Recommandation CM/Rec\(2022\)18](#) sur la lutte contre la fraude dans l'éducation qui traite de la prévention, de la répression et de la surveillance des activités frauduleuses ainsi que de la coopération internationale en la matière. Un [recueil](#) recensant les meilleures pratiques des États membres en matière de promotion de l'intégrité dans l'éducation a été publié et une conférence a été organisée conjointement avec l'université Erasmus de Rotterdam. Au Monténégro, premier État membre à avoir adopté une loi spéciale érigeant en infraction pénale la fraude dans l'éducation, les capacités du comité national d'éthique, de l'agence pour l'assurance qualité et des instances chargées des questions d'éthique des établissements d'enseignement supérieur ont été renforcées grâce à l'élaboration de normes et à l'organisation de formations, de conférences, d'échanges entre pairs et de cours en ligne. Une [étude](#) sur la fraude dans l'éducation dans le contexte de la pandémie de covid-19 en Arménie a été menée et publiée à l'initiative du centre arménien d'information sur la mobilité et la reconnaissance académiques.

■ Un nouveau [rapport](#) sur l'intelligence artificielle et l'éducation appréhende cette question sous l'angle des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit et adresse des recommandations pour poursuivre les travaux dans ce domaine.

■ La [Recommandation CM/Rec\(2022\)1](#) sur l'importance de l'éducation plurilingue et interculturelle pour une culture de la démocratie traite de deux tendances inquiétantes observées dans les États membres : la prédominance de l'anglais aux dépens de l'apprentissage des autres langues et l'idée populiste selon laquelle la maîtrise des langues des minorités ou des langues des migrants nuit à la cohésion sociale. Deux webinaires sur ce thème ont été organisés par le [Centre européen des langues vivantes](#) (CELV) et ont attiré un peu moins de 2000 participants.

■ Des professionnels des langues de 29 États membres du Conseil de l'Europe ont participé à des [ateliers de formation](#) organisés par le [CELV](#) axés sur la mise en œuvre des principaux aspects de l'éducation plurilingue

et interculturelle et plus particulièrement, pour 15 d'entre eux, sur l'intégration des jeunes migrants dans des classes multilingues.

■ Un guide de référence pour l'alphabétisation et l'apprentissage d'une seconde langue par les migrants adultes a été publié (en anglais uniquement). Il s'appuie sur le volume complémentaire du Cadre européen commun de référence pour les langues pour favoriser la création d'environnements d'apprentissage de qualité pour les migrants non ou peu alphabétisés.

■ En Bosnie-Herzégovine, les autorités éducatives des 13 ministères de l'Éducation ont continué de renforcer leurs capacités et de développer leur compréhension des valeurs démocratiques et de la culture de la démocratie à l'école en élaborant conjointement le plan de mise en œuvre de la « Recommandation politique assortie d'une feuille de route pour l'amélioration de l'éducation inclusive » (adoptée par le Conseil des Ministres en septembre 2020).

■ Au Kosovo\*, des professionnels de l'éducation de services municipaux, d'écoles pilotes, de centres de ressources responsables de l'éducation des enfants handicapés ainsi que des inspecteurs du ministère de l'Éducation ont suivi une formation sur différentes thématiques en lien avec l'éducation inclusive.

■ L'Albanie, Andorre, la Croatie, l'Irlande, la Lettonie, la République de Moldova, la Pologne, le Portugal et la Serbie ont adhéré à l'initiative du Passeport européen des qualifications des réfugiés (EQPR) portant à 20 le nombre d'États membres participants. Dans le cadre d'un projet conjoint Union européenne-Conseil de l'Europe, l'Italie a lancé un projet visant à appliquer et à adapter la méthodologie de l'EQPR au niveau national et à mettre en place un mécanisme national de coordination pour la reconnaissance des qualifications des réfugiés; d'autres États membres se sont déclarés intéressés par une adaptation de la méthodologie de l'EQPR au niveau national.

■ L'Observatoire sur l'enseignement de l'histoire en Europe (OHE) a présenté son premier rapport thématique sur les pandémies et les catastrophes naturelles lors de sa conférence annuelle en décembre 2022. Ce rapport est le fruit de travaux approfondis menés dans ses 16 États membres. L'un de ses principaux constats est que, en dépit du peu d'attention qu'accordent les programmes d'enseignement aux pandémies et aux catastrophes naturelles, les enseignants traitent ces sujets, estimant qu'ils mettent en lumière les défis communs auxquels les élèves seront confrontés à l'avenir. La prise en compte des pandémies et des catastrophes naturelles dans les programmes d'enseignement nationaux pourrait être renforcée grâce à l'élaboration de stratégies pédagogiques plus efficaces, et ce afin de contribuer à former des citoyens du monde responsables. Ce rapport constitue la première étape vers l'élaboration du rapport général sur l'état de l'enseignement de l'histoire en Europe, pierre angulaire des travaux de l'Observatoire, qui sera présenté en 2023. En parallèle, le projet conjoint Union européenne-Conseil de l'Europe « Laboratoire transnational pour la coopération et l'enseignement de l'histoire » a été lancé pour soutenir les initiatives innovantes dans les pratiques pédagogiques, la recherche et les milieux universitaires dans le domaine de l'enseignement de l'histoire.

### L'éducation en période de crise

Le CDEDU a adopté une déclaration dans laquelle il exprime sa profonde préoccupation face à l'atteinte au droit fondamental à l'éducation qu'entraîne l'agression de l'Ukraine par la Fédération de Russie et appelle les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe à garantir l'accès des citoyens ukrainiens et des personnes déplacées/réfugiées à l'éducation, à la formation et à l'enseignement supérieur. Le CDEDU demande instamment que des mesures soient prises pour assurer la continuité de l'éducation pour les personnes déplacées/réfugiées, notamment en veillant à assurer l'intégration linguistique des enfants et des jeunes dans les systèmes éducatifs des pays d'accueil, en aidant les enseignants et les autres professionnels de l'éducation à intégrer les enfants réfugiés dans les classes et les écoles et en garantissant la reconnaissance des qualifications même en l'absence de tous les justificatifs attestant de ces dernières.

La question de la résilience des systèmes éducatifs en période de crise sera à l'ordre du jour de la prochaine session de la Conférence permanente des ministres de l'Éducation en 2023; des outils et des lignes directrices spécifiques visant à renforcer la résilience des systèmes éducatifs en période d'incertitude et de crise sont en outre en cours d'élaboration.

Le CELV a organisé un webinaire et créé un site web spécifique proposant des ressources dédiées aux réfugiés ukrainiens, notamment des enfants. En outre, le projet du Conseil de l'Europe sur l'intégration linguistique des migrants adultes fournit des orientations politiques et des ressources pédagogiques aux

autorités et aux éducateurs des États membres accueillant des réfugiés et d'autres migrants, adultes et enfants. [Deux ensembles d'outils](#) ont été élaborés pour aider les États membres à apporter un soutien linguistique aux réfugiés venus d'Ukraine.

Un groupe de travail sur les qualifications ukrainiennes a été créé dans le cadre du Passeport européen des qualifications des réfugiés pour suivre les évolutions récentes et analyser les répercussions de la guerre en Ukraine sur son secteur de l'éducation et aider les évaluateurs dans leur travail de reconnaissance des qualifications des réfugiés ukrainiens. Deux webinaires ont été organisés à l'intention des évaluateurs de qualifications des [réseaux ENIC et NARIC](#) (Réseau européen des centres d'information de la région Europe – Réseau des centres nationaux d'information sur la reconnaissance académique de diplômes de l'Union européenne) et des établissements d'enseignement supérieur sur l'évaluation des qualifications des réfugiés ukrainiens.

En République de Moldova, plus de 1000 enseignants d'éducation civique et d'histoire ont participé à une série d'ateliers en ligne sur les outils et les approches pédagogiques à utiliser pour aborder la question de la guerre en Ukraine en classe. Un module sur l'éducation interculturelle a été conçu et intégré aux programmes de formation continue des enseignants pour aider ces derniers à faciliter l'intégration des enfants réfugiés ukrainiens dans les écoles moldaves.

Un [site web](#) consacré à l'éducation en période de crise présente les outils mis à disposition par le Conseil de l'Europe pour faciliter l'intégration des migrants et des réfugiés par l'apprentissage des langues, la reconnaissance des qualifications ou la formation, ainsi que les initiatives mises en œuvre par les différents États membres du Conseil de l'Europe dans le domaine de l'éducation.

## JEUNESSE POUR LA DÉMOCRATIE

■ Les jeunes ont été touchés de manière disproportionnée par la pandémie de covid-19<sup>589</sup>. Elle a occasionné pour nombre d'entre eux un déficit éducatif et des pertes économiques ainsi que des problèmes de santé mentale. Les réponses politiques apportées par les États membres semblent cependant insuffisantes pour effacer totalement les « [stigmates de la pandémie](#)<sup>590</sup> ».

■ Les jeunes s'intéressent aux questions politiques et l'expriment de diverses manières<sup>591</sup> ; outre les modes traditionnels de participation, comme voter ou se présenter à une élection<sup>592</sup>, ils se tournent de plus en plus vers d'autres formes d'engagement<sup>593</sup>. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a été le premier à encourager la participation des jeunes au niveau local et régional. Son initiative « Rajeunir la politique » a fait de lui la première assemblée politique paneuropéenne à faire directement participer les délégués jeunes à ses travaux. Les délégués jeunes font partie des délégations nationales et mettent sur pied leurs propres projets pendant la session pour encourager la participation des jeunes à la vie politique locale et régionale. Le Congrès organise également la Semaine européenne de la démocratie locale qui réunit des citoyens et des collectivités locales pour débattre des questions d'actualité les plus urgentes et célébrer la démocratie dans leurs communautés. Ces événements s'attachent également à promouvoir la participation des jeunes à la vie politique locale et régionale.

■ La participation à la prise de décisions et à l'élaboration des politiques, et plus généralement aux processus de gouvernance, dépend en grande partie du contexte politique, social et économique des États membres. Les politiques publiques, les cadres administratifs et les ressources (médias et réseaux) sont des aspects essentiels. Les politiques et les mesures sélectives et répressives entravent le travail de la société civile de la jeunesse.

■ [La Recommandation CM/Rec\(2022\)6](#), adoptée par le Comité des Ministres le 17 mars 2022, encourage les États membres à promouvoir et à appliquer un vaste ensemble de mesures visant à identifier et à écarter les menaces qui pèsent sur la société civile de la jeunesse, et à faire en sorte que tous les jeunes et la société civile de la jeunesse puissent effectivement participer aux processus politiques démocratiques.

589. Forum européen de la jeunesse, « Beyond Lockdown : the 'pandemic scar' on young people », juin 2021 ; [Instruments juridiques de l'OCDE](#).

590. Commission européenne, « Évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe en 2022 », juin 2022.

591. Forum européen de la jeunesse, « Safeguarding civic space for young people in Europe » Report, 4 mai 2022.

592. [Appel à l'action, Semaine d'action de la jeunesse, campagne du Conseil de l'Europe Démocratie ici / Démocratie maintenant](#), juin 2021.

593. *Ibid.*

■ Le secteur jeunesse du Conseil de l'Europe a célébré son 50<sup>e</sup> anniversaire en 2022. Son système de cogestion, au sein duquel les jeunes participent, sur un pied d'égalité avec les représentants gouvernementaux, aux décisions relatives aux priorités, au budget et au programme du secteur jeunesse, reste une référence au niveau international et pour les États membres. La coplanification et la participation au niveau local séduisent de plus en plus et suscitent un intérêt grandissant au niveau européen, certains États membres offrant à ce titre des exemples intéressants (Suède, Arménie et Malte<sup>594</sup>).

■ Le travail de jeunesse s'est adapté à la transformation numérique et a fait face aux défis posés par la pandémie de covid-19 et la crise des réfugiés en Europe. Toutefois, plusieurs obstacles l'empêchent encore de se développer pleinement en Europe. L'examen de la mise en œuvre de la Recommandation [CM/Rec \(2017\)4 du Conseil de l'Europe](#) relative au travail de jeunesse a débuté et vise à soutenir les États membres dans leurs efforts destinés à améliorer leurs politiques et leurs pratiques dans ce domaine.

## Critères de mesure

- ▶ Les jeunes et toute forme de société civile de la jeunesse peuvent s'appuyer sur des cadres législatifs et politiques, des mécanismes et des ressources (notamment des centres de jeunesse) pour exercer pleinement l'ensemble de leurs droits et libertés.
- ▶ Les jeunes et leurs représentants/organisations participent effectivement (ce qui signifie qu'ils sont entendus et peuvent apporter leur contribution) aux processus d'élaboration des politiques, de prise de décision et de gouvernance qui les concernent.
- ▶ La transition des jeunes vers l'autonomie de même que leur citoyenneté démocratique sont renforcées par le travail de jeunesse ; l'éducation/l'apprentissage non formels ainsi que l'inclusion sociale sont favorisés.
- ▶ Le travail de jeunesse est reconnu et ancré dans les politiques de jeunesse et doté de moyens suffisants. Les responsables des jeunes, qu'ils soient bénévoles ou rémunérés, bénéficient d'une éducation et d'une formation appropriées.

## Constatations

### Rapport du Forum européen de la jeunesse sur les « stigmates de la pandémie » pour les jeunes<sup>595</sup>

Les études montrent que la pandémie a occasionné d'importantes pertes d'emplois et de revenus chez les jeunes travailleurs, liées au chômage et à la réduction du temps de travail. Les élèves ont quant à eux subi un net déficit d'apprentissage et l'enseignement à distance s'est révélé de qualité variable. Près des deux tiers des jeunes en Europe souffriraient désormais de dépression ou de troubles anxieux. Les jeunes issus de milieux marginalisés sont plus durement touchés dans quasiment tous les domaines. Autre fait inquiétant, près de la moitié des jeunes (49 %) sans emploi et ne suivant ni études ni formation ont déclaré ne pas avoir connaissance des services mis à disposition par les pouvoirs publics pour les aider à trouver un emploi.

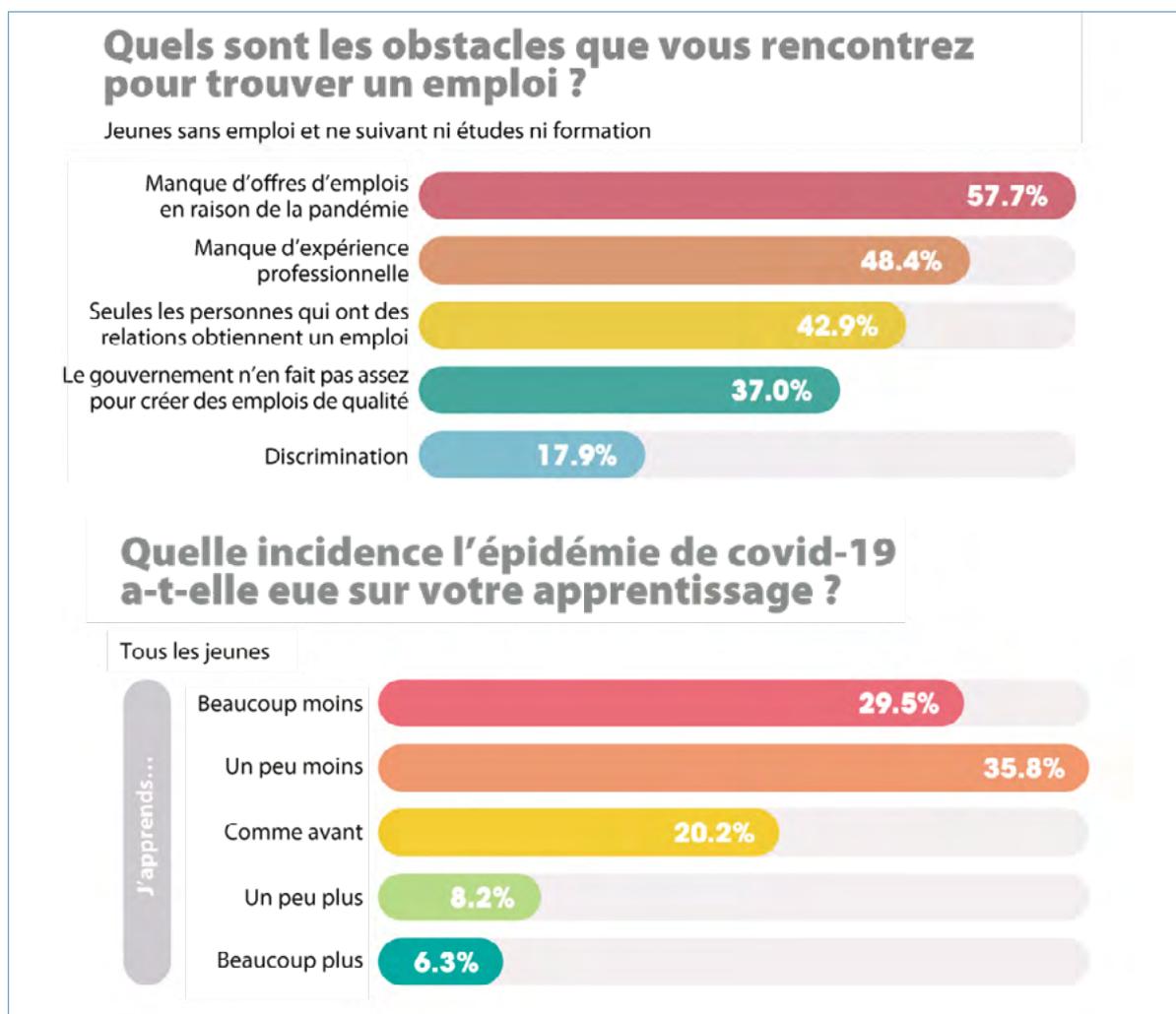
Afin d'atténuer les effets à long terme de la pandémie de covid-19 sur les jeunes, des mesures politiques fortes en faveur de ces derniers sont nécessaires ; elles pourraient notamment prendre la forme de plans globaux et inclusifs de relance post-pandémie, qui intégreraient une forte dimension transversale afin de compenser les pertes subies par les jeunes en termes de revenu, d'éducation, d'emploi et de possibilités de loisirs, de traiter leurs problèmes de santé mentale et de favoriser leur inclusion sociale et économique à long terme.

594. *Il était temps ! Manuel de référence pour la politique de jeunesse - Une perspective européenne*, Partenariat entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe dans le domaine de la jeunesse, 2021 p. 109.

595. Forum européen de la jeunesse, « *Beyond Lockdown: the 'pandemic scar' on young people* », juin 2021.

■ L'accès des jeunes aux structures politiques reste difficile, de même que leur participation effective au processus politique. Ils font parfois le choix de ne pas voter, car ils ont l'impression d'être invisibles aux yeux du système et ont le sentiment que les questions qui les concernent ne constituent que des priorités de second rang<sup>596</sup>.

■ Les formes non conventionnelles de participation politique – qu'il s'agisse de la signature de pétitions, du bénévolat dans une ONG ou encore de la participation à une manifestation – deviennent des moyens d'expression politique et d'appel au changement social de plus en plus acceptés. Ce type d'engagement est souvent rattaché à une cause (par exemple le changement climatique, la justice raciale, l'égalité entre les femmes et les hommes) et de courte durée.



Source: Forum européen de la jeunesse

■ Les travaux de recherche confirment que les organisations et les programmes de jeunesse sont des instruments essentiels pour favoriser la participation des jeunes en cela qu'ils leur permettent de promouvoir et d'exercer leurs droits démocratiques et sociaux; les encouragent à participer à tous les niveaux de la vie sociale et politique locale; leur offrent la possibilité de s'épanouir sur le plan personnel et de se développer socialement par le biais d'activités de loisirs, du bénévolat et de l'apprentissage non formel et informel. Les mouvements de jeunes ont aujourd'hui une dimension de plus en plus transnationale, notamment en ce qui concerne les enjeux d'envergure mondiale, tels que le changement climatique<sup>597</sup>.

596. *Meaningful youth participation in Europe: concepts, patterns and policy implications*, étude, Partenariat entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe dans le domaine de la jeunesse, 2021 (en anglais uniquement).

597. *Ibid.*

■ Toutefois, le rétrécissement de l'espace civique des jeunes, dont ont déjà fait état les précédents rapports, est une tendance qui s'est poursuivie et qui s'est exacerbée pendant la pandémie de covid-19 : moins de 20 % des organisations de jeunesse considèrent qu'elles ont pu participer pleinement aux processus décisionnels pendant la pandémie (contre 38 % avant la pandémie), et près de 30 % ont rencontré des difficultés importantes pour participer (contre 11 % avant la pandémie). Moins de 30 % des jeunes militants ne craignent pas de subir des représailles pour s'être exprimés publiquement<sup>598</sup>.

■ La surveillance des organisations de jeunesse de la société civile, les difficultés d'accès aux financements nationaux et internationaux, l'affectation de fonds aux seules organisations qui soutiennent le programme et les priorités du gouvernement, l'incrimination du militantisme des jeunes, l'imposition de restrictions et de limitations telles que des procédures d'enregistrement très contraignantes, ainsi que les limites à la liberté d'expression, d'association et de réunion, sont des phénomènes qui ont été observés partout en Europe.

■ L'existence d'un réseau de la société civile a été essentielle pour apporter un soutien en temps de crise, notamment pendant la pandémie de covid-19 et aux jeunes fuyant la guerre en Ukraine. Cependant, les politiques de financement reposent sur des projets et mettent en péril l'existence même d'une société civile de la jeunesse fragilisée, le financement structurel étant extrêmement limité.

■ Le travail de jeunesse favorise le développement de compétences pour une citoyenneté démocratique et s'adresse notamment aux jeunes les plus vulnérables. Il contribue au renforcement de la participation démocratique et de l'inclusion sociale. Toutefois, le manque de réglementation, la réduction des services de protection sociale, le fait que des organisations de la société civile soient devenues des prestataires de services et la diminution drastique des ressources allouées au travail de jeunesse ont entraîné une baisse de la qualité des services, voire la disparition de ces derniers.

■ La pandémie de covid-19 a exacerbé cette situation : l'instabilité financière a poussé des travailleurs de jeunesse qualifiés à quitter le secteur et, faute de moyens et de compétences numériques, les professionnels du travail de jeunesse auraient rencontré de grandes difficultés à transférer leurs activités dans des environnements en ligne<sup>599</sup>.

■ Le travail de jeunesse européen est face à un défi majeur qui est de promouvoir, garantir et maintenir une base de ressources adéquate (ou suffisante) pour exercer ses activités, ainsi qu'un engagement politique accru en faveur de l'éducation et de la formation dans le domaine du travail de la jeunesse. La majeure partie du travail de jeunesse étant encore largement assurée par des bénévoles, la reconnaissance et la professionnalisation du travail de jeunesse restent également des questions prioritaires<sup>600</sup>.

■ Il importe de renforcer encore l'ECD/EDH<sup>601</sup>. Les efforts doivent porter en priorité sur la participation des ONG à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques en la matière ainsi que sur l'amélioration des financements de manière à favoriser une meilleure application de la [Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme](#). Les synergies entre l'éducation formelle et non formelle et entre les secteurs de l'éducation et de la jeunesse doivent être renforcées. Le manque de possibilités de formation pour les éducateurs et les travailleurs de jeunesse demeure un problème fondamental pour la mise en œuvre de l'ECD/EDH.

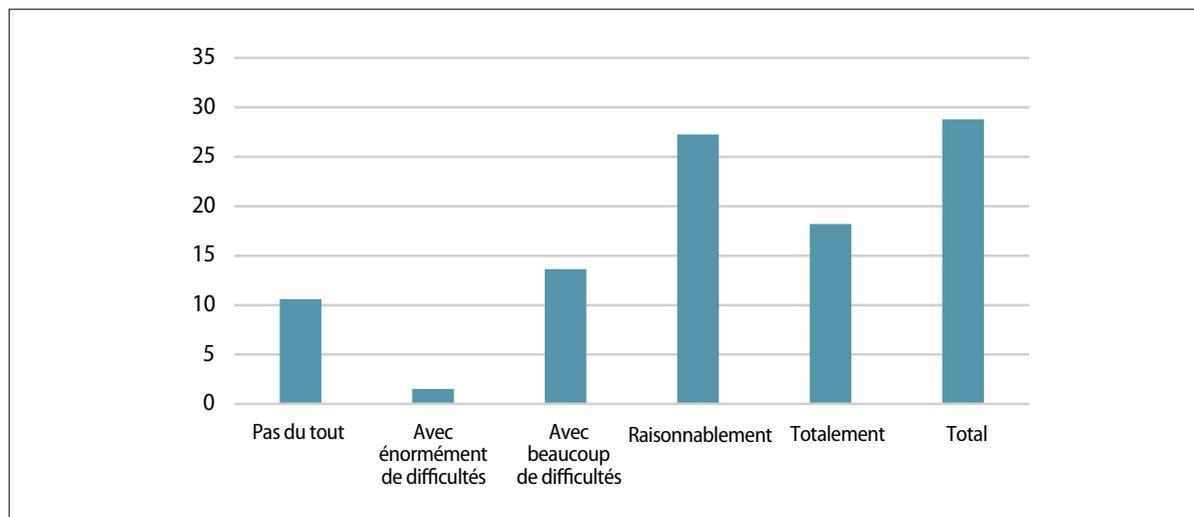
598. Covid-19 impact on youth participation and youth spaces, Partenariat entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe dans le domaine de la jeunesse, novembre 2022 (en anglais uniquement).

599. Covid-19 Knowledge Hub, Partenariat entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe dans le domaine de la jeunesse.

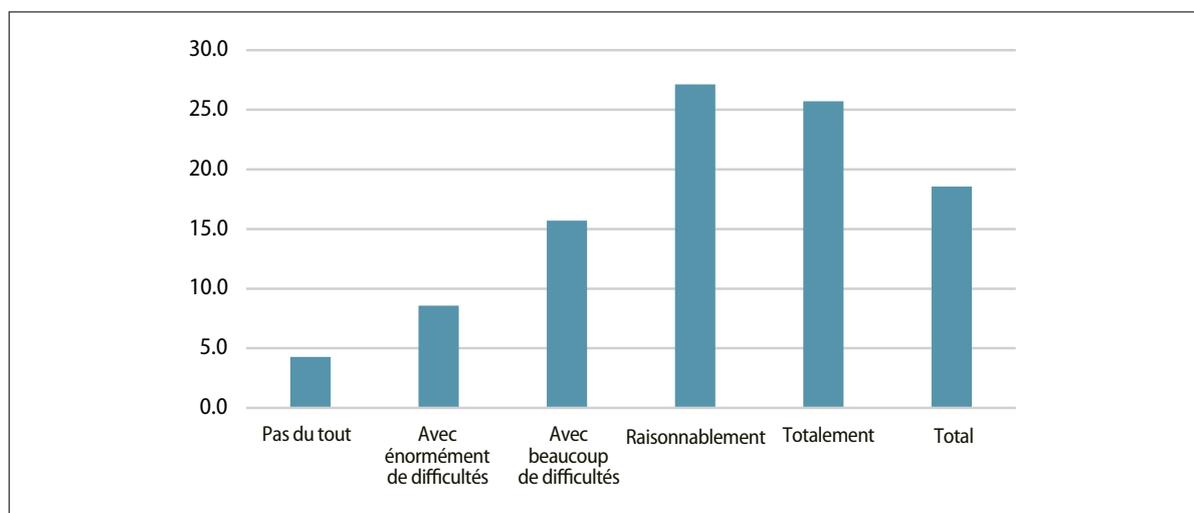
600. Cornerstone challenges for European Youth Work and Youth Work in Europe – Making the connections and bridging the gaps – Howard Williamson, août 2020 (en anglais uniquement).

601. Conclusions de l'examen de la Charte sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme, [CM/Rec(2010)7], Conseil de l'Europe, septembre 2022.

■ Lorsque vous pensez à la période qui s'est écoulée depuis le début de la pandémie de covid-19, dans quelle mesure votre organisation et ses membres ont-ils pu mener librement des activités militantes sans craindre de représailles?<sup>602</sup>



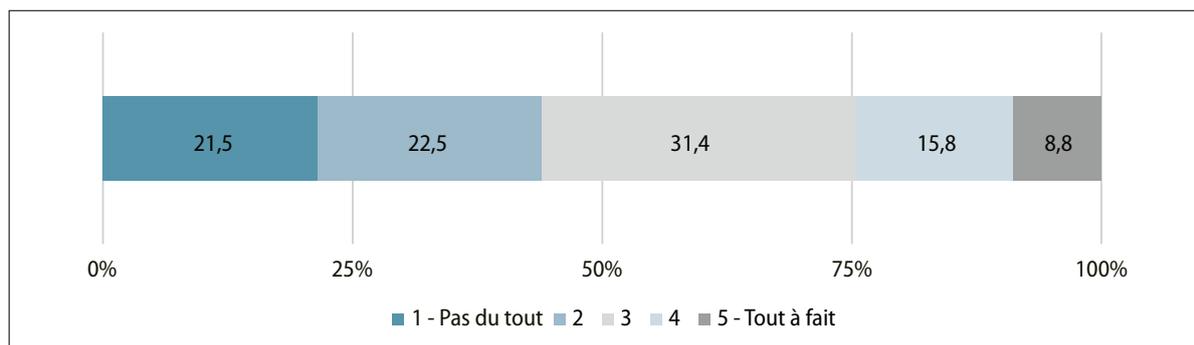
■ Lorsque vous pensez à la période qui s'est écoulée depuis le début de la pandémie de covid-19, dans quelle mesure votre organisation et ses membres ont-ils pu participer aux processus de délibération et de prise de décision sur les questions les concernant (par exemple par le biais de consultations publiques, de comités mixtes, de processus participatifs de planification ou d'élaboration des politiques, etc.)?



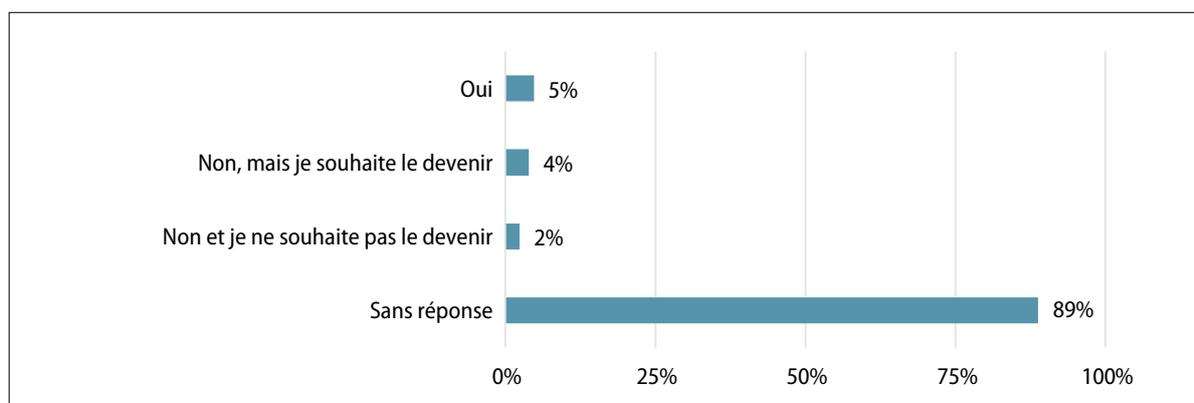
Source : Partenariat entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe dans le domaine de la jeunesse, « Covid-19 impact on youth participation and youth spaces », par Tomaž Deželan.

602. [Enquête](#) réalisée sur la base de 109 réponses obtenues auprès d'organisations de jeunesse de toute l'Europe, représentatives des jeunes âgés de 16 à 30-35 ans. L'échantillon des répondants comprenait des organisations de jeunesse impliquées sur les plans politique et social, indépendamment de leur statut juridique, appartenant aux principales organisations faitières européennes et nationales du secteur de la jeunesse (en anglais uniquement).

Diriez-vous que le système politique en [pays] permet à des personnes comme vous d'avoir leur mot à dire sur ce que fait le gouvernement?<sup>603</sup>



Êtes-vous membre d'un parti politique?



Source : Étude sur les nouvelles formes de participation politique des jeunes – mars 2023. Enquête menée auprès de 3220 jeunes âgés de 15 à 35 ans.

### Une gouvernance participative pour une approche globale de la protection, de la promotion et de la gestion de la diversité naturelle, paysagère et culturelle

La lutte contre la dégradation de l'environnement et le changement climatique est la 10<sup>e</sup> grande priorité stratégique du [Cadre stratégique du Conseil de l'Europe pour la période 2022-2025](#).

Face aux défis qui pèsent sur l'environnement, il est urgent d'adopter de nouvelles politiques efficaces de gestion et de conservation des paysages et de la biodiversité. Le Service de la culture, de la nature et du patrimoine prend des mesures pour promouvoir ses conventions, son programme d'activités et ses politiques aux niveaux national, régional et local. Le Comité directeur de la culture, du patrimoine et du paysage a élaboré une première mouture des lignes directrices pour une gestion intégrée de la culture, de la nature et du paysage en novembre 2022; celles-ci appellent à une approche globale de l'élaboration des politiques, de la gestion, de la recherche et de la pratique et soulignent l'importance d'accorder une place centrale à l'environnement, au paysage et au patrimoine culturel et à la lutte contre les inégalités sociales et économiques.

La [Convention européenne du paysage](#) du Conseil de l'Europe offre un cadre idéal pour examiner les pratiques nouvelles ou existantes en faveur d'une gestion intégrée de la culture, de la nature et du paysage et identifier les activités de coopération innovantes. Les recommandations sur le paysage et la responsabilité des acteurs pour un développement durable et harmonieux et sur l'urbanisme et le paysage ont été adoptées et un rapport «Paysages urbains et changement climatique: la contribution des architectes paysagistes à l'amélioration de la qualité de vie» a été élaboré. Le prix du paysage a

603. Yurttagüler, L. and Pultar, E. (2023), "New forms of youth political participation", [enquête statistique](#), Partenariat entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe dans le domaine de la jeunesse.

donné lieu à la présentation de bonnes pratiques visant à promouvoir la dimension paysagère des droits humains et de la démocratie et à améliorer les conditions de vie des populations.

La [Convention de Berne](#) a pour objet d'assurer la conservation de la flore et de la faune sauvages et de leurs habitats. En protégeant le patrimoine naturel, elle préserve les droits fondamentaux de la personne, dont les droits à la vie, à la santé, à l'alimentation, à des moyens de subsistance, à l'eau, au logement et à la culture. En mobilisant de nombreux secteurs de la société dans la sauvegarde de la nature, elle renforce également la participation démocratique. [Un plan stratégique pour la Convention de Berne](#) à l'horizon 2030 est en cours d'élaboration et vise à répondre aux nouveaux défis qui pèsent de plus en plus sur l'environnement. Le Comité permanent a adopté une Vision pour la Convention de Berne, incarnée dans le slogan « Une nature saine pour des populations saines, selon laquelle « d'ici à 2030, le déclin de la biodiversité est enrayé, ce qui permet le rétablissement de la vie sauvage et des habitats, améliore la vie des êtres humains et contribue à la santé de la planète ». Les zones protégées ont été étendues pour assurer la survie à long terme des espèces et de leurs habitats grâce à la désignation de nouveaux sites en Islande et au Liechtenstein. Dans le souci d'améliorer l'accès aux informations et la prise de décision, le tableau de bord des dossiers, qui contient des informations sur plus de 200 dossiers, a été créé.

L'[Accord EUR-OPA Risques majeurs](#) vise à renforcer la prévention et la protection des populations face aux catastrophes naturelles et technologiques de grande envergure, à mettre au point des actions de prévention et de préparation en cas d'épidémie et à promouvoir des projets faisant appel à des solutions fondées sur la nature pour réduire les risques de catastrophe. Davantage d'actions transversales sont nécessaires au sein du Service de la culture, de la nature et du patrimoine pour sensibiliser le public aux risques majeurs, développer une culture de la prévention des risques et de la préparation aux catastrophes et protéger les êtres humains et leurs moyens de subsistance. En novembre 2021, l'Accord EUR-OPA Risques majeurs a élaboré des [recommandations](#) traitant des besoins spécifiques des personnes appartenant aux groupes les plus vulnérables en période de pandémie. Ces recommandations sont utiles pour affiner les stratégies et les politiques afin qu'elles offrent une meilleure protection en cas de pandémie aux personnes handicapées ainsi qu'aux migrants, aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. Les [Olympiades BeSafeNet](#), gérées par le Centre européen pour la sensibilisation aux catastrophes à Chypre avec le soutien de l'Accord EUR-OPA Risques majeurs, restent très populaires auprès des lycéens. Elles visent à mieux faire connaître aux jeunes la nature, les causes et les conséquences des catastrophes naturelles et technologiques et à promouvoir chez eux une culture globale des risques. De nombreux projets mis en œuvre en 2021 et 2022 au sein du réseau des centres de recherche spécialisés d'EUR-OPA, subventionnés par l'Accord EUR-OPA Risques majeurs, portaient sur des questions relatives aux risques accrus par le changement climatique (incendies, sécheresses, érosion côtière, glissements de terrain et inondations).

## CULTURE ET PATRIMOINE CULTUREL POUR LA DÉMOCRATIE

■ La culture et le patrimoine sont de puissants vecteurs de participation démocratique. Ce sont des outils de dialogue, d'apprentissage et d'expression qui favorisent par ailleurs une identité et une unité européennes fondées sur des valeurs démocratiques. Ils sont porteurs de créativité et d'innovation, qui sont nécessaires au développement d'une société ouverte, tolérante et prospère. La liberté d'expression culturelle est indispensable à la créativité et à une vie culturelle florissante.

■ Il est nécessaire de mettre en place des politiques énergiques en matière de culture et de patrimoine culturel garantissant l'égal accès des citoyens à un large éventail de possibilités culturelles et à la prise de décisions dans ce domaine. Il importe par ailleurs de renouveler constamment ces politiques afin d'exploiter pleinement leur potentiel en tant que ressources stratégiques pour amener les évolutions qui permettront de relever les défis qui se posent aujourd'hui dans le monde.

■ De nouveaux dispositifs de soutien financier public paneuropéen pour le cinéma et la télévision doivent être créés en complément des travaux d'Eurimages et des projets visant à promouvoir la diversité et le pluralisme dans le secteur audiovisuel en Europe. Il est également essentiel de sensibiliser le public aux préoccupations des artistes et des professionnels de la culture et de favoriser l'échange d'informations.

■ Le [Manifeste sur la liberté d'expression dans le domaine des arts et de la culture à l'ère numérique](#), l'exposition numérique « [Libre de créer – Créer pour être libre](#) » ainsi qu'un [rapport](#) sur la liberté artistique en Europe ont contribué à dynamiser le processus démocratique.

## Critères de mesure

---

- ▶ Des politiques et stratégies innovantes et intégrées sont mises en avant pour favoriser une nouvelle approche de la culture, du patrimoine culturel et de l'environnement en tant que ressources stratégiques, pour encourager les pratiques participatives dans les États membres et pour prévenir les risques dans la gestion quotidienne du patrimoine culturel et les infractions visant des biens culturels.
- ▶ Des politiques sont mises en place pour promouvoir un environnement culturel dynamique ainsi que la diversité des voix et le pluralisme dans les secteurs de la culture et de la création, en particulier l'audiovisuel.
- ▶ Les États membres garantissent et promeuvent la liberté d'expression des arts et de la culture au moyen d'actions spécifiques de sensibilisation, de politiques et de mécanismes de plainte ainsi que d'initiatives de soutien.

## Constatations

---

■ Selon les analyses menées en 2020 par le Cadre d'indicateurs sur la culture et la démocratie<sup>604</sup>, la société serait plus ouverte, tolérante et prospère dès lors que la population a accès à un large éventail d'activités culturelles et que les taux de participation à ces activités sont élevés.

■ La [Conférence du Conseil de l'Europe des ministres de la Culture](#) (Strasbourg, 1<sup>er</sup> avril 2022) a souligné l'importance de relever les défis que posent les technologies numériques, et de tirer parti des possibilités qu'elles offrent, pour les politiques culturelles européennes, les normes relatives au patrimoine culturel et le secteur audiovisuel. Elle a en outre condamné l'agression de l'Ukraine par la Fédération de Russie, s'engageant à soutenir l'Ukraine par le biais d'activités et de programmes de coopération culturelle.

■ Il est essentiel de garantir la gouvernance démocratique du secteur, notamment la participation des citoyens à la prise de décisions. La Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société ([Convention de Faro, STCE n° 199](#)) et la [Stratégie pour le patrimoine culturel en Europe au XXI<sup>e</sup> siècle](#) permettent aux États membres de mettre en œuvre des politiques et des pratiques démocratiques et novatrices en matière de patrimoine, associant directement la société civile et les communautés patrimoniales aux actions menées. En 2022, quelque 28 États membres avaient signé la Convention de Faro et 23 l'avaient ratifiée. Le Comité des Ministres a adopté une recommandation sur la Stratégie pour le patrimoine culturel en Europe et 40 États membres ont fait part de centaines d'exemples de bonnes pratiques. Une formation en ligne, un jeu de rôle en ligne et deux nouvelles publications sur la convention illustrent la manière dont les politiques en faveur du patrimoine peuvent résoudre les questions de société.

■ Le 1<sup>er</sup> avril 2022, la [Convention du Conseil de l'Europe sur les infractions visant des biens culturels](#) (STE n° 119), ratifiée le même jour par l'Italie, est entrée en vigueur. Des efforts accrus sont déployés pour promouvoir la convention – la première convention internationale à incriminer les infractions visant des biens culturels – auprès des États membres. Un guide, expliquant le fonctionnement de la convention et les modalités pour y adhérer, a été publié en 2022.

■ La [Recommandation du Comité des Ministres sur la promotion de la prévention continue des risques dans la gestion quotidienne du patrimoine culturel : coopération avec les États, les spécialistes et les citoyens](#), adoptée en 2020, encourage une culture de l'anticipation qui met l'accent sur le principe de précaution, l'allocation régulière de ressources, la formation, le renforcement des capacités et le transfert international de connaissances dans les États membres.

■ Le 13 février 2019, le Comité des Ministres a adopté une [déclaration sur les capacités de manipulation des processus algorithmiques](#) dans laquelle il dit craindre que les individus ne soient pas en mesure de se forger une opinion et de prendre des décisions indépendamment des systèmes automatisés. Une [étude](#) réalisée la même année à la demande d'Eurimages<sup>605</sup> fait ressortir que les fournisseurs de services de médias audiovisuels à la demande utilisent des algorithmes de prédiction pour proposer des contenus à leurs utilisateurs et, par extension, pour décider des contenus audiovisuels qui seront commandés ou achetés. La pandémie de covid-19 a renforcé la position dominante des fournisseurs de services de médias audiovisuels d'envergure mondiale au sein du paysage audiovisuel européen, au détriment des fournisseurs de médias traditionnels, encadrés par une réglementation. Cette évolution a une incidence non seulement sur l'indépendance des

---

604. Le [Cadre d'indicateurs sur la culture et la démocratie](#) a été créé en 2014 pour le Conseil de l'Europe par la Hertie School of Governance. Depuis 2018, le projet est supervisé par l'université des sciences administratives de Speyer.

605. Baujard T. *et al.* (2019) «Entering the new paradigm of Artificial Intelligence and Series: Executive Summary», Strasbourg, [étude](#) commandée par le Conseil de l'Europe et Eurimages.

producteurs de contenus, mais aussi sur leur capacité à conserver le contrôle créatif et les droits de propriété sur les contenus culturels qu'ils ont développés, lorsqu'ils négocient avec les sociétés de radiodiffusion et les fournisseurs de services à la demande. Une conférence<sup>606</sup> sur ce thème a conclu que ce déséquilibre, conjugué à l'utilisation d'algorithmes de prédiction, représente un défi majeur pour la liberté de création artistique, le pluralisme et la diversité culturelle.

■ Quand la démocratie est sous pression, le rôle essentiel de l'art et de la culture en tant que puissants vecteurs d'un dialogue constructif dans des sociétés démocratiques et ouvertes apparaît plus évident que jamais. Le droit à la liberté d'expression artistique en est un facteur déterminant : il garantit le pluralisme et assure la vitalité du processus démocratique<sup>607</sup>. En 2016, le Sénat français, dans le cadre de ses travaux préparatoires visant à modifier la législation en vigueur, a publié une liste de 22 États où ce droit est inscrit dans la Constitution. Dans certains d'entre eux, ce droit n'est pas suffisamment protégé, au point qu'il y est souvent porté atteinte, ce qui témoigne du décalage entre le discours et la pratique. À l'inverse, dans d'autres, la liberté d'expression des artistes est bien protégée, bien que ceux-ci ne soient pas expressément mentionnés dans le cadre constitutionnel ou juridique<sup>608</sup>.

■ Lorsque le Conseil de l'Europe a publié, fin 2019, son manifeste sur la liberté d'expression dans le domaine des arts et de la culture à l'ère numérique, Freemuse, l'organisation qui surveille les atteintes à la liberté d'expression artistique, a publié un rapport indiquant que, au cours de la période 2018-2019, quelque 380 cas de violations de la liberté d'expression artistique avaient été observés dans 28 pays européens ; parmi les artistes concernés, 31 avaient été emprisonnés, 50 placés en détention dans l'attente de leur procès, 21 étaient en cours de jugement tandis que d'autres avaient fait l'objet de harcèlement, de mesures de censure ou d'une interdiction de voyager<sup>609</sup>. Dans son rapport 2021, Freemuse recense 402 attaques visant les secteurs des arts et de la culture dans 28 pays d'Europe, soit 32 % du total des violations observées dans le monde.

■ Le cadre permettant d'assurer le suivi et de rendre compte de l'état de la liberté artistique n'est pas encore bien établi et le traitement de cette question n'est pas systématique, en particulier dans les États autoritaires où la liberté d'expression n'existe pas. Si les agressions physiques, les actions en justice et les incarcérations sont généralement dûment signalées, les menaces pesant sur la liberté artistique passent souvent inaperçues et sont difficiles à mesurer. Dans certains cas, bien qu'aucune interdiction directe ne s'applique, les artistes développent un réflexe d'autocensure par crainte de perdre des subventions, des nominations pour des prix ou l'accès à des lieux de représentation<sup>610</sup>.

■ Il est donc nécessaire d'agir pour créer une plateforme européenne inspirée de la Plateforme du Conseil de l'Europe visant à renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, afin d'encadrer les questions relatives à la liberté artistique et d'accompagner les gouvernements dans ce domaine, tout en mettant à disposition des ressources en matière de communication, de mise en réseau et d'information. Il est également souhaitable de former les avocats spécialistes des droits humains, les procureurs et les juges afin qu'ils puissent engager des poursuites.

606. « Préserver la production indépendante, la diversité et le pluralisme des séries télévisées en Europe : la coopération internationale peut-elle faire partie de la solution? », conférence tenue les 30 septembre et 1<sup>er</sup> octobre 2021 à Budapest. Prenant acte du travail de fond effectué au cours de cette conférence et des étapes à venir lors des prochaines présidences du Comité des Ministres, les autorités hongroises ont nommé cette initiative « Le processus de Budapest relatif aux séries télévisées ».

607. [Manifeste sur la liberté d'expression dans le domaine des arts et de la culture à l'ère numérique](#), 10 juin 2020.

608. « En effet, qu'un État ait inscrit ou non la protection de la liberté artistique dans sa Constitution (si n'est pas le cas, il devrait veiller à le faire), les questions auxquelles il doit répondre pour garantir la liberté de création artistique sont celles qui figurent dans le questionnaire de l'UNESCO destiné à ses États membres afin qu'ils rendent compte, dans le cadre de l'examen périodique trimestriel, de la mise en œuvre de la Convention de 2005 sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles :

- 1) Existe-t-il une politique officielle en matière de protection de la liberté artistique ?
- 2) Quels sont les obstacles qui entravent le plein exercice de la liberté de création artistique ?
- 3) Des organismes assurant le suivi des violations et pouvant être saisis d'une plainte sont-ils établis dans le pays ?
- 4) Quels sont les mécanismes juridiques ou autres auxquels une plainte peut être adressée ?
- 5) La prise de décision dans l'attribution de financements publics est-elle transparente et libre de toute influence politique ?
- 6) Existe-t-il des initiatives destinées à protéger les artistes en danger (refuges, orientations en matière de sécurité)? »

(Source : *Free to Create : artistic freedom in Europe* (2022), Conseil de l'Europe, Strasbourg.)

609. Freemuse (2019), *Security, creativity, tolerance and their co-existence : the new European agenda on freedom of artistic expression*. Freemuse, Copenhagen, *The new European agenda on freedom of artistic expression*, consulté le 30 septembre 2022.

610. [Whyatt S. \(2023\), rapport sur la liberté d'expression artistique \*Free to Create : artistic freedom in Europe\*](#) (en anglais uniquement), Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, mars 2023.

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

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits humains du continent. Il comprend 46 États membres, dont l'ensemble des 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 humains, 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.