

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

Un renouveau démocratique pour l'Europe



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

2021

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

Un renouveau démocratique
pour l'Europe

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

2021

Édition anglaise :

*State of democracy,
human rights and the rule of law –
A democratic renewal for Europe*

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).

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

Photos : Shutterstock et Conseil
de l'Europe

Éditions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
www.coe.int

© Conseil de l'Europe, mai 2021
Imprimé dans les ateliers
du Conseil de l'Europe

Table des matières

PRÉFACE DE LA SECRÉTAIRE GÉNÉRALE DU CONSEIL DE L'EUROPE	5
PRINCIPALES CONSTATATIONS DU RAPPORT	6
POUR LA LECTURE DU RAPPORT	11
PARTIE I – LES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES	13
CHAPITRE 1 – EFFICACITÉ, IMPARTIALITÉ ET INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE	15
Introduction	15
Indépendance de la justice	17
Responsabilité de la justice	26
Efficacité des systèmes judiciaires	32
CHAPITRE 2 – LIBERTÉ D'EXPRESSION	37
Introduction	37
Garanties juridiques pour la liberté d'expression	39
Protection des journalistes et des autres personnes qui s'expriment	41
Un environnement médiatique indépendant et pluraliste	44
Fiabilité et confiance dans l'information	46
CHAPITRE 3 – LIBERTÉ DE RÉUNION ET LIBERTÉ D'ASSOCIATION	51
Introduction	51
Liberté de réunion	52
Liberté d'association	58
CHAPITRE 4 – INSTITUTIONS POLITIQUES	65
Introduction	65
Fonctionnement des institutions démocratiques	66
Démocratie locale et régionale	69
Bonne gouvernance à tous les niveaux territoriaux	70
Élections libres et équitables	74
CHAPITRE 5 – INTÉGRITÉ DES INSTITUTIONS	79
Introduction	79
Cadres d'intégrité institutionnels	80
Normes de conduite applicables aux agents publics	84
Intégrité, efficacité et impact des mécanismes de responsabilisation et d'exécution	88
Mécanismes de répression en matière pénale et non pénale	95
PART II – ENVIRONNEMENT DÉMOCRATIQUE	101
CHAPITRE 6 – DIGNITÉ HUMAINE	103
Introduction	103
Lutte contre la traite des êtres humains	104
Promouvoir et protéger les droits des femmes	107
Droits fondamentaux et dignité de l'enfant	111
Droits sociaux	117
Conditions de détention humaines	123
CHAPITRE 7 – ANTI-DISCRIMINATION, DIVERSITÉ ET INCLUSION	127
Introduction	127
Lutte contre la discrimination	128
Diversité et inclusion	136
CHAPITRE 8 – LA PARTICIPATION DÉMOCRATIQUE	149
Introduction	149
Éducation à la démocratie	150
Jeunesse pour la démocratie	154
Culture et patrimoine culturel	156



Marija Pejčinović Burić
Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe

PRÉFACE DE LA SECRÉTAIRE GÉNÉRALE

La situation dans laquelle la pandémie de covid-19 place nos gouvernements et nos sociétés depuis 2020 est sans égale depuis la création du Conseil de l'Europe. À l'heure où j'écris ces lignes, elle a malheureusement déjà coûté la vie à plusieurs millions de personnes. Beaucoup plus nombreux encore sont ceux qui ont perdu leur emploi, et les diverses mesures de confinement et autres restrictions physiques ont imposé des changements considérables dans notre manière de vivre, de travailler et de communiquer.

■ Mon rapport annuel de l'an dernier, *Le multilatéralisme en 2020*, expliquait comment le Conseil de l'Europe avait réagi sans tarder en ajustant ses méthodes de travail et ses activités, et en apportant aux États membres le soutien dont ils avaient besoin pour faire face à la crise de santé publique d'une manière qui soit à la fois efficace et compatible avec nos normes communes de protection des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit.

■ Presque un an plus tard, cette mission n'est pas terminée, mais elle a évolué. Des divers documents donnant des orientations à l'intention des autorités nationales, en particulier pour le respect des normes applicables dans le domaine des droits de l'homme et de l'État de droit, aux débats actuels sur les nécessaires garanties de conformité aux droits de l'homme des obligations, certificats et autres « passeports » de vaccination, le Conseil de l'Europe continue de jouer un rôle sans équivalent.

■ Cette mission et cette responsabilité fournissent donc inévitablement une partie non négligeable de la matière du présent rapport, dont la portée est toutefois plus large.

■ L'édition de cette année, *Un renouveau démocratique pour l'Europe*, renoue avec la pratique des années antérieures consistant à évaluer l'état des principaux éléments constitutifs de la sécurité démocratique de l'Europe. Depuis la publication du dernier rapport dans ce format, en 2018, les tendances ont changé, évolué et d'autres ont émergé. Ces tendances sont examinées dans cette édition. De nombreux exemples de progrès ont été relevés dans nos États membres. Il ne faut pas les ignorer, ni les sous-estimer. Nous en rendons compte tout au long du présent rapport et il convient de saluer les autorités nationales pour le travail accompli, parfois dans des circonstances difficiles.

■ Globalement, nous ne pouvons cependant que constater un recul clair et inquiétant de la démocratie.

■ En Europe, l'esprit et les institutions démocratiques s'entraînent mutuellement dans une spirale descendante. On le constate dans les divers domaines d'action et d'activité de l'Organisation. Souvent, le phénomène est antérieur à l'apparition du coronavirus, mais il ne fait aucun doute que les mesures légitimes prises par les autorités nationales pour faire face à la covid-19 ont aggravé cette tendance. Les libertés et les droits individuels ont fait l'objet de restrictions qui auraient été inacceptables en temps normal. La démocratie elle-même a été restreinte. Le danger est maintenant que notre culture démocratique ne s'en remette jamais complètement.

■ Cette situation est profondément troublante. La démocratie est essentielle pour que nous puissions vivre librement, dans la dignité et la sécurité. Plus encore, elle est un garde-fou indispensable pour préserver les droits de l'homme et l'État de droit. Ces trois piliers de notre action sont, de fait, indissociables. Que l'un vienne à vaciller, il entraînera inévitablement les autres. Les pages qui suivent le montrent clairement.

PRINCIPALES CONSTATATIONS DU RAPPORT

■ Efficacité, impartialité et indépendance de la justice

- ▶ Les tribunaux nationaux reçoivent un nombre croissant de plaintes contre les actes du pouvoir exécutif.
- ▶ Ces dernières années, la fréquence des initiatives législatives et interventions visant à influencer politiquement sur les nominations à des fonctions judiciaires ainsi que sur la composition et le fonctionnement des organes judiciaires autonomes s'est accrue.
- ▶ Des mesures ont été prises pour affaiblir le principe de l'inamovibilité des juges ou pour autoriser le pouvoir exécutif à remplacer de manière discrétionnaire les présidents des tribunaux.
- ▶ L'épidémie de covid-19 a généré de nouvelles procédures devant les tribunaux, ce qui risque de les engorger, et a entraîné des retards dans les nominations à d'importantes fonctions judiciaires.

■ Liberté d'expression

- ▶ La liberté d'expression est en recul dans de nombreux États membres.
- ▶ Les violences contre les journalistes, y compris les meurtres, sont en augmentation et restent souvent impunies.
- ▶ Pendant la crise sanitaire, la violence a fortement augmenté, parallèlement à la censure et aux représailles en cas de remise en cause des politiques des gouvernements.
- ▶ La pandémie a souligné la nécessité d'un journalisme de qualité, travaillant sur des faits vérifiés, mais elle a aussi réduit les recettes financières des nouveaux médias et fait peser une pression supplémentaire sur un secteur qui en était déjà à se débattre pour faire son travail. Ajoutée à la montée de la désinformation, cette situation génère un scepticisme à l'égard de l'information et la perte de confiance du public.
- ▶ L'emprisonnement arbitraire de journalistes et les campagnes de dénigrement menées contre eux, parfois par des personnalités politiques ou des responsables publics, restent un problème.
- ▶ Des législations restrictives et le blocage à grande échelle de sites internet entravent aussi la liberté d'expression.
- ▶ Le discours de haine en ligne est en augmentation.

■ Liberté de réunion et liberté d'association

- ▶ L'espace dévolu à la société civile diminue dans un nombre croissant de pays et les manifestations publiques pacifiques sont souvent traitées comme des actions dangereuses.
- ▶ Des législations restrictives ont été mises en place ces dernières années.
- ▶ Les inquiétudes légitimes suscitées notamment par le terrorisme et le besoin de transparence publique sont aujourd'hui instrumentalisées pour s'attaquer à certaines organisations non gouvernementales (ONG) et manifestations publiques.
- ▶ Des minorités et des groupes vulnérables font l'objet de discriminations, notamment pour des motifs politiques, religieux, ethniques ou d'orientation sexuelle, sous le prétexte de protéger l'ensemble de la société.
- ▶ Les organisations de protection des droits des migrants et des demandeurs d'asile sont la cible de nouvelles sanctions pénales et de règles financières spéciales.
- ▶ Des associations, des défenseurs des droits de l'homme et des responsables de la société civile sont la cible de campagnes menées par des gouvernements.
- ▶ Les restrictions adoptées à cause de la pandémie de coronavirus ont introduit de nouvelles limitations à l'exercice de ces libertés.

■ Institutions politiques

- ▶ Le fossé se creuse entre les attentes de la population et l'action des institutions politiques.
- ▶ La pauvreté et les inégalités ne cessent de croître tandis que les questions prioritaires pour l'opinion publique, notamment celles relatives à l'environnement, ne sont pas traitées à la hauteur des attentes.
- ▶ La confiance dans les autorités publiques et la satisfaction vis-à-vis de la qualité de la démocratie sont au plus bas, et les attaques contre le multilatéralisme se multiplient.
- ▶ Le manque de gouvernance démocratique alimente le mécontentement.
- ▶ La participation aux élections ne cesse de diminuer, tandis que les manifestations publiques, dégénérant parfois en violences et en troubles, se font plus nombreuses.
- ▶ La covid-19 a entraîné une recentralisation du pouvoir, qui doit rester temporaire, tout en faisant peser une charge accrue sur les collectivités territoriales, dont les recettes ont diminué dans le même temps.

■ Intégrité des institutions

- ▶ Les ressources de certaines autorités de lutte contre la corruption restent insuffisantes ; elles ne disposent pas de l'infrastructure adéquate et des compétences et capacités nécessaires, et leur processus décisionnel n'est pas suffisamment transparent.
- ▶ Dans plusieurs pays, la mise en œuvre et l'application des dispositifs importants d'intégrité publique et de lutte contre la corruption restent insuffisantes.
- ▶ La crise sanitaire a mis à l'épreuve la capacité et l'intégrité des systèmes de santé publique et en a révélé les défaillances.
- ▶ Les risques de corruption liés aux achats et services médicaux sont apparus au grand jour et la contrefaçon de médicaments et d'équipements est notable.

■ Dignité humaine

- ▶ La traite d'êtres humains est toujours un problème ; elle est même en hausse lorsqu'elle est pratiquée aux fins de l'exploitation par le travail.
- ▶ Les violences contre les femmes et les violences domestiques persistent et ont augmenté pendant les récents confinements. Les idées fausses et les arguments erronés au sujet 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 (STCE n° 210, Convention d'Istanbul) continuent de se propager, ce qui a conduit des États à ne pas la ratifier et d'autres à décider d'en sortir ou à envisager de le faire.
- ▶ Les enfants ont été exposés à un risque accru de violences, d'abus et d'exploitation sexuels ces derniers mois, aussi bien chez eux qu'en ligne, les signalements étant inférieurs à la réalité et le niveau d'impunité très élevé.
- ▶ Les enfants migrants et réfugiés sont toujours victimes de toute une série de carences, telles que les procédures inadéquates d'évaluation de l'âge, l'incapacité à repérer les enfants non accompagnés, l'absence d'informations adaptées aux enfants, de services d'interprétation et de conseil juridique ou les difficultés d'accès à ces services. De plus, les procédures de regroupement familial et de lutte contre l'apatridie sont souvent inadéquates, tandis que la tendance croissante au placement en rétention des enfants migrants est une source d'inquiétude.
- ▶ En matière de droits sociaux, les faiblesses existantes de l'offre ont été révélées encore plus clairement par l'impact de la pandémie de covid-19 : les secteurs de la santé et de l'éducation ont souffert, tandis que la pauvreté des enfants a augmenté et que l'emploi, les revenus et le logement sont soumis à une pression particulière, dont les conséquences ne sont pas encore connues dans toute leur étendue.
- ▶ La surpopulation carcérale reste un problème, malgré une amélioration momentanée en raison des mesures prises pendant la crise sanitaire, mesures rendues nécessaires par la très grande difficulté qu'il y a à prévenir la propagation de la covid-19 dans des prisons surpeuplées.

■ Antidiscrimination, diversité et inclusion

- ▶ Les discours et les crimes de haine visant notamment les Roms et les Gens du voyage, les juifs, les musulmans, les personnes de couleur et les minorités ethniques sont en augmentation ces dernières années. De même, la victimisation sur la base de l'appartenance et de l'orientation sexuelle est fréquente. Les Roms et les migrants ont été particulièrement stigmatisés pendant la crise de la covid-19.
- ▶ Le discours de haine contre les groupes minoritaires et les migrants se fait de plus en plus entendre dans les campagnes électorales.
- ▶ La montée de la xénophobie et du racisme empiète aussi sur l'espace démocratique ouvert aux minorités nationales, qui peuvent de ce fait se retrouver exclues du discours et des décisions politiques : les mesures prises pendant la crise sanitaire ont aggravé ces vulnérabilités, ce qui a eu un effet disproportionné sur l'éducation dans les langues minoritaires et a entraîné un manque criant de communication et d'information dans les langues régionales et minoritaires.
- ▶ Les Roms et les Gens du voyage n'ont toujours pas accès à une éducation et à une formation inclusives de qualité. La discrimination qu'ils subissent s'est accrue pendant cette période de pandémie, au cours de laquelle nombre de leurs communautés ont eu à affronter des conditions de vie effroyables.

■ Participation démocratique

- ▶ Des mesures s'imposent pour garantir que toute personne puisse accéder à la culture démocratique et que les innovations, notamment dans le domaine de l'intelligence artificielle, bénéficient au plus grand nombre, tout en servant nos valeurs communes.
- ▶ Une éducation à la démocratie doit être assurée : il faut que les citoyens et, en particulier les jeunes, puissent acquérir des compétences pour développer une culture de la démocratie.
- ▶ L'offre publique d'espaces, de programmes et de services dédiés aux jeunes diminue dans certains États membres. La moitié des organisations de jeunes de la société civile craignent des représailles si elles font usage de leur droit d'expression. Si nombre de jeunes s'intéressent beaucoup à la politique, ils sont peu à participer aux processus démocratiques essentiels, notamment à aller voter lors des élections.
- ▶ La culture et le patrimoine européens sont confrontés à de nombreuses menaces, comme la dégradation de l'environnement, dont les conséquences sur les droits de l'homme deviennent un sujet de préoccupation majeure dans l'opinion publique.

■ L'image qui se dessine ici est donc celle d'une démocratie en détresse. Si les problèmes sont bien réels, les solutions le sont cependant tout autant. Pour chacun des domaines évoqués, le présent rapport indique les instruments d'intervention existants du Conseil de l'Europe ainsi que, le cas échéant, les autres instruments dont l'élaboration est en cours ou envisagée pour permettre aux États membres d'agir. Leur usage effectif sera essentiel pour l'avenir démocratique de l'Europe.

■ La crise sanitaire en cours est certes loin d'être terminée. Les taux de contamination restent élevés par endroits, ce qui conduit les pays et les régions à durcir et assouplir tour à tour les restrictions. Il n'est pas possible pour l'heure de se figurer entièrement les effets à long terme de tout cela sur l'économie. Les droits sociaux en subiront encore clairement les conséquences. Cela étant, plusieurs vaccins contre la covid-19 ont maintenant été élaborés et autorisés, et des programmes de vaccination de masse sont en cours. Malgré les menaces liées aux mutations du virus et aux événements imprévus, il y a de bonnes raisons d'être optimiste et de penser que le pire est maintenant derrière nous : l'Europe est en passe de retrouver une vie plus normale.

■ À ce stade, les États membres du Conseil de l'Europe doivent faire un choix. Ils peuvent continuer de permettre ou de faciliter le recul démocratique constaté ces dernières années, comme le montre ce rapport, recul que la crise du coronavirus n'a fait qu'aggraver.

■ L'autre solution est que les gouvernements œuvrent de concert à inverser cette tendance pour renforcer et renouveler la démocratie européenne, et créer les conditions dans lesquelles les droits de l'homme et l'État de droit puissent s'épanouir. Tel est le vrai sens de la démocratie. Une démocratie qui ne se limite pas à des élections équitables et libres, pour essentielles qu'elles soient. Une démocratie qui passe aussi par une culture démocratique inclusive, à laquelle chacun peut participer, dans l'ouverture et la diversité. Une démocratie qui

préfigure un avenir dans lequel la corruption dépérit et où la société civile prospère, où le pouvoir, au lieu de se partager uniquement entre les organes de l'État, est réparti équitablement entre des citoyens vivant dans l'égalité et la dignité, et devant lesquels l'État doit répondre de ses actes.

■ C'est le juste choix pour les 830 millions d'Européens qui vivent dans l'espace juridique commun du Conseil de l'Europe. La réalisation de cet objectif nécessitera une action déterminée et concertée.

■ Premièrement, les restrictions et mesures imposées en raison de la covid doivent être non seulement nécessaires et proportionnées, mais aussi limitées dans le temps. Elles doivent donc être levées aussi complètement et aussi rapidement que possible à mesure que la crise sanitaire s'estompe. Les organes du Conseil de l'Europe n'ont eu de cesse de le répéter dans les conseils et orientations qu'ils ont donnés. Ce point devra être pleinement respecté dans les mois qui viennent.

■ Deuxièmement, il convient que les autorités nationales reviennent aux principes démocratiques fondamentaux et qu'elles réaffirment leur volonté d'appliquer l'acquis de l'Organisation, à commencer par la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et la Charte sociale européenne révisée (STE n° 163). À eux deux, ces traités définissent les droits de l'homme pour notre continent et doivent être une réalité constante dans la vie des Européens.

■ Les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme doivent être pleinement respectés, mis en œuvre et exécutés, sans retard et sans exception. Ainsi l'exigent les obligations juridiques auxquelles chaque État membre s'est volontairement soumis en entrant au Conseil de l'Europe.

■ Les avis et conseils dispensés par les organes du Conseil de l'Europe, comme la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) par exemple, devraient aussi être suivis d'effet. Les observations de la Commissaire aux droits de l'homme et d'autres organes de suivi ainsi que les recommandations de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux ont aussi leur importance. Tous ces éléments découlent de nos normes juridiques communes et ont pour but de consolider la gouvernance démocratique et l'État de droit. Ils doivent être pris en compte.

■ Tous les gouvernements européens doivent aussi veiller à respecter les principes édictés par les traités du Conseil de l'Europe qu'ils ont ratifiés, de même qu'ils devraient se conformer aux décisions, orientations et recommandations émises par le Comité des Ministres. La qualité de la gouvernance en sortira renforcée, tout comme la confiance des populations dans les gouvernements démocratiques.

■ De plus, il conviendrait qu'ils envisagent à nouveau la possibilité d'adhérer à d'autres instruments juridiques, en particulier lorsque ceux-ci ont pour but d'améliorer la qualité de la démocratie.

■ Troisièmement, les États membres devraient adhérer pleinement au multilatéralisme incarné par le Conseil de l'Europe et qui est, depuis plus de soixante-dix ans, le garant de la démocratie. Cela suppose que les autorités nationales s'adressent parfois volontairement au Conseil de l'Europe lorsqu'elles sont confrontées à des décisions difficiles. C'est un signe de force de reconnaître que l'on a besoin de conseils et de les suivre.

■ Au quotidien, cela nécessite des gouvernements qu'ils s'investissent pleinement dans le travail et les activités de l'Organisation, et qu'ils soutiennent et préservent le triangle stratégique alliant action normative, suivi et coopération, qui est une spécificité du Conseil de l'Europe.

■ Quatrièmement, les autorités nationales devraient se rallier à la culture démocratique. Elles devraient reconnaître les cas dans lesquels leurs déclarations, leurs actes ou leurs lois ont porté atteinte à cette culture en réduisant l'espace civique, en dissuadant ou en empêchant des individus, des associations et des ONG d'exercer leur liberté d'expression ou de réunion, ou en excluant de quelque manière que ce soit des personnes d'une participation pleine et entière à la société en raison de telle ou telle caractéristique personnelle.

■ Il ne s'agit pas ici de changer de vitesse, mais de direction. Chaque État membre devrait entreprendre résolument de collaborer avec la société civile et de lui faire plus de place. Tout individu devrait pouvoir participer à la vie locale et à celle de l'ensemble de la société en ayant le sentiment d'être en sécurité et que sa contribution est bienvenue, dans la certitude que la démocratie protège ses droits fondamentaux et ses autres droits légaux. Les sociétés inclusives sont des sociétés confiantes, dans lesquelles la diversité profite aussi bien à l'économie qu'à la culture. Il appartient aux gouvernements d'en favoriser l'épanouissement en utilisant le soutien et les outils mis à disposition par le Conseil de l'Europe.

■ C'est une perspective ambitieuse, mais les États membres ont certainement la capacité de la concrétiser. Il ne s'agit, somme toute, pas d'une injonction faite aux gouvernements européens d'adopter une nouvelle philosophie ou de créer une nouvelle institution, mais bien plutôt d'une invitation à renouer avec les engagements déjà pris et à les honorer dans l'esprit dans lequel ils ont été formulés à l'origine. Il s'agit d'œuvrer à un

renouveau démocratique, pas d'une révolution systémique, mais cela pourrait bien transformer de manière totalement positive les perspectives qui s'ouvrent à l'Europe.

■ Ce renouveau s'inscrit aussi dans l'esprit de mon Cadre stratégique, publié fin 2020. Le présent rapport vient en substance confirmer la nécessité d'agir pour réaliser les priorités et produire les résultats définis dans le Cadre stratégique. Il conviendra d'assurer dans le Programme et Budget pour la période 2022-2025 que ce travail soit déclaré prioritaire et que le financement nécessaire lui soit accordé.

■ Toutes les instances du Conseil de l'Europe auront un rôle à jouer, en renforçant nos travaux intergouvernementaux et en accompagnant les États membres sur la voie du renouveau démocratique. Le Comité des Ministres, la Cour européenne des droits de l'homme, l'Assemblée parlementaire, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et la Commissaire aux droits de l'homme sont tous essentiels à la progression de notre Organisation.

■ Depuis maintenant une bonne année, les Européens traversent de grandes difficultés, qu'ils supportent sans faillir. Les médias se font l'écho de nombreux actes de bienveillance, de bonne volonté et d'abnégation dont les auteurs n'ont d'autre motivation que le bien d'autrui, parfois au risque de leur propre santé.

■ Au moment où nous cherchons à sortir de la pandémie en cours, les gouvernements européens non plus ne doivent pas faillir : ils doivent regarder plus loin que les choix à court terme et investir dans la santé à long terme de notre cadre et de notre gouvernance démocratiques.

■ Le Conseil de l'Europe peut aider les États membres à inverser le recul de la démocratie. Cependant, pour aller de l'avant, la volonté politique des États membres est nécessaire. Il est temps de la montrer.



Marija Pejčinović Burić
Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe

POUR LA LECTURE DU RAPPORT

Le Rapport 2021 de la Secrétaire Générale couvre les trois années écoulées depuis la publication du dernier rapport présenté dans une structure similaire.

■ Il reprend la structure et la méthodologie utilisées lors du dernier cycle de rapport tout en reflétant le principe énoncé en 2020 par la Secrétaire Générale dans son rapport intitulé *Le multilatéralisme en 2020*, en vertu duquel la protection et la promotion de la Convention européenne des droits de l'homme requièrent à la fois le contrôle de son application par les États membres et la coopération intergouvernementale pour créer un cadre dans lequel les droits et les libertés soient garantis.

■ Le rapport se subdivise par conséquent 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, qui est indispensable au fonctionnement de ces institutions.

■ Les données, provenant essentiellement de sources du Conseil de l'Europe, de rapports de suivi, de décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, de rapports de l'Assemblée parlementaire et de la Commissaire aux droits de l'homme, d'avis de la Commission de Venise et d'autres instances, sont évaluées sur la base de critères de mesure. Comme dans les rapports précédents, de nombreuses observations concernent en propre des pays donnés, mais, au-delà des insuffisances signalées, nous nous sommes délibérément efforcés d'inclure autant d'exemples que possible de pratiques positives.

■ Le présent rapport couvre, sinon tous, de nombreux domaines d'action du Conseil de l'Europe. La structure, la méthodologie et les contraintes de place ont imposé de sélectionner des thèmes, en excluant certains domaines d'action, 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.

■ Dans tous les chapitres, il est fait à de multiples reprises mention des conséquences de la pandémie de covid-19 dans le domaine d'activité concerné, mais aussi des mesures qui ont déjà été prises pour y faire face. Un récapitulatif des premières mesures prises par le Conseil de l'Europe figurait dans le rapport 2020 et ces informations sont régulièrement mises à jour sur le site internet du Conseil de l'Europe.

■ L'introduction à chacun des huit chapitres comprend un résumé des principales difficultés rencontrées dans les domaines concernés. Comme annoncé dans le rapport de 2020, ces observations – qui viennent largement renforcer les priorités du Cadre stratégique quadriennal – serviront de base à l'élaboration du prochain Programme et Budget biennal, qui comprendra des mesures et des activités spécifiques et détaillées pour répondre aux difficultés identifiées dans le présent rapport.

PARTIE I

LES INSTITUTIONS
DÉMOCRATIQUES



CHAPITRE 1

EFFICACITÉ, IMPARTIALITÉ ET INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE

INTRODUCTION

Un système judiciaire efficace, impartial et indépendant dont les décisions sont mises en application est un pilier essentiel de l'État de droit et une condition préalable à l'exercice de tous les droits et libertés fondamentaux. Il constitue également un élément clé de la confiance du public dans la justice et les institutions démocratiques en général.

■ Seuls les juges indépendants peuvent être impartiaux et efficaces. Leur indépendance n'est donc pas une prérogative ou un privilège accordé dans leur intérêt personnel, mais dans celui de l'État de droit et de ceux qui recherchent et demandent une justice impartiale¹.

■ Au cours des dernières décennies, le rôle du pouvoir judiciaire a évolué. Le nombre d'affaires portées devant les tribunaux et d'actes législatifs que les tribunaux doivent appliquer a considérablement augmenté. Les aspects technologiques des procès et des procédures se sont beaucoup développés dans de nombreuses juridictions, ce qui confère des responsabilités supplémentaires aux juges.

■ Les actes du pouvoir exécutif ont été davantage contestés devant la justice, ce qui, à son tour, a conduit à s'interroger sur l'étendue du rôle du pouvoir judiciaire dans le contrôle de l'exécutif. Les contestations devant les tribunaux visant les compétences et les actions du législateur se sont également multipliées. Le pouvoir judiciaire a donc dû examiner de plus en plus activement les actions des deux autres pouvoirs².

■ Aujourd'hui, les tribunaux statuent sur des questions d'importance politique, sociale et économique. Dès lors, l'importance et les conséquences de l'efficacité, de l'impartialité et de l'indépendance de la justice se sont accrues parallèlement au rôle croissant des systèmes judiciaires dans nos sociétés.

■ En 2020 en particulier, à la suite des mesures adoptées dans le contexte de la pandémie de covid-19, des dérogations, des restrictions et des suspensions visant des droits fondamentaux, notamment des changements dans la répartition des fonctions et des pouvoirs entre les différents organes de l'État, ont été mises en place dans les États membres. Le pouvoir judiciaire a été au premier plan des efforts déployés pour lutter contre la pandémie tout en préservant les libertés fondamentales et en protégeant les membres les plus défavorisés de la société.

■ Les instruments juridiques et consultatifs du Conseil de l'Europe fournissent des orientations générales et détaillées, et servent de base aux lois et politiques des États membres. Ces normes comprennent des obligations juridiques formelles telles que la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention), des instruments non contraignants tels que la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres, intitulée « Les juges: indépendance, efficacité et responsabilités », et des engagements politiques, notamment ceux qui sont énoncés dans le Plan d'action du Conseil de l'Europe sur le renforcement de l'indépendance et de l'impartialité du pouvoir judiciaire. En outre, les comités intergouvernementaux compétents de l'Organisation instaurent un véritable dialogue entre les États membres sur les efforts qu'ils déploient pour améliorer encore leurs systèmes de justice et répondre aux attentes des utilisateurs de ces systèmes.

1. Avis n° 1 (2001) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) sur les normes relatives à l'indépendance et l'immovibilité des juges, paragraphe 10.
2. Avis n° 18 (2015) du CCJE sur la place du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs de l'État dans une démocratie moderne, paragraphe 1.

■ Le Conseil de l'Europe contribue également à l'amélioration de la qualité et de l'efficacité de la justice en conseillant les États membres de manière ponctuelle dans le cadre de leur processus législatif et lorsqu'ils entreprennent des réformes plus larges de la justice. Dans ce cas, le Conseil de l'Europe collabore avec les autorités nationales pour veiller à ce que les réformes poursuivent des objectifs qui respectent les droits fondamentaux et l'État de droit, et soient conformes aux principes et valeurs de l'Organisation. La contribution de tous les groupes de professionnels du droit au fonctionnement efficace des systèmes judiciaires nationaux est également très importante.

Défis

■ Les défis auxquels sont confrontés les systèmes judiciaires ont persisté en Europe, notamment ceux qui avaient déjà été observés les années précédentes, tels que les législations qui permettent, voire facilitent, l'exercice d'une influence politique injustifiée sur les nominations judiciaires ou sur la composition et le fonctionnement des organes judiciaires autonomes. D'autres mesures prises ont visé à affaiblir la sécurité du mandat des juges ou à habiliter les autorités exécutives à remplacer de manière discrétionnaire les présidents de tribunaux³. La Cour européenne des droits de l'homme a constaté que les violations commises par le pouvoir exécutif dans le processus de nomination des juges portaient atteinte à l'indépendance et à la légitimité de la juridiction nationale en question⁴.

■ Face à ces évolutions négatives, il existe également des exemples encourageants d'États membres qui sont revenus sur des projets constitutionnels ou législatifs controversés ou qui ont aboli des lois adoptées antérieurement à la suite d'évaluations effectuées par les organes consultatifs, de suivi ou d'expertise du Conseil de l'Europe. Ces exemples illustrent clairement la valeur ajoutée de l'Organisation dans le respect et le renforcement de l'indépendance de la justice et de l'État de droit.

■ Les défis posés à l'État de droit et à l'indépendance de la justice nécessitent des échanges encore plus étroits d'informations et de bonnes pratiques entre les États membres. En effet, le pouvoir judiciaire ne peut pas renforcer l'État de droit à lui seul et les autorités publiques ont le devoir de protéger les droits de l'homme en adoptant et en appliquant des lois qui protègent le droit à un procès équitable et garantissent un accès effectif à la justice pour tous.

■ Au niveau national, l'efficacité, l'impartialité et l'indépendance du pouvoir judiciaire doivent être garanties au plus haut niveau possible et, surtout, elles doivent être mises en pratique⁵ et respectées par toutes les institutions et tous les acteurs.

■ La justice numérique et l'allocation de ressources accrues au service public de la justice sont quelques-unes des mesures politiques qui peuvent améliorer l'efficacité, le professionnalisme et la transparence du secteur de la justice. Les droits de l'homme devraient faire partie intégrante de toute solution associant la technologie et la justice⁶.

■ L'exécution effective des décisions judiciaires est également fondamentale pour qu'un système judiciaire soit efficace, impartial et indépendant. Les États membres ont donc l'obligation de mettre en place un système d'exécution des décisions de justice tant en droit qu'en pratique⁷. La non-exécution de décisions judiciaires ou leur exécution avec un retard important créent un risque pour la crédibilité et la stabilité du système de justice. L'exécution des décisions est essentielle à la confiance des citoyens dans l'autorité du pouvoir judiciaire⁸.

■ Pour surmonter la pandémie et défendre nos valeurs démocratiques communes, la coopération et la confiance mutuelle entre les États membres du Conseil de l'Europe sont essentielles. L'Organisation s'est donc employée activement à répondre aux demandes de conseils et de partage de données d'expérience des États membres sur la manière d'assurer l'administration de la justice et, partant, de faire en sorte que le principe fondamental de l'État de droit prévale dans une situation d'urgence publique. Ces efforts doivent être poursuivis.

3. Rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe 2018, Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit – Rôle des institutions, Menaces aux institutions.

4. *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande*, Grande Chambre, 1^{er} décembre 2020 (requête n° 26374/18), paragraphes 288-290.

5. «Ce qui importe, ce n'est pas la perfection des principes et encore moins l'harmonisation des institutions, mais la mise en pratique effective des principes déjà élaborés. Faire vivre ces principes est le défi à relever.» Voir l'avis n° 1 (2001) du CCJE sur les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges», paragraphe. 6.

6. Conclusions de la Conférence des ministres de la Justice sur «l'indépendance de la justice et l'État de droit», organisée dans le cadre de la présidence grecque du Conseil de l'Europe, 9 novembre 2020.

7. *Jovic c. Monténégro*, 18 juillet 2017 (requête n° 46689/12), paragraphe 32.

8. Avis du CCJE n° 13 (2010) sur le rôle des juges dans l'exécution des décisions judiciaires, chapitre VII.A.

■ Les États membres doivent renforcer l'indépendance institutionnelle de la justice. Les réformes des systèmes judiciaires, notamment les modifications des cartes judiciaires ou des organes autonomes du pouvoir judiciaire, par exemple les conseils de la justice, doivent être entreprises après consultation de la magistrature.

■ Il faudrait également renforcer l'indépendance individuelle des juges en appliquant les normes du Conseil de l'Europe régissant les aspects relatifs à leur nomination et leur carrière, ainsi que leur évaluation et leur responsabilité disciplinaire, qui doivent être protégés contre toute influence injustifiée provenant de l'extérieur et de l'intérieur du système judiciaire. Les organes judiciaires autonomes, tels que les conseils de la justice ou des organes équivalents, constitués et investis de compétences conformément aux normes du Conseil de l'Europe, devraient superviser les décisions touchant tous les aspects de la profession judiciaire.

■ La confiance du public dans le système judiciaire est importante pour l'équilibre des pouvoirs au sein d'un État démocratique. Les États membres doivent veiller à ce que les analyses et les critiques d'un pouvoir à l'intention d'un autre soient formulées dans un climat de respect mutuel. Les commentaires partiels qui critiquent le système judiciaire, les juges à titre personnel et/ou les procédures ou jugements des tribunaux risquent de perturber l'équilibre des pouvoirs.

INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE

■ Le pouvoir judiciaire, qui est l'un des trois pouvoirs fondamentaux et égaux de l'État, a un rôle décisif et une fonction importante par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif dans le système d'équilibre des pouvoirs d'un État démocratique moderne. L'indépendance des juges est une condition préalable à l'État de droit et une garantie fondamentale d'un procès équitable.

■ Au niveau individuel, l'indépendance des juges est une condition *sine qua non* pour tous les éléments et aspects de la profession de magistrat. Elle est également un point de départ de leur capacité à travailler de manière impartiale et efficace, à jouir de la confiance du public, à être légitimes et à préserver leur intégrité.

■ L'indépendance de la justice doit être garantie tant au niveau institutionnel qu'au niveau individuel et doit être mise en œuvre dans la pratique.

Normes pertinentes

■ L'indépendance institutionnelle (ou organisationnelle) doit être établie au niveau constitutionnel et assurée par des organes d'autorégulation judiciaire, tels que les conseils de la justice ou l'équivalent. Leur introduction a été recommandée par le Comité des Ministres⁹, le Conseil consultatif de juges européens (CCJE)¹⁰ et la Commission de Venise¹¹. Ces dernières années, un grand nombre de systèmes juridiques européens ont mis en place des conseils de la justice¹².

■ Au moins la moitié des membres de ces conseils devraient être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le plein respect du pluralisme au sein du système judiciaire¹³. Les élections doivent être à l'abri de toute influence extérieure. Seul un conseil de la justice indépendant peut garantir l'indépendance des juges et des procureurs en rendant des décisions conformes au principe d'indépendance et d'impartialité consacré par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

■ Les conseils de la justice doivent être dotés de compétences importantes pour sauvegarder efficacement l'indépendance du système judiciaire et des juges, et pour garantir en même temps l'efficacité et la qualité de la justice¹⁴. La sélection, la nomination et la promotion des juges devraient, de préférence, relever de leur compétence, être effectuées en toute indépendance vis-à-vis du pouvoir législatif ou exécutif et en toute transparence, en particulier pour les critères de sélection des juges. Ces conseils doivent également participer activement à l'appréciation de la qualité de la justice et à la mise en œuvre des techniques destinées à assurer

9. Recommandation du Comité des Ministres (CM/Rec(2010)12) sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphes 26 à 29.

10. Avis n° 1 (2001) du CCJE sur les « normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges », paragraphe 45 ; Avis n° 10 (2007) du CCJE sur le « Conseil de la justice au service de la société ».

11. Commission de Venise, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire – Partie I – L'indépendance des juges (CDL-AD(13)004-e), paragraphe 32.

12. Rapport du Bureau du CCJE sur l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe en 2017 (2019 en anglais), paragraphe 20.

13. Recommandation du Comité des Ministres (CM/Rec(2010)12) sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphe 27.

14. Avis n° 10 (2007) du CCJE sur le « Conseil de la Justice au service de la société », résumé des recommandations et conclusions, section A(b).

l'efficacité du travail des juges. Les questions éthiques peuvent faire partie de leurs mandats, de même que l'organisation et la supervision de la formation judiciaire. Les conseils peuvent être investis de compétences financières étendues pour négocier et gérer le budget alloué à la justice¹⁵.

■ Des fonds suffisants sont octroyés au pouvoir judiciaire pour qu'il puisse exercer ses fonctions et il a son mot à dire sur la manière dont ces fonds sont répartis. La gestion des tribunaux et de leurs budgets ne doit pas être confiée à des structures établies ou gérées par le pouvoir exécutif ou législatif. Les présidents de tribunaux peuvent agir en tant que gestionnaires indépendants échappant à l'influence du pouvoir exécutif.

■ En ce qui concerne l'indépendance individuelle (ou fonctionnelle) des juges, toute décision liée à la nomination ou à la carrière d'un juge ou encore à une mesure disciplinaire doit être réglementée par la loi et fondée sur des critères objectifs, et prise par une autorité indépendante ou assortie de garanties, par exemple en faisant l'objet d'un contrôle judiciaire, pour qu'elle ne soit pas prise sur une autre base que ces critères¹⁶. Les considérations politiques devraient être inadmissibles¹⁷, qu'elles émanent des conseils de la justice, du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif.

■ L'inamovibilité des juges et leur nomination jusqu'à l'âge légal de la retraite sont un corollaire de l'indépendance¹⁸. Il ne peut donc être mis fin à l'exercice de la fonction occupée par un juge que pour des raisons de santé ou à la suite d'une procédure disciplinaire. La protection des juges contre les révocations abusives est un élément important de l'indépendance judiciaire.

■ Il faut également tenir compte du risque potentiel pour l'indépendance de la justice qui pourrait découler d'une hiérarchie judiciaire interne¹⁹. Un juge exerce une fonction de l'État. En sa qualité de serviteur de la loi, il n'est responsable que devant la loi. Il est évident qu'un juge, lorsqu'il statue sur une affaire, n'agit sur aucun ordre ou instruction de la part d'un tiers au sein ou à l'extérieur du système judiciaire²⁰, y compris du président du tribunal.

■ Les associations de juges peuvent contribuer de manière significative à la protection de l'indépendance de leurs membres, à la sauvegarde de leur statut et à la garantie de conditions de travail qui leur sont appropriées. Elles peuvent également jouer un rôle important en matière de formation et d'éthique des juges et fournir des avis lors des réformes judiciaires²¹.

■ Tel est le cadre général de l'indépendance judiciaire, tant au niveau institutionnel qu'individuel.

Pratiques et réponse du Conseil de l'Europe

■ Dans les États membres, il existe différents modèles juridiques et procédures de nomination des juges. Ces magistrats peuvent notamment être nommés par un conseil de la justice ou un autre organe indépendant, élu par le parlement et désignés par le pouvoir exécutif, ou dans le cadre de procédures mixtes. Les conclusions du présent rapport montrent que certaines tentatives sont faites pour influencer, de diverses manières, le processus de nomination des juges et le travail des conseils de la justice, voire pour révoquer les titulaires de fonctions judiciaires à la suite de réformes.

■ Les réformes juridiques et organisationnelles, ainsi que la question de savoir quand et comment la législation doit être modifiée, relèvent de la responsabilité du législateur. Cependant, il faudrait éviter autant que possible de procéder à un nombre excessif de changements sur une courte période, au moins dans l'administration du système judiciaire. Lorsqu'un changement est appliqué, il convient de l'accompagner de mesures financières et procédurales adéquates, et de veiller à doter le système ainsi modifié de ressources humaines suffisantes. On risquerait, sinon, de bouleverser la stabilité indispensable à la bonne administration de la justice et d'amener ainsi le public à penser (à tort) que le système judiciaire doit être tenu pour responsable de l'administration défectueuse du nouveau système. Cela peut ébranler la confiance du public et mener à des conflits inutiles²².

15. *Ibid.*, section D(b)(c)(d)(e)(f).

16. Avis n° 1 (2001) du CCJE sur les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges, paragraphe 37.

17. *Ibid.*, paragraphe 17.

18. *Ibid.*, paragraphes 52 et 57.

19. *Ibid.*, paragraphe 66.

20. *Ibid.*, paragraphe 64.

21. Avis n° 23 (2020) du CCJE sur le rôle des associations de juges dans le soutien à l'indépendance de la justice, conclusions et recommandations, sections 4-5.

22. Avis n° 18 (2015) du CCJE sur la place du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs de l'État dans une démocratie moderne, paragraphe 45.

■ Le Conseil de l'Europe est étroitement impliqué dans le soutien aux États membres²³ au travers de son Plan d'action sur le renforcement de l'indépendance et de l'impartialité de la justice (Plan d'action de Sofia)²⁴, et dans le renforcement des compétences et connaissances professionnelles des juges. De grands progrès ont été accomplis, en coopération avec l'Union européenne et le Réseau européen de formation judiciaire²⁵, pour assurer une approche cohérente de la formation aux droits de l'homme. Le Programme d'éducation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit (HELP) a permis de mettre au point de nouvelles techniques en ligne pour cibler un public professionnel plus large dans chacun des 47 États membres du Conseil de l'Europe. Le Plan d'action de Sofia s'appuie sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière d'indépendance et d'impartialité du pouvoir judiciaire et synthétise les normes pertinentes du Conseil de l'Europe en montrant comment préserver et renforcer le pouvoir judiciaire dans ses relations avec l'exécutif et la législature, et comment protéger l'indépendance des juges.

■ De nombreuses institutions du Conseil de l'Europe ont contribué à la mise en œuvre du plan d'action depuis son adoption. L'Assemblée parlementaire a formulé des observations sur la situation de plusieurs États membres en lien avec ce qu'elle perçoit comme une tendance à restreindre l'indépendance de la justice, pointant des tentatives de politisation des conseils de la justice et des tribunaux, et une pratique répandue de révocation de juges et de procureurs. Elle a appelé les États membres à mettre pleinement en œuvre le principe de la prééminence du droit, conformément aux instruments du Conseil de l'Europe²⁶.

■ La Commissaire aux droits de l'homme a étudié cette question en profondeur à travers ses travaux de suivi par pays. Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) l'a évaluée dans le cadre de son quatrième cycle d'évaluation et de son suivi, en se concentrant sur la prévention de la corruption des juges et des procureurs, et a fourni de nombreuses conclusions et recommandations. La Commission de Venise s'est abondamment prononcée sur des aspects juridiques précis, à la demande des États membres et de l'Assemblée parlementaire. Les travaux de la Commission européenne sur l'efficacité de la justice (CEPEJ) ont également permis d'obtenir des informations importantes.

■ Le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) et le Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) ont rédigé des rapports sur l'indépendance et l'impartialité du parquet et de la justice dans les États membres. Sur la base d'informations livrées par les membres et observateurs du CCJE et du CCPE, ainsi que par des organismes et associations judiciaires, ils y mettent en avant des allégations d'atteintes aux normes d'indépendance et d'impartialité de la justice dans les États membres²⁷.

■ Le Conseil de l'Europe observe que beaucoup de ses États membres sont déterminés à créer les conditions qui sont nécessaires, sur les plans législatif, structurel et financier, pour s'aligner sur les principes énoncés dans le plan d'action. Les principaux défis continuent de découler de la mise en œuvre des cadres réglementaires et du besoin permanent d'un environnement favorable et d'une culture juridique de l'indépendance judiciaire.

Critères de mesure

Indépendance institutionnelle

- ▶ L'indépendance du pouvoir judiciaire, qui est l'une des branches du pouvoir de l'État, est protégée au niveau constitutionnel ou équivalent.
- ▶ L'autonomie du pouvoir judiciaire est garantie par l'existence de conseils de la magistrature ou d'organes judiciaires autonomes équivalents qui comptent plus de 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.

23. Des réflexions sont en cours dans des pays comme l'Irlande sur la mise en place d'un conseil de la justice, ou en Espagne sur d'éventuelles réformes du mode de désignation des membres de ce conseil.

24. Plan d'action du Conseil de l'Europe pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire (CM(2016)36 final) (<https://rm.coe.int/1680700285>).

25. Le Réseau européen de formation judiciaire (REFJ) a le statut d'observateur auprès du CCJE.

26. Résolution 2188 (2017) de l'Assemblée parlementaire (APCE), « Nouvelles menaces contre la primauté du droit dans les États membres du Conseil de l'Europe - Exemples sélectionnés », 11 octobre 2017.

27. Rapport du Bureau du CCJE sur l'indépendance et l'impartialité des juges dans les États membres du Conseil de l'Europe (édition 2019) ; Rapport du Bureau du CCPE sur l'indépendance et l'impartialité des services de poursuite dans les États membres du Conseil de l'Europe (édition 2019).

- ▶ 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.

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; elles sont prises sur le fond, de manière transparente, sur la base de critères objectifs et sous réserve de révision.
- ▶ 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.

Constatations

Tendances générales dans les États membres

■ En général, l'appareil judiciaire a continué d'être confronté à un certain nombre de défis en Europe. Il existe cependant des exemples encourageants de réformes ou de législations qui étaient contestables du point de vue de l'indépendance judiciaire et qui ont été modifiées ou abandonnées à la suite d'interventions du Conseil de l'Europe.

■ Globalement, dans la plupart des États membres, l'indépendance judiciaire est satisfaisante. Des progrès ont été constatés dans plusieurs pays, notamment grâce à des mesures visant à créer ou renforcer des conseils nationaux de la justice indépendants ou à réformer les processus et la prise de décisions liés à la carrière des juges.

■ Des tentatives ont été faites pour placer les nominations de juges, y compris au plus haut niveau, sous l'influence de la majorité politique ou du pouvoir exécutif. Les organes judiciaires autonomes ont également fait l'objet de réformes, tant au niveau de leur composition que de leurs compétences. L'inamovibilité des juges en général et les mandats des présidents des tribunaux, ainsi que le cadre général du système judiciaire, ont été affectés négativement par les changements législatifs.

Indépendance du pouvoir judiciaire par rapport aux influences politiques

■ En Hongrie, les modifications apportées à la loi sur la Cour constitutionnelle, à la loi sur l'organisation et l'administration des tribunaux et à la loi sur le statut juridique et la rémunération des juges ont été critiquées par la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Elle a souligné que le gouvernement n'avait pas procédé à une consultation générale sur ces changements et que ces derniers pouvaient avoir un effet négatif sur l'indépendance des tribunaux et des juges, et sur les garanties d'un procès équitable pour les particuliers²⁸.

■ À une autre occasion, la Commissaire aux droits de l'homme a rappelé que des réformes de longue date en Hongrie, antérieures aux changements susmentionnés, étaient également préoccupantes en ce qui concerne l'indépendance de la justice. Elle a attiré l'attention sur le risque de politisation du pouvoir judiciaire sous couvert d'impartialité, en raison du rôle central du parlement dans la nomination des juges les plus anciens et des orientations interprétatives données aux juges par les textes législatifs. La Commissaire aux droits de l'homme a recommandé aux autorités d'envisager d'autres garanties, notamment des mesures renforçant le rôle collectif du pouvoir judiciaire dans les nominations ou une manière plus consensuelle de nommer les juges à la Cour constitutionnelle²⁹.

■ En République de Moldova, un projet de loi a été élaboré en 2019 pour réformer la Cour suprême de justice et le ministère public. La Commission de Venise s'est déclarée préoccupée par le fait que la loi semblait associer un processus d'évaluation à la réforme et visait à remplacer la Cour par une nouvelle ayant une compétence

28. Déclaration de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, 28 novembre 2019.

29. Rapport de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à la suite de sa visite en Hongrie du 4 au 8 février 2019 (CommDH(2019)13), p. 5.

différente et moins de juges. D'après elle, un système d'évaluation pourrait créer un dangereux précédent et laisser penser que chaque changement de gouvernement sera suivi d'une réévaluation des juges³⁰.

■ Le GRECO a indiqué que, à la suite de l'avis de la Commission de Venise et de la visite de suivi du Groupe de travail ad hoc du Conseil de l'Europe³¹, qui a commencé à Chişinău en janvier 2020, le ministère de la Justice de la République de Moldova avait mené des consultations publiques et abandonné cette initiative législative. Le ministère de la Justice a plutôt décidé de se concentrer sur le renforcement des outils existants de prévention de la corruption³².

■ Selon la Commissaire aux droits de l'homme, les vastes réformes judiciaires entreprises par la Pologne en plusieurs étapes, et qui sont toujours en cours, ont eu un impact majeur sur le fonctionnement et l'indépendance de quasiment tous les secteurs du système judiciaire du pays, altérant fondamentalement le Tribunal constitutionnel, le conseil national de la justice, la Cour suprême, les tribunaux ordinaires, les juges individuels et le ministère public³³.

■ Divers aspects des réformes en Pologne, ainsi que la polarisation de leur mise en œuvre, ont vivement inquiété les acteurs nationaux et les partenaires internationaux de la Pologne, et ont incité les juges, les procureurs et les avocats de la défense à protester à maintes reprises. La Commissaire aux droits de l'homme a souligné que les objectifs recherchés des réformes ne doivent pas être poursuivis au détriment de l'indépendance de la justice. Elle a déclaré également qu'elle n'était pas convaincue que les réformes aient amélioré l'efficacité ou l'indépendance des tribunaux ou des juges individuels, ou qu'elles soient susceptibles de produire une telle amélioration à l'avenir³⁴.

■ Le GRECO a souligné en décembre 2019 qu'aucune amélioration n'avait été observée en Pologne en ce qui concerne plusieurs aspects des réformes judiciaires et a conclu que les pouvoirs législatif et exécutif étaient en mesure d'influencer le fonctionnement du système judiciaire et donc d'affaiblir l'indépendance de ce dernier³⁵.

■ S'agissant de la Turquie, la Commissaire aux droits de l'homme, soulignant la gravité de l'état du système judiciaire et l'urgence d'agir, a appelé les autorités à revenir dans un premier temps à la situation qui prévalait avant l'état d'urgence consécutif à la tentative de coup d'État de 2016, notamment sur le plan des garanties constitutionnelles et structurelles d'indépendance des juges, ainsi que des garanties procédurales de procès équitable, puis à les renforcer progressivement. Considérant que l'attitude qui prévaut au sein du pouvoir judiciaire représente l'un des principaux problèmes concernant l'administration de la justice, la Commissaire aux droits de l'homme a également exhorté les autorités turques à commencer à respecter l'indépendance du pouvoir judiciaire tant dans leur discours que dans leurs actions, en particulier lorsque les impératifs des droits de l'homme exigent des actions judiciaires contre leurs intérêts exprimés ou perçus. Tout en se félicitant de la stratégie de réforme judiciaire des autorités, la Commissaire aux droits de l'homme a estimé que les mesures prises à ce jour ne correspondaient pas aux besoins actuels et futurs, qui nécessitaient une réponse plus globale et plus résolue³⁶.

■ Le Comité des Ministres a souligné que les conclusions de la Cour, en particulier au titre de l'article 18 de la Convention, les événements ultérieurs qui ont donné à penser que la violation de la Convention se poursuivait, ainsi que les conclusions d'autres organes du Conseil de l'Europe, ont révélé l'existence de problèmes omniprésents concernant l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire turc. Le Comité des Ministres a invité les autorités à prendre des mesures appropriées, législatives et autres, pour protéger le pouvoir judiciaire et faire en sorte qu'il soit suffisamment solide pour résister à toute influence indue, notamment de la part du pouvoir exécutif³⁷. Prenant note de l'adoption par la Turquie de son Plan d'action pour les droits de l'homme,

30. Avis conjoint intérimaire de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DHR) de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DG I) sur le projet de loi portant réforme de la Cour suprême de justice et du ministère public de la République de Moldova, 11 au 12 octobre 2019 (CDL-AD(2019)020), paragraphe 85.

31. Voir : https://search.coe.int/directorate_of_communications/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680998ab1.

32. Deuxième rapport de conformité du GRECO concernant la République de Moldova (GrecoRC4(2020)9), adopté le 25 septembre 2020, publié le 13 octobre 2020, paragraphe 61.

33. Rapport de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe suite à sa visite en Pologne du 11 au 15 mars 2019 (CommDH(2019)17), p. 1.

34. *Ibid.*

35. GRECO, Deuxième addendum au deuxième rapport de conformité incluant le suivi de l'addendum au rapport d'évaluation du quatrième cycle (article 34) concernant la Pologne (GrecoRC4(2019)23), adopté le 6 décembre 2019, publié le 16 décembre 2019, paragraphe 65.

36. Rapport de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à la suite de sa visite en Turquie du 1^{er} au 5 juillet 2019 (CommDH(2020)1), pp. 4-5.

37. Décision CM/Del/Dec(2021)1398/H46-33 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, H46-33 *Kavala c. Turquie* (requête n° 28749/18), 9-11 mars 2021 (DH), paragraphe 6.

le Comité des Ministres a encouragé les autorités à poursuivre les réformes dans le cadre de sa mise en œuvre, et a exprimé la volonté du Conseil de l'Europe de fournir une assistance à cette fin³⁸.

Conseils de la justice

■ En 2020, la Commission de Venise, à la demande du président de l'Assemblée nationale bulgare, a rendu son avis sur le nouveau projet de Constitution de la Bulgarie, notant en particulier que les principaux changements introduits concernent le système judiciaire et le ministère public, et que le projet a fait plusieurs pas dans la bonne direction, notamment par la création de deux conseils indépendants, l'un pour les juges et l'autre pour les procureurs, ce qui était conforme aux recommandations précédentes de la Commission de Venise³⁹.

■ La Commission de Venise a également souligné que certaines questions devaient être traitées soit dans le projet de Constitution, soit au niveau législatif. Étant donné que les juges seront majoritaires dans le futur Conseil judiciaire, au moins la moitié des sièges devraient revenir à des juges choisis par leurs pairs issus de tous les échelons du système judiciaire. La Commission de Venise a également formulé plusieurs autres recommandations concernant les membres non professionnels du Conseil judiciaire, ses tâches et d'autres aspects⁴⁰. Le projet de Constitution n'a pas été présenté pour examen en plénière de l'assemblée et n'est plus valide.

■ Le rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés en Bulgarie dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification, publié le 22 octobre 2019, a souligné les progrès accomplis au regard des critères de référence établis précédemment, notamment en ce qui concerne les recommandations suivantes : 1) assurer une élection transparente du futur Conseil judiciaire suprême, notamment en organisant une audition publique à l'Assemblée nationale avant l'élection des membres du quota parlementaire, et en donnant à la société civile la possibilité de faire des observations sur les candidats ; 2) améliorer le fonctionnement pratique de l'Inspection judiciaire et le suivi par le Conseil judiciaire suprême des conclusions de l'Inspection, en particulier sur les questions d'intégrité. Le rapport indiquait qu'il existait certes des problèmes spécifiques qui nécessiteraient une attention de la part des autorités bulgares, mais que les recommandations formulées en janvier 2017 avaient été traitées de manière satisfaisante⁴¹.

■ En Hongrie, les pouvoirs du Président de l'Office national de la magistrature et du Conseil national de la justice suscitent des préoccupations persistantes depuis le début des réformes en 2012. Dans son dernier rapport, la Commissaire aux droits de l'homme a mentionné des évaluations antérieures de la Commission de Venise et du GRECO qui notaient que l'administration centrale du pouvoir judiciaire en Hongrie était unique en ce sens qu'elle était confiée à une seule personne, le Président de l'Office national de la magistrature, qui était investi de vastes pouvoirs de gestion du système judiciaire⁴².

■ À la suite d'un dialogue entre le Conseil de l'Europe et les autorités hongroises, les pouvoirs exclusifs qui avaient été attribués initialement au Président de l'Office national de la magistrature ont été réduits dans certains domaines en renforçant les fonctions de participation et de contrôle de l'organe collectif autonome, le Conseil national de la justice. Cependant, la position centrale du président de l'Office national de la magistrature dans le système judiciaire, et le fait que ce dernier soit élu par le parlement à la majorité des deux tiers, reste un problème pour l'indépendance de la magistrature en Hongrie⁴³.

■ En République de Moldova, la Commission de Venise a recommandé que toutes les décisions concernant le transfert, la promotion et la révocation des juges soient prises par le Conseil supérieur de la magistrature. Ce dernier devrait être chargé de prendre des décisions sur la base de la recommandation du comité d'évaluation, et ces décisions devraient être publiques et pleinement motivées, avec une possibilité d'appel devant une instance judiciaire⁴⁴.

■ Le nombre de membres du Conseil supérieur de la magistrature est passé en 2019 de 12 à 15, ce qui, selon la Commission de Venise, peut être positif car les fonctions de ce conseil concernant l'évaluation, la gestion,

38. *Ibid.*, paragraphe 7.

39. Avis intérimaire urgent de la Commission de Venise sur le projet de nouvelle Constitution de la Bulgarie, 11-12 juin 2020 (CDL-AD(2020)035), paragraphes 97-102.

40. *Ibid.*, paragraphe 103.

41. Rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés en Bulgarie dans le cadre du MCV, publié le 22 octobre 2019, pp. 4-7.

42. Rapport de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à la suite de sa visite en Hongrie du 4 au 8 février 2019 (CommDH(2019)13), paragraphe 94.

43. Rapport de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à la suite de sa visite en Hongrie du 4 au 8 février 2019 (CommDH(2019)13), paragraphes 94 et 101.

44. Avis conjoint intérimaire de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant réforme de la Cour suprême de justice et du ministère public, 11 au 12 octobre 2019 (CDL-AD(2019)020), paragraphes 86-87.

la discipline et la responsabilité des juges peuvent être qualitativement renforcées grâce à une composition plus large et plus représentative. L'élection de membres qui ne sont pas magistrats du Conseil supérieur de la magistrature par le Parlement de la République de Moldova à l'issue d'un vote à la « majorité des députés élus » a également été saluée et considérée comme une mesure positive. En même temps, une majorité plus forte serait plus appropriée, car elle associerait aussi l'opposition⁴⁵.

■ Au Monténégro, le GRECO a trouvé alarmant qu'aucun progrès n'ait été réalisé en ce qui concerne la composition et l'indépendance du Conseil de la justice, ni dans la révision du cadre disciplinaire des juges. Dans ce contexte, le GRECO a été particulièrement préoccupé par la décision prise par le Conseil de la justice de reconduire cinq présidents de tribunaux pour au moins un troisième mandat, ce qui n'était pas conforme à ses recommandations. Le GRECO a souligné la nécessité de suivre de près les nouvelles mesures prises à cet égard⁴⁶.

■ En Pologne, la Commission de Venise a critiqué certains amendements législatifs de décembre 2019 en ces termes : « on peut considérer qu'en essayant de remédier aux problèmes découlant de la réforme de 2017 certains amendements de décembre 2019 ne font que saper encore davantage l'indépendance de la justice ». La participation des juges à l'administration de la justice a encore été réduite : les organes judiciaires autonomes ont été remplacés, pour les questions importantes, par des collèges composés de présidents de tribunaux nommés par le ministre de la Justice. La Commission de Venise a recommandé de revenir à l'élection des 15 « membres juges » du Conseil national de la justice par leurs pairs, plutôt que par le parlement⁴⁷.

■ Le GRECO a souligné l'absence de progrès dans la modification des dispositions relatives à l'élection des membres du conseil national de la justice, qui, dans sa composition actuelle, ne répond pas aux normes du Conseil de l'Europe, et a exhorté les autorités polonaises à répondre aux préoccupations soulevées dans son rapport de décembre 2019⁴⁸.

■ Le président du CCJE a adopté une déclaration le 31 décembre 2019 exprimant son soutien à la marche silencieuse des juges en Pologne organisée le 11 janvier 2020 en réponse à ces amendements⁴⁹. Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a également critiqué ces amendements⁵⁰. Au début de 2019, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a souligné que de graves préoccupations subsistaient en ce qui concerne la composition et l'indépendance du conseil national de la justice, dont les membres ont été révoqués et remplacés par de nouveaux, élus par le parlement⁵¹.

■ Dans une lettre adressée aux autorités de Saint-Marin, la Commissaire aux droits de l'homme a soulevé plusieurs questions concernant l'évolution récente du système judiciaire. Se référant aux communications reçues de représentants du pouvoir judiciaire de Saint-Marin concernant des allégations d'ingérence induite de l'exécutif et du législatif, la Commissaire a rappelé un certain nombre de principes importants et de normes européennes soulignant le rôle essentiel des conseils judiciaires qui doivent être fermement établis par la loi et composés en majorité de membres du pouvoir judiciaire élus par leurs pairs. La Commissaire aux droits de l'homme a estimé que la meilleure façon de traiter de telles allégations à Saint-Marin serait de faire pleinement usage de l'assistance et des conseils des organes spécialisés du Conseil de l'Europe, notamment la Commission de Venise, le CCJE et le GRECO⁵².

■ La situation en Turquie en ce qui concerne le Conseil des juges et procureurs est restée préoccupante, malgré les contributions antérieures de la Commissaire aux droits de l'homme qui s'est dite préoccupée par

45. Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DHR) de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DG I) sur le projet de loi portant modification de la loi n° 947/1996 sur le Conseil supérieur de la magistrature de la République de Moldova, 18 juin 2020 (CDL-AD(2020)015), paragraphes 34-35.

46. Deuxième rapport de conformité du GRECO concernant le Monténégro (GrecoRC4(2019)27), adopté le 6 décembre 2019, publié le 6 février 2020, paragraphe 43.

47. Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) sur les modifications de la loi sur les tribunaux ordinaires, de la loi sur la Cour suprême et de certaines autres lois en Pologne, 16 janvier 2020 (CDL-PI(2020)002), paragraphes 59 et 61.

48. GRECO, Deuxième addendum au deuxième rapport de conformité incluant le suivi de l'addendum au Rapport d'Évaluation du Quatrième cycle (article 34) à l'égard de la Pologne (GrecoRC4(2019)23), adopté le 6 décembre 2019, publié le 16 décembre 2019, paragraphe 65.

49. Déclaration du président du CCJE concernant l'indépendance du pouvoir judiciaire en Pologne, 31 décembre 2019.

50. Avis intérimaire urgent de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi modifiant la loi sur l'organisation des tribunaux de droit commun, la loi sur la Cour suprême et certaines autres lois de Pologne, 14 janvier 2020 (JUD-POL/365/2019).

51. Rapport de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à la suite de sa visite en Pologne du 11 au 15 mars 2019 (CommDH(2019)17), p. 1.

52. <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/commissioner-calls-on-the-authorities-of-san-marino-to-refrain-from-actions-jeopardising-the-independence-of-the-judiciary>.

le fait que la composition de ce conseil n'offrirait pas de garanties adéquates pour l'indépendance judiciaire et augmenterait considérablement le risque d'influence politique⁵³. La Commission de Venise, pour sa part, a également jugé extrêmement problématique que le contrôle de cet organe revienne à contrôler les juges et les procureurs, surtout dans un pays où les révocations de juges sont devenues fréquentes et les transferts de juges sont monnaie courante⁵⁴.

■ Le Conseil des juges et procureurs compte quatre membres directement nommés par le Président turc et sept membres élus par le parlement sans procédure garantissant la participation de l'ensemble des partis et intérêts politiques. Ce point a été confirmé par le dernier rapport de la Commissaire aux droits de l'homme qui a souligné qu'aucun membre de ce conseil n'avait été élu par ses pairs, ce qui est en contradiction avec les normes européennes⁵⁵. Le statut d'observateur du Conseil des juges et procureurs auprès du Réseau européen des Conseils de la justice est resté suspendu⁵⁶.

■ En Ukraine, la Commission de Venise a salué, en décembre 2019, la loi n° 193-IX récemment adoptée qui simplifie le système d'administration judiciaire en rapprochant le Haut Conseil de la justice et la Haute Commission de qualification des juges, et en prévoyant de nouvelles règles concernant leur rôle, leur structure et leur statut. À long terme, la fusion de ces deux instances pourrait être envisagée.

■ Dans le même temps, le fait que la Haute Commission de qualification des juges ait été dissoute le 7 novembre 2019 a entraîné un arrêt complet de la procédure de nomination pour les tribunaux de première et deuxième instances en Ukraine, ce que la Commission de Venise a jugé regrettable. Plus de 2000 postes de juges devaient être pourvus d'urgence dans ces tribunaux, dont certains ne fonctionnaient plus du tout en raison de l'absence de magistrats. La loi n° 193-IX est intervenue, selon la Commission de Venise, à un moment préjudiciable et à un point critique du processus de réforme, et les membres de la Haute Commission de qualification des juges auraient dû au moins être autorisés à poursuivre leur travail jusqu'à leur remplacement⁵⁷.

■ Une déclaration conjointe des présidents de la Haute Commission de qualification des juges, du Conseil supérieur de la justice, de la Cour suprême, du Conseil des juges, de l'Administration judiciaire d'État et du recteur de l'École nationale des juges d'Ukraine a été publiée en juin 2019, attirant l'attention sur les problèmes provenant du licenciement d'un très grand nombre de juges à la suite des évaluations générales de qualification effectuées pour tous les juges ukrainiens⁵⁸.

Nomination/révocation des juges

■ Comme indiqué plus haut, la Commission de Venise a évalué en 2020 le projet de nouvelle Constitution de la Bulgarie en notant que plusieurs pas avaient été faits dans la bonne direction. Elle a néanmoins formulé des recommandations indiquant, par exemple, que les périodes probatoires pour les jeunes juges devraient être supprimées ou que les conditions pour ne pas confirmer la durée du mandat devraient être définies de manière plus étroite dans la loi⁵⁹.

■ En Géorgie, la nouvelle Constitution a modifié la procédure de sélection des juges de la Cour suprême et a fait passer leur mandat de dix ans (au minimum) à un mandat permanent jusqu'à la retraite. Ainsi, dix juges actuels titulaires d'un mandat à durée déterminée devront travailler avec des pairs nouvellement nommés à vie. Étant donné que la nouvelle Constitution laisse la décision finale au parlement, cela implique que la majorité parlementaire actuelle se verra confier la nomination d'une Cour suprême pratiquement nouvelle, dont la composition restera peut-être inchangée pendant très longtemps⁶⁰.

53. Déclaration de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, 7 juin 2017.

54. Avis sur les modifications de la Constitution adoptées par la Grande Assemblée nationale le 21 janvier 2017 et soumises au référendum national le 16 avril 2017, adopté par la Commission de Venise lors de sa 110^e session plénière (Venise, mars 2017), CDL-AD(2017)005, paragraphe 119.

55. Rapport de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à la suite de sa visite en Turquie du 1^{er} au 5 juillet 2019 (CommDH(2020)1), paragraphe 14.

56. La décision de suspension a été prise par l'Assemblée générale du Réseau européen des Conseils de la justice (RE CJ) en 2016 ; voir : <https://www.encj.eu/node/449>.

57. Avis de la Commission de Venise sur les modifications du cadre juridique régissant la Cour suprême et les organes de gouvernance judiciaire en Ukraine, 6-7 décembre 2019 (CDL-AD(2019)027), paragraphe 25.

58. Rapport du Bureau du CCJE sur l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe (2019)(CCJE- BU(2020)), paragraphe 249.

59. Avis intérimaire urgent de la Commission de Venise sur le projet de nouvelle Constitution de la Bulgarie, 11-12 juin 2020 (CDL-AD(2020)035), paragraphes 97- 102 et 103.

60. Avis urgent de la Commission de Venise sur la sélection et la nomination des juges de la Cour suprême en Géorgie, 21-22 juin 2019 (CDL-AD(2019)009), paragraphes 12-13 et 64-65.

■ La Commission de Venise a souligné qu'il s'agissait d'une situation inhabituelle et a recommandé d'envisager de transformer le mandat à durée déterminée des juges actuels de la Cour suprême en nomination à vie et de faire en sorte que le parlement ne nomme que le nombre de juges nécessaire pour que le travail de la Cour suprême soit gérable. D'autres nominations peuvent ensuite être annoncées par le parlement élu lors des prochaines élections générales. Un tel arrangement pourrait à la fois alléger le fardeau actuel de la Cour suprême et lui assurer la confiance et le respect du public⁶¹.

■ Une loi a été adoptée en Hongrie en décembre 2018 dans le but de créer un système de tribunaux administratifs distincts. Dans son avis publié en mars 2019⁶², la Commission de Venise a invité les autorités à réexaminer la législation, en insistant sur les larges pouvoirs qui sont réservés par la loi au ministre de la Justice en matière de nomination et de carrière des juges, de promotion à des postes de responsabilité et d'avantages salariaux. En outre, le ministre de la Justice s'est vu confier un rôle central dans la préparation et la mise en forme du nouveau système de juridictions administratives pendant la période de transition, et dans la sélection des futurs juges et des premiers chefs de juridictions. Le 23 juillet 2019, le ministre de la Justice a confirmé que le gouvernement avait abandonné son projet de mise en place de tribunaux administratifs distincts, mais qu'il adopterait une loi pour accélérer les procédures devant les tribunaux administratifs.

■ La Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a souligné que le cadre juridique islandais régissant les nominations judiciaires avait subi un certain nombre de modifications importantes visant à limiter le pouvoir discrétionnaire du ministre dans le processus de nomination et à renforcer ainsi l'indépendance du pouvoir judiciaire⁶⁴. Or, ce cadre juridique a été violé car il n'a pas été tenu compte d'une règle de procédure lors du processus de nomination des nouveaux juges de la Cour d'appel. Dans cette optique, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que le requérant s'était vu refuser le droit à un « tribunal établi par la loi », et a donc conclu à une violation de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme⁶⁵.

■ En Pologne, la Commission de Venise a critiqué les amendements législatifs de décembre 2019 qui risquaient de réduire le rôle des juges de la Cour suprême dans le processus de sélection du premier président. La Commission de Venise a recommandé de revenir à la méthode d'élection d'avant 2017 ou d'élaborer un nouveau modèle dans lequel chaque candidat proposé au Président de la Pologne bénéficie du soutien d'une partie importante des juges de la Cour suprême. La Commission de Venise a également demandé instamment que les pouvoirs de la communauté judiciaire en matière de nomination, de promotion et de révocation des juges soient rétablis et que les présidents des tribunaux ne puissent pas être nommés et révoqués sans une participation significative de cette communauté⁶⁶.

■ En 2019, la Commissaire aux droits de l'homme s'est félicitée des mesures prises par la Pologne pour donner suite à l'ordonnance de la Cour de justice de l'Union européenne qui a rétabli dans leurs fonctions tous les juges de la Cour suprême et de la Cour administrative suprême qui avaient été mis à la retraite de force. Cependant, elle regrette que, malgré les recommandations de nombreux acteurs nationaux et internationaux, les autorités polonaises n'aient pas encore trouvé de solution à l'impasse qui continue de nuire au bon fonctionnement du Tribunal constitutionnel⁶⁷.

■ La Commissaire aux droits de l'homme, se référant aux révocations de juges et de procureurs en Turquie pendant l'état d'urgence imposé après la tentative de coup d'État en 2016, a souligné qu'en juillet 2018 les autorités avaient prorogé les pouvoirs d'exception qui sous-tendent ces révocations pour une nouvelle période de trois ans en adoptant la loi n° 7145. Cela signifiait, selon elle, que l'une des garanties les plus fondamentales de l'indépendance judiciaire serait effectivement suspendue jusqu'en juillet 2021⁶⁸.

61. *Ibid.*, paragraphes 12-13 et 64-65.

62. Rapport du Bureau du CCJE sur l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe, paragraphe 190.

63. Avis de la Commission de Venise sur la loi relative aux juridictions administratives et la loi relative à l'entrée en vigueur de la loi sur les juridictions administratives et certaines règles transitoires, adopté par la Commission de Venise à sa 118^e session plénière (Venise, 15-16 mars 2018) (CDL-AD(2019)004, paragraphes 115 et 116.

64. *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande*, Grande Chambre, 1^{er} décembre 2020 (requête n° 26374/18), paragraphe 287.

65. *Ibid.*, paragraphes 288-290.

66. Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) sur les amendements à la loi sur les tribunaux ordinaires, à la loi sur la Cour suprême et à certaines autres lois en Pologne, 16 janvier 2020 (CDL-PI(2020)002).

67. Rapport de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à la suite de sa visite en Pologne du 11 au 15 mars 2019 (CommDH(2019)17).

68. Rapport de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe faisant suite à sa visite en Turquie du 1^{er} au 5 juillet 2019, (CommDH(2020)1).

■ La Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'en Turquie la révocation et la détention provisoire de l'un des deux juges de la Cour constitutionnelle en question n'avaient pas respecté les garanties procédurales accordées aux membres de cette cour, et que la détention initiale n'avait été fondée sur aucun élément factuel⁶⁹.

■ La Commission internationale de juristes a condamné la révocation de huit juges et de trois procureurs par le Conseil des juges et procureurs de Turquie le 14 octobre 2020, considérant qu'il s'agissait d'une violation de leur droit à un procès équitable. Elle a demandé instamment que l'ordonnance soit révoquée et que leurs dossiers soient réexaminés dans le cadre des procédures ordinaires de révocation. La Commission a également exhorté le Gouvernement et le Parlement turcs à modifier les règles constitutionnelles relatives au Conseil des juges et procureurs afin de garantir sa pleine indépendance⁷⁰.

■ En Ukraine, la Commission de Venise a noté que la majorité gouvernementale semblait disposée à modifier le système judiciaire pour remédier aux lacunes de la nouvelle loi n° 193-IX, qui a été adoptée sans tenir suffisamment compte de l'avis de toutes les parties prenantes concernées. Elle a souligné que la disposition réduisant le nombre de juges de la Cour suprême à 100 équivalait en fait à une deuxième évaluation des antécédents et devait donc être supprimée⁷¹.

■ En novembre 2020, le Président de l'Ukraine a demandé un avis urgent de la Commission de Venise pour évaluer la situation constitutionnelle créée par l'arrêt n° 13-r/2020 de la Cour constitutionnelle en date du 27 octobre 2020, émettre un avis sur l'état de la législation anticorruption après cet arrêt et soulever la question de savoir si les juges de la Cour constitutionnelle se trouvaient éventuellement en situation de conflit d'intérêts⁷².

■ La Commission de Venise a considéré que l'arrêt de la Cour constitutionnelle était une indication qu'une réforme de cette cour était justifiée et un point de départ pour une réforme. Elle a donc recommandé un certain nombre de mesures visant à renforcer l'indépendance et l'impartialité de la Cour constitutionnelle, par exemple en réglementant la procédure disciplinaire par la loi sur la Cour constitutionnelle et en fournissant une définition plus détaillée du « conflit d'intérêts », ainsi qu'un certain nombre d'autres mesures⁷³.

■ La Commission de Venise a également recommandé la création d'un organe de présélection des candidats à la fonction de juge de la Cour constitutionnelle afin de garantir les qualités morales et professionnelles de ces personnes, et a suggéré que les postes actuellement vacants à la Cour constitutionnelle ne soient pourvus par le parlement et le Congrès des juges qu'après une amélioration du système de nomination⁷⁴.

RESPONSABILITÉ DE LA JUSTICE

■ dans le contexte judiciaire, la responsabilité (l'obligation de rendre compte) ne signifie pas être responsable devant un autre pouvoir de l'État ou être subordonné à celui-ci, car cela serait contraire à l'indépendance de la justice. Le pouvoir judiciaire, comme le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, fournit un service public. Il va de soi qu'il devrait rendre compte d'une manière ou d'une autre à la société qu'il sert. L'autorité judiciaire doit s'exercer dans l'intérêt de la prééminence du droit, et dans l'intérêt de ceux qui cherchent et demandent justice. Il incombe donc au pouvoir judiciaire de rendre compte de l'usage qu'il fait de son pouvoir, de son autorité et de son indépendance⁷⁵.

■ Les justiciables demandent un système judiciaire toujours plus efficace et un meilleur accès aux tribunaux, et l'amélioration de l'accès à ces instances a été considérée comme cruciale. L'efficacité et l'accessibilité sont des aspects de la responsabilité du système judiciaire, laquelle prend plusieurs formes.

69. *Alparslan Altan c. Turquie*, arrêt du 16 avril 2019. Voir aussi le rapport de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe faisant suite à sa visite en Turquie du 1^{er} au 5 juillet 2019, (CommDH(2020)1).

70. Voir: <https://www.icj.org/turkey-dismissal-of-judges-and-prosecutors-fundamentally-unfair/>.

71. Avis de la Commission de Venise sur les amendements apportés au cadre juridique régissant la Cour suprême et les organes d'administration judiciaire en Ukraine, 6-7 décembre 2019 (CDL-AD(2019)027).

72. Avis urgent de la Commission de Venise sur la réforme de la Cour constitutionnelle d'Ukraine, 11 décembre 2020 (CDL-AD(2020)039), paragraphe 1.

73. *Ibid.*, paragraphes 101-102.

74. Avis urgent de la Commission de Venise sur la réforme de la Cour constitutionnelle d'Ukraine, 11 décembre 2020 (CDL-AD(2020)039), paragraphes 102 et 104.

75. Avis n° 18 (2015) du CCJE sur la place du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs de l'État dans une démocratie moderne.

Normes pertinentes

■ Le système de recours constitue, en principe, le seul moyen de réformer ou de modifier une décision de justice après qu'elle a été rendue et la seule manière de demander à des juges de rendre compte de leurs décisions, sauf s'ils ont agi de mauvaise foi. C'est ce que l'on appelle la « responsabilité judiciaire ».

■ Les juges sont également tenus de rendre compte en travaillant de manière transparente, en tenant des audiences publiques et en rendant des jugements motivés. Le dialogue avec le public, directement ou par l'intermédiaire des médias, est d'une importance cruciale pour accroître la confiance dans le système judiciaire. C'est ce que l'on appelle la « responsabilité d'explication » des juges.

■ Un juge qui a commis des actes répréhensibles d'une nature suffisamment grave doit, bien entendu, être tenu responsable et sanctionné dans le cadre de procédures disciplinaires et, le cas échéant, du droit pénal. Dans tous les cas, il faut veiller à préserver l'indépendance de la justice. C'est ce qu'on appelle la « responsabilité punitive », qui devrait être l'exception dans un système judiciaire qui fonctionne bien.

■ En ce qui concerne les relations entre les trois pouvoirs de l'État, les juges ont, comme tous les autres individus, le droit de prendre part au débat public si cela est compatible avec le maintien de leur indépendance et de leur impartialité.

■ Toute critique d'un pouvoir de l'État à l'égard de l'un ou l'autre des autres pouvoirs doit être formulée dans un esprit de respect mutuel. En effet, les hommes politiques qui font des commentaires critiques et partiels peuvent causer un grave problème en sapant la confiance du public dans le système judiciaire. Il faut dès lors que les tribunaux et l'ensemble du pouvoir judiciaire examinent les moyens de faire face à ces critiques.

■ Tant qu'il est saisi d'une affaire, ou pourrait l'être, le juge ne fait pas sciemment d'observations dont on pourrait raisonnablement penser qu'elles témoignent d'un préjugé dans la solution du litige ou influenceront sur le caractère équitable de la procédure.

■ Le juge devrait également exercer ses fonctions dans le respect de l'égalité de traitement des parties, en évitant tout parti pris et toute discrimination, en maintenant l'équilibre entre les parties et en veillant au respect du principe de la contradiction.

Critères de mesure

Responsabilité institutionnelle

- ▶ La responsabilité d'explication du pouvoir judiciaire se manifeste régulièrement sous la forme de la transparence vis-à-vis de la société, par exemple par des audiences publiques ou des rapports publics.
- ▶ Les médias sont encouragés à rendre compte de manière responsable des questions liées au pouvoir judiciaire et aux tribunaux.
- ▶ La responsabilité punitive du pouvoir judiciaire imposée par les pouvoirs exécutif et législatif sous diverses formes est fermement exclue.
- ▶ Les médias ne sont pas utilisés abusivement pour critiquer le système judiciaire et saper ainsi la confiance du public.

Responsabilité individuelle

- ▶ Les infractions disciplinaires et les infractions justifiant une révocation sont précisément définies par la loi.
- ▶ L'éventail des sanctions possibles est défini par la loi.
- ▶ Les procédures disciplinaires à l'encontre des juges sont menées ou contrôlées par des organes autonomes indépendants.
- ▶ Les présidents des tribunaux n'ont pas d'influence sur les procédures visant des juges de leurs instances.
- ▶ Les juges ne sont pas soumis à des critiques abusives personnalisées dans les médias au sujet des affaires dont ils sont saisis.
- ▶ Les médias rendent compte des questions relatives aux juges de manière responsable.
- ▶ Les affaires dans lesquelles des fautes sont présumées commises par des juges, notamment des questions liées à l'intégrité, font l'objet de procédures offrant l'objectivité et les garanties procédurales nécessaires.

Constatations

■ Des progrès encourageants ont été accomplis dans les États membres en ce qui concerne l'élimination des conflits d'intérêts et la prévention de la corruption des juges, l'abrogation de l'obligation pour les juges de déclarer leur appartenance à des organisations professionnelles, la mise en place de garanties dans les procédures disciplinaires contre les juges, ainsi que l'amélioration des règles d'éthique et de conduite professionnelle.

■ Dans le même temps, le Conseil de l'Europe a reçu des informations de membres du CCJE, d'observateurs et d'associations de juges concernant des situations dans certains États membres qui, si elles sont confirmées, soulèvent des questions quant aux critiques abusives visant le pouvoir judiciaire. Des exemples de déclarations publiques d'agents de l'État, d'hommes politiques ou de campagnes médiatiques à l'encontre de membres du pouvoir judiciaire, de la profession juridique et du ministère public ont également été rapportés par les médias aux niveaux national et international dans certains États membres. Bien que ces allégations n'aient pas encore été confirmées par les organes consultatifs et de suivi du Conseil de l'Europe, elles méritent néanmoins que l'on s'y attarde et que l'on prenne les mesures qui s'imposent, compte tenu du risque qu'elles font peser sur la confiance du public dans le système judiciaire.

■ La Commission de Venise a examiné les modifications apportées au Code judiciaire et à d'autres lois en Arménie en 2019. Il lui a été expliqué qu'elles avaient été adoptées par le nouveau gouvernement après les événements du printemps 2018, connus sous le nom de « révolution du velours » et la victoire écrasante de l'alliance « My Step » aux élections législatives de 2018, pour essayer de répondre à une forte demande populaire de changements rapides et visibles dans le domaine de la justice et de la lutte contre la corruption. La Commission de Venise a fait l'éloge du paquet de réformes judiciaires et a souligné que le gouvernement s'était montré ouvert au dialogue avec tous les interlocuteurs, à l'intérieur et à l'extérieur du pays. La plupart des propositions contenues dans ce paquet étaient, selon la Commission, conformes aux normes européennes et contribuaient à lutter contre la corruption sans pour autant empiéter sur l'indépendance du pouvoir judiciaire⁷⁶.

■ Néanmoins, la Commission de Venise a également souligné la nécessité de continuer à améliorer le cadre législatif arménien en ce qui concerne la composition de la Commission d'éthique et de discipline, la méthode d'élection des membres de la Commission pour la prévention de la corruption, l'encadrement de l'accès aux informations portant atteinte au droit à la vie privée des juges par des garanties procédurales adéquates, et la mise en place d'un mécanisme d'appel des décisions du Conseil judiciaire suprême en matière disciplinaire⁷⁷.

■ Le rapport de la Commission européenne sur les progrès accomplis en Bulgarie dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification, publié le 22 octobre 2019, a noté l'engagement des autorités bulgares à adopter une législation visant à abroger les dispositions de la loi sur le système judiciaire exigeant des juges et des procureurs qu'ils déclarent leur appartenance à des organisations professionnelles, et demandant leur révocation à la suite d'une accusation pénale publique portée contre eux concernant un crime prémédité. Il a noté également que le Gouvernement bulgare avait déjà soumis au parlement une proposition législative à cet effet⁷⁸. Ces dispositions avaient précédemment fait l'objet d'un avis du Bureau du CCJE⁷⁹. Les autorités bulgares ont indiqué que ces dispositions avaient été abrogées en 2019 par l'assemblée nationale.

■ En Géorgie, la Commission de Venise s'est félicitée du projet de loi sur les conflits d'intérêts et la corruption dans les institutions publiques en 2019, qui énonçait que tout candidat désigné pour la fonction de juge à la Cour suprême devait soumettre la déclaration de patrimoine du fonctionnaire dans les sept jours suivant la publication des informations pertinentes sur le site internet du Conseil supérieur de la justice géorgien. La Commission de Venise a également noté qu'il pourrait être approprié d'imposer aux candidats l'obligation de déclarer non seulement leurs propres avoirs, mais aussi ceux de leurs conjoints et de leurs enfants⁸⁰.

■ En Hongrie, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a poursuivi l'examen de l'exécution de l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Baka c. Hongrie*. Il a rappelé que l'affaire concernait la cessation indue et prématurée du mandat du requérant, président de l'ancienne Cour suprême hongroise, imputable à l'introduction de mesures législatives *ad hominem* de rang constitutionnel et échappant

76. Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) sur les modifications du Code judiciaire et de certaines autres lois en Arménie, 11-12 octobre 2019 (CDL-AD(2019)024).

77. *Ibid.*, paragraphe 62.

78. Rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés en Bulgarie dans le cadre du MCV, publié le 22 octobre 2019, p. 14.

79. Avis du Bureau du CCJE suite à la demande d'avis de l'Association bulgare des juges concernant les amendements apportés le 11 août 2017 à la loi sur le système judiciaire bulgare (CCJE-BU(2017)10), 31 octobre 2017.

80. Avis urgent de la Commission de Venise sur la sélection et la nomination des juges de la Cour suprême en Géorgie, 21-22 juin 2019 (CDL-AD(2019)009), paragraphes 59-60.

donc à tout contrôle judiciaire. La décision était due aux opinions et critiques que le requérant avait exprimées sur les réformes touchant le pouvoir judiciaire et exerçait par conséquent un effet « paralysant » sur les autres juges et présidents de tribunaux⁸¹.

■ Le Comité des Ministres a réaffirmé l'importance de l'équité procédurale dans les affaires impliquant la révocation d'un juge, et de garanties efficaces et adéquates contre les abus lorsqu'il s'agit de restrictions à la liberté d'expression des juges. L'absence de garanties face à des mesures constitutionnelles *ad hominem* mettant fin à un mandat judiciaire en Hongrie a été notée avec préoccupation. Les autorités ont indiqué que les mesures qui ont conduit à la cessation prématurée du mandat judiciaire du requérant faisaient partie d'une réforme constitutionnelle unique qui a été achevée, et qu'aucune mesure similaire ne serait envisagée à l'avenir. Néanmoins, le Comité des Ministres a exhorté les autorités à fournir des informations sur les autres mesures adoptées ou envisagées en vue de garantir qu'il ne sera pas mis fin aux mandats judiciaires de manière analogue⁸².

■ Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a clos l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans quatre affaires concernant la Macédoine du Nord, après avoir examiné le rapport d'action fourni par le gouvernement indiquant les mesures adoptées, et après s'être assuré que toutes les mesures requises avaient été adoptées⁸³.

■ Le 22 mai 2019, le Parlement de Macédoine du Nord a adopté une nouvelle loi sur le Conseil judiciaire d'État prévoyant des garanties d'un procès équitable dans le cadre de la procédure disciplinaire impliquant des juges. Par exemple, le membre de ce conseil ayant déposé une requête relative à la responsabilité d'un juge ne pourra pas assister à une audience devant son instance et sera exempté du vote concernant la décision finale. Le président et les membres de la commission d'enquête ont été exclus du vote et de la prise de décision dans le cas d'espèce. La loi prévoit également que les juges qui font l'objet d'une procédure de révocation ont droit à un procès équitable dans le respect des garanties énoncées à l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme⁸⁴.

■ La Cour européenne des droits de l'homme a réaffirmé, dans le cadre d'une affaire en Roumanie, qu'un procureur pouvait s'exprimer librement sur des réformes législatives qui pourraient avoir un impact sur le pouvoir judiciaire et son indépendance. Elle a également établi que le pouvoir exécutif d'un gouvernement national ne peut révoquer les procureurs généraux sans un contrôle juridictionnel indépendant⁸⁵.

■ En Ukraine, la Commission de Venise a recommandé que la procédure disciplinaire soit simplifiée en réduisant le nombre excessif de recours disponibles. En outre, le recours contre les décisions disciplinaires du Haut Conseil de la justice devrait être formé directement devant la Cour suprême et non plus devant le tribunal administratif de la ville de Kiev et la cour d'appel administrative. Certains des délais qui étaient fixés dans les procédures disciplinaires avant d'être réduits par la loi n° 193-IX évaluée par la Commission de Venise devraient être rétablis⁸⁶.

■ Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a poursuivi l'examen de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans un groupe d'affaires concernant l'Ukraine. Il a pris note avec satisfaction de la décision de la Cour constitutionnelle déclarant inconstitutionnel l'article 375 du code pénal sur la responsabilité pénale des juges et a encouragé les autorités ukrainiennes à donner pleinement effet à cette décision et à modifier rapidement la législation⁸⁷.

■ Le Comité des Ministres a également réitéré son appel aux autorités ukrainiennes pour qu'elles veillent à ce que toute enquête pénale contre un juge soit conforme aux normes et recommandations du Conseil de l'Europe, à ce que les sanctions pénales ne soient appliquées qu'en cas de malveillance ou si la faute était clairement intentionnelle, et à ce que les garanties procédurales nécessaires et l'examen des pratiques d'enquête soient en place pour protéger efficacement les juges contre toute influence indue⁸⁸.

81. Décisions de la 1383^e réunion du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, 29 septembre-1^{er} octobre 2020 (DH), H46-8 *Baka c. Hongrie* (requête n° 20261/12), surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne, paragraphe 1.

82. *Ibid.*, paragraphes 2-4.

83. Résolution CM/ResDH(2019)300 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme : quatre affaires contre la Macédoine du Nord, 13 novembre 2019, paragraphe 1.

84. *Ibid.*, paragraphes 2-4.

85. *Kövesi c. Roumanie*, arrêt du 5 mai 2020 (requête n° 3594/19), paragraphes 154, 201, 205 et 208-209. Voir également *Baka c. Hongrie*, arrêt du 23 juin 2016 (requête n° 20261/12), paragraphes 156-157 et 164-167.

86. Avis de la Commission de Venise sur les amendements au cadre juridique régissant la Cour suprême et les organes d'administration judiciaire en Ukraine, 6-7 décembre 2019 (CDL-AD(2019)027), paragraphe 85.

87. Décisions de la 1383^e réunion du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, 29 septembre-1^{er} octobre 2020 (DH) H46-26 *Groupe Oleksandr Volkov c. Ukraine* (requête n° 21722/11), surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne, paragraphe 7.

88. *Ibid.*, paragraphe 7.

La covid-19 et l'indépendance et l'efficacité de la justice

■ La covid-19 a posé des défis uniques au système judiciaire en général et aux juges en particulier. Le principal défi a été de répondre efficacement à la crise sanitaire tout en respectant pleinement les droits de l'homme et les principes de la démocratie et de la prééminence du droit. En effet, des restrictions touchant non seulement les droits civils et politiques protégés par la Convention européenne des droits de l'homme, mais aussi des droits économiques, sociaux et culturels, ont dû être imposées en raison de la pandémie. Leur impact semble avoir été particulièrement grave pour les groupes les plus vulnérables⁸⁹.

Défis et risques

■ Pour les juges, l'enjeu est de veiller à ce que l'urgence sanitaire ne soit pas utilisée dans le cadre de leur travail comme un prétexte pour porter atteinte aux droits fondamentaux, mais qu'elle vise au contraire à protéger les populations, et que les nouvelles mesures juridiques soient appliquées dans le strict respect des obligations en matière de droits de l'homme. Il s'agit de trouver un juste équilibre entre la sûreté publique, d'une part, et l'exercice des libertés et droits fondamentaux, d'autre part⁹⁰.

■ L'État de droit est garanti par une administration équitable, impartiale et efficace de la justice⁹¹, qui prévoit notamment le droit d'accès à un tribunal et à un recours effectif. Le pouvoir judiciaire doit être indépendant pour remplir son rôle constitutionnel à l'égard des autres pouvoirs de l'État, de la société en général et des parties à un litige⁹². Ce principe ne doit pas être remis en cause pendant une pandémie ni dans aucune autre situation d'urgence⁹³.

■ Les normes du CCJE relatives à la nomination et à la promotion des juges ainsi qu'aux procédures disciplinaires à leur encontre doivent être préservées et respectées. Au lendemain de la crise, aucun juge « par intérim » ni « tribunal spécial » ne doit être établi, sous peine de compromettre l'indépendance de la justice et de susciter un risque de politisation. Les retards dans la sélection et la promotion des juges doivent être résorbés et les postes pourvus sur la base des critères pertinents du CCJE en tenant compte du facteur d'urgence, sans toutefois politiser cette question de quelque manière que ce soit.

■ Dans le contexte de la pandémie, les États membres risquent de négliger le rôle essentiel des tribunaux concernant, par exemple, les recours effectifs contre les mesures d'urgence et les griefs liés à la crise sanitaire, et du point de vue de l'économie. Les systèmes judiciaires, déjà en situation de sous-financement, ont du mal à relever les défis que pose la pandémie alors que les budgets des tribunaux risquent d'être encore réduits.

■ Dans ce contexte, les États membres doivent doter les tribunaux des ressources dont ils ont besoin pour remplir leurs fonctions, gérer la pandémie et assurer ensuite le retour à la normale, sachant qu'un sous-financement chronique sape les fondements d'une société démocratique. La nécessité de disposer de ressources, d'équipements et de logiciels adaptés pour recourir efficacement au télétravail et aux téléconférences prend toute son importance.

■ Le rôle de la formation en tant que garantie de l'indépendance et de l'impartialité de la justice est déterminant. Il est essentiel que les juges suivent une formation élaborée, approfondie et diversifiée dans les domaines du droit national et international afin d'être en mesure d'exécuter leurs fonctions de manière satisfaisante. Malgré la situation d'urgence que représente la pandémie, les sessions de formation ne doivent pas être suspendues et, à cet égard, une formation en ligne doit être envisagée aux niveaux national et européen.

■ La charge de travail des tribunaux est appelée à augmenter de façon considérable en raison de la suspension des procédures pendant la crise. L'attribution et la hiérarchisation des affaires devront être soigneusement réglementées, en évitant strictement toute politisation. La hiérarchisation des affaires, en particulier, ne devra pas mettre trop fortement l'accent sur les questions économiques au détriment de la protection des droits des personnes ; elle devra aussi respecter des critères équitables et objectifs.

■ Il y aura également un effet sur les tribunaux supranationaux. Il est probable que la charge de travail de la Cour européenne des droits de l'homme augmente en raison des préoccupations relatives aux droits de l'homme dans les États membres. Aussi la Cour aura-t-elle intérêt à ce que le plus grand nombre possible d'affaires soient résolues au niveau national.

89. Déclaration de la Présidente du CCJE sur « Le rôle des juges pendant et après la pandémie de covid-19: leçons et défis », 24 juin 2020.

90. Commission de Venise, Avis sur la protection des droits de l'homme dans les situations d'urgence, adopté par la Commission de Venise à sa 66^e session plénière (Venise, 17-18 mars 2006).

91. Déclaration de Bordeaux dans l'Avis n° 12(2009) du CCJE sur les juges et procureurs dans une société démocratique.

92. Avis n° 18 (2015) du CCJE sur la place du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs de l'État dans une démocratie moderne.

93. Déclaration de la Présidente du CCJE sur « Le rôle des juges pendant et après la pandémie de covid-19: leçons et défis ».

Efficacité de la justice

■ En ce qui concerne l'efficacité des systèmes judiciaires, la covid-19 ne peut servir à excuser les défaillances au sein des systèmes judiciaires et encore moins à restreindre les normes ou à méconnaître les garanties juridiques. Les technologies de l'information et de la communication (TIC) se sont avérées des outils précieux, voire indispensables, pour la poursuite des travaux des systèmes judiciaires. La communauté des juristes est parfaitement capable de trouver les solutions aux problèmes à court terme, puis de tirer ultérieurement les leçons de cette expérimentation à marche forcée afin de ne retenir pour l'avenir que les apports positifs destinés à la résorption des retards accumulés, puis au fonctionnement normal des systèmes judiciaires. De ce point de vue, la crise constitue un indicateur du niveau actuel d'utilisation des nouvelles technologies dans les tribunaux ainsi qu'un facteur qui va inciter les systèmes judiciaires à les utiliser massivement, comme de nombreux autres secteurs de la société.

■ Pour répondre à toutes ces questions, la CEPEJ a adopté, le 10 juin 2020, une Déclaration sur les leçons et défis pour le système judiciaire pendant et après la pandémie de covid-19, qui énonce ce qui suit :

- ▶ les principes de l'article 5 – droits à la liberté et à la sûreté garantis par un juge – et de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme – droit à un procès équitable – doivent être protégés à tout moment et deviennent particulièrement importants pendant la crise ;
- ▶ une crise nécessite une réponse immédiate et urgente. Toute réaction à la crise doit néanmoins être strictement fondée sur les principes de l'État de droit et respecter et protéger les droits de l'homme ;
- ▶ une meilleure consultation et une meilleure coordination de tous les professionnels de la justice (y compris les avocats, les agents d'exécution, les médiateurs et les services sociaux) contribueront à garantir un bon niveau d'accès à la justice ;
- ▶ les systèmes judiciaires devraient ainsi traiter en priorité les affaires qui concernent les groupes vulnérables, notamment les affaires de violence domestique, en particulier à l'égard des femmes ou des enfants, impliquant des personnes âgées ou des personnes handicapées ou concernant des situations économiques graves ;
- ▶ garantir la santé et la sécurité de tous les professionnels de la justice ainsi que des justiciables doit être une priorité pendant et après la crise sanitaire. Une attention particulière doit être accordée au bien-être pendant la durée du télétravail et notamment au fait qu'il s'agit de conditions de travail exceptionnelles pouvant nécessiter un soutien approprié ;
- ▶ les autorités responsables de la gestion des tribunaux devraient, en fonction de leurs responsabilités, continuer, même à distance, à suivre et gérer les affaires. Cela inclut un tri des affaires, une éventuelle hiérarchisation et redistribution des affaires fondées sur des critères objectifs et équitables, et permettant d'assurer une justice de qualité ;
- ▶ des ressources humaines supplémentaires et un soutien budgétaire devraient aider les tribunaux à mettre en place des plans pour résorber les retards ;
- ▶ la formation judiciaire devrait être adaptée aux nouveaux besoins. De nouveaux cursus devraient être développés et des cours spécifiques sur le télétravail devraient être dispensés ;
- ▶ pour réduire les risques inhérents au déploiement des technologies de l'information, leur utilisation et leur accessibilité par tous les usagers doivent être encadrées par une base juridique claire ;
- ▶ la pandémie de covid-19 a aussi été l'occasion d'introduire en urgence des pratiques innovantes. Une stratégie de transformation du système judiciaire devrait être élaborée pour tirer parti des solutions nouvellement mises en œuvre. Certains aspects du fonctionnement traditionnel des tribunaux devraient être reconsidérés (relations avec les médias, niveau d'utilisation des nouvelles technologies, renforcement du recours aux modes alternatifs de résolution des litiges et en particulier à la médiation).

■ La covid-19 a montré le déclin de l'approche traditionnelle du système du juge unique, de la procédure écrite et du métier d'avocat fondé sur la procédure orale et le contact humain, malgré le souhait maintes fois exprimé par les citoyens « de pouvoir comparaître devant leur juge ».

EFFICACITÉ DES SYSTÈMES JUDICIAIRES

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

■ L'article 6 de la Convention garantit à toute personne le droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, dans un délai raisonnable. Le délai « raisonnable », d'après la jurisprudence de la Cour, est déterminé par la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et des autorités compétentes, et l'enjeu du litige pour le requérant⁹⁴. Cette exigence continue d'engendrer un grand nombre de requêtes individuelles et de nombreuses conclusions de violations de la Cour, bien que des progrès aient été accomplis dans plusieurs États membres.

La CEPEJ et l'intelligence artificielle

■ La *Charte éthique européenne sur l'utilisation de l'intelligence artificielle dans les systèmes judiciaires et leur environnement* de la CEPEJ, adoptée en décembre 2018, a été largement diffusée dans la sphère judiciaire car il s'agit du premier texte énonçant des principes éthiques relatifs à l'utilisation de l'intelligence artificielle (IA) dans les systèmes judiciaires, notamment les suivants :

- ▶ Principe de respect des droits fondamentaux : assurer une conception et une mise en œuvre des outils et des services d'intelligence artificielle qui soient compatibles avec les droits fondamentaux.
- ▶ Principe de non-discrimination : prévenir spécifiquement la création ou le renforcement de discriminations entre individus ou groupes d'individus.
- ▶ Principe de qualité et sécurité : en ce qui concerne le traitement des décisions et des données judiciaires, utiliser des sources certifiées et des données intangibles avec des modèles conçus d'une manière multidisciplinaire, dans un environnement technologique sécurisé.
- ▶ Principe de transparence, de neutralité et d'intégrité intellectuelle : rendre accessible et compréhensible les méthodologies de traitement des données, en autorisant les audits externes.
- ▶ Principe de maîtrise par l'utilisateur : bannir une approche prescriptive et permettre à l'utilisateur d'être un acteur éclairé et maître de ses choix.

■ Le respect de ces principes doit être assuré dans le traitement des décisions et des données judiciaires par les algorithmes, ainsi que dans l'usage qui en est fait.

■ C'est pourquoi la CEPEJ s'emploie actuellement à la généralisation des principes de la charte et à la mise en place éventuelle d'un mécanisme de certification des solutions d'IA conformes à ces principes.

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.
- ▶ L'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans les systèmes judiciaires est généralisée 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.

94. *Nicolae Virgiliu Tanase c. Roumanie*, 41720/13, 25 juin 2019, paragraphe 209.

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

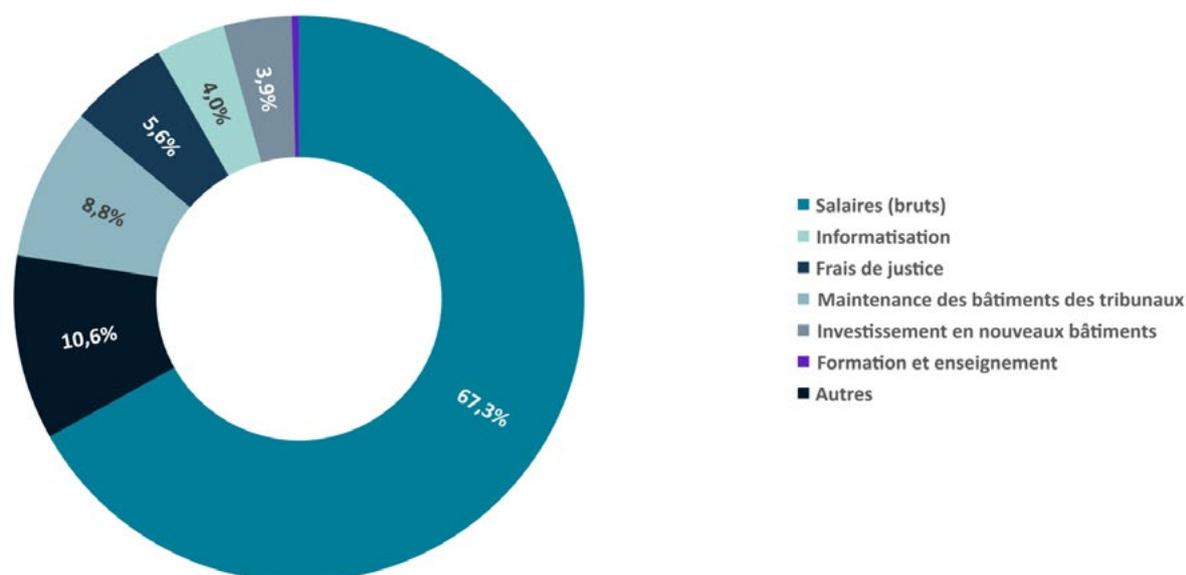
■ D'après le dernier rapport disponible de la CEPEJ⁹⁵, la capacité des tribunaux européens à traiter les nouvelles affaires connaît une évolution positive à long terme.

■ À cet égard, la Commission de Venise a déclaré qu'« [u]n financement adéquat est nécessaire pour que les tribunaux et les juges soient en mesure de respecter les normes établies à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et dans les Constitutions nationales et d'accomplir leurs missions avec l'intégrité et l'efficacité requises pour que la population ait confiance dans la justice et l'État de droit. »⁹⁶

■ Les États membres ont augmenté le budget alloué à leur système judiciaire. La Suisse, Monaco et le Luxembourg, qui dépensent respectivement 220 €, 188 € et 165 €, sont ceux qui investissent le plus dans les systèmes judiciaires par habitant par rapport à la médiane européenne de 72 €. Par ailleurs, le Monténégro et la Bosnie-Herzégovine consacrent le pourcentage le plus élevé de leur PIB (0,88 % et 0,72 % respectivement) au financement de leurs systèmes judiciaires, ce qui représente, en moyenne, un effort plus important que les pays les plus riches (0,2 %). De manière générale, l'une des augmentations les plus nettes concerne les investissements dans la numérisation.

■ 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 (36 % et 39 %) et les plus élevés en Lituanie (88 %).

Répartition moyenne du budget des tribunaux par catégories

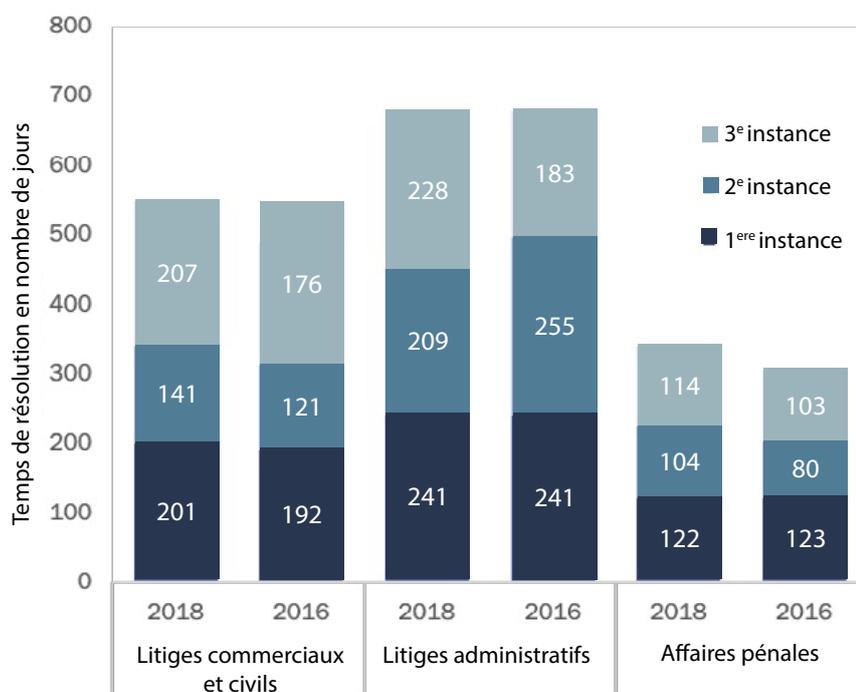


95. Systèmes judiciaires européens – Rapport d'évaluation de la CEPEJ, 2020, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.

96. Commission de Venise, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire – Partie 1 : l'indépendance des juges, (2010, CDL-AD(2010)004-e).

■ 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. Des variations importantes existent entre les différents pays. En effet, les affaires civiles jugées en première instance en Grèce et en Italie peuvent durer jusqu'à 500 jours. En revanche, les procédures sont très rapides en Azerbaïdjan et en Fédération de Russie, à tous les niveaux d'instance. Il est important de noter que la durée peut créer un autre problème, celui de la qualité des décisions rendues.

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



■ Dans le cadre de leurs efforts constants pour améliorer l'efficacité du système judiciaire, plusieurs États ont entrepris, ou sont en train d'entreprendre, d'importantes réformes du secteur de la justice qui ont eu une influence sur la performance de leurs systèmes. Les États tentent également d'améliorer le fonctionnement de leurs systèmes judiciaires en s'inspirant des meilleures pratiques. Dans ce cadre, la Serbie a lancé son premier programme de récompenses pour les tribunaux afin d'inciter ceux de première instance à améliorer leur efficacité et leur productivité dans le traitement des affaires. L'Azerbaïdjan a intégré des principes scientifiques dans le fonctionnement des tribunaux, qui portent sur la durée, le rapport coût-efficacité, la productivité et la qualité. Le tribunal de Catane, en Italie, qui est l'un des tribunaux les plus concernés par les procédures d'asile, a mis en œuvre un ensemble de mesures pour améliorer l'efficacité de ses activités.

■ Les technologies de l'information et de la communication (TIC) font désormais partie intégrante de la prestation des services de justice. Les États ont concentré leurs efforts plutôt sur des outils de gestion des tribunaux et des affaires que sur les outils d'aide à la décision et de communication. Les systèmes judiciaires européens abandonnent progressivement les procédures sur papier au profit des procédures électroniques pour les activités menées au sein des tribunaux, ainsi que pour la communication entre les tribunaux et les parties.

■ En Fédération de Russie, les mesures adoptées à la suite des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernent l'introduction d'outils informatiques dans le système judiciaire et la publication d'arrêts nationaux sur les sites internet des tribunaux⁹⁷. S'agissant des TIC, l'intelligence artificielle, peu utilisée aujourd'hui dans le domaine de la justice, mais séduisante, peut remettre en cause le rôle traditionnel du juge. L'indice de développement des TIC, qui montre le niveau de développement des outils dans le système judiciaire, varie de 1,5 à près de 9,8.

97. Résolutions CM/ResDH(2020)332 et CM/ResDH(2020)334 sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, adoptées par le Comité des Ministres le 8 décembre 2020.



CHAPITRE 2

LIBERTÉ D'EXPRESSION

INTRODUCTION

Au cours de la période 2018-2020, le respect de la liberté d'expression était en recul dans de nombreux pays. Les extrémistes et ceux qui s'opposent à la tolérance, à l'ouverture d'esprit et aux valeurs démocratiques ont continué à menacer les journalistes. Six journalistes ont perdu la vie, ont été pris pour cible et assassinés pour leur travail et de nombreux autres ont subi des attaques et des menaces visant leur sécurité et celle de leur famille. La Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes a enregistré 118 cas d'atteintes à l'intégrité physique de journalistes dans toute l'Europe¹.

■ En 2020, cette épidémie de harcèlement et de violence a été aggravée par la pandémie de covid-19. Comme d'autres secteurs, les médias ont été durement touchés et de nombreux journalistes ont perdu leur emploi. La covid-19 a également donné lieu à une vague de censure : selon certaines informations, des journalistes ont été victimes de représailles pour avoir remis en question les politiques gouvernementales et certaines voix d'opposition et non conventionnelles ont été réduites au silence². En outre, les avantages de la transformation numérique ont été érodés par les phénomènes négatifs associés à l'essor des plateformes numériques (discours de haine en ligne, désinformation, censure privée). Ces évolutions ont sapé la confiance du public dans les médias et l'information³.

■ On observe aussi certaines évolutions encourageantes. Suite à la dixième ratification, la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205, Convention de Tromsø) est entrée en vigueur⁴. La Suède et les Pays-Bas ont adopté des plans d'action pour la protection de la liberté d'expression ; l'Ukraine et la France ont mis en place des mécanismes de coordination du suivi des alertes publiées sur la Plateforme du Conseil de l'Europe pour la sécurité des journalistes ; au Royaume-Uni, un comité national pour la sécurité des journalistes a été créé, et les pressions sur la liberté des médias ont diminué dans certains pays, notamment en Macédoine du Nord⁵. Il s'agit là d'évolutions positives qui peuvent être mises à profit. À Malte, suite à une résolution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), le gouvernement a ouvert une enquête publique indépendante sur l'assassinat de Daphne Caruana Galizia en 2017. L'enquête suit son cours⁶.

■ On constate, dans l'ensemble, que les défis s'accumulent et qu'il faut adopter des mesures fortes et une approche stratégique pour les relever. C'est pourquoi la garantie de la liberté d'expression, en ligne et hors ligne, est devenue une priorité essentielle du cadre stratégique du Conseil de l'Europe.

■ Pendant la période 2018-2020, les travaux du Conseil de l'Europe ont consisté notamment à élaborer une série de déclarations et de recommandations du Comité des Ministres sur des questions fondamentales telles que la viabilité financière d'un journalisme de qualité à l'ère numérique, les incidences des systèmes algorithmiques sur les droits de l'homme, ainsi que le pluralisme des médias et la transparence de la propriété

1. Une tendance à la hausse est observée puisque l'on dénombre 33 agressions en 2018 et 2019 et 52 en 2020. Une tendance à la hausse similaire a été enregistrée en ce qui concerne les incidents de harcèlement et d'intimidation des journalistes : 35 en 2018, 43 en 2019 et 70 en 2020, soit un total de 148.
2. Voir, par exemple : « Covid-19: politicisation, 'corruption', and suppression of science », *British Medical Journal*, 13 novembre 2020, BMJ 2020; 371.
3. Reuters Institute Digital News Report 2020, May 2020 : <http://www.digitalnewsreport.org/>; the European Broadcasting Union's Trust in Media reports 2019 and 2020 : <https://www.ebu.ch/home>.
4. STCE n° 205, 18 juin 2009, entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2020.
5. Rapport de l'APCE, Menaces pour la liberté des médias et la sécurité des journalistes en Europe, Doc. 15021, 3 janvier 2020. Concernant le comité britannique, voir : <https://www.gov.uk/government/groups/national-committee-for-the-safety-of-journalists>.
6. Résolution 2293 (2018) de l'APCE, adoptée le 26 juin 2019. Concernant l'avancement de l'enquête, voir : <https://www.daphne.foundation/en/justice/public-inquiry>.

des médias⁷. En réponse à la crise due à la covid-19, la Secrétaire Générale a tout d'abord publié une boîte à outils intitulée « Respecter la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme dans le cadre de la crise sanitaire du covid-19 », comprenant un chapitre sur la liberté d'expression et d'information, la liberté des médias, l'accès à l'information officielle⁸ puis un document d'information sur l'incidence de la crise sanitaire sur la liberté d'expression et la liberté des médias⁹. Le Conseil de l'Europe a publié le 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 médias¹⁰.

■ Le présent chapitre porte sur le respect de la liberté d'expression dans les États membres du Conseil de l'Europe. Il se penche également sur des incidents violents et leurs conséquences pour la sécurité des journalistes et autres personnes qui s'expriment, et examine le cadre juridique de la liberté d'expression, les conditions d'un environnement médiatique favorable et pluraliste et les mesures prises pour promouvoir un journalisme de qualité.

■ Il s'appuie, dans la mesure du possible, sur des sources accessibles au public, en donnant la priorité à celles qui proviennent des mécanismes du Conseil de l'Europe, notamment les incidents liés à la liberté des médias signalés sur la Plateforme pour la sécurité des journalistes et les informations tirées des précédents rapports annuels sur le respect de la liberté d'expression¹¹.

Défis

■ La période 2018-2020 a été difficile pour la liberté d'expression. La tolérance et l'ouverture d'esprit, qui sont caractéristiques d'une société démocratique, ont reculé, comme en témoignent les meurtres et les agressions de journalistes; la sphère publique s'est fragmentée et le ralentissement économique a empêché le journalisme de remplir ses fonctions de tiers de confiance et de sentinelle publique. Certes, la crise sanitaire a souligné la valeur des faits et des sources d'information indépendantes, mais elle a également mis en évidence de nombreuses faiblesses préexistantes, notamment la situation financière précaire de nombreux médias. Le Conseil de l'Europe est donc confronté à une tâche importante qui consiste à coopérer avec les États membres afin d'enrayer ce déclin.

■ Au cours des prochaines années, les priorités seront notamment de mettre en œuvre la Recommandation CM/Rec(2016)4 sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, en abordant des questions telles que les agressions commises en ligne contre les femmes journalistes, la protection des journalistes pendant les manifestations et les poursuites abusives visant à réduire au silence les voix critiques. Un soutien supplémentaire sera fourni pour ralentir la propagation de la désinformation et de la désinformation, en soutenant le journalisme de qualité et en aidant les utilisateurs des médias à comprendre l'environnement médiatique numérique et à faire leurs choix. Des options de gouvernance devront être examinées pour relever les défis liés à la modération du contenu des médias sociaux et à l'impact de la collecte et de l'exploitation des données sur la liberté d'expression. L'élaboration de lignes directrices relatives aux meilleures pratiques en matière d'utilisation d'outils d'intelligence artificielle (IA) liés à la promotion de la liberté d'expression et de la liberté des médias, ainsi que leur recensement, jouera un rôle déterminant qui permettra d'élargir l'accès aux nouvelles technologies et aux compétences nécessaires pour les utiliser.

■ Le Conseil de l'Europe poursuivra ses travaux visant à créer des conditions de concurrence équitables dans l'environnement des médias numériques, à promouvoir un journalisme de qualité et à partager les meilleures pratiques en matière d'éducation aux médias et à l'information. En 2021, les comités d'experts du Conseil de l'Europe prépareront des orientations sur les effets des technologies numériques sur la liberté d'expression, et au sujet de la gouvernance des médias et de la communication dans le contexte du passage aux plateformes de médias sociaux¹². Un comité d'experts élabore actuellement une recommandation sur la lutte contre les discours de haine en ligne et hors ligne. En outre, la Conférence ministérielle sur les médias

7. Voir la Déclaration du Comité des Ministres sur la viabilité financière du journalisme de qualité à l'ère numérique (13 février 2019), la Déclaration du Comité des Ministres sur les capacités de manipulation des processus algorithmiques (13 février 2019), la Recommandation CM/Rec(2020)1 du Comité des Ministres aux États membres sur les impacts des systèmes algorithmiques sur les droits de l'homme et la Recommandation CM/Rec(2018)1 du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété.

8. (SG/Inf(2020)11).

9. (SG/Inf(2020)19), 7 juillet 2020. Voir également P. Noorlander, « 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, Chypre 2021.

10. Conseil de l'Europe DGI (2020)11, juin 2020.

11. *Ibid.* Les paragraphes sur les réponses des États à la pandémie de covid-19 s'inspirent en partie des réponses à un questionnaire adressé au Comité directeur sur les médias et la société de l'information.

12. Pour de plus amples informations, voir : <https://www.coe.int/msi-dig> et <https://www.coe.int/msi-ref>.

et la société de l'information (10-11 juin 2021) permettra aux ministres d'examiner d'autres mesures qui sont nécessaires pour relever les défis.

GARANTIES JURIDIQUES POUR LA LIBERTÉ D'EXPRESSION

■ Les États doivent prendre des mesures proactives pour créer un environnement propice à l'exercice du droit à la liberté d'expression et veiller à ce que toute restriction soit conforme aux exigences énoncées à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme : toute restriction doit être prévue par la loi, être nécessaire dans une société démocratique et poursuivre un but légitime¹³.

■ Au cours de la période 2018-2020, la Cour a rendu des arrêts dans 263 affaires relevant de l'article 10 et a constaté un pourcentage élevé de violations du droit à la liberté d'expression¹⁴. Il s'agit pour la plupart d'affaires qui ont été introduites avant 2018 et qui indiquent donc une tendance antérieure à la période examinée. Les arrêts de la Cour n'ont pas toujours été mis en œuvre intégralement et en temps voulu : en janvier 2021, un total de 332 affaires portant sur des questions de liberté d'expression était en attente d'exécution¹⁵.

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 est 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 acteurs privés. 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.
- ▶ 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 10.2 de la Convention.

Constatations

■ Les pays ont adopté diverses mesures législatives pour enrayer le développement de la pandémie de covid-19 et la maîtriser. La possibilité que des « fausses informations » sèment la panique et érodent la confiance dans les institutions a conduit plusieurs États à introduire des mesures exigeant la suppression des informations « fausses » ou « trompeuses » et érigeant en infraction la propagation de la « désinformation »¹⁶.

13. Conformément à l'article 10, paragraphe 2, de la Convention.

14. La Cour n'a conclu à la non-violation de l'article 10 que dans 26 de ces 263 arrêts. Statistiques extraites de la base de données Hudoc de la Cour : <https://hudoc.echr.coe.int>.

15. Ces 332 jugements en attente d'exécution comprennent 87 affaires principales et 231 affaires répétitives. Statistiques tirées du Service de l'exécution des arrêts : <https://hudoc.exec.coe.int>.

16. L'Organisation mondiale de la santé a annoncé que la pandémie de coronavirus s'accompagnait d'une « infodémie » de désinformation et de désinformation qui représentait en elle-même un risque grave pour la santé publique : Rapport de situation de l'OMS n° 13, 2 février 2020. Des mesures restrictives ont été introduites dans des pays tels que l'Arménie (décret sur l'état d'urgence, 23 mars 2020), l'Azerbaïdjan (amendements à la loi sur l'information, l'informatisation et la protection de l'information, 17 mars 2020), la Roumanie (décret sur l'état d'urgence, 16 mars 2020), la Republika Srpska en Bosnie-Herzégovine (décret sur les fausses nouvelles, 19 mars 2020), la Hongrie (loi d'urgence du 30 mars 2020) et la Fédération de Russie (article 207.1 du code pénal, tel que modifié).

■ Or ces restrictions présentent un risque, celui que les « fausses informations » soient un concept large et vague, ouvert à de nombreuses interprétations différentes, et que les réglementations qui les érigent en infraction donnent lieu à des abus. La désinformation est un problème complexe aux racines sociétales profondes. Si des restrictions sont imposées, seules les affirmations qui sont manifestement fausses et qui présentent un risque évident pour la santé publique devraient en être l'objet¹⁷.

■ La plupart des pays européens ont reconnu le droit d'accès à l'information dans leur législation et ont pris diverses mesures pour promouvoir sa mise en œuvre pratique. La Cour a affirmé l'importance de ce droit en soulignant que les journalistes peuvent faire des recherches et accéder à certains lieux pertinents pour rendre compte de questions d'intérêt public¹⁸.

■ Au cours de la pandémie, les États ont pris d'autres mesures proactives en organisant régulièrement des conférences de presse, sous la direction de hauts responsables gouvernementaux et de professionnels de la santé, et en créant des sites internet et des permanences téléphoniques¹⁹. Les conférences de presse ont été de bonnes occasions de recueillir des informations précises et actualisées, même si, dans certains pays, on s'est inquiété du fait que les journalistes n'aient pas suffisamment l'occasion de poser des questions²⁰. La covid-19 a également causé des retards dans le traitement des demandes d'accès à l'information et plusieurs États ont suspendu les délais ou accordé des prorogations générales. En outre, certains pays ont cherché à imposer des contrôles sur les informations relatives au coronavirus.

■ La protection effective du droit à l'information devrait connaître un nouvel élan avec l'entrée en vigueur de la Convention de Tromsø, premier instrument juridique international contraignant à reconnaître un droit général d'accès aux documents officiels détenus par les autorités publiques.

■ Le Parlement albanais envisage un ensemble de lois « antidiffamation ». Au vu des critiques suscitées, notamment auprès de la Commission de Venise, les autorités albanaïses travaillent à des amendements et se sont engagées à répondre à toutes les inquiétudes exprimées. L'Assemblée nationale française a envisagé une législation visant à rendre non identifiables les forces de l'ordre lors de la diffusion d'images dans l'espace médiatique « dans le but manifeste qu'il soit porté atteinte à [leur] intégrité physique ou psychique »²¹. Des débats animés ont eu lieu sur la question de savoir si ces restrictions étaient conformes à la Convention.

■ En Fédération de Russie, quatre projets de loi réglementent l'expression en ligne et sanctionnent les journalistes qualifiés d'« agents étrangers »²².

■ Au cours de la période 2018-2020, plusieurs cas de blocage de sites internet à grande échelle ont été observés, notamment en Russie, en Turquie et en Ukraine²³. Wikipédia a saisi la Cour pour contester le blocage

17. Par exemple *Gözel et Özer c. Turquie*, requêtes nos 43453/04 et 31098/05, 6 juillet 2010. Voir également la déclaration conjointe des observateurs de la liberté d'expression des Nations unies, de l'OSCE et de la Commission interaméricaine des droits de l'homme du 19 mars 2020 sur la covid-19 : Les gouvernements doivent promouvoir et protéger l'accès et la libre circulation de l'information pendant la pandémie, affirment les experts internationaux de la liberté des médias, 19 mars 2020.

18. Dans *l'affaire Szurovecz c. Hongrie*, la Cour a estimé que le fait de refuser à un journaliste l'accès à un centre d'accueil pour demandeurs d'asile violait le droit à la liberté d'expression (requête n° 15428/16, 8 octobre 2019).

19. Certaines critiques ont été formulées : les méthodes de dénombrement des décès et des cas de guérison différaient d'un pays à l'autre et, dans certains cas, évoluaient avec le temps, ce qui soulevait des questions sur l'exactitude et les intentions.

20. En Hongrie, en Serbie et en Espagne, les journalistes se sont plaints du fait que les questions devaient être soumises à l'avance et qu'elles avaient été présélectionnées (la pratique a finalement été abandonnée en Espagne et en Serbie).

21. L'article 24 du projet de loi français sur la sécurité globale, qui a été adopté par l'Assemblée nationale en novembre 2020, a été réexaminé en raison de sa formulation vague qui aurait pu donner lieu à des abus. La proposition de loi a été déférée devant le Conseil constitutionnel, alerte 137/2020 publiée sur la plateforme du Conseil de l'Europe. La législation albanaïse contre la diffamation fait l'objet de l'alerte 87/2019 publiée sur la plateforme du Conseil de l'Europe, « Un nouveau paquet de réformes législatives « antidiffamation » menace la liberté des médias en ligne ». La Commission de Venise a adopté l'Avis sur le projet de modification de la loi n° 97/2013 sur les Services des médias audiovisuels, 19 juin 2020, CDL-AD(2020)013-e.

22. Alerte n° 36/2019 publiée sur la plateforme du Conseil de l'Europe, 23 avril 2019. « Russie : le Président Poutine promulgue la loi russe interdisant les 'fausses informations' et les 'insultes par Internet' » ; Alerte publiée sur la plateforme du Conseil de l'Europe 44/2019, 30 avril 2019 : « Le projet de loi relatif à un Internet souverain » adopté ; Alerte publiée sur la plateforme du Conseil de l'Europe 68/2018, « Le Comité de la Douma approuve une loi visant à qualifier les journalistes d'agents étrangers », mise à jour du 20 décembre 2019.

23. Voir, par exemple, l'alerte publiée sur la plateforme du Conseil de l'Europe 118/2019, 18 septembre 2019, « Un tribunal ukrainien décide de bloquer l'accès à 17 médias en ligne » ; l'alerte 119/2019, « L'instance russe de régulation de l'Internet bloque le site d'information indépendant *Fergana News* » ; et l'alerte 92/2019, 14 août 2019 : « Roskomnadzor demande le retrait d'informations sur les manifestations de Moscou », alerte 91/2019, 12 août 2019 : « La Cour impose un blocage d'accès aux portails d'information et aux médias sociaux ».

de son site en Turquie, et la Commissaire aux droits de l'homme est intervenue dans cette affaire²⁴. En décembre 2019, la Cour constitutionnelle turque a jugé le blocage inconstitutionnel²⁵.

■ La jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme fournit des orientations précieuses pour régler la liberté d'expression en ligne. La Cour a affirmé que les lois qui prévoient le blocage ou le filtrage doivent être transparentes, proportionnées et nécessaires à l'objectif poursuivi, et inclure des garanties efficaces contre les abus. Elle a affirmé également que les intermédiaires ou les journalistes ne peuvent être tenus responsables du contenu qu'ils hébergent ou auquel ils se lient, à moins qu'ils ne soient conscients de celui-ci et de son caractère illégal potentiel²⁶.

■ L'abus des poursuites civiles pour faire taire les voix critiques est une préoccupation croissante²⁷. En octobre 2020, la Commissaire aux droits de l'homme a relevé plusieurs cas où des journalistes et d'autres personnes faisaient l'objet de dizaines de poursuites fallacieuses, notamment la journaliste maltaise assassinée Daphne Caruana Galizia, qui était visée par plus de 40 poursuites pour diffamation au moment de son assassinat. La Commissaire a averti que ces poursuites constituaient une menace importante pour la liberté d'expression et a appelé les États à élaborer une réponse globale permettant le rejet rapide des affaires, la répression des abus de procédure et l'octroi d'un soutien pratique aux personnes poursuivies²⁸. Une étude du Conseil de l'Europe de 2019 a signalé que, en ce qui concerne les publications en ligne, la recherche opportuniste de juridictions pourrait constituer une menace pour la liberté d'expression si les plaignants peuvent choisir d'intenter des procès en diffamation dans les juridictions qui sont susceptibles de leur être favorables, malgré un lien très faible entre leurs affaires et ces juridictions²⁹.

PROTECTION DES JOURNALISTES ET DES AUTRES PERSONNES QUI S'EXPRIMENT

■ La protection de la sécurité des journalistes et des autres personnes qui s'expriment sur des questions d'intérêt public est un élément clé de l'action du Conseil de l'Europe. En 2020, l'Assemblée parlementaire a souligné l'urgence de protéger la sécurité des journalistes et déclaré qu'au cours des cinq dernières années les « menaces sur la liberté des médias et la sécurité des journalistes sont devenues si nombreuses, récurrentes et graves qu'elles mettent en danger... la stabilité et le bon fonctionnement de nos sociétés démocratiques³⁰ ». Le livre du Conseil de l'Europe, *A Mission to Inform – Journalists at risk speak out*, s'appuie sur des entretiens avec 20 journalistes pour illustrer le coût de ces menaces pour la société et pour les journalistes eux-mêmes³¹.

■ Tandis que le nombre d'attaques violentes contre les journalistes augmente dans toute l'Europe, le Conseil de l'Europe intensifie ses efforts pour accélérer la mise en œuvre effective de la Recommandation CM/Rec(2016)4 sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias. En 2021, la sécurité des journalistes sera un point central de la Conférence ministérielle sur les médias et la société de l'information³². Le Conseil de l'Europe appelle les États membres à élaborer des plans d'action nationaux globaux afin de protéger plus efficacement la sécurité des journalistes³³.

24. *Wikimedia Foundation c. Turquie*, intervention en tierce partie de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, requête n° 25479/19 : <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/commissioner-publishes-observations-on-internet-blocking-in-turkey>.

25. Affaire de la Cour constitutionnelle n° 2017/22355, 26 décembre 2019.

26. *OOO Flavus et autres c. Fédération de Russie*, requête n° 12468/15 23489/15 19074/16, 23 juin 2020 ; *Kablis c. Fédération de Russie*, requête n° 48310/16 et 59663/17, 30 avril 2019 ; *Magyar Jeti Zrt c. Hongrie*, requête n° 11257/16, 4 décembre 2018 ; *Høiness c. Norvège*, requête n° 43624/14, 19 juin 2019.

27. Préoccupation soulignée, notamment, dans le rapport annuel 2020 des organisations partenaires de la plateforme du Conseil de l'Europe. Des cas ont été enregistrés dans des pays comme l'Autriche, la Croatie, Malte, la Pologne et le Royaume-Uni.

28. La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe publie un commentaire sur les SLAPP, 27 octobre 2020.

29. Responsabilité et compétence dans les affaires de diffamation en ligne, étude du Conseil de l'Europe DGI(2019)04.

30. Résolution 2317 (2020), Menaces à la liberté des médias et à la sécurité des journalistes en Europe.

31. M. Clark, W. Horsley, édité par E. Brodeală, septembre 2020.

32. Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des médias et de la société de l'information sur le thème : « Intelligence artificielle - Une politique intelligente : défis et opportunités pour les médias et la démocratie », coorganisée avec la République de Chypre : <http://www.coe.int/media2021nicosia>.

33. Voir le document d'information « Agir pour protéger les journalistes et autres acteurs des médias », septembre 2019. Des mesures visant à améliorer la protection des journalistes ont également été prises dans d'autres enceintes multilatérales. Ainsi, en juillet 2019, un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe se sont réunis dans le cadre d'une coalition mondiale pour la liberté des médias, s'engageant à défendre la liberté des médias et à s'exprimer chaque fois qu'elle est violée.

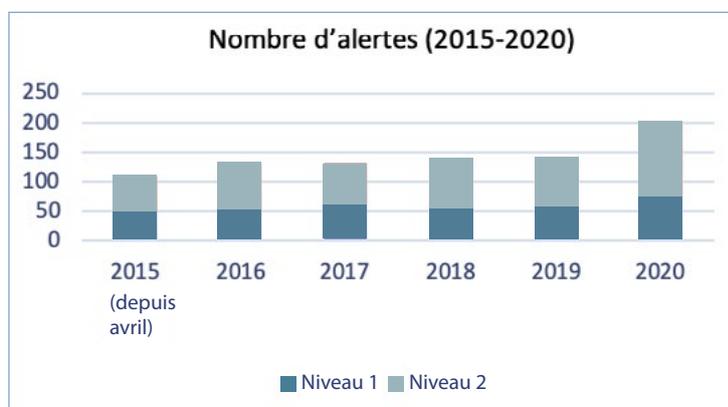
Critères de mesure

- ▶ 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 hommes 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 des acteurs des médias 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, des acteurs des médias et d’autres personnes qui s’expriment sur des questions d’intérêt public, 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 aux journalistes et autres acteurs des médias sur des questions d’intérêt public.
- ▶ La confidentialité des sources des journalistes et autres acteurs des médias est respectée, conformément aux normes élaborées par la Cour européenne des droits de l’homme.

Constatations

■ Les précédents rapports annuels du Secrétaire Général ont fait état d’une augmentation des violences dirigées contre des journalistes et d’autres personnes qui s’expriment pour critiquer ceux qui sont au pouvoir. Cette tendance s’est amplifiée en 2020, notamment en raison de la pandémie de covid-19, et la plateforme pour la sécurité des journalistes a vu une augmentation de 60 % des alertes signalées³⁴.

■ La période 2018-2020 a enregistré une augmentation marquée de la violence. Six journalistes et un enseignant ont été tués, très probablement dans le cadre de leur travail, le dernier pour avoir défendu ouvertement la liberté d’expression. Il s’agit du journaliste slovaque Ján Kuciak, du journaliste saoudien Jamal Khashoggi (tué au consulat saoudien à Istanbul), de la journaliste britannique Lyra McKee, du journaliste ukrainien Vadym Komarov, de la journaliste russe Irina Slavina, du journaliste russe Maksim Borodin et du professeur français Samuel Paty, tué pour avoir montré à sa classe des caricatures du prophète Mahomet publiées dans le magazine *Charlie Hebdo*.



Source: Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes

34. Sur un total de 104 incidents signalés sur la plateforme au cours du premier semestre de 2020, 32 étaient liés à la covid-19. Au cours de la période équivalente de l’année dernière, 64 incidents ont été enregistrés. Cette augmentation est en grande partie due à des incidents liés à la covid-19, notamment des incidents de violence ainsi que des arrestations et des détentions de journalistes.

■ Ces meurtres, dont la plupart ne sont toujours pas élucidés, témoignent d'un manque croissant de tolérance dans la société et d'un mépris de l'État de droit. La tendance, inquiétante, est confirmée par les statistiques de la Plateforme pour la sécurité des journalistes. En effet, le nombre annuel d'alertes est passé de 139 en 2018 à 201 en 2020, soit une augmentation de 45 % par rapport au niveau de 2018. Les pays ayant fait l'objet d'un nombre élevé d'alertes sont restés pour la plupart sur une trajectoire descendante³⁵.

■ La pandémie de covid-19 a révélé les clivages existants. Les agressions physiques et les violences à l'encontre des journalistes ont augmenté dans toute l'Europe, souvent lors de manifestations ou de troubles publics. Il s'agissait notamment d'agressions physiques de journalistes par des agents des forces de l'ordre, ainsi que d'arrestations, d'entraves policières et de perturbations dans la couverture des protestations et des manifestations³⁶. Les journalistes et autres professionnels des médias sont de plus en plus souvent la cible de manifestants. Lyra McKee, une journaliste primée, a été tuée par balle alors qu'elle couvrait des émeutes en Irlande du Nord en avril 2019.

■ La violence résulte souvent des menaces en ligne et des campagnes de dénigrement, dont certaines ont été automatisées : des « bots » discréditent le travail des journalistes sur Instagram et Twitter. Les femmes journalistes subissent des abus en ligne particulièrement graves, souvent sexualisés et fondés sur le genre, et les menaces de viol sont terriblement courantes³⁷. La Cour a fermement condamné ces campagnes de dénigrement, les qualifiant de « graves et d'affront à la dignité humaine³⁸ ». Dans certains pays, de hauts responsables politiques et des agents publics ont mené une rhétorique antimédias. Cette situation est particulièrement dangereuse car elle donne l'impression que la violence à l'encontre des journalistes est non seulement tolérée mais encouragée³⁹.

■ Certes, des enquêtes ont été lancées sur certaines agressions, mais le phénomène de « l'impunité » – l'absence de poursuites ou de condamnations pour des attaques et des meurtres graves – est en augmentation. La plateforme pour la sécurité des journalistes a enregistré 33 cas d'impunité à la fin de 2020, dont 24 concernaient des meurtres⁴⁰. La Secrétaire Générale, le Président de l'Assemblée parlementaire et la Commissaire aux droits de l'homme ont demandé que les meurtriers soient traduits en justice et se sont engagés à coopérer avec toutes les parties prenantes pour mettre les lois et pratiques nationales en conformité avec les exigences de la Convention⁴¹.

■ Dans un nombre plus restreint de pays, l'emprisonnement de journalistes demeure un sujet de préoccupation. En décembre 2020, selon la Plateforme du Conseil de l'Europe pour la sécurité des journalistes, 119 journalistes étaient emprisonnés dans les États membres.

■ Plusieurs enquêtes et poursuites ont été engagées contre des journalistes et d'autres personnes ayant critiqué les actions ou l'inaction d'un gouvernement face à la pandémie de covid-19⁴². D'après certaines informations, les lanceurs d'alerte qui avaient signalé le manque d'équipement de protection pour le personnel médical ont subi des représailles et n'ont pas toujours bénéficié de la protection de la loi. Certains auraient même perdu leur emploi. En 2019, répondant à une préoccupation de longue date concernant le niveau de protection inadéquat, l'Assemblée a appelé à établir une convention juridique contraignante pour la protection des lanceurs d'alerte⁴³.

35. Au cours de la période 2018-2020, seuls 3 des 16 pays ayant un fait l'objet d'un nombre élevé d'alertes ont connu une amélioration ; et le nombre de pays comptant plus de dix alertes par an est passé de 5 à 8.

36. À cet égard, en 2020, la Commission de Venise a publié, en collaboration avec le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE, la troisième édition des lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique. Elles contiennent un chapitre sur l'« [o]bligation de protéger et de faciliter le travail des journalistes et du personnel des médias » et recommandent notamment qu'aucune accréditation des médias ne soit exigée pour couvrir une assemblée. L'obligation des services répressifs de protéger les professionnels des médias contre la violence émanant de tiers, mais aussi de s'abstenir de s'immiscer dans le travail des journalistes, est valable, qu'ils représentent des médias nationaux ou étrangers ; cette obligation couvre également la liberté des représentants des médias contre l'arrestation ou la détention arbitraire dans le cadre de leur couverture d'une réunion.

37. Voir à ce sujet les exemples mentionnés par la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias : <https://www.osce.org/fom/safety-female-journalists-online>.

38. *Khadija Ismayilova c. Azerbaïdjan*, requêtes n°s 65286/13 et 57270/14, arrêt du 10 janvier 2019.

39. Alerte 31/2019 publiée sur la plateforme du Conseil de l'Europe, 8 avril 2019 : « L'ancien Premier ministre Robert Fico lance une nouvelle attaque contre les médias » ; alerte 59/2020, 18 mai 2020 : « Le Premier ministre Janez Janša dénigre les journalistes ».

40. Vingt-quatre cas d'impunité pour des meurtres de journalistes : <https://www.coe.int/fr/web/human-rights-channel/end-impunity-for-crimes-against-journalists>

41. Voir : <https://www.coe.int/fr/web/human-rights-channel/end-impunity-for-crimes-against-journalists>.

42. Par exemple, la journaliste serbe Ana Lalić a été accusée d'avoir semé la panique pour avoir signalé que le personnel médical du Centre clinique de Voïvodine ne disposait pas d'équipements de protection suffisants (alerte n° 38/2020, 1^{er} avril 2020), les charges ont ensuite été abandonnées ; le journaliste turc Can Tugay a été accusé de « créer la peur et la panique au sein du public » pour avoir critiqué la campagne présidentielle visant à collecter des dons (alerte n° 41/2020, 15 avril 2020).

43. Améliorer la protection des lanceurs d'alerte partout en Europe, Recommandation 2162 de l'APCE, 1^{er} octobre 2019.

■ Bien que la confidentialité des sources des journalistes fasse partie intégrante du droit à la liberté d'expression⁴⁴, il apparaît que des journalistes ont été contraints ou forcés de révéler leurs sources pour des reportages effectués pendant toute la période 2018-2020⁴⁵. Des inquiétudes ont été exprimées quant au fait que les applications de suivi et de traçage visant à détecter les éventuels porteurs du coronavirus pourraient avoir une incidence sur la confidentialité des sources des journalistes. Les ONG, ainsi que les organismes de surveillance intergouvernementaux, ont insisté pour que l'impact de toute application sur la vie privée et la liberté d'expression soit proportionné⁴⁶.

UN ENVIRONNEMENT MÉDIATIQUE INDÉPENDANT ET PLURALISTE

■ les États devraient mettre en place un environnement favorable et pluraliste dans lequel tous les médias peuvent exercer leurs activités sur un pied d'égalité. Aucun média ou conglomérat ne devrait bénéficier d'avantages concurrentiels déloyaux; la propriété, la gestion et les structures financières devraient être transparentes, et les médias de service public devraient être indépendants et suffisamment financés.

■ Or ces défis ne sont toujours pas relevés dans le paysage médiatique actuel. Les États doivent avoir une compréhension globale de l'environnement des médias et veiller à ce que les cadres réglementaires, non seulement pour les médias mais aussi pour la concurrence, le droit fiscal et le droit du travail, la confidentialité numérique et les élections, soient adaptés aux enjeux actuels⁴⁷. Les journalistes et les professionnels des médias, sans lesquels il n'y aurait pas de médias, devraient bénéficier de bonnes conditions de travail pour être en mesure de remplir leur mission de fournisseurs d'informations de qualité et de jouer leur rôle de sentinelle publique dans les démocraties européennes.

■ En 2018, le Comité des Ministres a publié de nouvelles directives sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété. La Recommandation CM/Rec(2018)1 sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété invite les États à élaborer des stratégies visant à accroître la viabilité des médias et à soutenir le journalisme de qualité⁴⁸. En avril 2018, l'Assemblée a adopté une résolution sur l'amélioration des conditions de travail des journalistes⁴⁹. Cependant, il est essentiel que les États membres intensifient leurs efforts pour mettre en œuvre efficacement les lignes directrices incluses dans ces instruments.

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 groupes au sein de la société, notamment les communautés locales et les minorités, et ceux 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 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 plateformes sur internet identifient les contenus payants.
- ▶ L'environnement opérationnel des médias indépendants et communautaires est favorable. Tous les types de médias ont un accès équitable aux canaux de distribution techniques et commerciaux et aux

44. *Goodwin c. Royaume-Uni*, requête n° 17488/90, 27 mars 1996.

45. Voir, par exemple, l'alerte 134/2019, « Le journaliste de télévision Robert Bas emprisonné pour avoir refusé de divulguer ses sources lors d'un procès pour meurtre ».

46. Voir, par exemple, le rapport de Reporters sans frontières : « Coronavirus : les mesures prises par les États ne doivent pas permettre la surveillance des journalistes et de leurs sources », 10 avril 2020. Voir également la déclaration conjointe sur la recherche numérique des contacts du président du Comité de la Convention 108 et du Commissaire à la protection des données du Conseil de l'Europe, le 28 avril 2020.

47. Voir aussi « Messages clés de la Conférence de Ljubljana - (Dernier) appel pour un journalisme de qualité? », <https://rm.coe.int/slovenia-2019-media-conference-messages/1680994ef1>.

48. Recommandation CM/Rec(2018)1 sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété.

49. Résolution 2213(2018) sur le statut des journalistes en Europe, 25 avril 2018 : <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=24735&lang=FR>

réseaux de communication électronique, ainsi qu'à la publicité et aux subventions publiques et autres systèmes de financement.

- ▶ Toutes les mesures de soutien public aux médias tiennent compte du rôle distinct et de la contribution au journalisme des différents acteurs médiatiques, notamment des médias commerciaux, des médias de service public, des médias communautaires et des journalistes indépendants. Les cadres nationaux prévoyant des mesures de soutien sont fondés sur des critères clairs, objectifs et transparents, et comprennent des garanties 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 et d'un financement protégé contre toute ingérence politique ou économique. Ces médias jouent un rôle actif dans la promotion de la cohésion sociale et de l'intégration en touchant directement divers groupes de la population, notamment 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. 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. 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

■ Tout au long de la période 2018-2020, les médias ont souffert d'une crise financière et économique, et se sont efforcés de trouver des modèles d'activités viables face à des ventes en baisse et à un détournement de la publicité vers les médias sociaux et d'autres conglomerats en ligne. Les organes de presse plus petits, locaux et régionaux, ont souffert et beaucoup ont été contraints de fusionner, ont été rachetés par de plus grands conglomerats ou ont complètement fermé. Quelque 43 % des médias indépendants devraient perdre jusqu'à 30 % de leurs revenus d'ici à 2020 ; 36 % d'entre eux devraient perdre encore davantage : le Conseil de l'Europe a été informé qu'une trentaine d'éditeurs britanniques avaient suspendu des titres et que des radiodiffuseurs avaient procédé à des coupes budgétaires de 245 millions £ ; le radiodiffuseur français M6 a vu ses budgets réduits de 100 millions €.

■ La crise économique qui a accompagné la pandémie de covid-19 a aggravé cette tendance. Certes, le public a afflué vers les médias pour s'informer, mais le principal impact financier de cet engouement a été l'augmentation des dépenses. En effet, les médias en ligne ont dû moderniser leur infrastructure et les modalités de travail privilégiant la sécurité en période de pandémie ont fait grimper les coûts de production des médias traditionnels. Dans le même temps, les confinements et le ralentissement économique causés par la covid-19 ont entraîné des pertes supplémentaires en matière de publicité et de ventes, et obligé les entreprises de médias à continuer à réduire leurs coûts et à licencier des journalistes. En revanche, les seuls médias qui ont bien résisté à la pandémie sont les plateformes de divertissement en ligne⁵⁰.

■ De nombreux États membres ont répondu à l'urgence par des mesures de soutien financier et fiscal aux médias⁵¹. Malgré cela, il ne fait aucun doute que la situation financière des médias s'est dégradée et qu'ils craignent de plus en plus que leur dépendance potentielle à l'égard des subventions de l'État ou des propriétaires ne menace leur indépendance⁵².

■ Le pluralisme des médias est également menacé. Selon l'Observatoire du pluralisme des médias, en 2020, les conditions de base du pluralisme des médias (concentration du marché, transparence de la propriété, influence des entreprises sur le contenu éditorial et viabilité de la production médiatique) présentaient un risque « moyen » ou « élevé » dans tous les pays examinés⁵³. Le score de risque moyen a augmenté, ce qui indique une menace grandissante. L'indépendance politique des médias et l'inclusion sociale étaient également menacées⁵⁴.

50. <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/few-winners-many-losers-covid-19-pandemics-dramatic-and-unequal-impact-independent-news-media>. <https://www.nielsen.com/us/en/insights/article/2020/covid-19-tracking-the-impact-on-media-consumption/>.

51. La FEJ a dressé une liste de mesures de soutien : <https://europeanjournalists.org/blog/database/covid-19-what-financial-support-has-the-media-and-journalists-received-in-europe/>

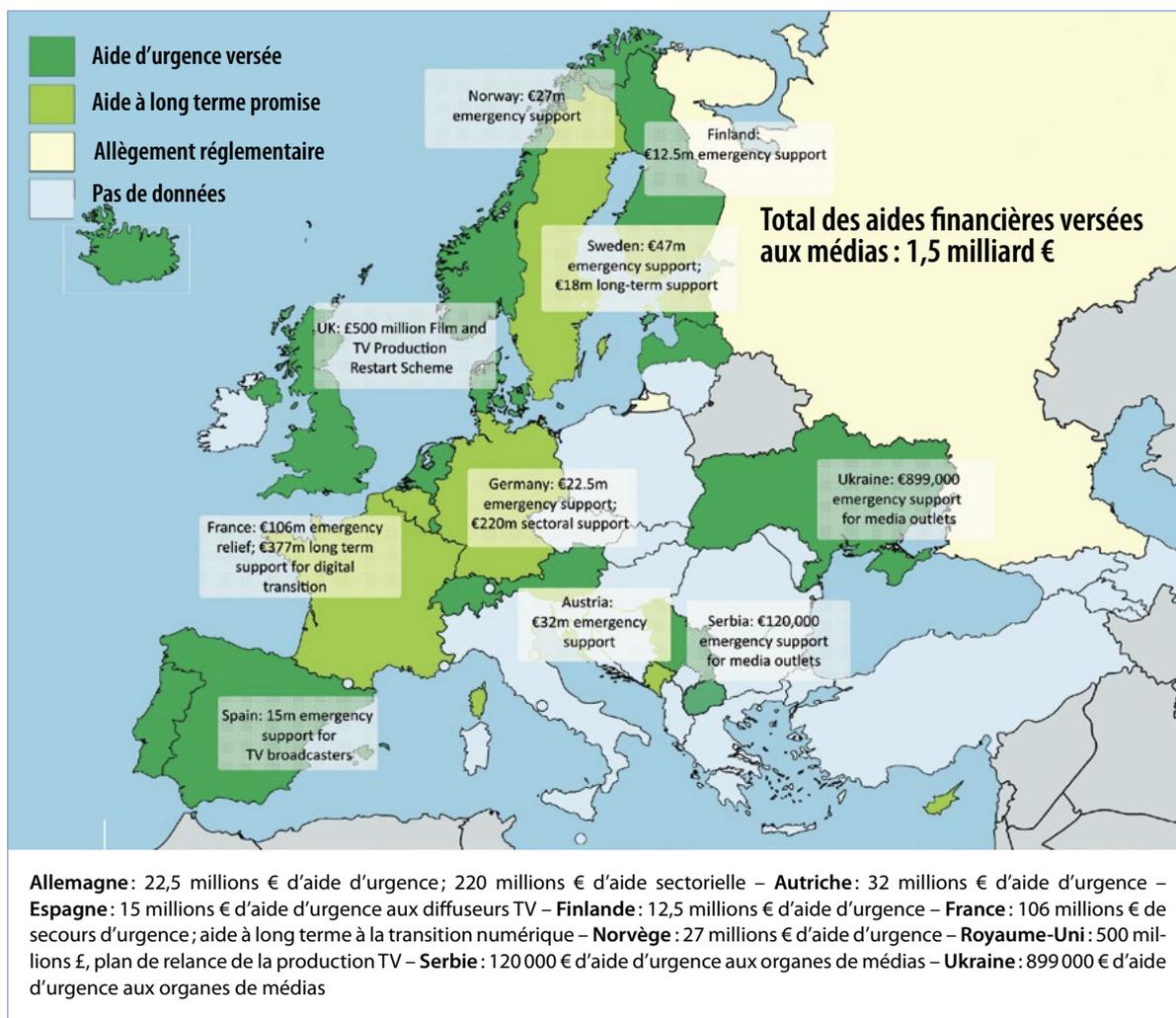
52. Par exemple, les préoccupations soulevées dans le rapport 2020 de la Commission européenne sur l'État de droit.

53. L'Observatoire du pluralisme des médias est un outil scientifique conçu pour étudier le pluralisme des médias <https://cmpf.eui.eu/mpm2020/>.

54. *Ibid.*

■ Dans le même temps, certaines évolutions encourageantes ont également pu être constatées, notamment en ce qui concerne la transparence en matière de propriété⁵⁵.

Soutien apporté aux médias face à la crise due à la covid-19 (données fournies par la Fédération européenne des journalistes)⁵⁶



■ Dans plusieurs pays, certains se sont inquiétés du fait que la publicité d'État était injustement répartie et utilisée pour exercer des pressions politiques.

FIABILITÉ ET CONFIANCE DANS L'INFORMATION

■ Le public doit avoir un accès adéquat à des sources d'information fiables. Ce point a été souligné de manière saisissante pendant l'épidémie de covid-19, lorsque des informations fiables sont devenues essentielles non seulement pour tenir les personnes informées, mais aussi pour assurer leur sécurité et leur santé. Le journalisme de qualité est un bien public essentiel et doit être soutenu par des investissements importants. L'éducation aux médias et à l'information est un facteur d'accompagnement clé qui permet à l'individu d'accéder à un contenu, de l'examiner de manière critique et de participer activement au débat en étant présent sur de nombreux canaux.

■ En 2018-2020, le Conseil de l'Europe a mené plusieurs activités visant à restaurer la confiance du public dans les médias, à promouvoir un journalisme de qualité et à soutenir l'éducation du public aux médias et à

55. Dans son rapport 2020 sur l'État de droit, la Commission européenne a formulé des observations positives sur les obligations qui imposent de rendre publique l'identité des propriétaires en Allemagne, en France et au Portugal (dans ce dernier cas, la Constitution exige la transparence en matière de propriété des médias).

56. <https://europeanjournalists.org/blog/database/covid-19-what-financial-support-has-the-media-and-journalists-received-in-europe/>

l'information. La Déclaration du Comité des Ministres sur les capacités de manipulation des processus algorithmiques a été publiée en 2019. Elle a été complétée en 2020 par une recommandation de suivi mettant en garde contre les dangers de l'utilisation de ces processus pour influencer les comportements sociaux et politiques⁵⁷. Également publiée en 2019, la Déclaration du Comité des Ministres sur la viabilité financière du journalisme de qualité à l'ère numérique appelle les États membres à reconnaître le besoin crucial d'un journalisme de qualité qui sert l'intérêt public et à unir leurs efforts pour le promouvoir et le soutenir⁵⁸. En outre, une grande conférence internationale, *(Dernier) appel pour un journalisme de qualité?*, a réuni des experts de toute l'Europe pour échanger des connaissances et des données d'expérience, et examiner les perspectives d'avenir⁵⁹. Il serait bon que le projet de recommandation sur la promotion d'un environnement favorable au journalisme de qualité à l'ère numérique⁶⁰, qui est un instrument complet fournissant des orientations sur le financement transparent et équitable, les pratiques professionnelles et l'éducation aux médias, soit bientôt adopté.

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 acteurs 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 de presse/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 conservation algorithmique des plateformes numériques et à la sélection/recommandation de contenus ainsi que pour répondre au problème de diffusion de contenus litigieux, préjudiciables et illégaux sur ces plateformes. Le droit des utilisateurs à la liberté d'expression garanti par l'article 10 de la Convention est respecté et la transparence du fonctionnement des plateformes est assurée, de même qu'un contrôle indépendant et l'accès à des recours effectifs pour toutes les violations alléguées des droits de l'homme.
- ▶ Des politiques éducatives sont en place pour améliorer l'éducation aux médias et à l'information dans tous les groupes d'âge, et pas uniquement chez les enfants et les jeunes. 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

■ Un journalisme de qualité, la confiance dans les médias et un public informé sont des éléments interdépendants et d'une grande importance pour le fonctionnement de la démocratie. Dans ce contexte, des études ont montré que les médias traditionnels (télévision, radio et presse) ont été considérés comme les sources les plus fiables pendant la pandémie de covid-19⁶¹. Cependant, le niveau de confiance est préoccupant puisque seulement 38 % des personnes interrogées ont déclaré qu'elles faisaient confiance aux médias d'information

57. Déclaration sur les capacités de manipulation des processus algorithmiques, 13 février 2019 ; Recommandation CM/Rec(2020)1 sur les impacts des systèmes algorithmiques sur les droits de l'homme, 8 avril 2020.

58. Déclaration concernant la viabilité financière du journalisme de qualité à l'ère du numérique, 13 février 2019.

59. Voir : <https://www.coe.int/fr/web/freedom-expression/qualityjournalism2019>.

60. Voir : <https://rm.coe.int/msi-joq-2018-rev7-e-draft-recommendation-on-quality-journalism-finalis/168098ab76>.

61. Reuters Institute for the Study of Journalism, 2020 Digital News Report.

« la plupart du temps »⁶². On constate qu'une tendance inquiétante se dessine, nourrie par le « scepticisme à l'égard des informations diffusées » et le rôle amplificateur des chambres d'écho sur les médias sociaux.

■ L'opinion publique est de plus en plus façonnée par des convictions personnelles alimentées par des messages jouant sur des ressorts émotionnels⁶³. À cet égard, les plateformes numériques ont un rôle très influent, car elles conditionnent et facilitent la communication dans la sphère publique, et offrent de nouvelles possibilités de libre expression tout en facilitant la diffusion de contenus litigieux, préjudiciables et illégaux. Outre les discours de haine, un volume croissant de désinformation contribue au « désordre de l'information » et a un impact négatif sur la confiance de la société dans les médias et, plus largement, dans les institutions démocratiques⁶⁴.

■ Les investissements jouent un rôle crucial dans le recentrage sur une production de qualité et la restauration de la confiance du public. Or les coupes budgétaires imposées en 2018 et 2019 ont décimé les rangs des journalistes professionnels et, lorsque la pandémie de covid-19 a frappé, les journalistes spécialisés dans le journalisme scientifique n'étaient plus assez nombreux pour assurer une couverture responsable et critique de la pandémie. En outre, les nombreux médias qui ont relayé des statistiques sans avoir la capacité d'enquêter et de contextualiser les données scientifiques n'ont pas été en mesure de réduire la polarisation du débat public. Dans de nombreux pays, les récits sensationnalistes ont donc continué à dominer, notamment en ligne⁶⁵.

■ L'utilisation de la technologie a un impact évident sur la qualité du journalisme. Les outils fondés sur l'intelligence artificielle (IA) peuvent quasiment automatiser certains reportages, les analyses d'audience éclairent les décisions éditoriales et les journalistes d'investigation utilisent l'IA pour analyser d'énormes quantités de données. Mais l'utilisation de l'IA présente des inconvénients : à l'extrême, elle peut menacer le journalisme, voire la démocratie, en manipulant les algorithmes à des fins politiques, en automatisant la censure, en diffusant des informations fausses et trompeuses, et en confinant le public dans des « bulles » d'information⁶⁶.

■ Plusieurs États membres ont lancé des initiatives d'éducation aux médias et à l'information visant à renforcer les capacités de réflexion critique⁶⁷. Les initiatives de vérification des faits, qui avaient déjà commencé avant la pandémie, se sont concentrées sur la vérification des affirmations concernant la covid-19, tandis que les campagnes d'information gouvernementales ont fourni d'autres contenus aux médias⁶⁸.

■ Dans le secteur des médias, une autorégulation et une corégulation efficaces sont d'une importance capitale pour parvenir à un journalisme de qualité. Mais l'autorégulation, comme le paysage médiatique, a considérablement évolué au cours de la dernière décennie. Une étude réalisée en 2020 a révélé qu'une grande partie des activités d'édition est désormais réalisée en ligne, mais que les médias qui sont exclusivement numériques ou d'origine numérique sont régulièrement exclus des organismes d'autorégulation et donc échappent de plus en plus à tout contrôle, ce qui peut avoir une incidence négative sur la qualité des médias⁶⁹.

■ Des préoccupations apparaissent également quant à l'absence de contrôle démocratique et de surveillance des plateformes numériques. Les plateformes de recherche et de médias sociaux prennent des décisions éditoriales fondées sur des pratiques de modération qu'elles ont mises en place pour restreindre l'accès à des contenus illégaux et préjudiciables. Elles exercent une influence encore plus profonde par le contrôle qu'elles exercent sur la disponibilité, la recherche et l'accessibilité des contenus qu'elles distribuent. Cependant, jusqu'à présent, leurs responsabilités en matière de contenus ont largement relevé de leurs normes communautaires et de leurs conditions d'utilisation, souvent opaques. À cet égard, le Conseil de l'Europe a toujours soutenu l'approche fondée sur la prééminence du droit en matière de gouvernance des plateformes et des autres intermédiaires, l'autorégulation des intermédiaires constituant une composante complémentaire⁷⁰.

62. Comme en témoigne le rapport 2020 de l'Institut Reuters sur les actualités numériques, mai 2020 : <http://www.digitalnewsreport.org/> ainsi que les rapports 2019 et 2020 de l'UER sur la confiance dans les médias : <https://www.ebu.ch/home>.

63. D. Tambini, *Media Freedom, Regulation and Trust: A Systemic Approach to Information Disorder*, Background Paper, Ministerial Conference, Cyprus, juin 2021.

64. *Ibid.*

65. Par exemple, le Forum mondial des médias aborde le rôle des médias dans la couverture médiatique de la covid-19, <https://www.dw.com/en/global-media-forum-tackles-role-of-media-in-covid-19-reporting/a-53934262>.

66. N. Helberger, S. Eskens, M. van Drunen, M. Bastian, J. Moeller, « Les incidences des applications d'IA dans les médias sur la liberté d'expression », document de référence, Conférence ministérielle, Chypre, 2021.

67. Par exemple, la campagne islandaise « Stop, think, check », une initiative de collaboration fondée sur la campagne de l'Autorité norvégienne des médias et similaire aux campagnes menées au Royaume-Uni, en Irlande et aux Pays-Bas.

68. Par exemple : <https://www.tagesschau.de/faktenfinder/faktenchecks-corona-101.html> https://www.bbc.com/news/reality_check.

69. Dr. R. A. Harder, P. Knapen, *Media Councils in the Digital Age*, 2020, <https://presscouncils.eu>.

70. En 2018, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet, qui reconnaît les fonctions de conservation et d'édition des diverses plateformes et appelle les États à leur assigner les responsabilités correspondantes.

■ À cette fin, l'Organisation collabore étroitement avec les États membres et d'autres parties prenantes concernées, ainsi qu'avec des organisations internationales qui partagent des approches similaires face à l'influence croissante des plateformes sur la formation de l'opinion publique et le débat public, telles que l'OSCE et l'Union européenne.

■ En ce qui concerne les médias audiovisuels, la transposition dans toute l'Union européenne de la Directive de 2018 sur les services de médias audiovisuels a commencé à cimenter la corégulation, bien que cela ait également soulevé des questions concernant le risque d'autocensure et de censure par des institutions non judiciaires⁷¹. Dans le secteur, cependant, des approches efficaces d'autorégulation et de corégulation doivent encore être examinées et soigneusement cartographiées.

■ En 2020, Facebook a annoncé la création d'un Conseil de surveillance (Oversight Board), un organe indépendant mandaté pour prendre des décisions en matière de modération de contenus⁷². L'énorme volume de contenus traités sur Facebook et l'intérêt de cette société à les monétiser soulèvent de graves questions concernant la transparence de la prise de décision, l'impact sur les droits fondamentaux de ses milliards d'utilisateurs, ainsi que le rôle des autorités publiques dans la mise en place de mécanismes de conformité permettant de superviser les pratiques de modération de contenu sur la base des normes internationales en matière de droits de l'homme.

71. Directive (UE) 2018/1808, JO L 303 du 28 novembre 2018. Voir: IRIS Special 2019-2, Self-and Co-regulation in the new AVMSD, European Audiovisual Observatory, 2019.

72. Voir <https://www.oversightboard.com/>.



CHAPITRE 3

LIBERTÉ DE RÉUNION ET LIBERTÉ D'ASSOCIATION

INTRODUCTION

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 chaque individu. 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.

Le Conseil de l'Europe a toujours cherché à promouvoir et à défendre les libertés politiques. Ces libertés sont aujourd'hui bien acceptées dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe, où elles sont depuis longtemps profondément enracinées. Dans ces 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 politiques 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 adverses. Dans un nombre croissant d'États, l'espace dévolu à la société civile se rétrécit et des manifestations publiques pacifiques sont considérées et traitées comme dangereuses. Des textes de loi répressifs ont été adoptés ces dernières années, malgré les efforts engagés par le Conseil de l'Europe pour tenter de persuader les gouvernements de changer d'orientation. De nouvelles façons d'éroder ces libertés fondamentales ont été observées, qui consistent notamment à invoquer des préoccupations par ailleurs légitimes, telles que la lutte contre la corruption ou le terrorisme, comme prétexte pour cibler certaines associations, des défenseurs des droits de l'homme ou des dirigeants de la société civile. Des mesures discriminatoires, notamment sur la base des opinions politiques, de la religion, de l'origine ethnique ou de l'orientation sexuelle, sont imposées sous le prétexte de protéger les intérêts de l'ensemble de la société ou de se conformer à des impératifs moraux découlant de valeurs religieuses ou de valeurs familiales traditionnelles¹. Les organisations qui œuvrent à la protection des droits des migrants et des demandeurs d'asile ont été l'objet de nouvelles sanctions pénales et de réglementations financières spéciales.

Il ne saurait y avoir de complaisance face à ce type d'attaques contre les libertés politiques. Nous devons affecter des ressources pour aider les États membres à enrayer cette évolution et à réintroduire des législations et des pratiques protégeant et garantissant pleinement la liberté de réunion et d'association.

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 instance depuis de nombreuses années sous le contrôle de l'exécution par le Comité des Ministres, et la plupart d'entre eux n'ont pas encore donné de résultats décisifs. On note cependant quelques exemples de mise en œuvre réussie. Ils révèlent des carences souvent structurelles ou systémiques qui exigent non seulement des mesures législatives, exécutives et judiciaires de grande envergure pour y remédier, mais aussi une évolution fondamentale vers une véritable adhésion aux valeurs sous-jacentes du pluralisme de la part des pouvoirs publics à tous les niveaux et de la société. De ce point de vue, à plus long terme, l'action du Conseil de l'Europe dans ce domaine peut être complétée utilement et judicieusement par un soutien à l'éducation à la citoyenneté démocratique, à l'autonomisation et au renforcement du rôle des jeunes dans la prise de décision.

1. *Bayev et autres c. Russie*, (requête n° 67667/09), 20 juin 2017. La Cour a estimé qu'il existe une grande différence entre le fait de mettre en avant la volonté populaire pour étendre les garanties conventionnelles et le fait de l'invoquer en vue de réduire la portée des garanties matérielles. Elle réaffirme qu'il serait incompatible avec les valeurs sous-jacentes à la Convention qu'un groupe minoritaire ne puisse exercer les droits qu'elle garantit qu'à condition que cela soit accepté par la majorité (paragraphe 70).

■ En étroite relation avec ce qui précède, le renforcement de l'indépendance, de l'efficacité et de la résilience de toutes les composantes des systèmes judiciaires, ainsi que l'amélioration de leur capacité à mettre en œuvre les normes du Conseil de l'Europe, joue également un rôle essentiel dans l'expression pleine et entière de la liberté de réunion et d'association dans nos États membres. La situation observée dans certains États, notamment les évolutions positives de l'exécution des arrêts, montre les nombreuses façons dont le pouvoir judiciaire peut intervenir pour garantir le plein respect et la protection de ces libertés. Les lacunes du cadre juridique pertinent peuvent être et ont été corrigées si l'on procède à une interprétation et/ou une application de celui-ci conforme à la Convention. Les violations de ces libertés peuvent être évitées grâce à une modération judiciaire de l'application d'une législation excessivement restrictive ou par 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. L'impunité des agents de l'État en cas d'allégations d'usage excessif de la force dans des réunions publiques ou de manquement à leurs devoirs en matière de protection contre les attaques de parties privées peut être évitée, ainsi que toute velléité de récurrence, lorsque les systèmes judiciaires sont indépendants, efficaces et exempts de parti pris et que des mécanismes sont en place pour les protéger de toute influence extérieure indue.

■ L'accent mis par le Conseil de l'Europe sur la lutte contre la discrimination et la protection des groupes vulnérables, notamment les personnes LGBTI, les minorités nationales et religieuses, les migrants et les réfugiés, sera également fondamental pour contrer les modèles anciens ou nouveaux d'action ou d'inaction des États qui suppriment ou entravent la liberté de réunion ou d'association des membres de ces groupes ou des organisations qui les protègent. Le fait que l'action du Conseil de l'Europe ait eu des résultats positifs dans certains États membres montre que les « poches de résistance » peuvent être contrecarrées et que les efforts doivent se poursuivre pour lutter contre les tendances similaires qui apparaissent dans d'autres États membres.

■ L'action du Conseil de l'Europe visant à défendre le rôle et la diversité de la société civile, notamment les défenseurs des droits de l'homme, ainsi que les institutions des droits de l'homme dans les États membres est également d'une importance fondamentale. Il est alarmant de constater que les mesures visant à restreindre, voire à supprimer, les activités des ONG ou à réduire au silence les défenseurs des droits de l'homme sont devenues le modèle le plus répandu au cours des quatre dernières années dans les États membres du Conseil de l'Europe, bien que les interventions rapides des organes de l'Organisation aient persuadé certains d'entre eux de renoncer à de telles initiatives.

LIBERTÉ DE RÉUNION

■ la Cour européenne des droits de l'homme a rappelé à de nombreuses reprises que « 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 société² ».

■ 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 participants³. De nombreux objectifs peuvent être atteints : célébration, commémoration, piquet de grève et manifestation, ainsi que l'expression d'opinions de toutes sortes, y compris des opinions 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.

■ Si la Convention autorise des restrictions à la liberté de réunion pacifique, celles-ci doivent être limitées en raison de l'importance de la liberté de réunion dans une société démocratique. Les restrictions doivent être 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 être limitées au 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.

■ De nombreux États membres ont imposé des restrictions à la liberté de réunion dans le cadre des mesures exceptionnelles prises pour limiter la propagation du virus de la covid-19. De telles restrictions sont autorisées

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

3. *Ibid.*

par l'article 11 dans la mesure où elles sont légales, proportionnées à la nécessité de protéger la santé et la sécurité publiques, et non discriminatoires.

■ L'ingérence dans l'exercice du droit à la liberté de réunion ne consiste pas nécessairement en une interdiction directe, en droit ou en fait, mais peut prendre la forme d'autres mesures adoptées par les pouvoirs publics. Les « restrictions » comprennent non seulement les mesures prises avant ou pendant une réunion, mais également les mesures – notamment d'ordre répressif – prises ultérieurement.

■ 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. Lorsque des règles sont volontairement contournées, il est logique de s'attendre à ce que les autorités réagissent. Toutefois, la Cour et la Commission de Venise ont souligné que le respect de ces réglementations ne doit pas être exigé de manière absolue. 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 » de l'action, ne donne pas « carte blanche » aux autorités, qui restent soumises à l'exigence de proportionnalité découlant de l'article 11. Par conséquent, 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. Les manifestations pacifiques qui ne constituent pas une menace pour l'ordre public devraient être facilitées par la police.

■ 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, dans les limites définies au paragraphe 2 de l'article 11. La Cour a souligné à cet égard que l'indépendance des organisateurs dans le choix du lieu, de la date, de l'heure et des modalités d'une réunion, par exemple le fait de savoir s'il s'agit d'un événement statique ou d'un cortège en mouvement ou si son message doit être exprimé 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, afin de pouvoir 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 communiqué⁴.

■ L'existence d'un risque d'affrontements entre les manifestants et leurs opposants, en particulier, 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 contre les conflits éventuels avec des contre-manifestants.

■ Les lois relatives à la liberté de réunion qui autorisent des sanctions graves (pécuniaires ou autres) 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 directives détaillées publiées conjointement par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH en juin 2019 pour garantir l'exercice sans entrave du droit de réunion pacifique⁵.

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.

4. *Lashmankin et autres c. Russie*, (requête n° 57818/09), 7 février 2017.

5. Pour des directives détaillées, voir Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique (3^e édition, juin 2019) préparées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH - CDL-AD(2019)017.

- ▶ Les manifestations pacifiques ne sont pas dispersées ou empêchées au seul motif d'irrégularités formelles.
- ▶ 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 leurs participants 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.
- ▶ Le nombre d'arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concluant à une violation de l'article 11 de la Convention en ce qui concerne la liberté de réunion est faible ou nul.
- ▶ Des mesures d'exécution adéquates et suffisantes sont rapidement mises en œuvre à la suite d'arrêts de la Cour constatant une violation de l'article 11 de la Convention en matière de liberté de réunion.

Constatations

Cadre législatif

■ Bien que le cadre législatif régissant la liberté de réunion dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe soit conforme aux principes de la Convention, un petit nombre de pays continuent de résister aux indications de la Cour et aux appels du Comité des Ministres et d'autres organes du Conseil de l'Europe à réformer une législation qui a été jugée trop restrictive ou sont en train de promulguer une législation qui suscite des inquiétudes.

■ La Cour a mis en évidence des problèmes majeurs dans la législation azerbaïdjanaise régissant les réunions publiques, qui manquent de prévisibilité et de précision. Elle a noté, en particulier, que la Constitution de l'Azerbaïdjan n'exige que la notification préalable d'un projet de réunion publique mais que la loi sur la liberté de réunion confère à l'autorité exécutive locale compétente de larges pouvoirs qui lui permettent d'interdire ou d'arrêter ce type de rassemblement et de restreindre ou d'en modifier le lieu, l'itinéraire et/ou l'heure. En juin 2018, le Comité des Ministres, qui examinait l'exécution du groupe d'affaires Gafgaz Mammadov, s'est dit profondément préoccupé par l'absence persistante d'informations sur les mesures législatives et autres prises pour résoudre ces problèmes structurels⁶.

■ La Commission de Venise, à la demande de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire, a examiné le cadre juridique de la réunion pacifique en Bosnie-Herzégovine⁷. Il existe 12 lois distinctes régissant la liberté de réunion puisque la Republika Srpska dispose d'une loi, tout comme chacun des 10 cantons de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et le district de Brčko. L'avis souligne que la législation nationale régissant la liberté de réunion doit établir clairement trois principes généraux : la présomption en faveur de la tenue de réunions, le devoir de l'État de protéger les réunions pacifiques et la proportionnalité. Les motifs d'interdiction liés au contenu (des messages des réunions) qui ne se limitent pas à l'incitation à un comportement illicite, à la violence ou au conflit armé et qui interfèrent avec l'objet déclaré des réunions, doivent être exclus, tout comme l'interdiction d'une réunion qui a été organisée sans notification appropriée. Enfin, les dispositions qui imposent des restrictions générales relatives au lieu et à l'heure des réunions doivent être supprimées.

■ Dans un mémorandum⁸ de février 2019 contenant des observations sur les événements liés au mouvement dit des "gilets jaunes" en France, la Commissaire aux droits de l'homme s'est dite préoccupée par le fait que les changements soumis dans la proposition de loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public pourraient avoir un effet dissuasif sur l'exercice du droit de réunion pacifique. Elle a exprimé des préoccupations similaires dans une lettre adressée au président et aux membres de la commission des lois publiée en décembre 2020, concernant certaines dispositions du projet de loi sur la sécurité globale en attente d'approbation par le Sénat français⁹.

6. 1318^e séance (DH) juin 2018 - H46-2 *Groupe Gafgaz Mammadov c. Azerbaïdjan* (requête n° 60259/11).

7. Avis CDL-AD(2019)026 de la Commission de Venise, décembre 2019.

8. *Maintien de l'ordre et liberté de réunion dans le contexte du mouvement des « gilets jaunes »* : recommandations de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

9. Le Sénat français doit modifier la proposition de loi relative à la sécurité globale pour en assurer la compatibilité avec les droits de l'homme.

■ À la suite des importantes réformes législatives et administratives entreprises en République de Moldova, le Comité des Ministres a été en mesure, en septembre 2019, de clore sa surveillance de l'exécution de l'affaire *Genderdoc-M c. Moldova*¹⁰. L'affaire concernait l'interdiction illégale d'une manifestation organisée par des militants LGBTI. Le Comité des Ministres a noté que des progrès significatifs avaient été accomplis en ce qui concerne l'organisation des marches des fiertés au cours des dernières années et que, de ce fait, l'ONG requérante avait pu exercer ce droit de manière effective, en organisant des marches sans restrictions excessives imposées par les autorités et avec une protection policière appropriée.

■ En ce qui concerne la Fédération de Russie, le Comité des Ministres a estimé que d'autres amendements législatifs doivent être apportés à la loi sur les manifestations publiques, au Code des infractions administratives, au Code de procédure administrative et à la loi sur l'information pour assouplir la procédure d'autorisation des réunions pacifiques et réduire le pouvoir discrétionnaire des autorités d'imposer des limites aux manifestations, de les interdire et de les disperser¹¹.

■ Des mesures sont également requises pour donner suite à un arrêt de la Cour d'avril 2019 concernant le refus d'accéder à une demande d'organisation d'une réunion publique contre la corruption en mars 2017, qui constatait que le recours prévu par le Code de procédure administrative de la Fédération de Russie pour contester un tel refus était inefficace car rien n'obligeait les autorités locales à faire appliquer la décision du tribunal de district¹².

■ En ce qui concerne l'exercice du droit à la liberté de réunion par les militants LGBTI dans la Fédération de Russie, le Comité des Ministres a regretté, en décembre 2018, que les autorités n'aient pas fourni de statistiques sur le nombre d'événements autorisés ou refusés, et a noté que les seules statistiques disponibles, soumises par une ONG, étaient l'évaluation selon laquelle les progrès étaient jusqu'à présent limités¹³. Le Comité des Ministres a invité les autorités, à la lumière des problèmes soulevés par les lois interdisant la « propagande des relations sexuelles non traditionnelles entre mineurs » (comme l'a souligné la Cour¹⁴), à envisager leur abrogation ou, à titre subsidiaire, leur modification conformément aux exigences de la Convention. Il a également exhorté les autorités à continuer de développer activement les activités de sensibilisation et la pratique judiciaire pour assurer une application des règlements relatifs à la liberté de réunion et d'expression à l'égard des personnes LGBTI qui soit conforme à la Convention, en particulier pour contribuer à limiter le pouvoir discrétionnaire excessif accordé par les « lois sur la propagande », notamment aux autorités locales, et à dissiper le parti pris inscrit dans ces lois, comme l'a constaté la Cour.

■ Dans une lettre de novembre 2018 adressée au Parlement espagnol, la Commissaire aux droits de l'homme a souligné que la législation en vigueur, qui permet d'imposer des sanctions administratives et des amendes pour certains types de comportement dans le cadre de réunions publiques, pourrait avoir un effet dissuasif sur le droit de réunion pacifique¹⁵.

■ En Turquie, la loi sur les réunions et les manifestations exige qu'un préavis soit donné aux autorités locales au moins 72 heures avant un événement, ce qui leur donne le pouvoir de décider si, où et quand il peut être organisé et s'il peut être dispersé si elles considèrent qu'il est en violation des dispositions prévues. Le Comité des Ministres a souligné, en mars 2019, qu'une réforme législative était indispensable pour garantir l'exercice de la liberté de réunion pacifique en Turquie¹⁶.

■ Dans son rapport faisant suite à sa visite en Turquie en juillet 2019, la Commissaire aux droits de l'homme a noté l'interdiction aveugle et indéfinie imposée à Ankara pendant l'état d'urgence de toutes les manifestations publiques centrées sur les droits de l'homme des personnes LGBTI. Cette mesure a été remplacée, après l'état d'urgence, par une nouvelle interdiction appliquée en vertu de pouvoirs étendus accordés aux gouverneurs de province par la loi n° 7145. L'interdiction a été maintenue malgré les décisions des tribunaux administratifs la déclarant illégale. Les gouverneurs d'autres villes, dont Istanbul, Izmir, Antalya et Mersin, ont appliqué des interdictions similaires pour des événements liés aux fiertés.

10. *Genderdoc-M c. République de Moldova*.

11. Voir les notes et décisions du Comité des Ministres pour son examen de septembre 2020 du groupe *Lashmankin et autres c. la Fédération de Russie: Lashmankin et autres c. Russie*.

12. *Elvira Dimitreyva c. Russie*, (requête n° 60921/17), 30 avril 2019.

13. *Bayev et autres c. Russie* (requête n° 67667/09 et autres), 20 juin 2017.

14. *Ibid.*

15. *Liberté de réunion pacifique: un espace toujours plus restreint - Commentaires sur les droits de l'homme - Commissaire aux droits de l'homme*.

16. *Ataman c. Turquie*.

Jurisprudence des cours supérieures nationales

■ Il est encourageant de noter que, dans certains pays où la législation sur la liberté de réunion a été critiquée par la Cour européenne, les cours supérieures nationales sont intervenues pour clarifier la manière dont la législation peut être interprétée et appliquée afin de garantir que les restrictions sont conformes à la Convention.

■ En Fédération de Russie, les décisions de la Cour constitutionnelle et de la Cour suprême en 2018 et 2019 ont apporté des clarifications importantes en ce qui concerne l'organisation et le déroulement des événements publics, et ont souligné que les autorités exécutives devaient faire preuve de tolérance à l'égard des réunions pacifiques et que les tribunaux devaient faire respecter ce droit par des décisions dûment motivées. Il reste à voir comment ces arrêts seront appliqués dans la pratique¹⁷.

■ En Turquie, la Cour constitutionnelle a conservé une approche de l'interprétation et de l'application de la loi sur les réunions et les manifestations qui est conforme aux principes énoncés par la Cour européenne. Elle a estimé, par exemple, que la simple absence de notification avant une réunion ne justifie pas une intervention des forces de l'ordre, que les actes de violence commis par quelques participants ne suffisent pas à qualifier la réunion de violente et que les autorités doivent tolérer les réunions et les manifestations pacifiques¹⁸.

Usage de la force pour disperser des rassemblements

■ Certaines évolutions encourageantes peuvent être notées mais des préoccupations concernant l'usage excessif de la force dans le maintien de l'ordre des assemblées et les moyens employés, ainsi que l'impunité des agents de l'État impliqués, ont été soulevées dans plusieurs cas. Elles montrent qu'il importe de mettre en place des services de police qui respectent les droits de l'homme lors des manifestations, ainsi qu'une politique vigoureuse de tolérance zéro à l'égard de l'usage excessif de la force par les agents de l'État¹⁹.

■ La Commissaire aux droits de l'homme a appelé les autorités albanaises à faire preuve de retenue dans le maintien de l'ordre durant les manifestations et à veiller à ce que des enquêtes approfondies, indépendantes et efficaces soient menées sur toutes les allégations d'usage excessif de la force dans le contexte d'une escalade des affrontements entre la police et les manifestants qui a fait suite à la mort d'un jeune homme abattu par la police en décembre 2020²⁰.

■ Le Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, après sa visite en Arménie à la suite des événements d'avril et mai 2018, a noté que l'action des forces de l'ordre s'est améliorée en ce qui concerne la gestion des rassemblements et que les institutions publiques ont renforcé progressivement leur capacité à absorber les chocs et à contrôler les foules tout en respectant les droits de l'homme. Il a également noté la bonne qualité du dialogue et des négociations entre la police et les organisateurs et participants.

■ Lors d'une mission effectuée à Paris en janvier 2019, la Commissaire aux droits de l'homme a fait part de ses préoccupations concernant le grand nombre de personnes blessées pendant, ou en marge, de certaines manifestations des « gilets jaunes » en France, notamment par des projectiles d'armes de force intermédiaire. Elle a invité les autorités françaises à ne pas apporter de restrictions excessives à la liberté de réunion pacifique dans le cadre du projet de loi visant à renforcer et garantir l'ordre public lors des manifestations²¹.

■ Le 5 août 2019, la Commissaire a rendu publique une lettre adressée au ministre de l'Intérieur de la Fédération de Russie concernant les mesures prises par les services répressifs pour disperser les manifestations largement pacifiques organisées à Moscou le 27 juillet 2019, dans laquelle elle recommandait aux autorités russes de veiller à ce que les droits de l'homme soient respectés dans le cadre des mesures de maintien de l'ordre appliquées lors de rassemblements. Elle a évoqué en particulier les nombreuses informations faisant état d'un usage excessif de la force par les forces de l'ordre contre des manifestants qui n'offraient pas de résistance et contre des journalistes, des violences qui auraient fait des dizaines de blessés, dont certains graves²².

17. Voir les notes et décisions du Comité des Ministres pour son examen de septembre 2020 du groupe *Lashmankin et autres c. Fédération de Russie*: *Lashmankin et autres c. Russie*.

18. *Ataman c. Turquie*.

20. Liberté de réunion pacifique : un espace toujours plus restreint - Commentaires sur les droits de l'homme - Commissaire aux droits de l'homme.

20. Les autorités albanaises doivent prévenir de nouvelles violences policières et garantir le droit à la liberté de réunion pacifique.

21. Maintien de l'ordre et liberté de réunion dans le contexte du mouvement des « gilets jaunes » : recommandations de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

22. Fédération de Russie : non-respect des droits de l'homme lors du maintien de l'ordre lors de manifestations pacifiques - Actualités 2019 - Commissaire aux droits de l'homme.

■ En juillet 2020, la Commissaire a demandé aux autorités serbes d'enquêter sur des informations faisant état de violences commises par des policiers pour disperser les manifestants²³.

■ Dans le cadre de son examen de l'exécution du groupe d'affaires Ataman en mars 2020, le Comité des Ministres a encouragé la Turquie à revoir les dispositions de la directive de 2016 sur les gaz lacrymogènes et les fusils de défense pour s'assurer qu'elle était conforme en tout point aux normes internationales. Il a également demandé aux autorités de l'informer du nombre d'interventions effectuées ces dernières années par les forces de l'ordre pour disperser des manifestations et des réunions, et du nombre d'interventions au cours desquelles des gaz lacrymogènes et d'autres armes de contrôle de foule ont été utilisés²⁴.

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

Les événements récents survenus dans certains États membres ont amené la Cour européenne des droits de l'homme à s'inquiéter de la répétition des violations commises parce que les arrêts n'ont pas été effectivement et pleinement exécutés.

■ En octobre 2019, la Commissaire aux droits de l'homme s'est dite préoccupée par la dispersion de rassemblements non autorisés à Bakou (Azerbaïdjan) et par l'arrestation et la détention d'une centaine de personnes (60 selon les autorités), dont certaines avant le rassemblement, que les organisateurs avaient notifié aux autorités²⁵.

■ Dans deux arrêts contre la Fédération de Russie concernant Aleksey Navalny²⁶, la Cour a estimé qu'il avait été injustifié et arbitraire de l'arrêter et de le détenir à sept reprises dans le cadre de sa participation pacifique à des rassemblements publics, et que les mesures prises à deux de ces occasions, ainsi que l'assignation à résidence de dix mois imposée dans le cadre d'une enquête pénale distincte, poursuivaient un but inavoué, à savoir celui d'« étouffer le pluralisme politique, qui est un attribut du « régime politique véritablement démocratique » encadré par la « prééminence du droit ». Examinant l'exécution de ces affaires en septembre 2020, le Comité des Ministres a pris note avec préoccupation des récentes plaintes du requérant concernant des entraves persistantes à sa liberté de réunion, y compris de nouvelles arrestations et condamnations administratives entraînant une privation de liberté, et a appelé les autorités à prendre des mesures d'urgence afin de garantir qu'il puisse exercer sans entrave ses droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'expression en pleine conformité avec les exigences de la Convention²⁷.

■ En août 2019, la Commissaire aux droits de l'homme a écrit aux autorités de la Fédération de Russie pour leur faire part de ses graves préoccupations concernant les ingérences excessives dans le droit de tenir des réunions pacifiques à Moscou, au cours desquelles plus de 1 000 manifestants ont été arrêtés. Elle s'inquiétait vivement des condamnations pénales et des peines de prison infligées à des militants au motif de violations répétées des dispositions relatives aux manifestations publiques, bien que ces personnes n'aient apparemment pas participé à des actions violentes²⁸.

Garantir le droit à la liberté de réunion

■ En septembre 2019, la Commissaire aux droits de l'homme a salué la tenue, dans un climat pacifique et digne, de la première marche des fiertés de Sarajevo (Bosnie-Herzégovine), en dépit d'appels publics contre cet événement, y compris de la part de membres du gouvernement²⁹.

■ En juin 2019, la Commissaire aux droits de l'homme a exhorté les autorités géorgiennes à assurer la sécurité des participants à la marche des fiertés à Tbilissi dans un contexte marqué par des tensions, des discours de haine et des menaces. Après avoir été reportée, la marche s'est finalement tenue de manière spontanée en juillet, mais à une plus petite échelle que prévu en raison de l'absence de garanties pour la sécurité des participants³⁰. Dans son examen de l'exécution du groupe d'affaires *Identoba c. Géorgie* en octobre 2020, qui concerne des violations dues à l'incapacité des autorités de l'État d'assurer une protection contre les attaques homophobes ou à motivation religieuse perpétrées par des particuliers lors de marches ou de réunions et

23. La Commissaire appelle à ce que des enquêtes effectives soient menées concernant les cas de violence policière à Belgrade.

24. *Ataman c. Turquie*.

25. La Commissaire s'inquiète du comportement de la police et du droit de la population à manifester pacifiquement en Azerbaïdjan.

26. *Navalnyy c. Russie* (requête n° 29580/12 et autres), 15 novembre 2018; *Navalnyy c. Russie (n° 2)* (requête n° 43734/14), 9 avril 2019.

27. *Ibid.*

28. Liberté de réunion pacifique: un espace toujours plus restreint - Commentaires sur les droits de l'homme - Commissaire aux droits de l'homme.

29. *Ibid.*

30. *Ibid.*

à l'absence d'une réponse adéquate de la justice pénale à ces affaires, le Comité des Ministres a noté avec préoccupation que le rapport spécial 2019 du Défenseur public sur la discrimination et les communications des ONG indique que la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre continue d'être un problème grave en Géorgie, notamment le droit des personnes LGBTI et des témoins de Jéhovah d'exercer leur droit à la liberté d'expression et de réunion, tandis que l'identification de parti pris dans le cadre des enquêtes reste un défi majeur.

LIBERTÉ D'ASSOCIATION

■ La liberté d'association est une condition essentielle à l'exercice des autres droits de l'homme. Les associations jouent un rôle important dans la réalisation des objectifs d'intérêt général et sont indispensables à la protection des droits de l'homme. Leur action s'étend à de nombreux domaines et va du lobbying pour l'amélioration des soins de santé à la protection de l'environnement, en passant par la promotion de l'éducation pour tous, la fourniture d'une aide humanitaire ainsi que la garantie et la protection des droits civils et politiques fondamentaux. Les associations jouent également un rôle dans la vie religieuse et culturelle des individus et de la société.

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

■ Le droit international des droits de l'homme 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 invoquant le caractère « politique » de ses objectifs, ou bien pour empêcher une confession religieuse de s'organiser, constitue une violation de la liberté d'association. Seules les associations qui souhaitent participer aux élections peuvent être soumises à l'obligation de se déclarer comme partis politiques et contraintes de remplir les conditions plus strictes applicables à ces derniers. Affirmer que des ONG qui défendent certaines causes sont des « partis politiques déguisés » est un faux prétexte qui permet d'imposer des restrictions à leur fonction de sentinelle, légitime dans une société démocratique, d'autant que ces organisations ne participent pas aux élections, même si elles peuvent mener des activités d'observation électorale. Toute politique restrictive à l'égard des ONG est incompatible avec une démocratie pluraliste, laquelle doit garantir l'activité de toutes ces organisations sans intervention indue dans leur fonctionnement interne. Les lois et les pratiques indument restrictives ont un effet dissuasif dangereux sur la liberté d'association et la démocratie elle-même. Des préoccupations légitimes telles que la protection de l'ordre public ou la prévention de l'extrémisme, du terrorisme et du blanchiment de capitaux ne sauraient justifier le contrôle des ONG ou la restriction de leur capacité à s'acquitter de leur fonction légitime de surveillance, notamment la défense des droits de l'homme. Il est donc essentiel que les États commencent par mettre en place un cadre juridique pour un exercice sans entrave de la liberté d'association, puis appliquent ce cadre et créent un environnement par principe favorable à la liberté de former et de gérer une association. Il s'agit notamment de mettre en place un cadre juridique propice à l'enregistrement et au fonctionnement des ONG, ainsi que des mécanismes pérennes de dialogue et de consultation entre la société civile et les autorités publiques.

■ Ce point a été souligné dans la Recommandation CM/Rec(2018)11 du Comité des Ministres aux États membres sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe, qui garantit un cadre juridique favorable et un environnement politique et public propice aux organisations de la société civile, et leur permet d'exercer librement des activités, sur une base légale, conformément au droit et aux normes internationales, afin d'œuvrer à la protection et à la promotion de tous les droits de l'homme et des libertés fondamentales.

■ Pour mener à bien leurs activités, les ONG devraient pouvoir solliciter et recevoir librement des contributions, non seulement des autorités publiques de leur propre État, mais aussi de donateurs institutionnels ou individuels d'un autre État ou d'organismes multilatéraux, sous réserve uniquement de la législation généralement applicable en matière de douane, de change et de blanchiment de capitaux, et de celle sur le financement des élections et des partis politiques³¹. Dans un récent rapport demandé par la Secrétaire Générale, la Commission de Venise a conclu que les obligations imposant aux associations de rendre compte

31. Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe. Voir également les Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, principe 7 (voir [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx??pdffile=CDL-AD\(2010\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx??pdffile=CDL-AD(2010)020-e)).

aux autorités du montant et de l'origine de leurs financements peuvent être considérées comme poursuivant un objectif légitime, mais ne doivent pas servir de prétexte pour contrôler les ONG ou restreindre leur capacité à accomplir leur travail légitime³².

■ En raison de la vulnérabilité des ONG, qui œuvrent pour la défense des droits de l'homme, des instruments spéciaux qui codifient les normes applicables aux défenseurs des droits de l'homme ont été adoptés ces dernières décennies, tant au niveau européen qu'à l'échelle mondiale³³. Les ONG et leurs membres ne doivent pas être ciblés.

Critères de mesure

- ▶ Il existe une base juridique appropriée pour l'exercice de la liberté d'association, y compris les éventuelles obligations d'enregistrement, qui ne prévoit que des restrictions et des formalités prévisibles et proportionnées.
- ▶ 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.
- ▶ Un 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

■ En janvier 2021, l'Assemblée parlementaire a adopté la Résolution 2362 (2021) sur les restrictions des activités des ONG dans les États membres du Conseil de l'Europe. Elle a noté que l'espace de la société civile continuait de se rétrécir dans plusieurs États membres et que « la législation et la réglementation restrictives critiquées auparavant par des organes et des instances du Conseil de l'Europe, dont la Commission de Venise, le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des organisations internationales non gouvernementales (OING) et l'Assemblée elle-même, continuent à être appliquées, notamment en Azerbaïdjan, en Fédération de Russie et en Turquie³⁴ ».

■ Malgré les critiques des organes du Conseil de l'Europe, certains États membres n'ont pas abrogé la législation imposant des obligations excessives en matière de rapports et de divulgation publique aux ONG recevant des fonds de l'étranger. Certains autres États ont abandonné des initiatives législatives jugées incompatibles avec les normes du Conseil de l'Europe.

32. Commission de Venise, Rapport sur les associations de financement, CDL-AD(2019)002.

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

34. https://pace.coe.int/en/files/28906/html#_TOC_d22e47.

■ En 2018, à la suite d'un avis de la Commission de Venise³⁵, les autorités roumaines ont décidé de ne pas adopter un projet de loi modifiant la loi sur les associations et les fondations, qui aurait introduit des exigences supplémentaires en matière de production de rapports pour toutes les ONG. La Commission de Venise a souligné que les références aux « préoccupations du public » et aux « soupçons » concernant la légalité et l'honnêteté du financement des ONG n'étaient pas des motifs suffisants pour imposer des obligations de déclaration financière.

■ En avril 2020, le Conseil d'experts sur le droit des ONG de la Conférence des OING a publié un avis sur les amendements à la loi sur les associations en Turquie, qui obligent une association à notifier à l'autorité administrative locale tout changement dans sa composition dans un délai de 30 jours, sous peine de se voir infliger une pénalité. L'analyse concluait que l'obligation générale de notification de l'adhésion était contraire au droit au respect de la vie privée et à la liberté d'association et que la peine qui peut être imposée ne satisfait pas aux exigences de légalité et de proportionnalité énoncées à l'article 11 de la Convention. Toujours en 2020, le président de la Conférence des OING a mis en garde contre les propositions d'amendements à la loi sur les personnes morales à but non lucratif présentées en Bulgarie, qui visent les organisations de la société civile ayant le statut d'utilité publique et recevant des fonds étrangers. En effet, ces amendements reproduisent des dispositions similaires qui sont en vigueur dans d'autres pays et ont déjà été jugées incompatibles avec l'avis de la Commission de Venise et du Conseil d'experts sur le droit des ONG. En revanche, le processus législatif en cours en République de Moldova visant à promulguer un instrument unique régissant tous les types d'ONG a permis de résoudre un certain nombre de problèmes existants. Par exemple, il permet à tous les individus, quel que soit leur nationalité ou leur lieu de résidence, de fonder des associations et d'en être membres, ainsi que de devenir leurs gestionnaires et membres de leurs organes de contrôle.

■ Le Parlement ukrainien a décidé en avril 2018 de ne pas adopter un projet de loi obligeant les représentants de la société civile ou d'autres personnes œuvrant à la lutte contre la corruption à déclarer leur patrimoine au même titre que les agents de l'État ou les fonctionnaires. La Commission de Venise a adopté un avis en mars 2018³⁶ constatant que les exigences de divulgation strictes proposées, associées à des sanctions sévères en cas de non-respect, risquaient d'avoir un effet dissuasif sur la société civile et de menacer l'existence d'un certain nombre d'organisations de la société civile qui pourraient être sanctionnées et perdre leur statut à but non lucratif.

Non-enregistrement et liquidation d'associations

■ Le Comité des Ministres est saisi depuis plus d'une décennie de plusieurs affaires très médiatisées concernant le non-enregistrement ou la liquidation d'associations, mais leur résolution n'a que très peu progressé au cours des dernières années. Dans les affaires les plus récentes, des premiers résultats encourageants peuvent être observés grâce à l'action des tribunaux nationaux.

■ L'affaire *UMO Ilinden et autres c. Bulgarie*³⁷ concerne une violation du droit à la liberté d'association en raison du refus injustifié des juridictions nationales, entre 1999 et 2015, d'enregistrer des associations dont l'objectif était de parvenir à la reconnaissance et à la protection des intérêts de « la minorité macédonienne en Bulgarie ». En 2018, pour exécuter le jugement, les autorités bulgares ont établi une nouvelle procédure d'enregistrement administratif. Cependant, dans une résolution intérimaire adoptée le 1^{er} octobre 2020³⁸, le Comité des Ministres regrettait que l'association requérante et d'autres ne pouvaient toujours pas bénéficier d'une procédure d'enregistrement conforme à la Convention. Le Comité des Ministres a souligné que les autorités devaient envoyer un message clair affirmant que les obstacles à l'enregistrement avaient été levés.

■ Le groupe d'affaires *Bekir Ousta et autres c. la Grèce* concerne le refus des tribunaux nationaux d'enregistrer deux associations, et une décision conduisant à la dissolution d'une autre, au motif que leur objectif était de promouvoir l'idée qu'une minorité ethnique existait en Grèce (par opposition à la minorité religieuse reconnue par le Traité de Lausanne de 1923). Les autorités grecques ont modifié le Code de procédure civile en 2017 dans le but de faciliter l'enregistrement de ces associations. Toutefois, dans des décisions adoptées en septembre 2019 et septembre 2020, le Comité des Ministres a déploré que les requêtes n'aient toujours pas été réexaminées par les juridictions internes sur le fond, à la lumière de la jurisprudence de la Cour³⁹.

35. Avis CDL-AD(2018)004 de la Commission de Venise.

36. Avis CDL-AD(2018)006-e de la Commission de Venise.

37. *UMO Ilinden et autres c. Bulgarie* (Requête n° 34960/04).

38. *Ibid.*

39. *Bekir-Ousta et autres c. Grèce*.

■ Des progrès plus encourageants ont été constatés dans l'exécution par la Macédoine du Nord du groupe d'affaires Archidiocèse orthodoxe d'Ohrid (Archidiocèse grec-orthodoxe d'Ohrid du patriarcat de Peć). La Cour a constaté des violations du droit à la liberté d'association des associations requérantes en raison du refus des juridictions internes de les enregistrer comme entités religieuses entre 2004 et 2012. Lors des examens qu'il a effectués au cours des réunions sur les droits de l'homme tenues en mars 2019 et juin 2020, le Comité des Ministres a noté le développement de pratiques conformes à la Convention dans le traitement des questions d'enregistrement par les tribunaux et a invité les autorités à soutenir leurs efforts pour que les demandes des requérants puissent être examinées rapidement par les tribunaux nationaux et dans le respect total et effectif des exigences de l'article 11 de la Convention et de la jurisprudence de la Cour européenne⁴⁰.

■ En octobre 2020, le Comité des Ministres a exprimé ses vives préoccupations concernant l'interdiction imposée à toutes les activités des Témoins de Jéhovah dans la Fédération de Russie en 2017, notamment la liquidation de l'organisation centrale et de toutes ses entités constitutives par la Cour suprême, en violation de leur droit à la liberté d'association⁴¹. Toujours en octobre 2019, la Commissaire aux droits de l'homme a exhorté les autorités de la Fédération de Russie à mettre fin à la procédure de liquidation du Mouvement panrusse pour les droits de l'homme, une organisation qui chapeaute des dizaines d'ONG de défense des droits de l'homme dans différentes régions de Russie⁴².

ONG qui défendent les droits des LGBTI⁴³

■ À l'approche de la Journée internationale contre l'homophobie, la biphobie et la transphobie en mai 2020, la Commissaire aux droits de l'homme a souligné que les défenseurs des droits de l'homme qui travaillent pour les droits LGBTI ont eux-mêmes besoin de protection dans certains États membres. Le fait que des bureaux d'organisations LGBTI aient été attaqués en Lituanie et en Espagne a été cité comme exemple.

ONG qui aident les migrants et les réfugiés

■ Au cours des dernières années, les organes du Conseil de l'Europe ont exprimé leurs préoccupations concernant des mesures adoptées ou des actions menées dans certains États membres visant à entraver les activités de ces ONG.

■ Une note d'information élaborée pour la commission des affaires juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire en juin 2019⁴⁴ faisait référence à des mesures de représailles qui auraient été prises contre des membres d'organisations de défense des droits des migrants et des réfugiés en Croatie, Espagne, France et Italie.

■ Dans une résolution adoptée le 4 décembre 2020⁴⁵, l'Assemblée parlementaire a rendu hommage aux efforts énormes et inlassables des ONG qui viennent en aide aux réfugiés et aux migrants en Europe. Elle a souligné que de nombreuses ONG apportent des formes spécialisées d'aide aux migrants et aux réfugiés, notamment une aide humanitaire dans les camps de réfugiés ou dans d'autres structures d'accueil de migrants, notamment un soutien médical et psychologique, des services éducatifs ou une assistance juridique et des services de traduction auprès de l'administration ou devant les tribunaux. L'Assemblée s'est déclarée profondément préoccupée par les informations faisant état de restrictions indues et motivées par des raisons politiques concernant les activités des ONG qui aident les réfugiés et les migrants. Elle a appelé les États membres à s'abstenir d'ériger en infraction les activités de ces ONG, sauf si cela est conforme à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, et a souligné que les ONG devraient être autorisées à mener des activités de recherche et de sauvetage dans les eaux internationales et à débarquer les personnes secourues dans le port sûr le plus proche, conformément au droit maritime international.

■ Le 20 juin 2018, le Parlement hongrois a adopté le projet d'article 353A du Code pénal sur la facilitation de l'immigration irrégulière, sans attendre l'avis de la Commission de Venise, qui avait été demandé par le président de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire⁴⁶.

40. 1340^e séance (DH) Mars 2019 - H46-22 « Archidiocèse orthodoxe d'Ohrid (Archidiocèse grec-orthodoxe d'Ohrid du patriarcat de Peć) » c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (requête n° 3532/07) 1377^e réunion (DH) Juin 2020 - H46-23 « Archidiocèse orthodoxe d'Ohrid (Archidiocèse grec-orthodoxe d'Ohrid du patriarcat de Peć) » c. Macédoine du Nord (requête n° 3532/07).

41. *Témoins de Jéhovah de Moscou et autres c. Russie*.

42. The Commissioner urges the authorities of the Russian Federation to discontinue the liquidation proceedings against the All-Russia Movement for Human Rights - News 2019 - Commissioner for Human Rights.

43. Commissaire aux droits de l'homme, L'incitation à la haine contre les personnes LGBTI n'a pas sa place dans l'Europe d'aujourd'hui, déclaration du 15 mai 2020.

44. AS/Jur (2019) 31.

45. Résolution 2356 (2020).

46. Avis CDL-AD(2018)013 de la Commission de Venise.

La Commission de Venise a estimé que, en érigeant en infraction certaines activités des ONG qui s'occupent de migrants, le projet de législation restreignait de manière disproportionnée les droits garantis par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et risquait de priver les migrants des services essentiels qu'elles fournissent.

■ Dans un autre avis concernant la Hongrie, adopté en décembre 2018⁴⁷, la Commission de Venise a examiné l'article 253 de la loi XLI du 20 juillet 2018 qui impose une taxe de 25 % sur toute aide financière à une activité de soutien de l'immigration menée en Hongrie ou toute aide financière aux opérations d'une organisation ayant un siège en Hongrie et menant des activités de soutien de l'immigration. La Commission a estimé que la taxe spéciale constitue une ingérence injustifiée dans le droit à la liberté d'expression des ONG, puisqu'elle limite leur capacité de se lancer dans des recherches et des activités d'éducation et de sensibilisation sur des questions de débat public.

Utilisation de procédures pénales pour réduire au silence les militants des droits de l'homme

■ Dans l'un de ces arrêts contre l'Azerbaïdjan, la Cour a indiqué qu'il existait « une troublante tendance marquée à l'arrestation et à la détention arbitraires de personnes critiques à l'égard du gouvernement, de militants de la société civile et de défenseurs des droits humains au moyen de poursuites engagées en guise de représailles et d'un détournement du droit pénal au mépris de la prééminence du droit⁴⁸ ». Le Comité des Ministres a appelé l'Azerbaïdjan à effacer toutes les conséquences négatives des procédures pénales abusives. En septembre 2020, le Comité des Ministres a pu clore sa surveillance de trois affaires similaires concernant les requérants Ilgar Mammadov et Rasul Jafarov, à la suite d'un jugement historique de la Cour suprême d'Azerbaïdjan qui a annulé leurs condamnations et leur a accordé une indemnisation. Le Comité des Ministres continue d'insister pour que les condamnations des autres requérants soient annulées sans plus tarder⁴⁹.

■ Dans un arrêt du 10 décembre 2019⁵⁰, la Cour a estimé que l'arrestation et la détention provisoire en Turquie d'Osman Kavala, un homme d'affaires et défenseur des droits de l'homme impliqué dans la création de nombreuses organisations non gouvernementales et de mouvements de la société civile, étaient fondées sur des allégations injustifiées et poursuivaient un but inavoué, à savoir le réduire au silence et dissuader d'autres défenseurs des droits de l'homme. Dans le cadre de la surveillance de l'exécution de cet arrêt, le Comité des Ministres a demandé à plusieurs reprises la libération immédiate de M. Kavala.

■ Dans sa tierce intervention devant la Cour sur l'affaire Kavala, la Commissaire aux droits de l'homme a souligné que la détention du requérant avait alimenté un sentiment d'insécurité chez les défenseurs des droits de l'homme et qu'elle illustre clairement la pression croissante exercée sur la société civile en Turquie ces dernières années⁵¹.

47. Avis CDL-AD(2018)035 de la Commission de Venise.

48. *Aliyev c. Azerbaïdjan* (requête n° 68762/14), 20 septembre 2018; voir aussi *Mammadli c. Azerbaïdjan*, (n° 47145/14), 19 avril 2018; *Rashad Hasanov et autres c. Azerbaïdjan*, (n° 48653/13), 7 juin 2018; *Natig Jafarov c. Azerbaïdjan*, (n° 64518/16), 7 novembre 2019; et *Ibrahimov et Mammadov c. Azerbaïdjan*, (n° 63571/16), 13 février 2020.

49. *Mammadli c. Azerbaïdjan*.

50. *Kavala c. Turquie*, requête n° 28749/18, arrêt du 10 décembre 2019.

51. <https://rm.coe.int/third-party-intervention-before-the-european-court-of-human-rights-cas/1680906e27>.



CHAPITRE 4

INSTITUTIONS POLITIQUES

INTRODUCTION

■ L'année 2020 a été une année éprouvante en Europe et au-delà, et l'impact de la covid-19 a renforcé des tendances délétères pour les normes démocratiques.

■ Des signes inquiétants montrent qu'un fossé se creuse entre les attentes des citoyens et les décisions publiques adoptées en leur nom. Les inégalités et la pauvreté sont en hausse, et de plus en plus de personnes passent entre les mailles du filet de protection sociale. Parallèlement, la confiance dans les autorités publiques et la satisfaction vis-à-vis de la qualité de la démocratie sont tombées à un niveau historiquement bas, la participation électorale poursuit sa baisse préoccupante, les attaques contre le multilatéralisme se multiplient et de plus en plus de citoyens expriment leur mécontentement dans la rue, lors de manifestations qui suscitent souvent des troubles et des violences. L'espace dévolu à la société civile continue de se réduire, en partie du fait de nouvelles législations adoptées dans plusieurs pays face à la covid-19.

■ Les pouvoirs publics, à tous les niveaux, se sont mobilisés pour affronter les nouvelles difficultés. Dans de nombreux pays, des élections ont été reportées ou organisées dans des conditions très imparfaites, et les observations de scrutins ont été presque impossibles. Les parlements et les assemblées régionales et locales ont modifié leurs modalités de travail et se sont efforcés d'utiliser davantage le télétravail et les nouvelles technologies, et les services publics ont dû se réorganiser pour tenir compte des règles de distanciation physique.

■ On relève quelques cas de recentralisation temporaire des pouvoirs. Certes, les situations exceptionnelles peuvent justifier des réactions exceptionnelles, mais les mesures prises pour lutter contre l'épidémie ne sauraient menacer la répartition équilibrée des pouvoirs et des ressources entre les différents niveaux des pouvoirs publics. Les collectivités locales sont les plus proches des citoyens, les plus efficaces dans l'offre de services de proximité et celles qui jouissent le plus de la confiance de leurs administrés. Vu le rôle essentiel qu'elles jouent dans le système démocratique des pays européens, elles ne doivent pas devenir les victimes collatérales de la pandémie.

■ De plus en plus de pouvoirs publics, à tous les niveaux, commencent à recourir à de nouvelles formes de démocratie associant directement les citoyens et la société civile. Ces innovations sont du plus grand intérêt pour combler l'écart entre les attentes légitimes des citoyens et les décisions prises en leur nom. Elles aident à renforcer la confiance envers les pouvoirs publics et à améliorer la qualité de la démocratie. Il convient toutefois d'y recourir avec prudence et en veillant à leur efficacité.

■ Dans le même temps, la pandémie a poussé l'ensemble des autorités à redoubler d'efforts pour réformer les administrations et améliorer la qualité de la gouvernance en recourant davantage aux technologies numériques, dont l'intelligence artificielle. On ne saurait surestimer le lien entre qualité de la démocratie et qualité de la gouvernance. Toute dégradation de la démocratie nuit à la responsabilisation des élus et à la gouvernance, ce qui mécontente les citoyens et érode encore plus la démocratie. Les efforts de lutte contre la covid-19 pourraient offrir une bonne occasion d'inverser ce cercle vicieux pour, au contraire, améliorer durablement à la fois la gouvernance et la démocratie.

Lutter contre le recul démocratique

■ Les tendances négatives observées ces dernières décennies exigent des États une réaction déterminée.

■ Pour que les citoyens regagnent confiance en leurs élus, les scrutins doivent être d'une qualité irréprochable. Tout le cycle électoral, de l'élaboration de la législation jusqu'au règlement des litiges électoraux, peut et doit être amélioré.

■ Les nouvelles formes de participation sont à encourager, mais elles doivent obéir aux normes et aux bonnes pratiques du Conseil de l'Europe, faute de quoi elles saperont encore plus la confiance des citoyens au lieu de combler le fossé entre leurs attentes et les politiques mises en œuvre.

■ Il doit être mis un terme à la réduction de l'espace civique ; dans toutes les sociétés européennes, la société civile devrait pouvoir exercer avec le soutien plein et entier des autorités son rôle essentiel pour la démocratie.

Améliorer la qualité de la gouvernance aux différents niveaux

■ Une gouvernance médiocre, lorsqu'elle s'installe dans la durée, menace l'existence même de la démocratie. Les États membres devraient continuer à investir pour :

- ▶ veiller à l'équilibre entre les différents niveaux de pouvoirs publics en termes de compétences, de ressources et de relations ;
- ▶ poursuivre les efforts de décentralisation qui ont été arrêtés ou suspendus par la pandémie de covid-19 ;
- ▶ améliorer la qualité de la gouvernance, des services publics et des décisions prises par la puissance publique, conformément aux principes d'une bonne démocratie.

Remédier aux effets de l'épidémie de covid-19

■ La crise de la covid-19 a eu au moins un effet positif, celui d'accélérer plusieurs réformes attendues de longue date. Il est essentiel que les États membres continuent d'innover et de partager leurs expériences, et le Conseil de l'Europe offre à cet égard un forum sans égal d'apprentissage entre pairs.

Relever les défis climatiques et environnementaux

■ Le changement climatique apporte son lot de défis. Comment concilier les intérêts collectifs et individuels ? Quel équilibre ménager entre les intérêts économiques et environnementaux, à court et à long terme ? Comment équiper les institutions et créer des processus démocratiques pour faire face au changement climatique ? Les États comme les organisations internationales peuvent relever ces défis à l'aide d'innovations, telles que des services publics écologiques ou un urbanisme centré sur les économies d'énergie, qui peuvent être reproduites et étendues à toute l'Europe.

Examiner l'impact de la transformation numérique, dont l'intelligence artificielle, sur la gouvernance et la démocratie

■ La transformation numérique est en train de s'accélérer. La montée du volume de données et de la puissance de traitement, le recours à des algorithmes complexes et à l'intelligence artificielle ouvrent des possibilités aux démocraties, qui peuvent s'en saisir pour fonctionner plus efficacement, tout en faisant peser des risques sur les garanties démocratiques et sur la vie privée des citoyens. Le Conseil de l'Europe joue un rôle clé pour identifier les menaces, mais aussi les bonnes pratiques que les autorités publiques peuvent repérer et diffuser à mesure qu'elles s'adaptent à ces technologies.

FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES

■ Seule une démocratie 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, peut garantir efficacement le bon fonctionnement des institutions démocratiques. Les réponses aux situations d'urgence peuvent mettre à rude épreuve le principe de séparation des pouvoirs, en raison de la concentration de pouvoirs exceptionnels entre les mains de l'exécutif. Les lois d'exception requièrent par conséquent une application particulièrement vigilante du principe de l'équilibre constitutionnel des pouvoirs, ainsi que le respect des garanties d'une procédure régulière et de la liberté d'expression telles que prévues par la Convention européenne des droits de l'homme.

■ Les parlements nationaux sont les institutions 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 est importante pour le fonctionnement d'une démocratie. Jouir d'une large majorité ne saurait exempter quiconque d'associer toutes les parties prenantes aux processus politiques et de respecter, en les prenant en compte, les points de vue et les intérêts des minorités.

■ Une participation effective de la société civile et des citoyens et des prises de décisions transparentes et inclusives renforcent la confiance du public et améliorent la qualité des décisions publiques, ce qui facilite ensuite leur mise en œuvre. La démocratie participative, c'est-à-dire l'implication directe de la société civile et des citoyens, souvent à l'aide des technologies numériques, est un enrichissement pour la démocratie.

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 induite 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 induite 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.
- ▶ Différentes formes de participation des citoyens sont en place et mises en œuvre.
- ▶ Les dérogations à certains engagements internationaux ne sont possibles que dans des circonstances exceptionnelles, et lorsque le contrôle parlementaire et judiciaire est garanti.

Constatations

■ En 2020, la plupart des gouvernements ont adopté des mesures exceptionnelles pour faire face à la covid-19 et certains scrutins ont été reportés. Ces mesures ont eu et continuent d'avoir d'importants effets sur la vie des citoyens, l'exercice de leurs droits fondamentaux et le fonctionnement des institutions démocratiques¹.

■ Ce mouvement a parfois affecté la séparation des pouvoirs, souvent au détriment du contrôle du législatif sur l'exécutif. Dans certains cas, c'est aux tribunaux qu'a été confiée la tâche de juger les décisions prises par les pouvoirs publics pendant la crise sanitaire, sans intervention du parlement. Beaucoup de mesures prises pour contenir la pandémie ont eu des effets discriminatoires qui ont exacerbé les inégalités structurelles préexistantes – touchant les femmes, les personnes âgées, les personnes vivant en institution, les personnes appartenant à des minorités ou à des milieux défavorisés ou les personnes LGBTI². En période de crise, la confiance que les citoyens placent dans les autorités publiques et les institutions et processus démocratiques est à la fois particulièrement mise à mal et plus importante que jamais.

1. Voir le Doc. 15157 de l'Assemblée. Voir aussi Commission de Venise, « Rapport intérimaire sur les mesures prises dans les États membres de l'Union européenne à la suite de la crise de la covid-19 et leur impact sur la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux », [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)018-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)018-f).

2. Voir le Doc. 15157 de l'Assemblée.

État d'urgence

■ L'état d'urgence, qu'il soit ou non officiellement déclaré, affecte l'équilibre démocratique des pouvoirs. En 2020, dans le contexte de la pandémie de covid-19, 10 États membres du Conseil de l'Europe ont exercé leur droit de dérogation à la Convention européenne des droits de l'homme, comme les y autorise l'article 15 en cas d'état d'urgence. Dans plusieurs cas, ces dérogations ont été prolongées.

■ Presque tous, sinon tous les États membres ont adopté une législation d'urgence et des décrets d'application visant à contenir la propagation du virus. Face au défi qu'une telle pandémie représente, les démocraties devront se montrer très résilientes pour éviter que ces pouvoirs d'exception ne portent atteinte aux droits fondamentaux et n'entrent en conflit avec l'État de droit³. En toutes circonstances, ces pouvoirs doivent se plier au principe de l'État de droit et observer en outre les principes suivants : nécessité, proportionnalité, caractère temporaire, contrôle effectif (parlementaire et judiciaire), prévisibilité de la législation d'urgence et coopération entre les différentes institutions de l'État⁴.

■ Il importe que toute restriction aux droits et aux libertés fondamentales adoptée pour faire face à la pandémie soit levée le plus tôt possible. La situation sanitaire ne saurait servir de prétexte pour adopter une législation limitant de façon permanente ces droits et libertés.

■ Les mesures sanitaires prises pendant la pandémie ne doivent pas conduire à légiférer sans véritable consultation de la société civile, en particulier au niveau constitutionnel⁵.

Rôle des parlements

■ Lors de la pandémie de covid-19, la plupart des parlements des États membres du Conseil de l'Europe « ont continué à exercer, sans interruption, leurs fonctions statutaires de représentation des intérêts des citoyens, d'examen des nouvelles législations visant à atténuer les effets de la pandémie et de contrôle des mesures d'urgence mises en place par les gouvernements⁶ ». Il est d'une importance vitale pour les démocraties représentatives que les parlements continuent à jouer leur rôle de garants de la démocratie en temps de crise et s'acquittent de leur mission de contrôle en demandant des comptes au gouvernement.

Relations entre majorité et opposition

■ S'agissant des relations entre les majorités parlementaires et l'opposition, il faut saluer la transition pacifique qui s'est déroulée au Monténégro à la suite du scrutin d'août 2020. L'Assemblée parlementaire estime que ce transfert de pouvoir a pu s'opérer « grâce à l'attitude responsable non seulement de la nouvelle majorité mais aussi de la nouvelle opposition au lendemain des élections »⁷.

■ En Géorgie, plusieurs dysfonctionnements ont été relevés lors des dernières élections législatives et ont conduit les partis d'opposition à décider de boycotter le nouveau parlement. L'Assemblée parlementaire rappelle que le parlement est le lieu de la vie politique et du débat, ce qui explique qu'elle se soit constamment opposée aux boycotts parlementaires⁸. En Albanie, presque tous les députés de partis d'opposition qui siégeaient alors au parlement ont démissionné en 2019 et constituent depuis l'opposition extraparlamentaire. Comme l'a fait remarquer la Commission de Venise à cet égard, le fait que le parlement ne soit pas composé du nombre total de membres n'est pas en soi problématique au regard des normes internationales étant donné qu'il fonctionne selon le quorum prescrit par la Constitution. La Commission a toutefois exhorté les forces politiques albanaises – tant au sein du parlement qu'en dehors – à assurer le fonctionnement démocratique normal des institutions du pays, dans l'intérêt du peuple albanais⁹.

3. Commission de Venise, "Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency: reflections", voir : [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)014-e).

4. <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecter-la-democratie-l-etat-de-droit-et-les-droits-d/16809e1f3f>; Commission de Venise, Observatoire des situations d'urgence dans les États membres de la Commission de Venise, https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=02_EmergencyPowersObservatory&lang=fr; Commission de Venise, Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit pendant l'état d'urgence : réflexions, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)014-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)014-f).

5. Voir par exemple Commission de Venise et OSCE/BIDDH, Albanie : avis conjoint sur les amendements à la Constitution du 30 juillet 2020 et au Code électoral du 5 octobre 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)036-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)036-f); Bulgarie : avis intérimaire urgent sur le projet de nouvelle Constitution, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)016-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)016-f).

6. Voir la Résolution 2337 (2020) de l'Assemblée, Les démocraties face à la pandémie de covid-19.

7. Voir la Résolution 2357 (2021) de l'Assemblée, L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (janvier-décembre 2020).

8. *Ibid.* et Doc. 15157 de l'Assemblée, paragraphe 68.

9. Voir Commission de Venise et OSCE/BIDDH, Albanie : avis conjoint sur les amendements à la Constitution du 30 juillet 2020 et au Code électoral du 5 octobre 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)036-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)036-f).

■ Dans une résolution adoptée le 23 octobre 2020, l'Assemblée parlementaire a déploré les mesures prises à l'encontre de l'opposition politique en Turquie, dont des restrictions en matière électorale¹⁰. Comme l'a souligné l'Assemblée parlementaire, les autorités turques doivent « créer les conditions nécessaires au bon fonctionnement de la démocratie représentative, en permettant aux partis politiques d'œuvrer dans un environnement libre et sûr, [en garantissant] l'immunité parlementaire et [en s'assurant] que les responsables politiques, y compris celles et ceux de l'opposition, peuvent s'exprimer et exercer leur mandat politique »¹¹.

Démocratie participative

■ Le recours à la démocratie participative, sous des formes très variées, a continué de progresser avec la multiplication des assemblées, jurys et groupes de réflexion citoyens, des consultations publiques et d'autres initiatives associant directement les citoyens et l'ensemble de la population. Bien que beaucoup de ces initiatives aient vu le jour spontanément, de nombreuses autres ont été engagées par les autorités, qui souhaitent réunir le plus possible d'apports, de connaissances et de soutien à l'appui de politiques, de législations et de réformes de grande ampleur. Vu la proximité entre les collectivités locales et les citoyens, ce type de consultation reste avant tout pratiqué à l'échelon local, mais il en existe des exemples au niveau national, comme en France et en Irlande. On voit émerger deux caractéristiques : d'une part, le recours aux technologies numériques, d'autre part, le tirage au sort des participants parmi des citoyens représentatifs de la société.

DÉMOCRATIE LOCALE ET RÉGIONALE

■ D'après les sondages, les citoyens font plus confiance aux collectivités locales qu'aux autorités plus proches du pouvoir central. Pour pouvoir assurer une bonne gouvernance et fournir les meilleurs services aux citoyens et à l'ensemble de la population, les collectivités locales et régionales doivent disposer des compétences nécessaires, de ressources financières et d'un personnel qualifié. Elles doivent aussi être suffisamment résilientes pour faire face aux diverses menaces qui pèsent sur les institutions en garantissant ouverture, transparence, responsabilité et intégrité.

■ La Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) est à ce jour le seul traité international consacré à ce sujet. Elle comprend en tout 30 paragraphes de fond instituant chacun une obligation pour les États qui les acceptent. Le socle des obligations que contractent les États lorsqu'ils ratifient la charte forme un ensemble d'indicateurs dans ce domaine.

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 ; il existe un mécanisme de péréquation financière.
- ▶ Les collectivités locales ont le droit de s'associer entre elles pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.
- ▶ Les collectivités locales disposent d'un droit de recours juridictionnel.

10. Voir la [Résolution 2347 \(2020\) de l'Assemblée](#), Nouvelle répression de l'opposition politique et de la dissidence civile en Turquie : il est urgent de sauvegarder les normes du Conseil de l'Europe.

11. *Ibid.*

■ Depuis quelques années, de nombreux États membres du Conseil de l'Europe entreprennent des réformes visant une plus grande décentralisation. Cette tendance s'est ralentie en 2020, car les pouvoirs publics ont dû donner la priorité à d'autres enjeux – comme la réaction à la pandémie – et parce qu'il était difficile d'examiner des questions techniques et politiques majeures en période d'urgence, difficulté qui a également pesé sur les méthodes de travail et les calendriers des enceintes parlementaires. Ces retards, toutefois, ne signent pas l'inversion de la tendance ; au contraire, les processus de décentralisation qui étaient déjà entamés se sont poursuivis en 2020. En Ukraine, par exemple, des amendements constitutionnels et plusieurs projets de loi sur ce sujet ont donné lieu à d'intenses débats.

■ Plusieurs pays travaillent à réformer l'organisation territoriale des différents échelons de gouvernement et à renforcer la coopération horizontale entre ces divers échelons. Reposant soit sur le regroupement des collectivités locales en entités plus larges, soit sur la mise en place de dispositifs de coopération intermunicipale, ces efforts ont pour but de renforcer les capacités et l'efficacité requises pour offrir des services publics et assurer une bonne gouvernance. De telles réformes sont en cours en Arménie, en Islande, en Lituanie, en Slovaquie et en Ukraine, et envisagées dans d'autres pays. En Lituanie, une nouvelle loi sur le développement régional a été adoptée en 2020 ; elle confère aux régions le statut d'entités administratives. Outre la covid-19, l'instabilité politique contribue à retarder les réformes de l'organisation territoriale, par exemple en République de Moldova.

■ L'insuffisance des ressources mises à la disposition des collectivités locales et régionales dans l'exercice de leurs compétences demeure, selon les activités de suivi du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (Congrès), un problème récurrent dans la plupart des États membres, encore exacerbé par la crise de la covid-19. Au cours de la première vague de la pandémie, les communes ont dû réagir en urgence pour assurer les services de base, venir en aide aux personnes fragilisées, réduire l'impact de la crise sur le tissu économique local, encourager l'effort de solidarité, sensibiliser aux problèmes posés par la covid-19 et assurer le respect des mesures de confinement par la population. Beaucoup de communes ont dû assumer ces tâches sans disposer des moyens nécessaires, car les besoins à couvrir n'avaient pas été prévus et les mesures budgétaires et autres allègements avaient fait chuter leurs recettes fiscales.

■ Ces dernières années, l'importance d'associer les citoyens et l'ensemble de la société civile aux prises de décisions publiques attire de plus en plus l'attention des pouvoirs publics. Le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale (STCE n° 207) définit le droit de participer aux affaires des collectivités locales. Ratifié par la Géorgie en novembre 2019 et par la France en septembre 2020, le protocole a désormais atteint un total de 20 ratifications. Quatre pays l'ont signé, mais ne l'ont pas encore ratifié.

■ La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STCE n° 106, Convention de Madrid) et ses protocoles forment la pierre angulaire de la coopération transfrontalière en Europe. En 2020, cette coopération transfrontalière a pâti des restrictions aux déplacements nationaux et internationaux, malgré les exceptions prévues, par exemple pour les travailleurs du domaine social et de la santé. La coopération est néanmoins restée intense dans les zones frontalières habituées de longue date à travailler ensemble : échanges d'informations, hospitalisation de patients venus de l'autre côté de la frontière et développement de procédures douanières accélérées, par exemple entre les pays du Benelux. Dans certains cas, on observe depuis le début de la pandémie une étroite coordination entre les autorités centrales des pays concernés. Dans de nombreux cas cependant, les meilleurs exemples de coordination transfrontalière rapide et efficace se trouvent directement à l'échelon local et régional.

BONNE GOUVERNANCE À TOUS LES NIVEAUX TERRITORIAUX

■ Une société démocratiquement solide suppose à la fois une démocratie effective et une bonne gouvernance à tous les niveaux territoriaux : local, régional et national. La bonne gouvernance permet d'améliorer les performances de l'administration publique et la fourniture de services conformes aux besoins et aux attentes légitimes des citoyens. Elle contribue à renforcer les institutions démocratiques de l'intérieur et à accroître la confiance des citoyens. C'est encore plus important lorsque les institutions démocratiques et la société doivent affronter une urgence majeure, comme la covid-19.

■ À cet égard, les **12 principes de bonne gouvernance au niveau local** peuvent servir de boussole. Ils offrent dans le même temps des critères de mesure de la performance des institutions publiques.

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, font l'objet d'un contrôle et il existe des recours en cas d'abus administratifs ou de décisions fautives.
- ▶ **Comportement éthique :** l'intérêt général prime sur les intérêts individuels ; il existe des mesures efficaces pour prévenir et combattre la corruption.
- ▶ **Réactivité :** les objectifs, les règles, les structures et les procédures visent à répondre aux besoins et aux attentes légitimes des citoyens ; les services publics sont assurés ; il est fait suite aux demandes et aux plaintes dans un délai raisonnable.
- ▶ **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.

Constatations

■ La gouvernance multiniveaux a été propulsée au premier plan en 2020, car c'est un élément crucial pour permettre aux pays de réagir efficacement aux urgences telles que la pandémie de covid-19. Cependant, la répartition des responsabilités entre les différents niveaux des pouvoirs publics, leur coordination, l'existence entre eux d'une véritable collaboration et l'échange d'informations constituent à tout moment un paramètre indispensable au bon fonctionnement de la démocratie et à la capacité des institutions publiques à assurer en permanence une bonne gouvernance.

■ Dès avant 2020, des réformes de l'administration publique étaient déjà en cours dans plusieurs États membres en vue de rationaliser les procédures et d'améliorer les compétences, les capacités et l'efficacité du service public. Ces réformes mettent l'accent notamment sur la gestion des ressources humaines, par exemple en Albanie et en Serbie, ou sur la refonte du système de formation professionnelle des fonctionnaires, comme à Chypre et en Ukraine.

■ Cependant, la tendance la plus visible ces dernières années est la transformation numérique de l'administration publique, qui a entraîné l'adoption de stratégies et de plans d'action dans pratiquement tous les États membres. Certains pays, comme le Danemark et le Royaume-Uni, ont mis en place des centres de formation numériques pour mettre à jour les compétences de leurs fonctionnaires et les préparer à utiliser et à s'approprier les nouvelles technologies dans leur travail quotidien. La transformation numérique concerne à la fois les procédures et méthodes de travail internes de la fonction publique, et les modalités de prestation des services aux citoyens et à l'ensemble de la population. Elle peut aider l'administration publique à devenir plus efficace, économe, innovante et réactive.

Exemples de stratégies numériques dans l'administration publique

États membres	Stratégie ou document stratégique	Date de publication
Autriche	ABC de l'e-gouvernement en Autriche	Mars 2016
Croatie	Stratégie eCroatia 2020	2017
République tchèque	République tchèque numérique	2019
	Cadre stratégique pour le développement de l'administration publique en République tchèque	2018
Danemark	Stratégie numérique 2016-2020	2016
Estonie	Agenda numérique 2020 pour l'Estonie	2018
Finlande	Feuille de route pour la progression des services numériques	2017
France	Stratégie pour la transformation de l'action publique (Action publique 2022)	2018
Allemagne	Stratégie nationale e-gouvernement	Mise à jour en 2015
Italie	Plan triennal pour les technologies de l'information dans le secteur public 2019-2021	2019
Lituanie	Programme pour le développement de la société de l'information 2014-2020: Agenda numérique pour la République de Lituanie	2014, mis à jour en 2017
Malte	Stratégie numérique nationale 2014-2020	2014
Pays-Bas	Agenda Administration numérique	Juillet 2018
Portugal	Stratégie TIC 2020 – Stratégie pour la transformation numérique dans l'administration publique	2018
Espagne	Agenda numérique pour l'Espagne	2013
	Plan de transformation numérique pour l'administration générale et les organismes publics	Septembre 2015
Suède	Pour une transformation numérique durable en Suède – Stratégie numérique	2017
Suisse	Stratégie Suisse numérique	Septembre 2018
Royaume-Uni	Stratégie numérique pour l'administration publique	Décembre 2013

■ Ces dernières années, plusieurs États membres ont lancé des stratégies nationales sur l'intelligence artificielle (IA). Ces documents couvrent souvent l'utilisation de l'IA dans le secteur public, avec notamment pour but d'assurer de meilleurs services publics et de rendre certaines procédures plus efficaces en automatisant les tâches routinières. En fait, certains États membres voient dans le service public un fer de lance du développement et de l'adoption de l'IA. Les États membres ont conscience de la nécessité d'investir dans le renforcement des capacités de leurs fonctionnaires et des représentants du secteur public, et certaines stratégies nationales citent expressément la « mise à niveau » parmi les enjeux. Les exemples les plus courants d'usage de l'IA dans les administrations publiques sont les « chatbots » et les assistants numériques intelligents. L'IA est aussi fréquemment déployée pour l'analyse prédictive, le traitement des langues et la prise de décisions algorithmique.

■ La pandémie de covid-19 a joué un rôle d'accélérateur et intensifié une tendance déjà présente dans les réformes de l'administration publique, en particulier sur leur volet technologique. Des réformes qui auraient pu prendre des années ont été achevées en un temps record. Citons la simplification des procédures bureaucratiques, l'adoption systématique du télétravail et de la visioconférence, la mise à disposition de services et d'informations en ligne et l'instauration de nouveaux partenariats avec des acteurs du secteur privé. En Grèce, par exemple, le ministère de la Gouvernance numérique a adopté un plan d'action visant à renforcer la capacité des réseaux de télécommunications et à développer des solutions pour les organismes publics et les entreprises privées. Il a aidé à lancer une série d'initiatives comme la plateforme « présence en ligne », qui permet aux entités publiques de tenir des visioconférences de grande qualité et dûment sécurisées, d'organiser des formations à distance sur des plateformes mises à disposition gratuitement par les réseaux de téléphonie mobile et d'offrir des connexions VPN à plus de 100 000 agents publics pour leur permettre de

télétravailler. À Malte a été lancée l'initiative YouSafe, plateforme d'entraide regroupant 68 groupes Facebook (un groupe par conseil municipal). Cette plateforme permet aux conseils municipaux de rester en contact avec leurs administrés pendant la crise. YouSafe favorise aussi le dialogue entre les conseils municipaux et leurs habitants, les acteurs économiques, les personnes âgées, les ONG et les réseaux de la société civile. En Roumanie, le projet numérique « stirioficial.ro » a été mis en œuvre dans le cadre d'un partenariat entre l'ONG Code for Romani, qui avait mis en place un groupe de travail, et le Gouvernement roumain. Ce projet vise à encourager la population roumaine à rester vigilante lorsqu'elle consulte, assimile et partage les informations fournies par les médias. Il joue le rôle d'une source d'information centralisée sur la covid-19 en Roumanie.

■ Pour éviter l'interruption de services essentiels, certains agents publics ont été redéployés, des structures administratives ont été restructurées et des mesures spéciales de soutien ont été instaurées pour des catégories essentielles, en particulier dans le secteur de la santé.

■ En 2020, après sa ratification par l'Ukraine, la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205) est entrée en vigueur. Cela marque un grand progrès dans les efforts visant à ce que les administrations publiques deviennent plus ouvertes et transparentes, et rendent davantage de comptes. La convention est le premier instrument contraignant à garantir le droit d'accès aux documents officiels.

■ En 2020, du fait de la covid-19, la gouvernance multiniveaux a été mise à l'épreuve dans tous les États membres du Conseil de l'Europe. Trouver le juste milieu entre engager en urgence des actions efficaces et rechercher le juste équilibre entre autorités centrales, régionales et locales s'est révélé un redoutable défi. Il s'est posé à toutes les phases de la crise, et ce malgré les ajustements apportés au fil du temps au rôle, aux responsabilités et aux domaines d'intervention des différents échelons territoriaux en réponse à la pandémie. Bien que les autorités centrales aient joué un rôle prédominant au début de la crise, les collectivités locales et régionales ont eu davantage la possibilité d'appliquer des politiques spécifiques et ajustées à la situation locale aux phases ultérieures. La gouvernance multiniveaux restera également indispensable à une gestion réussie des prochaines phases de la crise et de ses conséquences à moyen et long terme.

■ Pour assurer un dialogue plus étroit, des mécanismes de consultation ont été mis en place ou des plans de gestion de crise déjà existants ont été déclenchés pour la première fois. En Autriche, des conseils de gestion de crise ont été instaurés aux niveaux national, régional et local, et une structure nationale de réaction à la crise a été mise en place : coordonnée par le ministère de l'Intérieur, elle associe tous les ministères fédéraux concernés, les gouvernements des provinces, les organisations en première ligne, les acteurs de la protection civile, les autorités de santé et les infrastructures vitales. En Espagne, la Fédération des municipalités et des provinces (FEMP) a recueilli, diffusé rapidement et mis à jour des informations sur la gestion de la crise à l'intention des collectivités locales, par le biais de circulaires et de nombreuses communications.

■ Des représentants des Pays-Bas, de Rhénanie du Nord-Westphalie et de différents niveaux des pouvoirs publics belges ont mis en place un groupe de travail transfrontalier, destiné à harmoniser les solutions aux problèmes frontaliers créés par le coronavirus. Cette initiative a aussi aidé à supprimer les incohérences dans la définition du « lieu de résidence » de certaines personnes, comme les travailleurs indépendants et les travailleurs transfrontaliers (un pays retenait le domicile habituel, l'autre le lieu d'immatriculation à la sécurité sociale).

■ Le **Label européen d'excellence en matière de gouvernance (ELOGE)**, créé par le Conseil de l'Europe, 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](#).

■ ELOGE permet aux municipalités de s'évaluer à l'aune des [12 principes de bonne gouvernance démocratique](#). 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. ELOGE est mis en œuvre dans 13 États membres du Conseil de l'Europe.

Le télétravail dans les administrations publiques

■ L'année 2020 a vu des bouleversements sans précédent dans de multiples secteurs. La pandémie mondiale les a pratiquement tous touchés, et les administrations publiques n'ont pas fait exception. La nécessité d'assurer la continuité du service les a conduites à expérimenter pour la première fois le télétravail. Cependant, vu l'urgence de la situation, elles n'ont sans doute pas toujours disposé du temps, des ressources et de l'ensemble des informations nécessaires pour exploiter à leur maximum les avantages du télétravail pour elles-mêmes en tant qu'employeurs, pour les agents publics, pour les usagers des services publics et pour tous les citoyens.

■ Beaucoup des effets de la pandémie continueront de se faire sentir même une fois la crise sanitaire surmontée. Vu les avancées accomplies dans le domaine du numérique, les attentes des citoyens et des employés sur les modalités d'accès aux services auront changé. Les administrations publiques doivent se préparer à gérer cette évolution des mentalités et des méthodes de travail.

■ Pour épauler les États membres, le Centre d'expertise pour la bonne gouvernance a élaboré une Boîte à outils pour le télétravail dans les administrations publiques, destinée aux autorités centrales, régionales et locales. Son premier but est d'offrir, très concrètement, une panoplie de solutions pour organiser le télétravail des fonctionnaires, en tenant compte à la fois des difficultés particulières rencontrées par les entités du secteur public et des incitations de plus en plus fortes – financières, politiques et de gestion des ressources humaines – à autoriser au moins une partie des fonctionnaires à travailler à distance. La boîte à outils est conçue pour faciliter la prise de décisions sur les différents aspects du télétravail dans les administrations publiques et pour créer une feuille de route claire et fondée sur la recherche.

ÉLECTIONS LIBRES ET ÉQUITABLES

■ Le droit à des élections libres et équitables est déterminant pour le maintien des fondements d'une démocratie effective et véritable régie par l'État de droit. La légitimité de tout gouvernement repose sur la tenue d'élections permettant aux citoyens de participer au débat démocratique et d'exprimer leurs choix par les urnes. Les partis politiques restent les acteurs clés des processus électoraux, bien qu'ils ne soient désormais plus les seuls : la société civile, les médias et les réseaux sociaux y jouent un rôle de plus en plus important.

■ Alors que la tendance à la baisse de la participation électorale ne s'est toujours pas inversée, on constate un regain d'intérêt pour les affaires publiques. Ce paradoxe apparent, associé à un niveau historiquement bas de confiance envers les institutions élues, semble montrer que les systèmes électoraux tels qu'ils existent aujourd'hui ne permettent plus aux citoyens d'influencer les décisions publiques, ce qui met à mal le lien de confiance qui unissait l'électorat et les représentants élus.

■ Au regard de ces tendances, certains pays s'efforcent aujourd'hui de diversifier et de renouveler les formes de démocratie participative, en complément à la démocratie représentative. Cependant, de nombreux gouvernements et responsables politiques gagneraient à engager une véritable réflexion sur l'évolution des pratiques et des systèmes électoraux afin de les adapter, si nécessaire, aux réalités d'aujourd'hui. Les technologies numériques, dont l'intelligence artificielle, ont en effet un impact sur l'intégralité du cycle électoral (de la constitution des registres au règlement des litiges), mais aussi sur le système électoral lui-même, et notamment sur la question des seuils et du financement des campagnes. Le Conseil de l'Europe élabore actuellement des lignes directrices sur l'impact de la transformation numérique sur le processus électoral, qui devraient être présentées au Comité des Ministres fin 2021.

■ L'année 2020 a été marquée par la covid-19 et par ses répercussions sur nos sociétés. Les États membres du Conseil de l'Europe ont dû s'adapter à la crise sanitaire. La pandémie a touché toutes les facettes de la vie sociale, et n'a pas épargné la démocratie et les élections. Les restrictions aux déplacements, les mises en quarantaine et la distanciation physique ont compté parmi les défis que nos démocraties ont dû relever pour associer pleinement les citoyens aux processus décisionnels.

■ En vertu de l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (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. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise est venu compléter ces principes. Par ailleurs, 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 publique¹² constitue le principal document de référence dans ce domaine.

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

12. 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, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805e0828.

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.

Constatations

■ Les rapports des missions d'observation électorale de 2020 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, des scrutins ont dû être reportés ou annulés. Ces mesures ont concerné une élection présidentielle, deux élections législatives, cinq référendums et cinq élections locales ou régionales¹³.

■ Sur les dix élections législatives ayant eu lieu en 2020, aucune n'a été conforme à 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.

■ Fin 2020, 7 des 47 États membres du Conseil de l'Europe (soit 14,89 %) remplissaient les critères énoncés dans cette recommandation du Comité des Ministres. Dans le même temps, le nombre de femmes élues dans les parlements a augmenté. Sur les 10 372 parlementaires que compte l'Europe au total, 3 126 étaient des femmes, ce qui représentait fin 2020 un pourcentage de 30,14 %¹⁴. Ce chiffre était de 29,52 % fin 2019.

■ Cependant, la confiance du public dans le processus électoral diminue très fortement, comme le montre la baisse continue de la participation aux élections. Le taux moyen de participation aux élections législatives en Europe stagne pour la dixième année consécutive ; en 2020, il a diminué¹⁵. Fin 2020, 13 États membres (soit 27,66 %) avaient élu leur parlement avec une participation inférieure à 50 %¹⁶.

■ Parmi les pays ayant bénéficié de l'assistance électorale du Conseil de l'Europe, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, la République de Moldova et l'Ukraine ont organisé des élections.

13. Recueil de données électorales (ElecData), « Impact du covid-19 sur les élections et les référendums en Europe » (<https://www.coe.int/fr/web/electoral-assistance/elecdata-covid-impact>).

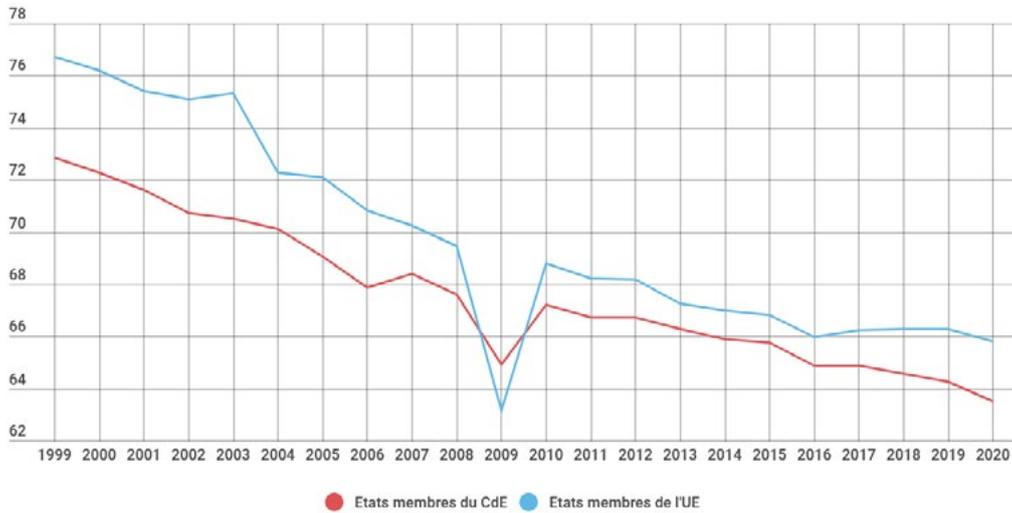
14. Recueil de données électorales (ElecData), « Égalité entre les sexes dans les parlements » (<https://www.coe.int/fr/web/electoral-assistance/gender-equality-in-parliaments>).

15. Recueil de données électorales (ElecData), « Participation aux élections parlementaires 1999-2020 » (<https://www.coe.int/fr/eb/electoral-assistance/turnout-for-parliamentary-elections>).

16. Recueil de données électorales (ElecData), « Évolution de la participation dans les États membres du Conseil de l'Europe (1999-2020) » (<https://www.coe.int/fr/web/electoral-assistance/turnout-s-evolution-in-europe>).

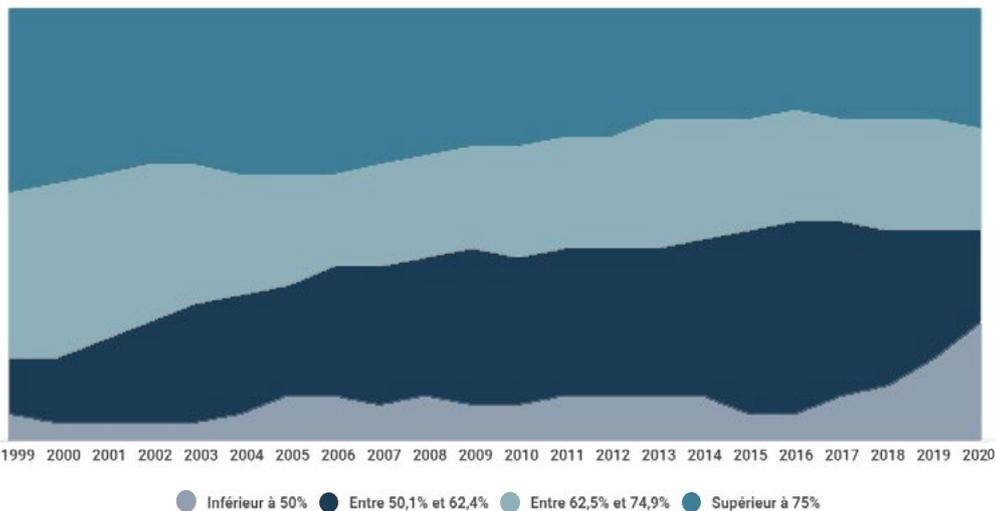
Participation aux élections parlementaires (1999-2020)

Moyenne dans les États membres



Données issues d'**ElecData** (Recueil de données électorales) (décembre 2020)

Évolution de la participation dans les États membres du Conseil de l'Europe (1999-2020)



Données issues d'**ElecData** (Recueil de données électorales) (décembre 2020)



CHAPITRE 5

INTÉGRITÉ

DES INSTITUTIONS

INTRODUCTION

Les institutions publiques sont les gardiennes de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme. Elles ont pour mission de servir les intérêts de tous les citoyens. Leur intégrité est le fruit d'une interaction dynamique entre l'intégrité institutionnelle, l'intégrité des agents publics et l'efficacité des mécanismes de responsabilité publique et de répression. Ces différentes dimensions de l'intégrité sont interdépendantes et se renforcent mutuellement.

Le présent chapitre examine ces différentes dimensions à la lumière des principes fondamentaux, normes, arrêts, outils d'évaluation, constatations, recommandations et activités de divers secteurs du Conseil de l'Europe, à savoir la Division de la gouvernance démocratique, le GRECO, le Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL), la Division de la criminalité économique et de la coopération, la Division du droit pénal, la Direction européenne de la qualité du médicament et soins de santé (EDQM) et la Cour européenne des droits de l'homme.

Pour remédier aux vulnérabilités en matière d'intégrité, les États membres du Conseil de l'Europe doivent étendre la mise en œuvre des cadres d'intégrité à tous les niveaux de gouvernance nationale, en évaluant en permanence les progrès accomplis à l'aide de critères ciblés, ainsi que la pertinence des institutions par rapport à leur objet. Le plus grand défi à cet égard reste la prévention de la corruption. Dans ce contexte, il est essentiel de promouvoir une culture partagée de l'intégrité et la mise en place de mécanismes de prévention à tous les niveaux institutionnels et dans toutes les branches du pouvoir afin de créer les « garde-fous » nécessaires et de protéger ainsi le secteur public, à tous les niveaux. Ces mesures de protection englobent la transparence, qui est un élément essentiel de l'obligation de rendre des comptes. Il est d'autant plus important de faire de l'intégrité une priorité dans le contexte de la pandémie de covid-19.

Les règles d'intégrité et les lois relatives à la lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux ne sont efficaces que si elles sont mises en œuvre. Les travaux du GRECO et de MONEYVAL sont fondamentaux pour garantir la pleine conformité de l'action nationale aux normes du Conseil de l'Europe en matière d'intégrité et de lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux. Les autorités chargées de la lutte contre ces deux fléaux dépendent également des recommandations et orientations du GRECO et de MONEYVAL pour s'affirmer en tant que piliers des initiatives nationales et internationales en la matière. Il est essentiel que les États membres/les pairs maintiennent leur pression en faveur de réformes dans ces domaines, et que le Conseil de l'Europe réagisse rapidement en cas de violation de ses normes.

Pour donner l'exemple, l'Organisation a déjà commencé à moderniser son cadre d'intégrité et poursuit ses travaux à cet égard.

CADRES D'INTÉGRITÉ INSTITUTIONNELS

Critères de mesure

- ▶ Les citoyens ont confiance dans leurs institutions nationales et infranationales.
- ▶ Les cadres d'intégrité institutionnels établissent des normes et obligations s'appliquant à tous les agents publics et institutions/organisations publiques, qui précisent la conduite attendue d'eux.
- ▶ 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'inclure l'intégrité dans les activités des institutions/organisations publiques et dans le processus décisionnel et les actes des agents publics.
- ▶ L'organisation, le fonctionnement et les processus décisionnels des administrations publiques tiennent compte de la nécessité de lutter contre la corruption, en assurant un degré de transparence compatible avec l'efficacité de leur action.

Des cadres d'intégrité pour tous les niveaux de gouvernance nationale

■ Les institutions publiques sont des systèmes complexes. Leur intégrité ne saurait se définir par la simple absence de corruption – bien qu'il s'agisse là d'un facteur important. Elle résulte plutôt d'un processus dynamique visant à façonner une culture qui rend difficile l'enracinement de la corruption et qui garantit que les agents publics exercent leurs fonctions de façon éthique et dans l'intérêt public.

■ L'intégrité institutionnelle est le produit de l'intégrité des agents publics et des employés et de leur interaction, d'une part, et des règles, actions et processus décisionnels au sein d'une institution donnée, d'autre part. L'engagement à faire preuve d'intégrité suppose donc de créer des mécanismes qui favorisent le respect, par l'institution, des valeurs qu'elle a publiquement déclarées et qu'elle s'est publiquement engagée à respecter.

Les 12 principes de bonne gouvernance démocratique

1. Élections conformes au droit, représentation et participation justes
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 compte

« Le comportement éthique »

- ▶ L'intérêt général est placé au-dessus des intérêts individuels.
- ▶ Il existe des mesures efficaces pour prévenir et combattre toutes les formes de corruption.
- ▶ Les conflits d'intérêts sont déclarés en temps voulu ; les personnes impliquées doivent s'abstenir de prendre part aux décisions qui s'y rapportent.

■ Au Conseil de l'Europe, le processus d'élaboration de normes relatives à l'intégrité institutionnelle pour tous les niveaux de gouvernance nationale est mené par le Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG) et la Cour européenne des droits de l'homme. Le CDDG est le forum intergouvernemental

sur la bonne gouvernance, les réformes de l'administration publique, la décentralisation, la participation des citoyens et l'éthique publique. Ses travaux ont souvent été guidés par les 12 Principes de la bonne gouvernance démocratique¹, qui résument les valeurs et critères fondamentaux que doit respecter l'administration publique à tous les niveaux d'autorité.

■ De nombreuses normes relatives à l'intégrité, régissant des questions allant du financement des partis politiques et des campagnes électorales à la protection des lanceurs d'alerte, ont été adoptées par divers organes du Conseil de l'Europe et doivent être pleinement et systématiquement mises en œuvre par les États membres. Cette approche stratégique de l'intégration de l'intégrité institutionnelle est l'objectif principal du CDDG.

■ En mars 2020, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté les Lignes directrices sur l'éthique publique élaborées par le CDDG, qui visent à intégrer l'intégrité et l'éthique publique à tous les niveaux de l'administration publique nationale. Elles consolident les normes, recommandations et principes fondamentaux du Conseil de l'Europe en matière d'intégrité, et facilitent la mise en place par les États membres de cadres d'éthique complets et efficaces. Ces lignes directrices définissent les 8 principes de l'éthique publique, dont le principe d'intégrité, qui exige des agents publics qu'ils placent les obligations découlant de la fonction publique au-dessus des intérêts privés dans l'exercice de leur mandat et de leurs fonctions.

Les huit principes de l'éthique publique

1. **Légalité**
2. **Intégrité**
3. **Objectivité**
4. **Obligation de rendre des comptes**
5. **Transparence**
6. **Honnêteté**
7. **Respect**
8. **Leadership**

Le principe d'« intégrité » suppose que les agents publics doivent faire passer les obligations du service public avant les intérêts personnels dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions.

■ Ces lignes directrices couvrent toutes les catégories d'agents publics et vont au-delà des défis traditionnels que représentent la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts, traitant notamment de questions émergentes telles que la protection des lanceurs d'alerte, l'utilisation des réseaux sociaux et la prévention du sexisme, du discours de haine et de la discrimination. Elles donnent des orientations pour la mise en place d'un cadre d'éthique publique efficace, en décrivant les normes et obligations que doivent respecter les agents publics et les institutions de service public, ainsi que les codes de conduite qu'ils sont censés observer à tous les niveaux devant les citoyens.

■ Ces lignes directrices s'accompagnent d'un document intitulé « Étapes de la mise en œuvre de l'éthique dans les organisations publiques », adopté en septembre 2020, qui facilite la mise au point de cadres d'éthique publique à tous les niveaux en présentant des exemples de bonnes pratiques observées dans les États membres.

■ Les normes du Conseil de l'Europe ont été converties en outils pratiques de coopération par le Centre d'expertise pour la bonne gouvernance, qui a dispensé des conseils juridiques et politiques et mené des projets de coopération dans les États membres et au-delà. À la fin de l'année 2020, il a ainsi mis au point un répertoire de boîtes à outils de renforcement des capacités à partir des normes du Conseil de l'Europe et des bonnes pratiques de ses États membres. Certains de ces outils traitent des questions d'intégrité et proposent des feuilles de route et des références pour élaborer une « infrastructure d'intégrité » et des cadres d'éthique publique pour les institutions de l'administration publique.

1. Les 12 principes de bonne gouvernance démocratique ont été approuvés en 2007 à Valence par les ministres responsables des collectivités locales et régionales, et adoptés en 2008 en vertu d'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.

■ La Boîte à outils de l'éthique publique pour les autorités centrales et la Boîte à outils de l'éthique publique pour les autorités locales visent à assurer la mise en œuvre effective des Lignes directrices sur l'éthique publique et le respect des normes énoncées dans ces dernières. Toutes deux invitent à pratiquer une autoévaluation à l'aide d'un ensemble d'indicateurs, et, sur cette base, à établir une « fiche de résultats nationale ». Depuis 2018, elles ont été utilisées dans le cadre de projets de coopération en Croatie, en Estonie, en Grèce, en République de Moldova, en Roumanie et en Ukraine. La boîte à outils destinée aux autorités centrales a été mise au point en septembre 2020. Les projets de coopération ont systématiquement mis en évidence une conception étroite de l'éthique publique et un manque de mécanismes solides de prévention de la corruption à ce niveau de gouvernance. Certaines des conclusions de ces projets sont résumées ci-dessous.

Croatie (15 communes participantes)

- ▶ Sur la fiche de résultats nationale, le score général moyen pour tous les indicateurs relatifs à l'éthique ne dépassait pas les 54% pour les communes participantes.
- ▶ Parmi les domaines identifiés comme trop vulnérables aux risques pour l'intégrité figuraient notamment les règles et mécanismes internes visant à garantir la transparence du comportement des conseillers locaux et du fonctionnement des conseils locaux, le contrôle et l'audit internes, le contrôle de la légalité des administrations locales, et la prévention de la corruption et la gestion des risques qui y sont associés.

Estonie (12 communes participantes)

- ▶ Il n'y a pas d'approche intégrée de la prévention de la corruption et l'importance accordée à la mise en place de contrôles internes et de canaux pour donner l'alerte est insuffisante.
- ▶ Les domaines où les risques relatifs à l'intégrité sont les mieux gérés comprennent notamment les politiques de recrutement et de ressources humaines, qui sont claires et transparentes, les procédures de passation de marchés et l'accès aux services publics.
- ▶ La pratique de l'acceptation de cadeaux et d'autres faveurs, la non-déclaration des activités accessoires et l'absence d'évaluation des risques de corruption pour des postes spécifiques indiquaient le faible niveau de conscience des risques de corruption chez les agents publics et autres employés municipaux.
- ▶ Une plateforme d'autoévaluation (<http://www.kovriskid.ee/>) a été établie grâce au projet et est actuellement utilisée par plus d'un tiers des communes.
- ▶ Dans le cadre du projet, en 2020, les communes participantes ont aussi élaboré des propositions en vue de la réforme de l'administration locale, en coopération avec la commission parlementaire anticorruption restreinte.

Grèce (19 communes participantes)

- ▶ Une évaluation des risques de corruption a révélé des faiblesses, notamment un pouvoir discrétionnaire de décision, qui découlait lui-même d'une législation vague et d'une supervision insuffisante.
- ▶ Les mesures de lutte contre la corruption sont de mieux en mieux connues et leur mise en œuvre est fortement encouragée. Elles englobent la mise en place de cadres procéduraux bien conçus et normalisés, la tenue de registres électroniques des services et procédures, une répartition plus claire des responsabilités entre les différents agents et services, l'amélioration de l'évaluation systématique des performances de l'administration et la mise à disposition des citoyens, dans un format accessible, d'informations sur les cadres réglementaires applicables.
- ▶ Le projet a notamment abouti à la mise en place de « cartes des services », qui, en proposant un enregistrement détaillé des services assurés par les communes, ont contribué à renforcer la transparence des processus administratifs.

■ Le Label européen d'excellence en matière de gouvernance (ELoGE) – qui récompense la conformité aux 12 Principes de bonne gouvernance démocratique – a été attribué à près de 100 collectivités locales en Bulgarie, en Espagne, en Grèce, en France, en Italie, en Lituanie, à Malte, en Norvège, en Pologne, au Portugal et en Slovaquie. Le processus d'autoévaluation sur lequel il repose, qui consiste en une analyse effectuée à

l'aide d'une grille², un sondage auprès des citoyen-ne-s et un questionnaire envoyé aux élu-e-s locaux/locales, permet d'identifier les forces et les faiblesses dans la constitution des institutions publiques, la prestation de services publics et l'exercice de l'autorité publique.

■ Les projets de coopération menés dans ce contexte ont systématiquement fait apparaître un niveau de conformité au principe 6 (comportement éthique) inférieur à la moyenne dans la plupart des communes participantes. En conséquence, il a été recommandé à la majorité des pays concernés de donner suite à ces projets notamment en réexaminant les cadres relatifs aux conflits d'intérêts, en réformant les procédures de passation des marchés, en révisant les codes de déontologie et en instaurant des contrôles internes.

■ Les Grilles d'évaluation pour les finances locales destinées aux autorités centrales et locales constituent des feuilles de route pratiques pour la mise en œuvre des Recommandations du Comité des Ministres CM/Rec(2004)¹ sur la gestion financière et budgétaire aux niveaux local et régional et CM/Rec(2005)¹ relative aux ressources financières des collectivités locales et régionales. Toutes deux visent à renforcer la responsabilité et l'efficacité des systèmes de finances locaux. Ces outils traitent également des questions d'intégrité, d'éthique publique et de bonne gouvernance, ainsi que de la décentralisation budgétaire, de la répartition des ressources entre les différents niveaux de gouvernement et de l'amélioration de la gestion des budgets locaux.

■ L'évaluation a été effectuée au niveau national en Grèce et, dans ce contexte, le Conseil de l'Europe a assuré une action de conseil politique auprès du ministère grec de l'Intérieur en vue de l'amélioration des relations budgétaires entre les divers niveaux d'administration et de la gestion des ressources financières locales. Elle était essentiellement centrée sur la décentralisation budgétaire, les relations budgétaires et la gestion financière municipale. Le projet a consisté en des entretiens avec les parties prenantes, en l'élaboration d'une base de données ventilées sur les finances locales, en l'examen des données fournies par le ministère de l'Intérieur et en un sondage auprès des maires. La liste de contrôle a permis d'évaluer la fiscalité locale, les politiques et méthodes d'affectation des subventions, les droits et redevances, les emprunts et le cadre de gestion financière (budgétisation et exécution du budget). Les résultats du projet ont servi de base à l'élaboration de la nouvelle loi traitant des relations budgétaires entre les divers niveaux d'administration.

■ Depuis 2018, la question de l'intégrité institutionnelle a aussi été abordée dans plus de 50 arrêts³ de la Cour européenne des droits de l'homme. Celle-ci a notamment statué sur des dimensions de l'intégrité institutionnelle telles que les politiques relatives à la lutte contre la corruption et à l'intégrité, la gestion du risque, les risques d'ingérence politique dans les activités des institutions et agents publics, les conflits d'intérêts, les restrictions aux activités accessoires des agents publics, les déclarations d'intérêts et de patrimoine des agents publics, la liberté d'expression/d'association et de réunion des agents publics, les codes de déontologie applicables aux agents publics, et les procédures pénales, disciplinaires et autres concernant les agents publics. Parmi les arrêts présentant un intérêt particulier, citons notamment ceux rendus dans les affaires *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande* (requête n° 26374/18, décision de la Grande Chambre du 1^{er} décembre 2020) concernant la nomination de juges en violation flagrante du droit interne résultant de l'exercice excessif d'un pouvoir discrétionnaire par l'exécutif, et *Kövesi c. Roumanie* (requête n° 3594/19) concernant l'impossibilité pour la procureure principale de contester effectivement sa révocation précoce.

2. Pour chacun des 12 principes, la grille d'évaluation contient une description du principe en question et une liste d'activités type propres à aider les communes à agir conformément à ce principe, une partie consacrée à l'autoévaluation, où les communes sont invitées à préciser leur « degré de maturité » par rapport au principe en question, et des éléments étayant l'autoévaluation effectuée par les communes. Les communes doivent réfléchir aux éléments dont elles disposent pour prouver qu'elles agissent conformément aux principes, procéder à une autoévaluation de leur degré de maturité par rapport à chaque principe et garder trace des justificatifs qu'elles souhaitent communiquer pour corroborer leur autoévaluation.
3. *Catalan c. Roumanie*, requête n° 13003/04, 9 janvier 2018, *Akarsubaşı et Alçiçek c. Turquie*, requête n° 19620/12, 23 janvier 2018, *Adigüzel et autres c. Turquie*, requête n° 65126/09, 13 février 2018, *Alpha Doryforiki Tileorasi Anonymi Etairia c. Grèce*, requête n° 72562/10, 22 février 2018, *Guja c. Moldova (n° 2)*, requête n° 1085/10, 27 février 2018, *Falzon c. Malte*, requête n° 45791/13, 20 mars 2018, *Sadrettin Güler c. Turquie*, requête n° 56237/08, 24 avril 2018, *Rungainis c. Lettonie*, requête n° 40597/08, 14 juin 2018, *Tuskia et autres c. Géorgie*, requête n° 14237/07, 11 octobre 2018, *Brisco c. Roumanie*, requête n° 26238/10, 11 décembre 2018, *Ghincea c. Roumanie*, requête n° 36676/06, 9 janvier 2018, *Seven c. Turquie*, requête n° 60392/08, 23 janvier 2018, *Güç c. Turquie*, requête n° 15374/11, 23 janvier 2018, *Boyets c. Ukraine*, requête n° 20963/08, 30 janvier 2018, *Pereira Cruz et autres c. Portugal*, requête n° 56396/12 et al., 26 juin 2018, *Lázaro Laporta c. Espagne* (dec.), requête n° 32754/16, 3 juillet 2018, *Denisov c. Ukraine* [GC], requête n° 76639/11, 25 septembre 2018, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal* [GC], requête n° 55391/13 et al., 6 novembre 2018, *Urat c. Turquie*, requêtes n° 53561/09 et 13952/11, 27 novembre 2018, *Berardi et Mularoni c. San Marino*, requêtes n° 24705/16 et 24818/16, 10 janvier 2019, *Alparslan Altan c. Turquie*, requête n° 12778/17, 16 avril 2019, *Batiashvili c. Géorgie*, requête n° 8284/07, 10 octobre 2019, *Libert c. France*, requête n° 588/13, 22 février 2018, *Hovhannisyan c. Arménie*, requête n° 18419/13, 19 juillet 2018, *Rola c. Slovaquie*, requêtes n° 12096/14 et 39335/16, 4 juin 2019, *Polyakh et autres c. Ukraine*, requête n° 58812/15 et al., 17 octobre 2019 (not final), *Kula c. Turquie*, requête n° 20233/06, 19 juin 2018, *Grace Gatt c. Malte*, requête n° 46466/16, 8 octobre 2019, *Thiam c. France*, requête n° 80018/12, 18 octobre 2018, *Magnitskiy et autres c. Russie*, requêtes n° 32631/09 et 53799/12, 27 août 2019, *Hülya Ebru Demirel c. Turquie*, requête n° 30733/08, 19 juin 2018.

Des cadres d'intégrité pour la gouvernance internationale : le Conseil de l'Europe

■ Les allégations de corruption et de promotion d'intérêts formulées en 2017 contre certains membres ou anciens membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) ont été un signal d'alarme pour l'Organisation dans son ensemble, qui a réagi immédiatement. Ainsi, l'Assemblée a créé un Groupe d'enquête indépendant (GIAC) chargé d'un rapport sur les allégations de corruption au sein de l'Assemblée parlementaire, document qui a été rendu public. L'Assemblée a aussi sollicité l'avis du GRECO sur ses règles déontologiques. Plus largement, le Secrétaire Général a renforcé les capacités d'enquête de la Direction de l'audit interne et de l'évaluation (DIO) dès la fin 2015 et, plus récemment, le 1^{er} avril 2019, il a créé la fonction de conseiller en éthique. Il a ainsi fait la nécessaire distinction entre le rôle de prévention et de conseil (exercé par le [conseiller en éthique](#)) et le rôle d'audit et d'enquête (exercé par la DIO et la Direction générale de l'administration (DGA)). En outre, tous les agents ont été tenus de suivre une formation sur l'éthique.

■ Le Conseil de l'Europe est en train de réformer en profondeur ses règles de déontologie et d'intégrité. 2020 a été une année charnière à cet égard. Un code de conduite et une nouvelle politique sur les lanceurs d'alerte (politique « Speak Up ») seront bientôt prêts, et les règles internes sont en cours de révision pour intégrer les changements nécessaires. Ces initiatives, qui tiennent largement compte des recommandations formulées dans le premier rapport annuel du conseiller en éthique, sont à saluer.

■ Pour sa part, l'Assemblée parlementaire a pris des mesures afin de rendre son cadre d'intégrité pleinement opérationnel, notamment en tenant compte des recommandations émises par le GIAC et par le GRECO, qui ont mené une analyse approfondie de ce cadre et de l'ensemble de règles et de mécanismes qui régissent la conduite des membres de l'Assemblée⁴.

■ Ces évolutions montrent que l'Organisation non seulement prend les questions d'intégrité au sérieux, mais s'est aussi engagée dans la voie des réformes. La modernisation des règles déontologiques est en cours. L'éthique et l'intégrité sont deux domaines dans lesquels le Conseil de l'Europe doit donner l'exemple à tous les niveaux.

NORMES DE CONDUITE APPLICABLES AUX AGENTS PUBLICS

Critères de mesure

- ▶ Les États membres, par le biais de leurs cadres d'intégrité, établissent des normes de conduite élevées et garantissent leur respect, ainsi que l'exemplarité des agents publics, favorisant ainsi la confiance des citoyens.
- ▶ Dans l'exercice de leur mandat/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 du cadre d'éthique publique car ils mettent l'accent sur la responsabilité individuelle des agents publics pour leur comportement. Les normes de conduite 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.

■ L'intégrité des agents publics renvoie aux valeurs fondamentales et normes de conduite que ces derniers doivent respecter dans l'exercice de leurs fonctions. Les agents publics mettent en œuvre les lois et politiques publiques, gèrent les actifs de l'État et assurent des services destinés au public; aussi est-il essentiel qu'ils agissent avec la plus grande intégrité, qu'ils entretiennent une réputation d'impartialité, d'objectivité et de professionnalisme, et qu'ils fassent preuve d'efficacité dans l'exercice de leurs fonctions.

■ Pour faire comprendre ce qui constitue un comportement approprié de la part des agents publics, il faut pouvoir s'appuyer sur des normes claires. Il peut être extrêmement difficile d'entretenir une réputation

4. Pour plus de détails, voir [La réponse d'une commission de l'APCE au rapport sur la corruption, détaillée dans une nouvelle évaluation](#).

d'intégrité car l'association de l'autorité publique et de pouvoirs discrétionnaires peut créer de nombreuses possibilités d'obtenir des avantages illicites, petits ou grands, et s'accompagner de tout autant d'incitations. En outre, actuellement, il est considéré que, pour se comporter de façon appropriée, les agents publics ne doivent pas se contenter de respecter des règles ; il faut aussi qu'ils fassent preuve d'excellence et d'exemplarité.

■ Les traités internationaux font obligation aux États d'aller au-delà des exigences minimales et de fixer des normes de conduite nécessairement élevées pour les agents publics. Le Conseil de l'Europe a adopté à la fois des normes générales s'appliquant à l'ensemble des agents publics et à l'administration publique, et des normes spécifiques destinées à des catégories d'agents tels que les parlementaires et d'autres élus, les juges, les procureurs ou les agents des services répressifs⁵.

■ Depuis 2018, le Conseil de l'Europe s'emploie à renforcer, en droit et en pratique, l'intégrité des agents publics de ses États membres. Ainsi, les politiques, normes et pratiques nationales ont été examinées par le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) dans le cadre de ses évaluations par les pairs et procédures de conformité. Le GRECO a adopté 18 rapports d'évaluation nationaux et plus de 60 rapports de conformité au total. Presque tous ces documents examinent d'une façon ou d'une autre les normes de conduite applicables aux agents publics, et que l'on attend d'eux qu'ils respectent.

■ Le GRECO a contribué à clarifier les normes de conduite applicables aux membres du gouvernement, du parlement, du pouvoir judiciaire et des forces de l'ordre, car la capacité de ces acteurs à conserver leur intégrité et à faire face aux risques de corruption est essentielle pour le bon fonctionnement des démocraties. Certaines des normes examinées par le GRECO s'appliquent à toutes ces catégories d'agents, ou presque. D'autres dépendent du statut juridique, du mandat et des fonctions d'une institution spécifique, ainsi que des droits et devoirs des agents qu'elle emploie.

■ Les évaluations ont fait apparaître les éléments transversaux suivants, qui, dans la plupart des États membres, s'appliquent à toutes les catégories d'agents évoquées.

■ L'adoption de codes de conduite est devenue un outil courant pour codifier les normes professionnelles et d'intégrité. Ces codes, qu'ils soient de nature réglementaire, pédagogique et/ou non obligatoire, visent à créer un environnement et une culture fondés sur des valeurs telles que la bienséance, l'honnêteté, la dignité, l'équité, la probité et la transparence. Le GRECO a contribué à la fois à l'élaboration de nouveaux codes destinés à des catégories spécifiques d'agents publics et à l'amélioration des codes existants. La plupart de ces codes traitent de questions telles que la stricte limitation des cadeaux, des marques d'hospitalité et d'autres avantages, et énoncent des règles sur l'utilisation abusive d'informations confidentielles.

■ La réglementation des conflits d'intérêts auxquels sont confrontés les agents publics s'est sensiblement améliorée dans la législation générale et les règlements internes. L'exigence de déclaration *ad hoc* d'un conflit d'intérêts entre les intérêts privés d'un agent public et l'intérêt public, en particulier pour les membres du gouvernement et du parlement, est devenue essentielle. La plupart des membres du GRECO ont amélioré – ou sont en train d'améliorer – la gestion des conflits d'intérêts de ces catégories d'agents, y compris les conflits qui présentent un caractère ponctuel, en définissant clairement les règles et procédures relatives à la gestion de ces situations.

■ Les déclarations d'intérêts et de patrimoine et leur publication sont devenues des obligations classiques, constituant probablement l'un des moyens les plus fiables et transparents de prévenir et de détecter la corruption, les conflits d'intérêts ou l'enrichissement illicite. La plupart des régimes de déclaration concernent les postes les plus élevés au sein des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire et de la fonction publique, étant donné que ceux-ci s'accompagnent d'importants pouvoirs discrétionnaires pour l'affectation des fonds publics. Certains pays étendent actuellement l'obligation de déclaration aux conseillers politiques intervenant dans les décisions ministérielles, aux hauts fonctionnaires nommés à des postes politiques ainsi qu'aux conjoints des agents publics et aux membres de leur famille à charge.

■ Les normes de conduite ne peuvent être appliquées que si elles sont bien comprises et assimilées. Aussi les États membres ont-ils mis en place des formations régulières et des services de conseils, y compris des conseils dispensés à titre confidentiel, sur les normes d'intégrité, la prévention de la corruption et les règles

5. Parmi les normes générales, citons les Vingt Principes directeurs du Conseil de l'Europe pour la lutte contre la corruption, la Recommandation n° R(2000)10 sur les codes de conduite pour les agents publics, la Recommandation Rec(2002)2 sur l'accès aux documents publics, la Recommandation CM/Rec(2017)2 sur la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique, le Guide sur l'éthique publique, ainsi que la Convention sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205). Quant aux normes spécifiques, elles englobent notamment la Recommandation CM/Rec(2010)12 sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilité, la Magna Carta des juges et les Lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des membres du ministère public. Au niveau mondial, ces normes sont définies dans la Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique ou la Convention des Nations Unies contre la corruption, par exemple.

régissant les conflits d'intérêts pour garantir que les agents publics soient en mesure d'identifier les divers défis susceptibles de se présenter et qu'ils sachent comment y répondre au mieux. Les outils de prévention sont aussi mieux expliqués au public pour que les citoyens connaissent les normes d'intégrité applicables aux différentes catégories d'agents publics.

■ Pour chacune de ces catégories, le GRECO a identifié les points positifs et points à améliorer suivants.

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

- ▶ **Points positifs** – Les sites officiels des gouvernements fournissent au public des informations sur le fonctionnement du gouvernement, les accords, les déclarations, les actualités générales et les décisions des ministres (comme en Belgique⁶). Des procédures de consultation publique sur la législation sont prévues par la loi et effectivement mises en œuvre. Dans certains pays, le délai de consultation est adapté aux circonstances de chaque cas (en tenant compte notamment de la complexité du texte proposé, de la liste des organismes spécialisés concernés, etc.), mais suffisamment long pour permettre aux parties consultées de réagir (comme au Danemark⁷).
- ▶ **Points à améliorer** – Les politiques d'intégrité et les cadres réglementaires et institutionnels applicables restent faibles. L'importance de l'analyse et de la cartographie des risques pour l'intégrité est sous-estimée (au Royaume-Uni⁸, par exemple), voire délibérément ignorée. De nombreux pays n'ont pas encore adopté toutes les exigences en matière d'intégrité. Dans certains pays, comme la Slovaquie⁹, il est difficile de savoir quelles sont les règles d'intégrité qui s'appliquent. Cette situation n'est pas conforme au principe du GRECO selon lequel plus les fonctions sont élevées, plus le niveau des normes de conduite exigées doit l'être également. En outre, les questions du lobbying, de la gestion des conflits d'intérêts et du phénomène du « pantouflage », c'est-à-dire le fait d'occuper un nouvel emploi ou d'exercer d'autres activités après avoir quitté la fonction publique, doivent encore être traitées (notamment en Belgique, en Islande et aux Pays-Bas¹⁰).

Parlementaires

- ▶ **Points positifs** – L'accès du public aux informations sur le fonctionnement des parlements s'est amélioré de façon significative. La plupart des États membres ont pris des mesures proactives pour accroître la transparence de leurs processus législatifs en rendant publiques une grande diversité d'informations, notamment sur les calendriers, les programmes, les consultations et les projets de loi en cours (comme en Macédoine du Nord, par exemple¹¹), ayant recours, pour cela, aux sites internet des parlements, à la communication électronique et à des dispositifs d'enregistrement et de retransmission en direct. Presque tous les membres collectent des informations sur les actifs financiers, les revenus et le passif des parlementaires au moment de leur prise de fonction, ces données étant généralement rendues publiques (c'est notamment le cas en Géorgie¹²). En outre, la conduite d'activités accessoires ou le fait d'occuper des fonctions extérieures considérées incompatibles avec la qualité de parlementaire sont bien réglementés. Les règles existantes concernant les activités accessoires sont claires, strictes et bien comprises dans la majorité des États membres du GRECO.
- ▶ **Points à améliorer** – Dans de nombreux pays, les propositions législatives ne sont pas encore traitées avec un niveau de transparence et de consultation approprié (en Hongrie, par exemple¹³). En outre, les procédures d'urgence devraient être utilisées à titre exceptionnel, dans un nombre limité de situations. Le principe de la transparence des documents publics doit être concrètement mis en œuvre, et toute exception à la règle de divulgation au public devrait être limitée au strict minimum. En outre, les résultats des consultations publiques devraient être systématiquement rendus publics. Par ailleurs, souvent, il n'existe pas de règles ou d'orientations sur les relations avec les lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer sur le processus décisionnel public (c'est notamment le cas au Royaume-Uni, en Italie, en Irlande et au Liechtenstein¹⁴). Enfin, dans la plupart des pays, pratiquement aucune – voire aucune – restriction ne s'applique au « pantouflage ».

6. Rapport du cinquième cycle d'évaluation du GRECO sur la Belgique.

7. Rapport du cinquième cycle d'évaluation du GRECO sur le Danemark.

8. Rapport du cinquième cycle d'évaluation du GRECO sur le Royaume-Uni.

9. Rapport du cinquième cycle d'évaluation du GRECO sur la République slovaque.

10. Rapports du cinquième cycle d'évaluation du GRECO sur la Belgique, l'Islande et les Pays-Bas.

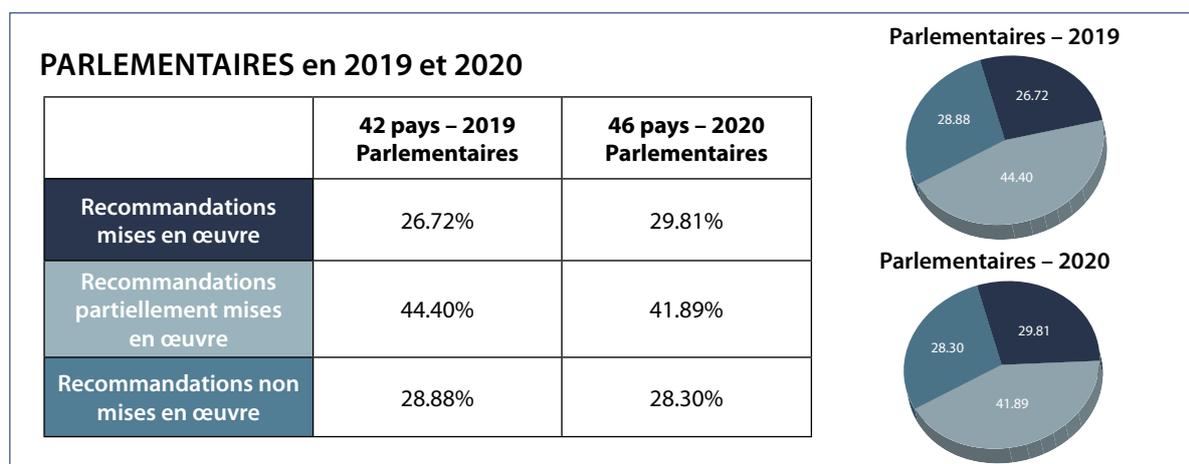
11. Rapport du quatrième cycle d'évaluation du GRECO sur la Macédoine du Nord.

12. Rapport du quatrième cycle d'évaluation du GRECO sur la Géorgie.

13. Rapport du quatrième cycle d'évaluation du GRECO sur la Hongrie.

14. Rapports du quatrième cycle d'évaluation du GRECO sur le Royaume-Uni, l'Italie, l'Irlande et le Liechtenstein.

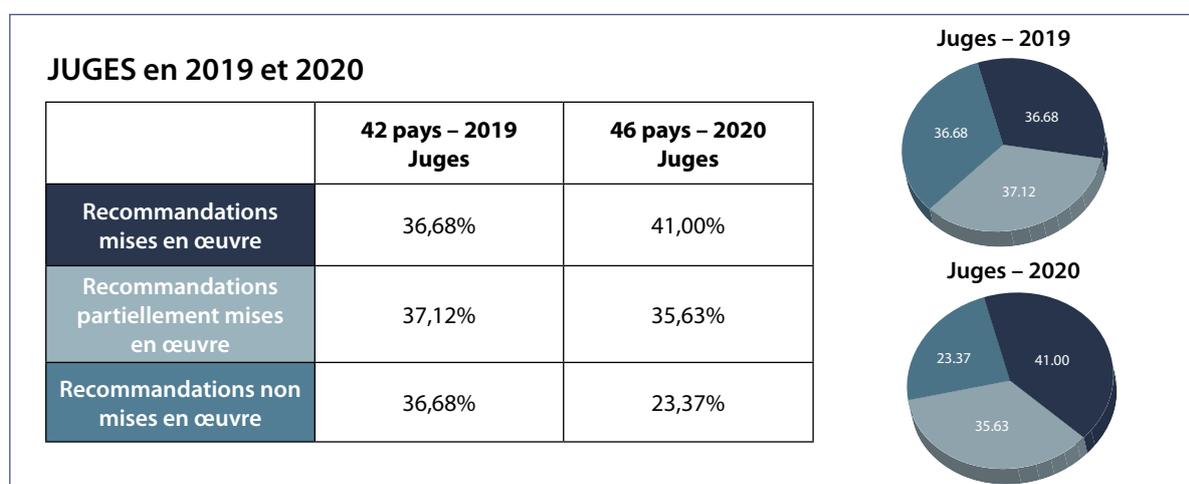
Illustration 1 – Parlementaires – Mise en œuvre des recommandations par les États membres du GRECO



Juges et procureurs

- **Points positifs** – Souvent, les magistrats peuvent s'appuyer sur des systèmes d'intégrité structurés et institutionnalisés (comme en Norvège et à Saint-Marin¹⁵) et bénéficient de formations formelles. Les règles sur l'incompatibilité des fonctions judiciaires avec d'autres fonctions sont solides et globalement efficaces. Par ailleurs, la plupart des pays ont établi des règles claires sur les situations dans lesquelles un juge n'a pas le droit d'agir et doit se récuser. De nombreux codes de procédure pénale prévoient des restrictions pour les procureurs après la cessation de leurs fonctions : ces derniers ne peuvent interagir avec les organes de poursuite dans le secteur où ils ont exercé pendant plusieurs années après la fin de leur mandat. En outre, il existe souvent des règles détaillées sur l'acceptation de cadeaux, tant pour les juges que pour les procureurs, et les juges bénéficient de l'inamovibilité. Enfin, les juges et les procureurs ont parfaitement conscience de leur devoir de confidentialité concernant les informations qu'ils reçoivent dans le cadre de procédures judiciaires.
- **Points à améliorer** – Dans certains pays, l'indépendance de la justice et son autorité en tant qu'arbitre équitable et impartial pour tous les citoyens ne sont toujours pas pleinement reconnues, ni garanties¹⁶. En outre, les procédures de nomination mises en œuvre à tous les niveaux du ministère public doivent encore être évaluées afin de s'assurer qu'elles offrent suffisamment de garanties contre l'ingérence politique. Les dispositifs de gestion des affaires, en particulier les règles relatives à l'attribution des affaires et la possibilité de dessaisir un juge ou un procureur d'une affaire, doivent aussi être examinés afin de garantir l'indépendance des procureurs à titre individuel et en tant que garantie importante contre les pressions exercées au sein même du système judiciaire, et par d'autres branches du pouvoir.

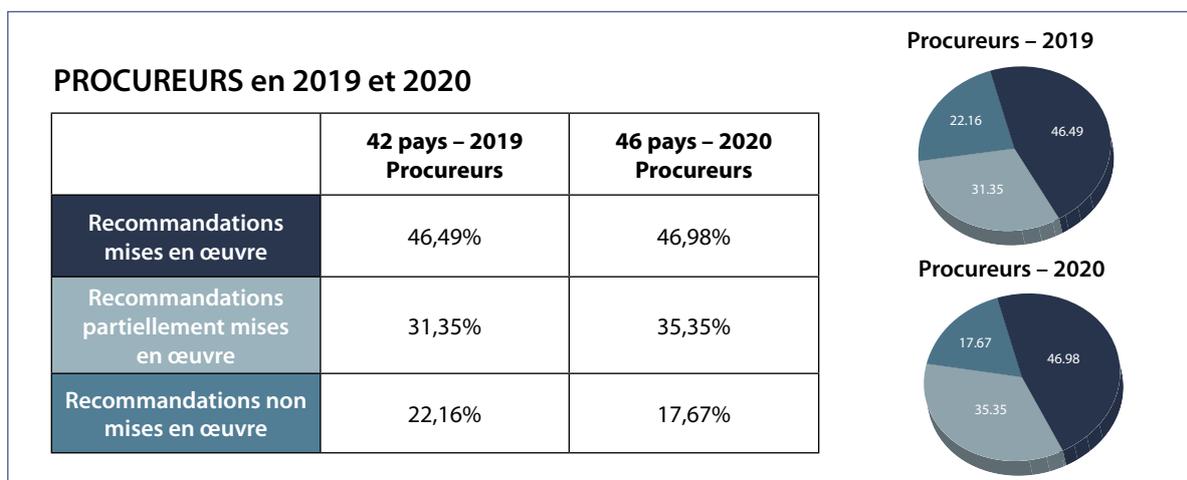
Illustration 2 – Juges – Mise en œuvre des recommandations par les États membres du GRECO



15. Rapports du quatrième cycle d'évaluation du GRECO sur la Norvège et Saint-Marin.

16. Rapports ad hoc (article 34) du GRECO sur la Hongrie et la Pologne.

Illustration 3 – Procureurs – Mise en œuvre des recommandations par les États membres du GRECO



Police

- **Points positifs** – De nombreux pays (dont l’Estonie, par exemple¹⁷) ont mis en place des mesures de gestion des risques en matière d’intégrité et de prévention de la corruption, telles que la rotation du personnel, le principe dit des « quatre yeux » dans les services présentant un risque de corruption particulièrement élevé (police de la circulation, garde-frontières aux points de contrôle, services de migration, services gérant les cartes et les permis de résidence), l’installation de caméras et d’autres dispositifs techniques, l’interdiction des transactions en espèces, la responsabilisation des supérieurs hiérarchiques afin qu’ils veillent au bon comportement de leurs subordonnés et le renforcement de l’approche intégrée de l’égalité entre les femmes et les hommes.
- **Points à améliorer** – Le manque de ressources est un problème récurrent (au Luxembourg, entre autres¹⁸). Dans certains pays (comme la Lettonie¹⁹), les autorités doivent encore garantir aux agents de police une rémunération appropriée. Les principes du recrutement et des promotions fondés sur l’objectivité, la transparence et le mérite doivent encore être appliqués à tous les niveaux professionnels, de sorte que les postes vacants soient systématiquement annoncés plutôt que d’être pourvus par cooptation par le biais de mutations au sein de la fonction publique. Enfin, il reste à instaurer des contrôles d’intégrité et de sécurité à intervalles réguliers tout au long de la carrière des agents de police, car leur situation personnelle peut évoluer au fil du temps et, parfois, les rendre plus vulnérables à d’éventuels risques en matière d’intégrité.

■ L’examen de la solidité des normes de conduite définies pour diverses catégories d’agents publics restera parmi les priorités du GRECO, comme le prévoit le Cadre stratégique du Conseil de l’Europe. L’établissement et le respect de normes de conduite élevées constituent un puissant outil de prévention et peuvent empêcher la commission d’irrégularités ou d’actes de corruption.

INTÉGRITÉ, EFFICACITÉ ET IMPACT DES MÉCANISMES DE RESPONSABILISATION ET D’EXÉCUTION

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

17. Rapport du cinquième cycle d’évaluation du GRECO sur l’Estonie.

18. Rapports du cinquième cycle d’évaluation du GRECO sur le Luxembourg.

19. Rapport du cinquième cycle d’évaluation du GRECO sur la Lettonie.

- ▶ 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 mettant en cause 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

■ Les autorités chargées de la lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux jouent un rôle essentiel parmi les institutions publiques de répression et de contrôle. La mise en place de telles autorités atteste la volonté d'un pays de faire de l'intégrité une priorité et de prévenir et combattre la corruption, le blanchiment de capitaux et les infractions connexes. Les autorités de lutte contre la corruption dirigent la mise en œuvre des initiatives à multiples niveaux pour l'intégrité et contribuent à inscrire les comportements appropriés dans l'ensemble du secteur public. Les autorités de lutte contre le blanchiment de capitaux, telles que les cellules de renseignement financier (CRF), les banques centrales et d'autres contrôleurs financiers, analysent et signalent les transactions suspectes et veillent à l'intégrité des systèmes financiers, y compris les assurances, les marchés des valeurs mobilières, les services de transfert d'argent, les opérateurs de cryptomonnaie et d'autres types d'activités financières.

■ Étant donné que ces autorités jouent un rôle déterminant dans la société, le public a des attentes élevées en ce qui concerne leur impact et leur efficacité, attendant également d'elles qu'elles fassent preuve d'un comportement exemplaire en matière d'intégrité. Aussi leurs performances sont-elles souvent critiquées, notamment dans les cas où les poursuites dans des affaires de corruption et autres infractions systémiques ou politiques de haut niveau n'aboutissent pas²⁰.

■ Les agences de lutte contre la corruption sont de plus en plus reconnues en tant qu'acteurs importants d'une bonne gouvernance contemporaine et en tant que « réponse institutionnelle type » à des formes de corruption de plus en plus sophistiquées. Certains traités internationaux, tels que la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption (STE n° 173) et la Convention des Nations Unies contre la corruption, font obligation aux États parties de désigner des personnes ou des instances spécifiquement chargées de la lutte contre la corruption, en veillant à ce qu'elles disposent de ressources suffisantes, à ce que leurs agents soient suffisamment formés et à ce qu'elles ne subissent aucune influence indue. La Déclaration de Jakarta sur les principes à suivre par les agences de lutte contre la corruption établit une feuille de route pour renforcer davantage l'indépendance et l'efficacité de ces instances en indiquant que leur stabilité doit être garantie par la Constitution ou une loi spéciale et que leur personnel doit bénéficier d'une rémunération adéquate, jouir de l'immunité à l'égard des poursuites intentées au pénal et au civil pour tout acte commis dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, et rendre compte de ses activités aux mécanismes internes et externes mis en place pour éviter tout abus de pouvoir. Ce type de cadre est considéré comme un moyen de garantir l'intégrité, l'impartialité et l'efficacité des agences anticorruption²¹.

■ Les agences de lutte contre la corruption mises en place dans certains États membres se divisent en trois catégories : celles qui ne traitent que de la prévention, celles qui sont dotées de pouvoirs de prévention et d'enquête, et celles qui se concentrent exclusivement sur l'application de la loi. La plupart de ces agences participent à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des stratégies et politiques anticorruption nationales, en identifiant et en cartographiant les risques en matière d'intégrité et de corruption, en testant l'intégrité des agents publics, en promouvant l'intégrité de l'ensemble du gouvernement et les initiatives de prévention de la corruption et en s'assurant que leur pays respecte les normes internationales en la matière. Certaines d'entre elles gèrent aussi les déclarations d'intérêts et de patrimoine des agents publics et surveillent la transparence du financement des partis politiques et les activités de lobbying. Lorsque les agences chargées de la surveillance sont en outre dotées de pouvoirs répressifs, elles sont généralement habilitées à enquêter sur les soupçons d'infractions de corruption, avant de renvoyer l'affaire devant une institution de justice pénale compétente. Dans de tels cas, le plus souvent, leurs pouvoirs d'enquête sont limités.

20. D'après les résultats d'un sondage Eurobaromètre rendus publics en juin 2020, seuls 38% des ressortissants de l'Union européenne estiment que les mesures de lutte contre la corruption sont appliquées de façon impartiale. [Eurobaromètre spécial n° 502 : Corruption](#)

21. Pour plus d'informations sur les divers types d'instances de lutte contre la corruption, consulter le rapport intitulé « *Global mapping of anti-corruption authorities* », disponible à l'adresse suivante : https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/NCPA_AFA_rapport_cartographie_mondiale_AAC.pdf.

■ Le Conseil de l'Europe a adopté une approche en trois volets pour renforcer davantage l'intégrité et l'efficacité de ces instances et augmenter au maximum l'impact de leur action dans les États membres qui en sont dotés. Tout d'abord, il assure – et continuera d'assurer – un suivi continu de leurs performances par l'intermédiaire du GRECO, qui les évalue par rapport à des normes du Conseil de l'Europe et des normes internationales et qui a élaboré un ensemble utile d'évaluations et de recommandations portant tant sur leur création que sur leur fonctionnement. Ensuite, l'Organisation a apporté aux États membres qui le souhaitent un soutien et des conseils en vue d'étendre les compétences de leur agence anticorruption dans le cadre de projets d'assistance technique gérés par la Division de la criminalité économique et de la coopération²². Enfin, pour favoriser la collecte systématique, la gestion et l'échange d'informations, de renseignements et de bonnes pratiques entre les agences de lutte contre la corruption dans le monde, le Conseil de l'Europe a encouragé la création du Réseau des autorités chargées de la prévention de la corruption (également appelé le « Réseau de Šibenik²³ »), qui a vu le jour en octobre 2018. L'ensemble de ces initiatives a permis de renforcer l'intégrité, l'efficacité et l'impact des agences de lutte contre la corruption, et, globalement, une tendance positive attestant leur capacité à exercer leurs fonctions se dessine.

- ▶ Les ressources financières et humaines allouées aux agences anticorruption ont augmenté dans les États membres où celles-ci manquaient au moment de leur création. Au Monténégro, par exemple, la loi dispose désormais que l'agence anticorruption a droit à au moins 0,2% du budget général de l'État pour la conduite de ses activités et prévoit la possibilité d'augmenter ces ressources en cas de besoin. En Ukraine, en janvier 2019, le personnel de l'agence anticorruption a atteint son maximum légal, fixé à 408 personnes, et peut désormais travailler à pleine capacité²⁴ (à titre de comparaison, en 2017, seuls 250 des 311 postes prévus par la loi étaient pourvus).

Dans le cadre du Partenariat Union européenne-Conseil de l'Europe pour la bonne gouvernance dans les pays du Partenariat oriental, l'Arménie a bénéficié de conseils sur la révision de la procédure de sélection des dirigeants de sa commission de prévention de la corruption, nouvellement créée. La législation pertinente a été modifiée, et un concours et un comité de concours ont été mis en place.

- ▶ Le statut du personnel et les procédures de sélection des dirigeants des agences anticorruption ont été réexaminés pour éliminer toute influence extérieure et instaurer des processus transparents et fondés sur le mérite, dans le but de renforcer l'intégrité et l'efficacité des agences. En Ukraine, par exemple, des réformes ont été engagées pour remédier aux situations d'impasse fréquemment causées par le fait que les décisions exécutives étaient prises par plusieurs personnes au sein de l'agence anticorruption²⁵. En effet, jusqu'en octobre 2019, celle-ci était dirigée par un comité de direction composé de cinq commissaires, ce qui ralentissait la prise de décision. En 2019, après une révision de la loi²⁶, le comité de direction a été remplacé par un directeur unique, ce qui a permis non seulement d'accélérer la prise de décision exécutive, mais aussi de la rendre plus efficace.

Dans le cadre du projet conjoint Union européenne-Conseil de l'Europe « Facilité horizontale pour les Balkans occidentaux et la Turquie », des pays du Sud-Est de l'Europe ont bénéficié de conseils sur les systèmes de déclaration et de vérification du patrimoine des agents publics, à la suite desquels l'Albanie a instauré un tel système en ligne, tandis que l'agence anticorruption du Monténégro a modernisé ses procédures de vérification des déclarations de patrimoine.

- ▶ Les pouvoirs de surveillance et de répression de certaines agences anticorruption ont été étendus pour pallier certaines insuffisances préalablement identifiées. Ainsi, les agences de Macédoine du Nord, de Serbie et d'Ukraine ont été dotées du pouvoir d'accéder aux informations bancaires des agents publics, et l'agence de Moldova a été habilitée à engager une procédure administrative en cas de défaut de soumission ou de soumission tardive de déclaration de patrimoine par des agents publics²⁷.
- ▶ Des partenariats ont été instaurés au-delà des milieux traditionnels d'application de la loi. Ainsi, en Albanie et en Serbie, la société civile participe désormais au contrôle des dépenses électorales. En France et en République de Moldova, les agences anticorruption ont établi des partenariats avec des chambres

22. Pour plus d'informations sur les projets en cours, voir : <https://www.coe.int/en/web/corruption/projects>.

23. Voir : www.coe.int/en/web/corruption/nepa-network.

24. Rapport de conformité du quatrième cycle d'évaluation du GRECO sur l'Ukraine.

25. *Ibid.*

26. La loi ukrainienne n° 140-IX portant modification de certains actes législatifs de l'Ukraine visant à garantir l'efficacité du mécanisme institutionnel de prévention de la corruption, entrée en vigueur le 18 octobre 2019.

27. Rapport de conformité du quatrième cycle d'évaluation du GRECO sur la République de Moldova.

de commerce et des cabinets d'avocats pour sensibiliser le secteur privé à l'obligation de respecter les exigences anticorruption pertinentes.

- ▶ Les mandats de certaines agences ont été élargis pour couvrir la prévention de la corruption dans le secteur privé. Citons notamment, à cet égard, l'exemple de la France, qui a adopté une nouvelle loi (la loi Sapin II) et créé une agence anticorruption chargée d'orienter et de contrôler le respect des normes anticorruption par le secteur privé. Cette initiative a inspiré d'autres pays, comme la République de Moldova, qui l'a reprise à son compte.
- ▶ Le Réseau des autorités de prévention de la corruption (NCPA) est devenu une plate-forme mondiale consacrée à l'échange d'informations et de bonnes pratiques, et à la recherche de solutions concrètes pour lutter plus efficacement contre la corruption. Regroupant, à l'origine, 17 agences de pays majoritairement européens, le réseau compte actuellement 29 autorités membres, 1 observateur (les îles Baléares, Espagne) et 4 partenaires affiliés qui sont situés dans diverses régions du monde et actifs dans différents secteurs de la société. De nombreuses publications et ressources, telles que le Guide technique sur les instruments de prévention de la corruption et la cartographie mondiale des autorités de lutte contre la corruption, ont été mises en ligne. Bénéficiant du soutien permanent du Conseil de l'Europe, le réseau mène de nombreux projets de coopération et promeut les bonnes pratiques en matière de lutte contre la corruption, notamment celles qui concernent l'identification et l'atténuation des conflits d'intérêts, le contrôle du financement des partis politiques, la vérification des déclarations de patrimoine, la protection des lanceurs d'alerte et les tests d'intégrité.

■ Les tendances positives évoquées plus haut influencent généralement la manière dont le public perçoit l'efficacité des efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir l'intégrité et combattre la corruption, comme le confirment les résultats d'un sondage Eurobaromètre publiés en juin 2020, selon lesquels l'opinion des ressortissants de l'Union européenne sur les initiatives anticorruption mises en œuvre par leur gouvernement s'améliore depuis 2013²⁸.

■ 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 Arménie, par exemple, les membres de l'agence anticorruption sont actuellement nommés par le parlement parmi les candidats à la nomination proposés par le gouvernement, le parti au pouvoir, l'opposition et le Conseil supérieur de la magistrature²⁹. La sélection des membres se fait par nomination uniquement, sans concours, ce qui accroît les risques de politisation des travaux de l'agence anticorruption et de compromission de son indépendance et de son efficacité. La situation est similaire en Serbie, où le directeur de l'agence anticorruption est sélectionné par l'Assemblée nationale à l'issue d'un appel à candidatures ouvert lancé par le ministère de la Justice, qui conserve le pouvoir de choisir n'importe quel candidat et d'écartier ceux qui ont obtenu les notes les plus élevées au concours³⁰.

L'analyse du traitement pratique des dossiers de conflits d'intérêts au sein de l'agence anticorruption du Monténégro conduite en 2018 par l'ECCD a conclu que seuls 3 de ses 55 agents étaient affectés aux dossiers relatifs aux conflits d'intérêts, incompatibilités, cadeaux et parrainages, et que ce chiffre était largement disproportionné au vu de la charge de travail générale de l'agence.

(Programme conjoint Union européenne-Conseil de l'Europe « Facilité horizontale » – Action against Economic Crime in Montenegro, « Enforcement of rules on conflict of interest in Montenegro », 2018)

■ Le manque de ressources et l'inadéquation des infrastructures et des capacités restent préoccupants. Souvent, les agences anticorruption sont moins dotées en personnel que ce que prévoit la loi, ce qui a des répercussions directes sur la charge de travail des employés, 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. À Chypre, par exemple, le bureau pour la transparence et la prévention de la corruption, qui relève du ministère de la Justice et de l'Ordre public et est chargé de la coordination de la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption, ne comptait qu'un seul agent depuis un certain temps. Cette situation a donné lieu à des critiques, aussi l'île met-elle actuellement

28. Commission européenne, Eurobaromètre spécial n° 502: Corruption, juin 2020, p. 15.

29. Deuxième rapport de conformité du quatrième cycle d'évaluation du GRECO sur l'Arménie.

30. 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).

en place une agence beaucoup plus solide³¹. De nombreux États membres ont tendance à négliger « l'arrière-plan » des agences anticorruption, soit leur infrastructure organisationnelle, et à se concentrer davantage sur les activités de première ligne.

■ Par ailleurs, il faut encore s'attaquer au manque de compétences et de capacités pour la réalisation des tâches et aux diverses insuffisances en matière de pouvoirs répressifs. En Serbie, les exigences concernant l'incompatibilité ne sont pas directement exécutoires³². En Croatie, l'agence anticorruption n'a aucun pouvoir de sanction sur les cas établis de conflit d'intérêts ou de violation des règles d'intégrité et d'impartialité ; elle ne peut que constater ces violations. Il n'existe pas non plus de mécanisme permettant d'annuler les décisions prises en violation des dispositions relatives aux conflits d'intérêts ou les avantages que l'agent concerné a pu obtenir en plaçant son propre intérêt au-dessus de l'intérêt public, si cela ne relève pas d'un niveau criminel caractérisé³³. À Malte, l'agence anticorruption n'a pas le pouvoir d'agir indépendamment de l'exécutif étant donné que les conclusions de toutes ses enquêtes doivent être communiquées au ministère de la Justice, qui n'est pas légalement tenu d'y donner suite³⁴.

■ Par ailleurs, on constate un certain manque de transparence dans la prise de décision des agences anticorruption, y compris dans le traitement des affaires très médiatisées dans certains pays³⁵. Ainsi, en Slovaquie, l'agence anticorruption n'était pas habilitée à rendre publics les noms des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif dont elle a établi qu'elles ont porté atteinte aux règles d'intégrité, seules des informations anonymisées pouvant être publiées³⁶. Cette lacune a été comblée en 2020 avec les modifications apportées à la loi relative à l'intégrité et à la prévention de la corruption. Au Monténégro et en Serbie, le public n'a pas accès aux décisions mettant fin aux enquêtes approfondies sur les violations commises par des agents publics, ni aux décisions établissant l'absence de violation en raison du refus d'un agent public de se soumettre à un contrôle³⁷. Cette approche a pour effet d'empêcher la surveillance du processus décisionnel en cas d'absence de consentement de l'agent public concerné et est contraire aux exigences de transparence promues par le GRECO.

■ Des solutions devront être trouvées aux défis émergents, tels que ceux qui découlent du Règlement général sur la protection des données (RGPD) de l'Union européenne et la Convention révisée du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108 et STCE n° 223), par exemple. En effet, les agences de lutte contre la corruption, qui brassent de grandes quantités de données à caractère personnel, doivent concilier l'exigence de transparence accrue concernant les informations sur les agents publics, d'une part, et celle de la protection des données à caractère personnel, d'autre part. En l'absence d'orientations claires pour le respect simultané de ces deux exigences dans le cadre de leurs activités, il est probable que nombre d'entre elles continueront d'appliquer des solutions fonctionnelles, qui risquent de compromettre les objectifs soit de transparence, soit de protection des données.

■ Globalement, les résultats des activités du Conseil de l'Europe sont encourageants : ils font en effet apparaître une plus grande conformité aux normes internationales et à celles du Conseil de l'Europe en matière d'intégrité et de lutte contre la corruption, ainsi qu'un engagement significatif de la part de nombreux États membres à renforcer l'efficacité, l'impact et l'obligation de rendre des comptes de leur agence anticorruption. Des problèmes subsistent néanmoins, ce qui montre que de nombreux pays ont encore du chemin à parcourir pour doter leurs instances de contrôle et de répression d'une véritable autorité. Étant donné que les agences anticorruption sont les piliers des systèmes nationaux d'intégrité et les principaux outils institutionnels pour lutter contre la corruption, leur stabilité et leur maturité organisationnelles doivent être renforcées, et les ressources financières, le personnel et les capacités disponibles doivent être réorganisés en tenant davantage compte de la nature, de l'ampleur et de la complexité de la corruption dans chaque pays, ainsi que des attentes du gouvernement et du public. Le Conseil de l'Europe reste disposé à aider les agences anticorruption à développer pleinement leur potentiel, à agir de façon intègre et transparente et à s'attaquer aux défis existants comme aux problèmes émergents.

31. Conformément aux informations fournies par Chypre dans la description de projet soumise dans le cadre d'un projet conjoint Union européenne-Conseil de l'Europe.

32. Article 56, paragraphe 8, de la loi sur la prévention de la corruption (*Journal officiel de la République de Serbie*, n° 35/2019).

33. Rapport du cinquième cycle d'évaluation du GRECO sur la Croatie. Les autorités indiquent que cette lacune a déjà été corrigée dans le cadre du processus de réforme en cours.

34. Commission européenne, Rapport 2020 sur l'État de droit, chapitre consacré à la situation de l'État de droit à Malte, septembre 2020.

35. OCDE, *Competitiveness in South East Europe: A Policy Outlook*, 2018.

36. Rapport du cinquième cycle d'évaluation du GRECO sur la Slovaquie.

37. Voir l'article 39 de la loi sur la prévention de la corruption (*Journal officiel du Monténégro* n° 53/2014 et 42/2017 – décision de la Cour constitutionnelle) et l'article 81 de la loi sur la prévention de la corruption (*Journal officiel de la Serbie*, n° 35/2019).

■ Les autorités chargées de la 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 la mise en œuvre effective des mesures législatives, réglementaires et opérationnelles en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive. Elles englobent essentiellement les services répressifs, les cellules de renseignement financier, et les autorités de contrôle du secteur financier et des entreprises et professions non financières désignées.

■ Une cellule de renseignement financier (CRF) est une instance centrale nationale chargée de recevoir les déclarations d'opérations financières suspectes de la part d'établissements financiers et d'autres entités et personnes, de les analyser et de communiquer les renseignements qui résultent de cette analyse aux autorités répressives locales compétentes et aux CRF étrangères³⁸. La plupart des CRF ont été établies en réponse à l'accès restreint des services répressifs aux données financières correspondantes et à leur capacité limitée à les traiter, et dans le but de faire participer directement les systèmes financiers à la lutte contre le blanchiment de capitaux³⁹. Dans les États membres qui en sont dotés, les CRF ont été rattachées à une instance de l'administration publique (un ministère), une instance répressive (un service de police) ou aux autorités judiciaires ou au parquet; elles peuvent également présenter un caractère « hybride », c'est-à-dire combiner au moins deux de ces options⁴⁰. Le plus souvent, elles sont intégrées au ministère des Finances, à la banque centrale ou à une instance de réglementation. Mais quel que soit le type de configuration, toutes les CRF font office de centre national pour la collecte, l'analyse et le partage d'informations sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

■ Les autorités de contrôle du secteur financier exercent un contrôle sur les établissements financiers et sur certaines entreprises et professions non financières, notamment en octroyant des agréments pour la conduite de leurs activités et en procédant à des vérifications et des inspections. Le contrôle de la conformité aux exigences en matière de LBC/FT est une fonction commune à toutes les autorités de contrôle du secteur financier, ainsi qu'à de nombreuses CRF, qui sont souvent chargées de contrôler des secteurs spécifiques.

■ Dans le monde de la finance, l'importance de la réputation personnelle et institutionnelle est extrêmement importante. Le manque d'intégrité institutionnelle des autorités de LBC/FT non seulement est préjudiciable pour l'exercice de leurs fonctions fondamentales, mais compromet aussi sérieusement le bon fonctionnement des systèmes financiers nationaux en permettant que des fonds d'origine criminelle transitent par le système bancaire, les assurances ou les marchés des valeurs mobilières. À l'inverse, l'intégrité du secteur bancaire, du secteur financier et du secteur des valeurs mobilières repose sur la perception du fait qu'ils sont encadrés par des normes juridiques et professionnelles élevées dans ce domaine, celles-ci étant majoritairement incarnées par les autorités chargées de la LBC/FT. En l'absence d'un tel cadre, le secteur financier risque de ne pas se conformer aux exigences en matière de LBC/FT, ou de s'y conformer moins rigoureusement qu'il ne le devrait.

■ Au niveau international, les normes d'intégrité applicables aux autorités de LBC/FT sont prescrites par les recommandations du Groupe d'action financière (GAFI)⁴¹ et 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). Étant donné que les cellules de renseignement financier sont des instances publiques, les normes auxquelles elles sont soumises sont plus rigoureuses. Les CRF doivent être indépendantes sur le plan opérationnel et être dotées du niveau d'autonomie nécessaire pour exercer leurs fonctions de façon objective, sans influence indue, et disposer des ressources financières, humaines et techniques dont elles ont besoin pour atteindre des objectifs proportionnels à leur taille et de leur charge de travail. Elles doivent aussi être tenues de rendre des comptes pour éviter tout abus des pouvoirs spéciaux dont elles sont investies et garantir que les ressources publiques à leur disposition soient utilisées de façon efficiente, et aux fins prévues. Les normes d'intégrité applicables aux autorités de contrôle du secteur financier sont largement similaires, mais moins strictes étant donné que ces dernières englobent à la fois des organismes publics et des organismes non publics.

■ L'approche mise en œuvre par le Conseil de l'Europe pour renforcer l'intégrité, l'efficacité et l'impact des autorités de LBC/FT ressemble à celle adoptée pour les agences anticorruption. Leurs activités font l'objet d'une évaluation continue par les pairs, assurée par le Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL), l'organe de contrôle du Conseil de

38. Fonds monétaire international et Banque mondiale, *Les cellules de renseignements financiers : Tour d'horizon*, 2004, p. 4.

39. William C. Gilmore, 1999, *L'argent sale - La communauté internationale face au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme*, 2^e éd., Strasbourg, éditions du Conseil de l'Europe, 1999, p. 103.

40. Fonds monétaire international et Banque mondiale, *Les cellules de renseignements financiers : Tour d'horizon*, 2004, p. 10.

41. Organisme créé dans le cadre du Sommet du G-7 à Paris en 1989 en vue de concevoir une réponse coordonnée au blanchiment de capitaux.

l'Europe qui lutte contre le blanchiment de capitaux⁴². Depuis 2018, MONEYVAL a évalué dix États et territoires (l'Albanie, la Lettonie, la République tchèque, la Lituanie, la République de Moldova, Malte, Gibraltar, Chypre, la Géorgie et la Slovaquie), ainsi que la Fédération de Russie et Israël – conjointement avec le GAFI. Des projets d'assistance technique et de coopération sont menés dans les différents pays.

■ Les efforts déployés pour intégrer les priorités en matière d'intégrité et de lutte contre la corruption dans l'ensemble des activités du Conseil de l'Europe ont eu des répercussions directes sur MONEYVAL et son approche de la question⁴³. Tandis que, par le passé, l'intégrité des autorités de contrôle financier était remise en question dans les rapports d'évaluation de certains pays, il convient de souligner que l'on a constaté moins de cas d'irrégularités dernièrement. C'est pourquoi MONEYVAL prend très au sérieux tout élément indiquant un manque d'intégrité de la part des autorités de contrôle financier et a adapté son approche en conséquence, conformément à la méthodologie d'évaluation du GAFI, qu'il utilise.

■ Les éléments disponibles semblent indiquer que, dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe, les autorités mettent tout en œuvre pour améliorer l'intégrité et l'efficacité de leurs mesures de LBC/FT :

- ▶ Il a été conclu que la plupart des juridictions soumises aux évaluations de MONEYVAL reposaient sur une base juridique appropriée garantissant l'indépendance opérationnelle et l'autonomie. À Malte, il n'y a pas de procédure de nomination du directeur de la CRF par le Conseil des gouverneurs, ce qui soulève des doutes sur l'indépendance du directeur de la CRF dans la prise de décisions opérationnelles. Et en Lettonie, l'implication du bureau du Procureur général dans l'organisation et les activités de la CRF a été jugée incompatible avec l'autonomie opérationnelle de cette dernière. Le pays s'est ainsi vu adresser une recommandation l'exhortant à revoir les modalités du contrôle de la CRF par le bureau du Procureur général. En décembre 2019, MONEYVAL a confirmé que la Lettonie avait atteint un degré satisfaisant de conformité avec toutes les recommandations du GAFI.

D'après le rapport 2020 sur l'Albanie établi par l'Union européenne, dans le cadre de la politique d'élargissement de l'Union européenne, au premier semestre 2020, 126 nouveaux dossiers de blanchiment de capitaux ont été transmis aux autorités judiciaires en Albanie. Sur le nombre total d'affaires renvoyées au parquet pour traite d'êtres humains, blanchiment de capitaux et trafic de stupéfiants, 141 ont donné lieu à une mise en examen, et des condamnations définitives ont été prononcées dans 4 affaires de blanchiment de capitaux.

- ▶ Les capacités de nombreuses CRF ont été renforcées grâce au déploiement ou à la mise au point d'outils de traitement automatisé des informations financières (notamment au Monténégro) et à une plus grande utilisation d'outils et de processus d'analyse informatisée des informations financières (en Azerbaïdjan et en Ukraine, par exemple).
- ▶ Les cas d'infiltration criminelle d'établissements financiers, notamment des banques, ont été traités avec succès (en Andorre et en Lettonie, par exemple).
- ▶ Le fait que les autorités de contrôle du secteur financier et les CRF dans certains États membres du Conseil de l'Europe (au Royaume-Uni et en Belgique, par exemple) soient financées par des sources privées n'a pas été considéré comme constituant une ingérence indue dans les activités de ces dernières, dès lors que des contrôles effectifs sont prévus et que l'indépendance opérationnelle des autorités de contrôle est entièrement préservée.
- ▶ Des approches du contrôle des autorités de LBC/FT fondées sur les risques ont été adoptées et développées plus avant. Les capacités à évaluer et à atténuer les risques sectoriels et à sensibiliser davantage le secteur ont été renforcées, en mettant tout particulièrement l'accent sur les entreprises et professions non financières, telles que les jeux d'argent et le domaine juridique, qui font partie des plus exposées aux risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. De nouvelles méthodologies et méthodes de travail ont été adoptées (en Albanie, au Monténégro ou en Ukraine, par exemple).

42. MONEYVAL est un organe de suivi du Conseil de l'Europe chargé d'évaluer la conformité aux principales normes internationales en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et 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 leur système respectif. Il réunit 28 États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que les États non membres suivants : Israël, le Saint-Siège, les dépendances de la Couronne britannique que sont Guernesey, Jersey et l'île de Man et le territoire britannique d'outre-mer de Gibraltar (<https://www.coe.int/fr/web/moneyval/moneyval-brief>).

43. Voir <https://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/fatf-methodology.html>.

En mai 2020, MONEYVAL a officiellement mis fin à la procédure de suivi à l'égard du Monténégro, concluant que des progrès suffisants avaient été accomplis. Le Rapport 2020 sur ce pays indique que « les premiers résultats obtenus en ce qui concerne le blanchiment de capitaux ont été amplifiés ». Les premières condamnations définitives dans des affaires de blanchiment de capitaux ont été prononcées en 2019 et une hausse du nombre d'enquêtes et de poursuites a été constatée en 2020. Le Monténégro a continué de développer le processus de contrôle en renforçant la capacité de contrôle de la Banque centrale par la création d'une unité spécifique de LBC/FT et en adoptant une approche du contrôle du marché des capitaux fondée sur les risques. En conséquence, le Monténégro est devenu membre du Groupe Egmont.

■ L'intégrité des autorités de LBC/FT reste menacée par de nombreux risques. Leur rôle d'intermédiaire a tendance à exposer tout particulièrement les CRF à l'influence indue d'autres autorités, qui peuvent exercer sur elles des pressions budgétaires ou administratives. Il est par conséquent essentiel d'établir et de préserver leur autonomie opérationnelle et de prévenir toute ingérence indue dans leurs activités. Au Monténégro, la CRF est passée d'une structure administrative à une structure répressive (la direction de la police), placée sous l'autorité du ministère de l'Intérieur. En Roumanie, en 2019, la CRF a perdu son statut d'agence indépendante relevant directement du gouvernement et est devenue une structure subordonnée au ministère des Finances. Les deux situations ont été résolues et des réformes institutionnelles ont été menées dans le cadre de la procédure de suivi assurée par MONEYVAL. Au Monténégro, les exigences réglementaires nécessaires ont été adoptées pour garantir l'autonomie opérationnelle de la CRF, et en Roumanie, le processus d'élaboration et d'adoption d'une nouvelle réglementation pour la CRF est en cours.

■ Conformément au Cadre stratégique du Conseil de l'Europe, MONEYVAL continuera de veiller à ce que ses membres garantissent en droit et en pratique l'intégrité institutionnelle de tous les types d'autorités de 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 améliorer leur efficacité et leur influence. 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 pierres et métaux précieux – 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 nouveaux cadres de contrôle pour le secteur des monnaies virtuelles, en veillant à ce que les autorités de contrôle dans ce domaine appliquent des normes et garanties élevées en matière d'intégrité.

MÉCANISMES DE RÉPRESSION EN MATIÈRE PÉNALE ET NON PÉNALE

Critères de mesure

- ▶ Il existe des procédures claires de traitement des réclamations et doléances des usagers et des agents publics en cas de violation présumée des normes éthiques.
- ▶ 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.
- ▶ 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 infligées pour les infractions de corruption et les violations 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 de l'homme, et il existe un juste équilibre entre la répression du crime et la protection des droits individuels.

■ L'établissement de cadres d'intégrité publique et de prévention de la corruption ne consiste pas seulement à définir l'intégrité et à en assurer le suivi, mais aussi à appliquer les règles pertinentes. Les mécanismes de répression en matière pénale et non pénale sont les « dents » nécessaires au système d'intégrité publique de

tout pays, et constituent le principal moyen par lequel les sociétés peuvent garantir la conformité et dissuader les comportements répréhensibles⁴⁴.

■ Dans les États membres, les violations des règles d'intégrité et les infractions de corruption engagent la responsabilité disciplinaire, administrative, civile et/ou pénale et déclenchent les mécanismes répressifs correspondants. Dans un cadre d'intégrité publique, l'application des mesures disciplinaires joue un rôle essentiel dans la mesure où elle éclaire et oriente les activités quotidiennes des agents publics, et garantit l'adhésion aux valeurs et normes d'intégrité publique, ainsi que leur respect.

■ Les normes du Conseil de l'Europe et d'autres normes internationales⁴⁵ exigent des États membres qu'ils mettent en place des mécanismes équitables, objectifs et rapides pour traiter les cas présumés de violation des règles d'intégrité et d'infraction de corruption. Ces mécanismes devraient prévoir des procédures claires de traitement des réclamations et doléances des usagers. Les mesures disciplinaires applicables aux agents publics doivent être objectives et efficaces, et ne faire l'objet d'aucune influence indue, tandis que les sanctions et mesures relatives aux infractions de corruption doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives. Il convient de renforcer la coopération entre les organes répressifs et les organes de contrôle pour améliorer l'efficacité de la répression. Par ailleurs, les immunités dont bénéficient certains agents publics, notamment les membres du gouvernement, du parlement et du corps judiciaire, doivent être limitées dans la mesure nécessaire dans une société démocratique afin de ne pas entraver les enquêtes, les poursuites ou les décisions judiciaires dans les affaires de corruption. Il convient de faire preuve de transparence en ce qui concerne l'efficacité des mesures de répression et l'issue des procédures, en tenant dûment compte du droit à la vie privée et des règles de confidentialité. Les mécanismes de droit civil doivent prévoir des voies de recours pour les personnes qui ont subi un dommage résultant d'un acte de corruption afin de leur permettre de défendre leurs droits et leurs intérêts, y compris en demandant des dommages-intérêts. Enfin, les mécanismes de répression doivent respecter le principe de l'État de droit et les droits de l'homme.

■ Les mécanismes de répression pour les violations des règles d'intégrité et les infractions de corruption varient considérablement d'un État membre du Conseil de l'Europe 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 non seulement a contribué à remédier à de multiples insuffisances aux plans matériel et procédural, mais a aussi encouragé la mise en place de mécanismes de répression en matière pénale et non pénale plus cohérents dans l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe.

- ▶ Les mécanismes de contrôle de l'intégrité ont été développés plus avant au sein des corps législatif et judiciaire pour garantir la surveillance continue et la mise en œuvre des règlements internes, en mettant l'accent sur les codes de conduite existants, révisés ou nouveaux (comme en Islande⁴⁶).
- ▶ Les mécanismes disciplinaires du système judiciaire sont actuellement transférés à des organismes professionnels, tels que des conseils de la magistrature ou du parquet, afin que les affaires ne soient pas traitées par la hiérarchie immédiate pour renforcer l'objectivité et la confiance et éviter toute ingérence dans la prise de décision autonome. Dans les contextes où le ministre de la Justice joue toujours un rôle dans les procédures disciplinaires, la procédure est actuellement réexaminée en vue de mettre un terme à cette situation (c'est notamment le cas en Arménie⁴⁷).
- ▶ Les systèmes de vérification des déclarations d'intérêts et de patrimoine des agents publics ont été consolidés et renforcés par l'extension des contrôles spécifiquement aux personnes exerçant de hautes fonctions au sein du gouvernement. De nombreux pays ont encore précisé les obligations de déclaration connexes, étendu l'obligation de déclaration aux conjoints des agents publics et aux membres de leur famille à charge, introduit la déclaration électronique et se sont assurés de la publication en temps opportun de ces déclarations (comme en Croatie⁴⁸). La coordination entre les organes disciplinaires au sein des institutions publiques et les autorités de contrôle externes s'améliore, ce qui permet une mise en œuvre plus efficace des régimes de contrôle, une meilleure complémentarité entre ces derniers et une application plus uniforme des normes d'intégrité publique et de prévention de la corruption.

44. OCDE, *Manuel de l'OCDE sur l'intégrité publique*.

45. 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 de l'OCDE sur l'intégrité publique](#) et la [Convention des Nations Unies contre la corruption](#).

46. Deuxième rapport de conformité du quatrième cycle d'évaluation du GRECO sur l'Islande.

47. Deuxième rapport de conformité du quatrième cycle d'évaluation du GRECO sur l'Arménie.

48. Addendum au deuxième rapport de conformité du quatrième cycle d'évaluation du GRECO sur la Croatie.

- ▶ L'arsenal de mesures visant à promouvoir le respect des normes d'intégrité et de lutte contre la corruption a été considérablement renforcé. En effet, un large éventail de mesures pénales, administratives et civiles ont été mises en place et appliquées de façon plus systématique. L'imposition de sanctions administratives appropriées et progressives reste l'outil le plus courant pour punir les manquements aux règles d'intégrité et les infractions de corruption non constitutives d'une infraction pénale. Dans de nombreux contextes, la gamme des sanctions administratives a été élargie, couvrant désormais un plus grand nombre de violations, y compris des atteintes mineures qui, auparavant, restaient impunies (c'est notamment le cas en République de Moldova et en Fédération de Russie à l'égard des parlementaires⁴⁹).
- ▶ Les immunités ne font plus obstacle à l'obligation de rendre compte du pouvoir judiciaire. Les responsabilités administratives ou pénales excessives au sein du corps judiciaire, qui allaient au-delà de l'immunité fonctionnelle – empêchant que des juges ou procureurs ne fassent l'objet d'une enquête ou qu'ils ne soient soumis à des procédures civiles pour les activités menées dans le cadre de leurs fonctions judiciaires, par exemple – sont en train d'être supprimées. C'est notamment le cas en Lettonie, où les juges, les procureurs et les parlementaires pouvaient bénéficier d'un tel système administratif excessif. Les procédures visant à lever les immunités des parlementaires sont aussi en cours de révision dans des pays tels que la Pologne et la Roumanie, en vue d'instaurer des critères clairs et objectifs. En Grèce, dans le cadre des réformes, la Constitution a été modifiée de sorte à limiter la portée de l'immunité parlementaire en garantissant qu'elle soit obligatoirement levée en cas d'infraction de corruption. Cela a entraîné une hausse du taux de levée de l'immunité dans le pays, qui est passé de 31,8% entre octobre 2015 et octobre 2017 à 46,4% entre octobre 2017 et juin 2019.
- ▶ Les délais de prescription relatifs aux violations ont été révisés dans les pays où il était considéré que des retards excessifs dans la mise en œuvre des procédures répressives portaient atteinte à l'État de droit et faisaient obstacle à l'administration de la justice. En République de Moldova, le délai de prescription pour les violations commises par des parlementaires est passé de trois mois à un an⁵⁰. En Espagne, le délai de prescription des procédures disciplinaires visant des juges a été porté de six mois à un an, ce qui correspond au délai applicable aux procédures engagées à l'encontre de secrétaires judiciaires et d'agents publics dans l'administration judiciaire⁵¹. La Pologne a décidé ne pas proposer de prolonger le délai de prescription à l'égard des juges, mais plutôt de supprimer la possibilité de ne pas imposer de sanctions au cas où une procédure disciplinaire n'aurait pas abouti au bout de trois ans⁵².
- ▶ Les données relatives aux mécanismes de répression concernant différentes catégories d'agents publics sont devenues plus transparentes et plus accessibles. En Slovaquie, la législation autorisant la publication des renseignements personnels des agents publics ayant violé les règles relatives aux conflits d'intérêts est effective depuis 2020. En Andorre, le rapport annuel sur les activités et l'administration de la justice contient désormais la liste du nombre de dossiers disciplinaires ouverts, traités et clos durant l'année ainsi que des plaintes déposées et des décisions disciplinaires qui en ont résulté, qui précisent les infractions commises et les fautes sanctionnées⁵³. Les données concernant les plaintes, y compris leur nombre et les suites qui y sont données, sont aussi systématiquement collectées et rendues publiques.

■ Toutefois, dans certains pays, on constate toujours une faible mise en œuvre de cadres importants en matière d'intégrité publique et de lutte contre la corruption et des mécanismes répressifs correspondants. Certains points n'ont pas encore été traités de façon appropriée, comme en attestent notamment les éléments suivants :

- ▶ Les conséquences juridiques des infractions aux règles d'intégrité et de corruption sont mal formulées, et les prescriptions ne sont pas assorties de sanctions pertinentes. À ces insuffisances s'ajoutent, dans certains pays, une approche fragmentée du contrôle de la conformité, l'absence de distinction nette entre la réponse administrative (interne) et la réponse pénale aux affaires disciplinaires, et la possibilité qu'un supérieur hiérarchique soit habilité à trancher seul des questions disciplinaires (comme en Pologne ou en Espagne, par exemple, au sein des forces de police⁵⁴). Ces éléments fragilisent les fondements d'une répression appropriée et appellent à des réformes en vue de préciser les règles, les rôles en matière de contrôle et les procédures engagées en cas de non-conformité.

49. Rapports de conformité du quatrième cycle d'évaluation du GRECO sur Moldova et sur la Fédération de Russie.

50. Rapport de conformité du quatrième cycle d'évaluation du GRECO sur la Moldova.

51. Deuxième Rapport intérimaire de conformité du quatrième cycle d'évaluation du GRECO sur l'Espagne.

52. Rapport de conformité du quatrième cycle d'évaluation du GRECO sur la Pologne.

53. Rapport de conformité du quatrième cycle d'évaluation du GRECO sur Andorre.

54. Rapports du cinquième cycle d'évaluation du GRECO sur la Pologne et sur l'Espagne.

- ▶ Dans certains pays, on constate toujours l'absence de mécanismes de surveillance des conduites répréhensibles au sein de la police, d'enquêtes suffisamment indépendantes sur les plaintes visant des policiers et d'un niveau satisfaisant de transparence pour le contrôle public. La règle informelle existant au sein de la police selon laquelle les policiers ne dénoncent pas les comportements répréhensibles de leurs collègues reste un problème. Par ailleurs, étant donné que la transparence est un outil fondamental pour conserver la confiance des citoyens concernant le fonctionnement de la police, ainsi qu'une garantie contre toute perception publique d'autoprotection au sein de la profession, certains pays, tels que la Slovaquie⁵⁵, doivent encore mettre correctement en œuvre l'obligation, pour leurs forces de l'ordre, de signaler les comportements répréhensibles liés non seulement à la corruption, mais aussi à l'intégrité, et de mener des enquêtes de façon appropriée et équitable sur ces infractions. Il reste encore aussi à traiter les questions de la protection des lanceurs d'alerte au sein des services répressifs et du renforcement des fonctions d'enquêtes internes, en s'assurant que les agents disposent des pouvoirs et ressources nécessaires pour mener des enquêtes indépendantes.
- ▶ Le système des immunités et les procédures de levée entravent ou retardent l'engagement de poursuites à l'encontre des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, telles que les ministres (notamment en Finlande⁵⁶). La portée des immunités peut être large, de sorte à couvrir tout acte commis dans l'exercice des fonctions et au-delà des infractions pénales, y compris les actes non liés aux fonctions officielles, tels que les excès de vitesse et les éventuels actes de corruption. Dans certains pays, tels que le Luxembourg⁵⁷, les pouvoirs de poursuite et de juridiction dans les affaires concernant des ministres ne sont pas confiés à une autorité judiciaire mais à l'une des chambres du parlement. En 2020, dans son rapport de conformité sur le Luxembourg, le GRECO a pris note de la nouvelle proposition de révision de la Constitution, qui devrait attribuer aux autorités judiciaires la compétence de poursuivre et de juger les membres du gouvernement pour des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions.

■ Lorsqu'ils sont mis en œuvre de façon équitable, coordonnée, transparente et opportune, les mécanismes de répression favorisent la confiance dans le cadre d'intégrité d'un pays, renforçant leur légitimité au fil du temps. Les éléments dont dispose le GRECO attestent l'amélioration progressive de l'efficacité et de l'influence des mécanismes de répression relatifs à l'intégrité, qui favorise la responsabilisation et garantit une plus grande conformité aux normes pertinentes. Les politiques répressives fondamentales sont actuellement précisées et des outils facilitant une mise en œuvre opportune, objective et équitable des décisions sont actuellement mis en place. Les mécanismes de coopération et d'échange d'informations entre les organes et les agents publics de chaque système répressif sont actuellement renforcés. Enfin, le Conseil de l'Europe et le GRECO proposent aux États membres des orientations et des instruments en vue de garantir l'adoption d'une approche plus cohérente entre leurs mécanismes en matière administrative, pénale et civile, et d'inscrire ainsi les normes d'intégrité publique et de prévention de la corruption dans l'ensemble du secteur public.

L'intégrité des institutions de santé publique à l'épreuve de la pandémie de covid-19

■ La pandémie de covid-19 a créé des défis à grande échelle en matière d'intégrité pour les institutions de santé publique dans les États membres du Conseil de l'Europe, mettant les établissements, le personnel et les équipements médicaux sous tension. La nécessité de mobiliser instantanément toutes les ressources disponibles en matière de soins de santé a révélé des vulnérabilités latentes en matière d'intégrité dans les établissements de santé publique. Dans ce contexte, les contrôles obligatoires et autres « garde-fous » ont bien souvent été contournés, entraînant une nette augmentation des risques de corruption.

■ Ces risques ont notamment concerné la passation de marchés publics pour des médicaments et équipements médicaux et l'ingérence dans la recherche et le développement relatifs à de nouveaux produits. Les cas de corruption au sein des services médicaux, de trafic d'influence, de fraude liée à la covid-19, de conflits d'intérêts et de lobbying, de traitement préférentiel dans la prestation de services de santé et de favoritisme dans la gestion du personnel de santé se sont multipliés⁵⁸. L'ensemble de ces actes a nui au principe de l'égalité d'accès aux soins médicaux, en particulier pour les personnes les plus vulnérables, sapant la confiance du public dans les établissements de santé publique.

55. Rapport du cinquième cycle d'évaluation du GRECO sur la République slovaque.

56. Rapport du cinquième cycle d'évaluation du GRECO sur la Finlande.

57. Rapport du cinquième cycle d'évaluation du GRECO sur le Luxembourg.

58. Groupe d'États contre la corruption (GRECO), Conseil de l'Europe, « Risques de corruption et références juridiques utiles dans le contexte du covid-19 », GRECO(2020)4, Strasbourg, 15 avril 2020.

■ Le contexte de la pandémie a facilité la circulation de médicaments, d'équipements de protection et de prévention, et de tests de détection rapide contrefaits. Les pénuries dans les systèmes de santé publique ont déjà été à l'origine de décès et ont permis à des réseaux criminels de capitaliser sur ces faiblesses⁵⁹.

■ Les autorités sanitaires se sont attaquées à la crise à différents niveaux. Elles ont traité le besoin immédiat de répondre d'urgence à la demande de produits médicaux conformes aux normes de qualité, de sécurité et d'efficacité des médicaments, des dispositifs médicaux et des produits et équipements de soins santé. Elles ont également soutenu l'élaboration de nouveaux vaccins, méthodes de diagnostic et médicaments et l'autorisation de ces produits, en raccourcissant les délais lorsque c'était possible.

■ Pour aider les États membres à renforcer la capacité des établissements de santé publique à faire face aux multiples défis en matière d'intégrité et aux risques de corruption, le Conseil de l'Europe s'est appuyé sur ses instruments fondamentaux, à savoir ses orientations politiques, ses normes et traités internationaux et ses dispositifs de coopération spécifiques.

■ Le GRECO a publié des lignes directrices intitulées « Risques de corruption et références juridiques utiles dans le contexte du covid-19⁶⁰ », qui s'adressent à ses 50 États membres et visent à prévenir la corruption dans les établissements de santé publique, mais aussi dans des contextes plus généraux. Dans ce document, il met l'accent sur le fait que les États membres devraient renforcer les mesures visant à lutter contre les comportements contraires à l'éthique. Soulignant la pertinence des instruments juridiques anticorruption du Conseil de l'Europe⁶¹ et de ses propres recommandations concernant bon nombre des défis spécifiques auxquels sont confrontés les établissements de santé dans les États membres, le GRECO encourage fortement une rationalisation des trois pierres angulaires de l'intégrité et de la lutte contre la corruption, à savoir la transparence, la surveillance et l'obligation de rendre des comptes, dans toutes les initiatives mises en œuvre dans le cadre de la pandémie.

■ En outre, le Comité des Parties de la Convention du Conseil de l'Europe sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique (STCE n° 211, Convention MÉDICRIME) a publié un avis sur l'application de la convention dans le contexte de la pandémie de covid-19⁶².

■ La Convention MÉDICRIME, rédigée en partie en ayant à l'esprit des pandémies de santé publique telles que celle que nous connaissons actuellement, est un traité international novateur centré sur le crime pharmaceutique et les risques qu'il pose en matière de santé publique. Cette convention a permis de définir clairement la notion de contrefaçon de produits médicaux et les infractions qui y sont associées. Tous les actes liés à la contrefaçon (fabrication, stockage, trafic, mise en vente, etc.) sont désormais érigés en infraction pénale et passibles de sanctions, et ne peuvent plus être traités comme de simples violations des droits de propriété intellectuelle. Les personnes subissant des effets secondaires indésirables à la suite de l'utilisation d'un produit médical contrefait, ou d'un produit médical manipulé lors d'une infraction similaire, peuvent désormais être reconnues en tant que victimes.

■ Gardant à l'esprit qu'il est fondamental d'empêcher que les produits médicaux essentiels soient détournés sans autorisation des systèmes de santé et des circuits d'approvisionnement pour éviter que des criminels exploitent les pénuries et réalisent des bénéfices aux dépens des victimes de la covid-19, dans cet avis, le comité exhorte tous les pays à rassembler toutes leurs ressources afin de faire face à la situation sanitaire actuelle et à ses évolutions et de protéger la santé publique⁶³.

■ Le comité a lui-même immédiatement répondu à cet appel en renforçant la coopération et les échanges d'informations nécessaires aux fins de la lutte contre les produits médicamenteux falsifiés avec les organes coordonnés par la Direction européenne de la qualité du médicament et soins de santé (EDQM), à savoir le Réseau européen des laboratoires officiels de contrôle des médicaments et le Comité d'experts sur la réduction des risques de santé publique liés à la falsification de produits médicaux et aux infractions similaires.

59. Comité des Parties de la Convention MÉDICRIME, « Avis sur l'application de la Convention dans le contexte du covid-19 », Strasbourg, 8 avril 2020.

60. Groupe d'États contre la corruption (GRECO), Conseil de l'Europe, « Risques de corruption et références juridiques utiles dans le contexte du covid-19 », GRECO(2020)4, Strasbourg, 15 avril 2020.

61. Les Lignes directrices sur l'éthique publique, les Vingt Principes directeurs pour la lutte contre la corruption et la [Convention pénale sur la corruption](#) (STE n° 173) du Conseil de l'Europe.

62. Comité des Parties de la Convention MÉDICRIME, « Avis sur l'application de la Convention dans le contexte du covid-19 », Strasbourg, 8 avril 2020.

63. *Ibid.*

PART II

ENVIRONNEMENT
DÉMOCRATIQUE



CHAPITRE 6

DIGNITÉ HUMAINE

INTRODUCTION

En proclamant que « tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits », la Déclaration universelle des droits de l'homme affirme que la dignité humaine est le fondement des droits de l'homme et des libertés fondamentales que les États membres du Conseil de l'Europe s'engagent à respecter au titre de la Convention européenne des droits de l'homme. C'est pourquoi le Conseil de l'Europe porte une attention particulière aux atteintes à la dignité humaine en luttant contre la traite des êtres humains, la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, les abus et l'exploitation des enfants, le non-respect des droits sociaux fondamentaux ou encore la torture et les traitements inhumains ou dégradants en détention.

■ Les conclusions des organes de suivi, les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et d'autres rapports montrent que des progrès parfois considérables ont été accomplis sur bon nombre de ces sujets. Cela dit, la pandémie de covid-19 teste aujourd'hui les limites des modèles européens et met à rude épreuve leur capacité à protéger les droits fondamentaux et la dignité de tous. Elle a des effets catastrophiques sur les individus et les sociétés, contraignant les gouvernements à faire des choix politiques difficiles et posant de nouveaux défis pour les années à venir. Le système de soins, la sécurité et la santé au travail, les revenus et le secteur du logement sont également soumis à une pression particulièrement forte.

■ Certaines formes de traite des êtres humains, notamment à des fins d'exploitation par le travail, sont en hausse et doivent faire l'objet d'une attention spéciale. Le Cadre stratégique du Conseil de l'Europe considère la mise en œuvre pleine et entière 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 (STCE n° 210, ci-après « Convention d'Istanbul ») comme un enjeu majeur pour la protection des droits des femmes. Le rejet des principes et objectifs de cette convention sur la base d'idées fausses et d'arguments erronés l'empêche de révéler tout son potentiel. Cela dit, même là où ces principes et objectifs ne sont pas remis en cause, il reste encore beaucoup à faire pour prévenir la traite, protéger les victimes, sanctionner les auteurs et remédier aux vulnérabilités qui se sont aggravées du fait de la pandémie de covid-19.

■ Plus généralement, les arguments erronés risquent également de freiner les avancées dans le domaine des droits des femmes. Le sexisme et les stéréotypes sexistes, la protection des femmes exposées à la discrimination multiple et à la discrimination croisée ainsi que la participation égale et effective des femmes à la vie publique et politique nécessitent toute notre attention.

■ S'agissant des droits fondamentaux et de la dignité des enfants, 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. Du fait de l'accès limité des enfants à la justice et des difficultés qu'ils ont à faire entendre leur voix, leurs besoins et leurs droits sont souvent négligés. On note aussi une sous-évaluation des actes de violence à l'égard des enfants ainsi que des abus sexuels et de l'exploitation dont ils sont victimes. L'augmentation constante de l'exploitation sexuelle des enfants en ligne et l'impunité de ce type de crimes sont intolérables.

■ Le problème de la surpopulation carcérale observé dans de nombreux États membres s'aggrave encore lorsque les détenus restent enfermés dans leurs cellules 23 heures par jour, sans se voir proposer la moindre activité. La pandémie de covid-19 ajoute aux conditions de détention déjà difficiles des risques graves pour la santé des personnes placées en prison ou dans d'autres lieux de détention.

■ La lutte contre la traite des êtres humains doit demeurer une priorité pour les États membres. Bien que l'accès des victimes à la justice et à un recours effectif occupe une place importante dans le travail de suivi de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197), une attention particulière devra également être portée au renforcement des mesures contre la traite aux fins d'exploitation par le travail, conformément à la Feuille de route de la Secrétaire Générale et au Cadre stratégique quadriennal du Conseil de l'Europe, notamment par l'adoption et la mise en œuvre de nouveaux instruments juridiques.

■ De la même manière, les États membres doivent continuer à faire de la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes une priorité politique en veillant à ce qu'elle soit dotée de ressources adéquates et de

mécanismes efficaces. L'accent devra être mis sur la lutte contre le sexisme et les stéréotypes sexistes, tant pour protéger les femmes exposées à la discrimination croisée comme les femmes migrantes que pour assurer une participation égale et effective des femmes à la vie publique et politique. La mise en œuvre pleine et entière de la Convention d'Istanbul reste un défi majeur : pour le relever, il faudra notamment diffuser des informations sur son impact positif, encourager sa ratification et lutter contre la désinformation dont elle fait l'objet.

■ La Stratégie 2022-2027 du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant s'appuiera sur les résultats des précédentes stratégies et tiendra compte des nouvelles problématiques soulevées par la pandémie de covid-19. Étant donné la probabilité élevée que les enfants soient touchés de manière disproportionnée par une montée de la pauvreté, de l'exclusion sociale, de la discrimination et de la violence, l'accent sera mis sur le renforcement des systèmes de protection de l'enfance et des services sociaux adaptés aux enfants. Des outils de mise en œuvre seront élaborés pour aider les États à faire respecter les droits de l'enfant dans l'environnement numérique et à assurer une participation des enfants qui soit constructive, sans danger et conforme à l'éthique, en prévoyant des mesures spécifiques pour les enfants qui se trouvent dans des situations de vulnérabilité particulière.

■ La Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201, Convention de Lanzarote) 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. Pour répondre aux attentes croissantes des gouvernements et de la société civile dans ce domaine, le Comité de Lanzarote devra être renforcé. Il faudra revoir ses méthodes de travail et développer encore sa capacité à traiter les problèmes avec rapidité et efficacité, à donner des orientations et à accroître son rayonnement.

■ Des mesures devront être prises pour permettre au Conseil de l'Europe d'engager le dialogue avec les États membres sur le respect des droits sociaux et économiques, notamment sur le rôle et la place de la Charte sociale européenne, et sur ses relations avec l'Union européenne. Le Conseil de l'Europe devra terminer le processus de révision du système de la Charte pour améliorer son efficacité et ses procédures de suivi, son impact au niveau national, sa communication et les effets de son action, et relancer la coopération dans le domaine de la santé publique et de la cohésion sociale.

■ Toutes les autorités compétentes au sein des États membres doivent prendre des mesures résolues pour prévenir la torture et les autres formes de mauvais traitement de personnes détenues par les agents de la force publique et le personnel pénitentiaire, ainsi que pour assurer des conditions de détention humaines dans les prisons. Une action concertée est nécessaire, notamment de la part du ministère public et des autorités judiciaires, pour lutter contre la surpopulation carcérale en recourant davantage aux mesures non privatives de liberté pour les personnes condamnées et faire en sorte que les personnes placées en détention provisoire disposent d'un espace de vie suffisant conformément aux recommandations applicables du Comité des Ministres¹. Les détenus doivent avoir la possibilité de maintenir un contact avec le monde extérieur, par le biais de visites et d'appels téléphoniques ou appels via internet. Des mesures supplémentaires doivent être prises pour prévenir la propagation de la covid-19 dans les prisons et les autres lieux de détention, en fournissant des équipements de protection adéquats en quantité suffisante, en assurant l'accès aux tests des détenus et du personnel et en prodiguant aux détenus des soins de santé qui respectent le principe de l'équivalence des soins.

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.
- ▶ Des documents directifs nationaux complets (stratégies et/ou plans d'action) sont 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.

1. Voir en particulier la Recommandation n° R (99) 22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, la Recommandation Rec(2000)22 concernant l'amélioration de la mise en œuvre des règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté, la Recommandation Rec(2003)22 concernant la libération conditionnelle, la Recommandation Rec(2006)13 concernant la détention provisoire et la Recommandation CM/Rec(2010)1 sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation.

Constatations

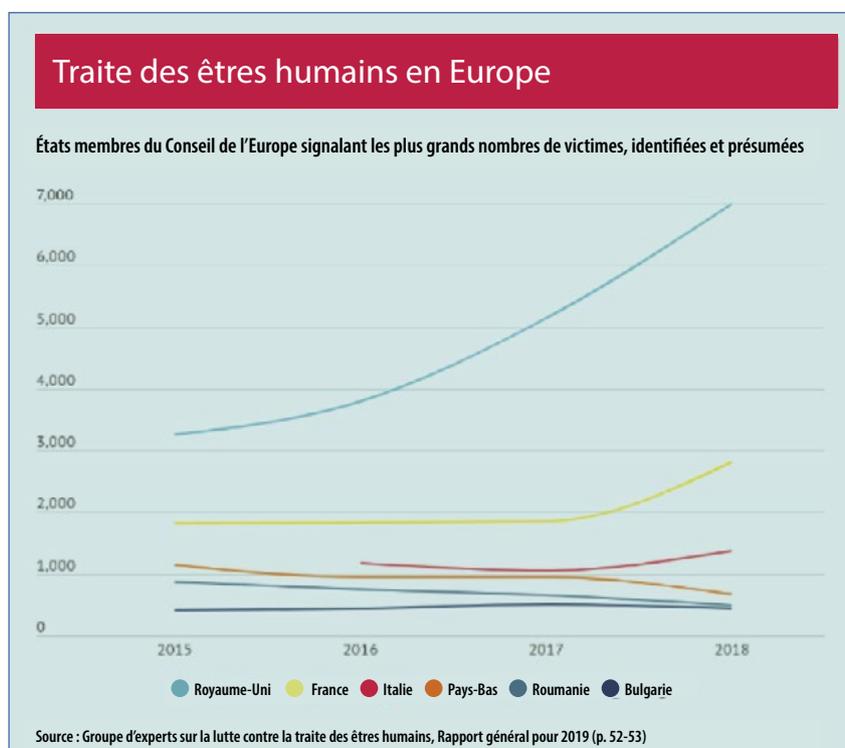
■ La lutte contre la traite des êtres humains reste une priorité du Conseil de l'Europe, car elle touche à d'autres questions dont s'occupe l'Organisation, et en particulier la violence à l'égard des femmes et des enfants, les droits sociaux, les migrations et le crime organisé.

■ Les mesures de confinement et restrictions de déplacement liées à la covid-19 contribuent à une recrudescence de certaines formes d'exploitation. Par ailleurs, elles détournent une partie des ressources des services répressifs et ont entraîné une baisse de la détection des cas de traite. L'accès retardé à la justice, et notamment le report des audiences, a perturbé le déroulement des procédures devant les juridictions pénales, civiles et administratives.

■ La Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains s'applique dans l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe (à l'exception de la Fédération de Russie) ainsi qu'au Bélarus. La Tunisie et, plus récemment, Israël ont demandé et obtenu d'être invités à y adhérer.

■ À la fin de l'année 2019, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), qui suit la mise en œuvre de la convention, a fait le point de la situation à l'issue de son deuxième cycle d'évaluation. Tous les États parties à la convention ont érigé la traite des êtres humains en infraction pénale. Au cours de la période entre la première et la deuxième évaluation du GRETA, vingt-six d'entre eux ont modifié les dispositions de leur Code pénal relatives à la traite des êtres humains en tenant compte des propositions du GRETA. Cela dit, dans treize pays², la définition nationale de la traite des êtres humains n'était toujours pas pleinement conforme à celle donnée à l'article 4 de la convention.

■ Les données fournies au GRETA par les autorités nationales font apparaître une tendance à l'augmentation du nombre de victimes (présumées et formellement identifiées) de la traite, qui est passé de 10 620 en 2015 à 15 042 en 2018, soit une hausse de 44 %³. Les méthodes employées pour comptabiliser les victimes diffèrent considérablement d'un pays à l'autre et il manque des données ventilées dans certains pays. Faute d'une identification systématique, de nombreuses victimes de la traite ne sont pas détectées. Pour être efficace, l'action nationale contre la traite doit être globale et multisectorielle, et s'appuyer sur des compétences pluridisciplinaires. À la fin du deuxième cycle d'évaluation du GRETA, huit des quarante-deux pays examinés n'avaient pas de plan d'action national contre la traite des êtres humains⁴. Le GRETA a demandé aux autorités nationales de faire en sorte que la lutte contre la traite au niveau national soit globale et prenne en considération toutes les victimes de la traite aux fins de toutes les formes d'exploitation, ainsi que la dimension de genre de la traite et la vulnérabilité particulière des enfants.



2. Andorre, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Danemark, France, Géorgie, Hongrie, Islande, Liechtenstein, Malte, Monaco, Norvège et Slovaquie. Source : 9^e rapport général sur les activités du GRETA, mars 2020.

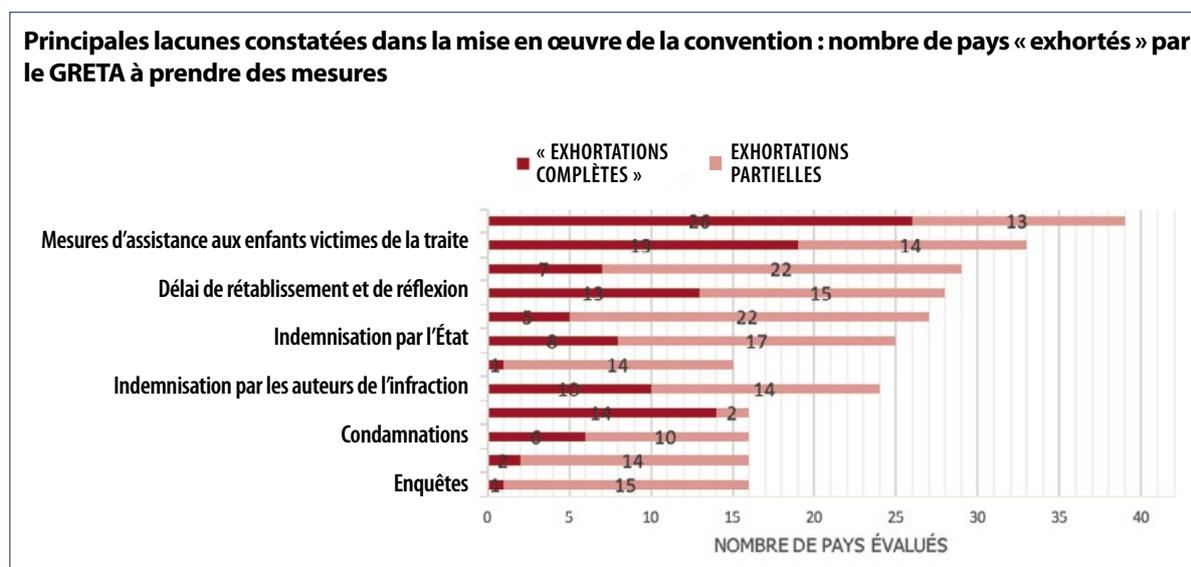
3. *Ibid.*, paragraphe 81.

4. Andorre, Finlande, Allemagne, Islande, Liechtenstein, Monaco, Pays-Bas et Saint-Marin. Source : 9^e rapport général sur les activités du GRETA, mars 2020.

Les rapports du GRETA donnent des exemples de politiques et de mesures législatives et pratiques adoptées pour renforcer la mise en œuvre de la convention. À Chypre, des modifications ont été apportées à la législation contre la traite en 2019 pour alourdir considérablement les sanctions applicables à la traite et ériger en infraction pénale le recours aux services sexuels de victimes de la traite⁵. En Autriche, après l'élaboration de lignes directrices précisant le rôle des États fédéraux dans la lutte contre la traite des êtres humains, des coordinateurs régionaux ont été nommés au Tyrol et au Vorarlberg⁶. En Lituanie, le financement public d'ONG spécialisées venant en aide aux victimes de la traite a été augmenté⁷. De nouveaux foyers d'hébergement spécialisés pour les victimes de la traite ont été ouverts en Bulgarie et au Portugal.

La protection des droits des victimes demeure problématique. Il subsiste dans la grande majorité des pays d'importantes lacunes sur le plan de l'identification et de l'assistance aux enfants victimes de la traite. Les risques de traite et d'exploitation des enfants et des jeunes restent une source de préoccupation car, dans de nombreux pays, les systèmes de protection de l'enfance ne permettent pas d'assurer une réponse rapide à leurs besoins et à leurs droits, notamment lorsqu'il s'agit d'enfants migrants et demandeurs d'asile. La vulnérabilité des enfants victimes de la traite est également soulignée dans la récente note d'orientation du GRETA sur le droit des victimes de la traite, et des personnes risquant d'être victimes de la traite, à une protection internationale⁸.

Les autres lacunes constatées par le GRETA concernent l'application du délai de rétablissement et de réflexion, l'accès à l'indemnisation et à l'assistance juridique et le respect de la disposition de non-sanction. On observe toutefois quelques améliorations dans la mise en œuvre de ces dispositions par rapport au premier cycle d'évaluation, où la proportion de pays dans lesquels le GRETA avait constaté des lacunes était plus élevée.



Source : 9^e rapport général sur les activités du GRETA (mars 2020), page 71.

Les sanctions à l'égard des trafiquants restent insatisfaisantes. Le nombre de poursuites et de condamnations pour infractions de traite demeure faible dans de nombreux pays et les sanctions imposées ne sont pas toujours suffisamment dissuasives. En outre, la confiscation des avoirs des trafiquants reste beaucoup trop rare. Le GRETA a souligné que la non-condamnation des trafiquants et l'absence de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives compromettent les efforts déployés pour lutter contre la traite et garantir l'accès des victimes à la justice.

Le troisième cycle d'évaluation de la convention par le GRETA met l'accent sur l'accès des victimes de la traite à la justice et à des recours effectifs. Les six premiers rapports par pays publiés dans le cadre de ce cycle⁹ font apparaître la nécessité de renforcer considérablement l'accès des victimes à une réparation et la réponse pénale à la traite des êtres humains. Ce constat fait écho aux conclusions de la Cour européenne

5. Rapport du troisième cycle d'évaluation du GRETA sur Chypre, 2020, paragraphe 15.

6. Rapport du troisième cycle d'évaluation du GRETA sur l'Autriche, 2020, paragraphe 21.

7. Rapport du troisième cycle d'évaluation du GRETA sur la Lituanie, 2019, paragraphe 103.

8. Publiée en juin 2020, disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/guidance-note-on-the-entitlement-of-victims-of-trafficking-and-persons/16809ebf44>.

9. Albanie, Autriche, Croatie, Chypre, République de Moldova et République slovaque.

des droits de l'homme dans l'arrêt *S.M. c. Croatie*¹⁰ où la Grande Chambre de la Cour a conclu à une violation de l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme dans une affaire de traite interne (au sein du pays) à des fins d'exploitation sexuelle, ayant relevé d'importantes lacunes dans la réponse procédurale apportée par les autorités¹¹.

■ Un renforcement des capacités, notamment par le biais de la plateforme d'apprentissage en ligne HELP du Conseil de l'Europe, peut contribuer à des améliorations dans ce domaine. Plus généralement, le Conseil de l'Europe soutient les États membres dans leurs efforts visant à ratifier la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains et à mettre en œuvre les recommandations du GRETA : des projets ciblés sont en cours en Bosnie-Herzégovine, en Macédoine du Nord, en Serbie et en Turquie, ainsi qu'au Kosovo¹², en Tunisie et au Maroc.

■ La traite pratiquée aux fins d'exploitation par le travail a pris de l'ampleur jusqu'à devenir la première forme d'exploitation dans certains États. Elle s'observe dans l'économie formelle et informelle, et touche aussi bien les hommes que les femmes et les enfants. La combattre peut se révéler difficile, notamment en raison de ses liens avec d'autres activités illégales, d'un relatif manque de connaissance de ses spécificités au sein des institutions et de la nécessité d'une action coordonnée entre les États, la société civile, les syndicats et le secteur privé. À la suite de la décision adoptée par le Comité des Ministres à sa 129^e session à Helsinki¹³ et conformément à la Feuille de route de la Secrétaire Générale pour renforcer l'action contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail¹⁴ présentée en novembre 2019, le GRETA a préparé un recueil de bonnes pratiques¹⁵ et une note d'orientation¹⁶ sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail. Il ressort de ces documents qu'une recommandation du Comité des Ministres pourrait compléter utilement le cadre juridique international applicable et apporter un plus dans ce domaine.

■ La lutte contre la traite des êtres humains nécessite une approche globale ainsi que des solutions novatrices et l'engagement de multiples parties prenantes. Une attention particulière doit être portée à l'impact des technologies de l'information et de la communication sur la traite et aux possibilités que peuvent offrir sur le plan de sa mise en œuvre les partenariats avec les entreprises d'Internet et de télécommunications, et plus généralement avec le secteur privé, notamment dans le cadre de la plateforme de partenariat du Conseil de l'Europe. Une étude du GRETA sur la traite des êtres humains en ligne et facilitée par les technologies, en cours de préparation, proposera des pistes pour apporter des orientations supplémentaires sur cette question.

PROMOUVOIR ET PROTÉGER LES DROITS DES FEMMES

Critères de mesure

- ▶ 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 n° 210, Convention d'Istanbul) est ratifiée.
- ▶ Des politiques globales et coordonnées sont 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 sont 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 sont 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 rapidement ouvertes.
- ▶ Les organismes et administrations chargés de l'égalité entre les femmes et les hommes sont dotés des pouvoirs, des compétences et des ressources nécessaires pour mettre en œuvre des politiques d'égalité entre les femmes et les hommes, suivre et évaluer les progrès réalisés et coordonner et soutenir les

10. 60561/14, 25 juin 2020.

11. Le GRETA a présenté une communication écrite à la Cour dans cette affaire, conformément à l'article 44, paragraphe 4, du Règlement de la Cour.

12. Toute référence au Kosovo, que ce soit le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

13. Décision CM/Del/Dec(2019)129/2 (17 mai 2019). Disponible à l'adresse : https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objctid=09000016809477f1.

14. Voir : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168098e630>.

15. Disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/mpendium-of-good-practices-in-addressing-trafficking-in-human-beings-f/16809f9bef>.

16. Disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/guidance-note-on-preventing-and-combating-trafficking-in-human-beings-/1680a1060c>.

activités d'autres administrations et des organisations de la société civile visant l'intégration des questions d'égalité entre les femmes et les hommes dans les différentes politiques.

- ▶ Des mesures ciblées sont prises pour atténuer les effets de la pandémie de covid-19 sur l'égalité entre les femmes et les hommes et sur la violence faite aux femmes.
- ▶ Des mesures sont prises pour prévenir et combattre le sexisme et ses manifestations dans la sphère publique et la sphère 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.

Constatations

■ La covid-19 a entraîné une régression de l'égalité entre les femmes et les hommes, faisant planer la menace d'un recul des droits fondamentaux des femmes et des filles¹⁷ et mettant particulièrement en relief les difficultés d'accès à une aide et à une protection auxquelles se heurtent de nombreuses femmes et le risque élevé qu'elles encourent d'être exposées à la violence domestique, au viol et à d'autres formes de violence, y compris dans l'environnement numérique¹⁸.

■ Dans ce contexte, les mécanismes institutionnels pour l'égalité entre les femmes et les hommes jouent un rôle important dans l'adoption de mesures visant à atténuer l'impact social et économique de la crise sur les femmes, compte tenu de leur surreprésentation dans les secteurs qui assurent des services essentiels, mais également du surcroît de travail auquel elles ont dû faire face dans le domaine du soin et de leur exposition accrue à différentes formes de violence. S'ajoutent à cela la baisse des capacités des structures publiques chargées de l'égalité entre les femmes et les hommes et le ralentissement des efforts d'intégration de l'égalité entre les femmes et les hommes dans toutes les politiques¹⁹. L'affaiblissement des mécanismes pour l'égalité entre les femmes et les hommes limite l'application des outils qui permettent de réaliser pleinement cette égalité.

■ Les comportements sexistes et les stéréotypes de genre continuent d'entraver la réalisation d'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](#), suivie de la campagne de promotion « [Sexisme : Vois-le. Dis-le. Stoppons-le](#) », a mis à la disposition des États membres un ensemble concret d'outils qui ont porté leurs fruits et ont notamment conduit à l'adoption de nouvelles lois. Les décisions du Comité européen des Droits sociaux (CEDS) sur le respect par les États du droit à l'égalité de rémunération et du droit à l'égalité des chances sur le lieu de travail²⁰ exposent les inégalités que les femmes continuent de subir sur le marché du travail, les reconnaissant comme des violations des droits de l'homme.

■ Malgré ces lacunes persistantes, 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 de genre restent élevés²¹. La covid-19 peut avoir entraîné des changements dans les priorités à court terme, compte tenu de la nécessité de se focaliser

17. Rapport du séminaire du Conseil de l'Europe « Faire progresser l'égalité entre les femmes et les hommes : le rôle et la situation des mécanismes institutionnels pour l'égalité dans le cadre du covid-19 » (21 octobre 2020). [Page d'information du Conseil de l'Europe : « Les droits des femmes et l'épidémie de covid-19 »](#) (répertoriant les initiatives, pratiques, déclarations et lignes directrices adoptées par les États membres du Conseil de l'Europe, les institutions du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales et ONG). Commissaire aux droits de l'homme, Dunja Mijatović, Covid-19 : Garantir l'accès des femmes à la santé et aux droits sexuels et reproductifs, 7 mai 2020.

18. Voir les déclarations publiées par la Secrétaire Générale les 30 mars et 24 novembre 2020, la déclaration de la présidente du GREVIO Marceline Naudi : « Pour beaucoup de femmes et d'enfants, le foyer n'est pas un lieu sûr » sur la nécessité de faire respecter les normes de la Convention d'Istanbul en période de pandémie (24 mars 2020) ainsi que la déclaration du Comité des Parties : « Les normes de la Convention d'Istanbul s'appliquent en tout temps » du 20 avril 2020.

19. "Beijing +25: the fifth review of the implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States", Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (mars 2020).

20. Requête n° 124/2016 *Groupe européen des femmes diplômées des universités (UWE) c. Belgique*, n° 125/2016 *Groupe européen des femmes diplômées des universités (UWE) c. Bulgarie*, n° 126/2016 *Groupe européen des femmes diplômées des universités (UWE) c. Croatie*, n° 127/2016 *Groupe européen des femmes diplômées des universités (UWE) c. Chypre*, n° 128/2016 *Groupe européen des femmes diplômées des universités (UWE) c. République tchèque*, n° 129/2016 *Groupe européen des femmes diplômées des universités (UWE) c. Finlande*, n° 130/2016 *Groupe européen des femmes diplômées des universités (UWE) c. France*, n° 131/2016 *Groupe européen des femmes diplômées des universités (UWE) c. Grèce*, n° 132/2016 *Groupe européen des femmes diplômées des universités (UWE) c. Irlande*, n° 133/2016 *Groupe européen des femmes diplômées des universités (UWE) c. Italie*, n° 134/2016 *Groupe européen des femmes diplômées des universités (UWE) c. Pays-Bas*, n° 135/2016 *Groupe européen des femmes diplômées des universités (UWE) c. Norvège*, n° 136/2016 *Groupe européen des femmes diplômées des universités (UWE) c. Portugal*, n° 137/2016 *Groupe européen des femmes diplômées des universités (UWE) c. Slovénie*, n° 138/2016 *Groupe européen des femmes diplômées des universités (UWE) c. Suède*.

21. Rapport annuel 2019 sur la mise en œuvre de la Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023.

sur la gestion de la crise sanitaire, mais elle est aussi l'occasion de bâtir des sociétés plus égalitaires, inclusives et résilientes. Les réponses à la crise, les mesures post-crise et les plans de relance devront prendre en compte les avis et les besoins des femmes, cet aspect étant essentiel pour concrétiser l'égalité entre les femmes et les hommes.

■ La Convention d'Istanbul revêt une importance encore plus grande dans ce contexte. Le suivi de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul mené par le Groupe d'experts sur la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) et le Comité des Parties montre que la convention a conduit à l'introduction de normes législatives et politiques plus élevées au niveau national dans plusieurs pays. De nombreux pays ont apporté d'importantes modifications à la législation pénale pour la rendre conforme aux dispositions de la Convention d'Istanbul, et notamment pour garantir que les auteurs auront à répondre de leurs actes²². Une exception notable concerne le changement de paradigme nécessaire en matière d'infractions à caractère sexuel, l'élément central devant être l'expression d'un consentement à l'acte sexuel et non plus la notion d'usage de la force ou de recours à des menaces. Les progrès dans ce domaine sont plus lents : les exemples de définition du délit de viol selon une approche fondée sur le consentement sont peu nombreux, mais des réformes législatives sont en cours²³.

■ Des organes nationaux de coordination chargés d'assurer la mise en œuvre des politiques sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes conformément à la Convention d'Istanbul ont été créés ; on en compte aujourd'hui vingt-quatre²⁴. Ces organes gagnent en robustesse à mesure que leurs mandats, leurs structures et leurs ressources se développent. Conjugués à des mécanismes fiables de collecte de données, ils permettent de suivre les progrès accomplis. Des efforts ont également été déployés pour proposer davantage de services d'aide spécialisés aux femmes victimes de violence, bien que ces derniers n'aient pas encore atteint leur plein potentiel du fait d'importantes restrictions budgétaires et d'une offre de services limitée, notamment pour les femmes et les filles exposées à une discrimination croisée ou demandant à bénéficier de services pour certaines formes de violence comme la violence sexuelle, le mariage forcé ou la violence en ligne, entre autres²⁵.

■ Les références aux dispositions de la Convention d'Istanbul et à l'activité de suivi du GREVIO dans de nombreux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme sur des affaires de violence domestique et de violence sexuelle dont *Buturugă c. Roumanie*, *Kurt c. Autriche*, *Volodina c. Russie*, *Levchuk c. Ukraine*, *Tërshana c. Albanie*, *Association Innocence en Danger et Association Enfance et Partage c. France*, *Z c. Bulgarie*, et *E.B. c. Roumanie* sont une autre illustration de l'impact positif de la convention et de sa pleine conformité avec le système européen de protection des droits de l'homme. En octobre 2020, dans le cadre de la surveillance de l'exécution de l'arrêt *Talpis c. Italie*, le Comité des Ministres a demandé aux autorités italiennes de fournir des précisions sur des points que le GREVIO avait également jugés problématiques dans son rapport d'évaluation de référence sur l'Italie²⁶ et a invité les autorités à s'inspirer de la Recommandation CM/Rec(2019)1 sur la prévention et la lutte contre le sexisme pour combattre les préjugés et les attitudes alimentant la violence et la discrimination fondées sur le genre.

■ Des projets de coopération bilatéraux et régionaux ciblés ont été mis en place avec certains États membres (Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Lettonie, République de Moldova, Fédération de Russie, Turquie et Ukraine)²⁷, ainsi qu'au Bélarus, au Kosovo* et dans la région du sud de la Méditerranée. Le Conseil de l'Europe continue de soutenir les autorités nationales qui en font la demande en mettant à leur disposition

22. Premier rapport général sur les activités du GREVIO publié en avril 2020, paragraphe 59, disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/focus-section/16809cf54b>.

23. Le GREVIO a salué dans ses rapports d'évaluation de référence la mise en conformité de la législation de la Suède, de la Belgique et de Malte avec la disposition de la convention demandant de fonder la définition du délit de viol sur la notion de consentement libre. Récemment, le Danemark a aussi modifié sa loi en ce sens. Dans d'autres États comme l'Autriche, le Monténégro et le Portugal, de nouvelles lois ont été adoptées pour ériger en infraction pénale les actes sexuels non consentis, mais les rapports correspondants du GREVIO notent que des mesures supplémentaires seraient nécessaires pour rendre cette législation pleinement conforme à la convention (voir le rapport d'évaluation de référence du GREVIO sur l'Autriche, paragraphe 140-2, p. 39 ; le Monténégro, paragraphes 179-180, p. 45 ; le Portugal, paragraphe 174, p. 49).

24. Liste consultable sur le site web de la Convention d'Istanbul : [Organes officiels de coordination \(coe.int\)](https://rm.coe.int/organes-officiels-de-coordination).

25. Premier rapport général sur les activités du GREVIO publié en avril 2020, paragraphe 50, disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/focus-section/16809cf54b>.

26. 41237/14, décision du Comité des Ministres adoptée à la 1383^e réunion CM-DH. Cela inclut la collecte de données statistiques sur l'application concrète des ordonnances de protection et sur la formation systématique des membres des forces de l'ordre et du corps judiciaire sur la violence à l'égard des femmes. Voir également les *observations écrites* présentées par la Commissaire aux droits de l'homme au Comité des Ministres le 20 juillet 2020 dans le cadre de la surveillance de l'exécution de l'arrêt *Bălșan c. Roumanie* (49645/09).

27. « Renforcement des capacités et projets de coopération : faire des normes européennes en matière de lutte contre la violence faite aux femmes une réalité (projets mis en œuvre en 2016-2019 : analyse et enseignements) », Conseil de l'Europe, mai 2019.

ses outils et son expertise pour les aider à se conformer aux normes d'égalité entre les femmes et les hommes et faciliter leur adhésion à la Convention d'Istanbul et la mise en œuvre de celle-ci. Les considérations relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes prennent une place croissante dans certains secteurs de l'action du Conseil de l'Europe et il en est de plus en plus tenu compte. L'Accord partiel élargi sur le sport (EPAS) a par exemple conduit le projet « ALL-IN » en 2019-2020 pour donner suite à la Recommandation de 2015 du Comité des Ministres sur l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le sport. Une collecte de données sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans le sport couvrant près de vingt pays et tous les sports olympiques a été réalisée sur la base d'indicateurs pour l'égalité. Elle a révélé de grandes disparités en ce qui concerne l'accès aux postes à responsabilité, l'entraînement, la participation, la violence fondée sur le genre et les médias/la communication. L'EPAS aide actuellement les États membres et les organisations partenaires à élaborer des stratégies en s'appuyant sur les évaluations *ALL IN*.

■ Malgré ces évolutions, qui montrent l'importance de la Convention d'Istanbul pour l'amélioration de la protection des femmes contre la violence, et plus généralement, les droits qu'elle défend continuent de subir des attaques. L'Irlande l'a ratifiée en mars 2019 mais aucun autre État membre du Conseil de l'Europe n'a suivi depuis²⁸. Dans la plupart des pays où des initiatives ont été prises en ce sens, elles se sont heurtées à une vive opposition de certaines forces politiques et d'une partie de l'opinion publique, motivée par des idées fausses ou des interprétations volontairement erronées quant aux potentielles implications de la convention sur le plan juridique et social²⁹. Dans ce contexte, la décision de l'Assemblée du Kosovo* de modifier sa Constitution pour assurer l'application directe de la convention mérite d'être saluée.

■ La décision de la Turquie de sortir de la Convention d'Istanbul, annoncée le 19 mars 2021 et notifiée à la Secrétaire Générale le 22 mars, est un coup dur pour l'action internationale visant à protéger les femmes et les filles contre la violence à laquelle elles sont exposées au quotidien dans nos sociétés, et compromet la protection des femmes en Turquie, en Europe et dans le monde³⁰. À l'été 2020, des représentants du Gouvernement polonais avaient également fait des déclarations dans lesquelles ils évoquaient la possibilité d'un retrait de leur pays de la Convention d'Istanbul.

■ Ces dernières années, le Conseil de l'Europe et ses États membres ont multiplié les initiatives pour démontrer le caractère infondé des préoccupations qui avaient pu être exprimées quant aux conséquences de la ratification de la Convention d'Istanbul, en particulier autour du terme de « genre ». La Commissaire aux droits de l'homme a également appelé les États membres à déconstruire les idées fausses à propos de la Convention d'Istanbul, ainsi qu'à la ratifier et à la mettre pleinement en œuvre³¹. Cela dit, des mesures supplémentaires s'imposent compte tenu de la situation, notamment pour éviter que ces réactions de rejet ne fassent tache d'huile. Dans les faits, la Convention d'Istanbul n'est pas la seule cible de ces attaques. Ces dernières années, d'autres initiatives ont été prises dans les États membres pour restreindre l'accès à la santé et aux droits en matière de sexualité et de procréation, y compris l'accès à un avortement sans risque et légal³², ainsi que pour mettre fin au financement d'ONG travaillant avec les victimes de violence et d'études et travaux de recherche portant sur les questions de genre.

28. Onze États membres ont signé la Convention d'Istanbul mais ne l'ont pas ratifiée : Arménie, Bulgarie, République tchèque, Hongrie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, République de Moldova, République slovaque, Ukraine et Royaume-Uni. L'Azerbaïdjan et la Fédération de Russie n'ont pas signé la convention.

29. Dans certains cas, les parlements nationaux ont adopté des positions officielles comme en Slovaquie, où le parlement a rejeté la convention, et en Hongrie où l'Assemblée nationale a adopté une déclaration politique sur l'importance de la protection des enfants et des femmes, appelant le Gouvernement hongrois à ne prendre aucune mesure supplémentaire en faveur de la ratification de la convention.

30. La Secrétaire Générale réagit à l'annonce par la Turquie de son retrait de la Convention d'Istanbul <https://www.coe.int/fr/web/portal/-/secretary-general-responds-to-turkey-s-announced-withdrawal-from-the-istanbul-convention>.

31. Voir par exemple l'avis de la Commission de Venise sur les implications constitutionnelles de la ratification de la Convention d'Istanbul par l'Arménie, adopté en octobre 2019, qui contient des précisions utiles sur la plupart des questions juridiques posées ; la brochure « Questions et réponses sur la Convention d'Istanbul », disponible en 31 langues, un ensemble d'infographies et une brochure sur les implications de la ratification de la convention, élaborées pour l'Ukraine, un guide de bonnes pratiques pour la ratification élaboré pour la République de Moldova et, enfin, le rapport de la Commissaire aux droits de l'homme sur sa visite en Bulgarie, publié le 31 mars 2020, paragraphes 53 à 58.

32. Voir par exemple les lettres de la Commissaire aux droits de l'homme du 26 novembre 2019 et du 10 septembre 2020 au Parlement slovaque, la déclaration du 22 juillet 2020 concernant la Pologne et les observations écrites présentées au Comité des Ministres dans le cadre de la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans trois affaires contre la Pologne, 11 février 2020.

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 la violence à l'égard des enfants et à y répondre sont mis en place, notamment pour protéger les enfants en ligne.
- ▶ La participation des enfants est intégrée de manière systémique et dans tous les contextes où les enfants sont concernés ; le droit de l'enfant d'être entendu est dûment respecté dans les procédures judiciaires.
- ▶ Les enfants migrants et réfugiés ont accès à la justice et leurs droits sont protégés.
- ▶ La Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201) est appliquée au niveau national et mise en avant au-delà de l'Europe.
- ▶ Des structures, mesures et processus sont mis en place pour prévenir les abus sexuels sur enfants dans le cercle de confiance et protéger les enfants contre de tels actes.
- ▶ Les enfants victimes de violence sexuelle bénéficient d'une assistance et d'un soutien adéquats qui s'inscrivent 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 cela ne soit pas toujours spécifié dans les textes, les enfants ont le droit de bénéficier de la pleine protection de tous les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme. La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant le confirme et renforce la protection des droits des enfants en introduisant le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et la notion de capacités évolutives de l'enfant. Cela dit, 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 fondamentaux. Cette situation ainsi que les normes sociales largement répandues qui légitiment la violence à l'égard des enfants et ne reconnaissent pas leur capacité d'agir en qualité de détenteurs de droits fondamentaux font des enfants la catégorie de personnes la plus durement touchée par toute crise sociale, économique ou de santé publique.

■ 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. Cela dit, les enfants se mobilisent de plus en plus pour défendre leurs droits et ont réussi à déclencher ou ont adhéré à d'importants mouvements sociaux, par exemple contre la violence, le changement climatique et la discrimination.

■ Le programme transversal du Conseil de l'Europe « Construire une Europe pour et avec les enfants » mobilise toutes les parties prenantes au sein de l'Organisation pour assurer l'adoption et la mise en œuvre de stratégies pluriannuelles visant à développer au maximum la capacité individuelle et collective des États à faire des droits de l'enfant une réalité en Europe. La création en 2020 du Comité directeur pour les droits de l'enfant témoigne de l'importance que les États membres attachent aux droits de l'enfant et illustre leur volonté de continuer à définir des normes et à suivre et soutenir leur mise en œuvre, qu'elles concernent la protection des enfants contre la violence, la défense et la protection de leurs droits dans l'environnement numérique, la garantie de l'égalité et la lutte contre la discrimination, le renforcement de la participation des enfants à la prise de décisions ou leur accès effectif à la justice, aux services et aux systèmes. Les nouvelles normes et nouveaux outils demandés par les États, le soutien par les pairs, le partage de bonnes pratiques et les échanges thématiques seront au cœur de la nouvelle Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant au-delà de 2022.

■ La prévalence de l'exploitation sexuelle et des abus sexuels sur enfants reste un sujet de préoccupation prioritaire, les pays étant tous touchés par des scandales d'abus, parfois avec des centaines de victimes, et des débats sur des questions importantes comme le consentement et les délais de prescription ayant cours dans bon nombre d'entre eux. L'augmentation constante de l'exploitation sexuelle des enfants en ligne et l'impunité des auteurs sont particulièrement choquantes. La Convention de Lanzarote sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels continue d'entraîner d'importantes améliorations au niveau national. Tout en prenant note des progrès réalisés, l'organe de suivi de la convention continue d'inviter instamment les pays à prendre des mesures supplémentaires pour lutter contre la violence sexuelle en ligne et prévenir toutes les formes d'abus sexuels et d'exploitation sexuelle.

■ L'évaluation à mi-parcours de la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2016-2021) menée en 2019 a permis de donner un aperçu des avancées enregistrées et des problèmes rencontrés dans les États membres. Jointes aux résultats d'un vaste processus de consultation, les informations obtenues constitueront les pierres angulaires de la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2022-2027).

■ La Stratégie 2022-2027 du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant s'appuiera sur les résultats des initiatives précédentes et tiendra compte des nouvelles problématiques soulevées par la pandémie de covid-19. Étant donné la probabilité élevée que les enfants soient touchés de manière disproportionnée par une montée de la pauvreté, de l'exclusion sociale, de la discrimination et de la violence, l'accent sera mis sur le renforcement des systèmes de protection de l'enfance et des services sociaux adaptés aux enfants. Des outils de mise en œuvre seront élaborés pour aider les États à faire respecter les droits de l'enfant dans l'environnement numérique et à assurer une participation des enfants qui soit constructive, sans danger et conforme à l'éthique, en prévoyant des mesures spécifiques pour les enfants qui se trouvent dans des situations de vulnérabilité particulière. Des efforts supplémentaires seront faits pour accroître l'accès des enfants à la justice civile, administrative et pénale.

■ La Convention de Lanzarote compte actuellement 48 États parties³³, soit l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe plus la Tunisie. Elle 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 et l'exploitation sexuelle des enfants en ligne figurent en tête des préoccupations politiques en Europe et dans le monde, et font partie des sujets les plus débattus dans les médias. Le Comité de Lanzarote s'est déjà penché sur ces questions. Pour répondre aux attentes croissantes des États et de la société civile dans ce domaine, il devra être renforcé. Il faudra revoir ses méthodes de travail et développer encore sa capacité à traiter les problèmes avec rapidité et efficacité, à donner des orientations et à accroître son rayonnement.

■ Au moins 26 États membres disposent actuellement de stratégies ou de plans d'action sur la protection des droits des enfants ou en ont mis en place ou prévu.

Violence à l'égard des enfants

■ La majorité 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 enfants³⁴. Cela dit, seul un plan d'action national sur cinq visant à lutter contre la violence à l'égard des enfants contient des objectifs précis assortis de cibles quantifiables et un sur trois seulement est pleinement financé³⁵.

■ Les principaux motifs d'appel aux permanences téléphoniques pour enfants en Europe en 2019 étaient les problèmes de santé mentale (36,3 %) et la violence (16,5 %)³⁶. Les taux de violence à l'égard des enfants sont trop élevés et on constate des différences considérables entre garçons et filles³⁷.

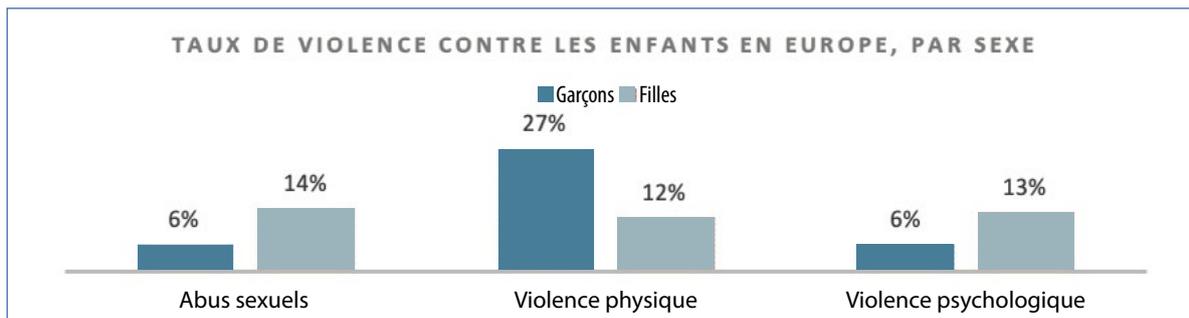
33. Situation au 1^{er} mars 2021.

34. Conseil de l'Europe (2019), *Une vie sans violence pour tous les enfants : Rapport sur les mesures prises par le Conseil de l'Europe et les États membres*. Basé sur les réponses de 38 États membres.

35. Bureau régional de l'OMS pour l'Europe (2018), *rapport de situation sur la prévention de la maltraitance des enfants en Europe*.

36. Conseil de l'Europe (2019), *Une vie sans violence pour tous les enfants : Rapport sur les mesures prises par le Conseil de l'Europe et les États membres*. Basé sur les réponses de 38 États membres.

37. OMS (2020) *Rapport de situation 2020 sur la prévention de la violence à l'encontre des enfants dans le monde*.



Données OMS (2020), *Rapport de situation 2020 sur la prévention de la violence à l'encontre des enfants dans le monde*.

Les progrès varient aussi selon le type de violence et l'environnement dans lequel elle se produit. Deux nouveaux États membres ont interdit les châtiments corporels dans tous les contextes depuis 2018 (France et Géorgie); ils sont désormais 34 à l'avoir fait. L'Écosse et le pays de Galles ont également interdit les châtiments corporels en 2019 et 2020. Les risques encourus par les enfants placés en institution et les enfants handicapés et leurs besoins spécifiques ont tendance à être relégués au second plan. Le GRETA a souligné par ailleurs que, dans de nombreux pays, les systèmes de protection de l'enfance font état d'un manque d'hébergements adaptés pour les enfants victimes de la traite³⁸.

Protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels

Quatre nouveaux États membres du Conseil de l'Europe ont ratifié la Convention de Lanzarote sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels³⁹ qui couvre désormais 47 pays. Le Conseil de l'Union européenne a invité l'Union européenne à adhérer à la Convention de Lanzarote⁴⁰. Des projets de coopération ont permis à l'Ukraine, à la République de Moldova et à la Slovénie de bénéficier d'un soutien sur mesure du Conseil de l'Europe pour renforcer leur législation et leurs pratiques en matière de protection des enfants contre la violence sexuelle.

Bien que la lutte contre l'impunité progresse, il manque des mesures de prévention. Le Comité de Lanzarote a relevé des lacunes en ce qui concerne l'obligation de sensibiliser les enfants et de leur fournir des informations sur les risques d'abus sexuels, mettant en évidence la nécessité de renforcer de manière générale l'éducation sexuelle et l'éducation à la vie relationnelle à l'école⁴¹. Le comité a également exhorté 13 des 26 pays examinés à étendre le contrôle obligatoire préalable au recrutement de l'ensemble des professionnels (du secteur privé ou public) amenés à être en contact régulier avec des enfants. Il a conclu que la plupart devaient encore proposer des programmes ou mesures d'intervention efficaces permettant d'aider à la fois les personnes qui craignent de commettre des infractions sexuelles contre des enfants et les personnes déjà condamnées pour des faits de cette nature.

La violence sexuelle en ligne contre les enfants est une source de vives préoccupations. Un Internaute sur trois dans le monde est un enfant. Les jeunes enfants sont particulièrement exposés au partage d'images en ligne, auquel ils sont parfois contraints par les personnes qui s'occupent d'eux. On a noté en 2020 une augmentation considérable de la quantité de matériel pédopornographique produit par des enfants qui se sont filmés sur leur webcam, piégés par des prédateurs en ligne. L'actuel cycle de suivi du Comité de Lanzarote se focalise sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels facilités par les technologies de l'information et de la communication (TIC). Des outils complémentaires sont élaborés dans le cadre du projet régional « Mettre un terme à l'exploitation et aux abus sexuels sur enfants en ligne en Europe » qui organise également des activités en mobilisant et en renforçant les capacités des gouvernants, du système policier et judiciaire, des universitaires, des enseignants, des parents et des personnes qui s'occupent d'enfants, ainsi que des enfants et des jeunes eux-mêmes.

Le travail de promotion par le Comité de Lanzarote d'une réponse à la violence sexuelle adaptée aux besoins des enfants et centrée sur la victime dans des « maisons pour enfants » (modèle des « Barnahus ») a amorcé un mouvement qui continue de se développer. Vingt-neuf États membres ont mis en place des maisons pour

38. Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains, 8^e (2018) et 9^e (2019) rapports généraux.

39. Arménie, Azerbaïdjan, Norvège et Royaume-Uni. On notera également que la Tunisie est devenue le premier État non européen à avoir adhéré à la Convention de Lanzarote.

40. Voir les *Conclusions du Conseil sur les priorités de l'UE pour sa coopération avec le Conseil de l'Europe 2020-2022*.

41. <https://rm.coe.int/2nd-implementation-report-protection-of-children-against-sexual-abuse-/16808d9c85>.

enfants⁴² assurant aux victimes de violence un accès rapide à la justice et à des services adaptés aux enfants, ont pris l'engagement d'en créer ou examinent actuellement la faisabilité d'un tel projet.

■ L'attention portée à la violence sexuelle à l'égard des enfants augmente d'année en année grâce aux activités menées à l'occasion de la Journée européenne pour la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels⁴³ et à des opérations telles que la campagne « Donnons de la voix » lancée par l'EPAS pour prévenir les abus sexuels sur enfants dans le sport, qui mobilise les pouvoirs publics et le mouvement sportif dans plus de vingt pays.

Participation des enfants

■ De plus en plus d'enfants jouissent aujourd'hui de leur droit de participation, bien qu'il y ait encore des obstacles à une participation effective et sans risque. Trente-quatre États membres ont modifié leur législation et leurs politiques pour mettre en œuvre le droit de participation des enfants, l'Irlande ayant été le premier État membre à adopter une stratégie spécifique en la matière. En application des [Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur la mise en œuvre de la participation des enfants dans le 2^e cycle de suivi thématique de la Convention de Lanzarote sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels facilités par les technologies de l'information et de la communication \(TIC\)](#), 306 enfants de 10 pays ont pu donner leur avis sur la question. En 2020, l'Andorre a lancé une consultation nationale auprès de tous les jeunes âgés de 6 à 18 ans pour l'élaboration de son plan d'action national destiné aux enfants et aux adolescents.

Une justice adaptée aux enfants

■ Vingt-huit États membres disent avoir modifié leur législation et leurs politiques pour mettre en œuvre les lignes directrices du Comité des Ministres sur une justice adaptée aux enfants. Lors de l'évaluation à mi-parcours de la stratégie en 2019, 13 États membres ont indiqué prendre des mesures pour réduire le nombre d'enfants privés de liberté, tandis que 4 ont déclaré avoir pris des mesures pour améliorer les conditions de privation de liberté des enfants. Dans certains États membres, l'âge minimal de responsabilité pénale reste trop bas. En Irlande, en Suisse et dans certaines régions du Royaume-Uni⁴⁴, les enfants peuvent être tenus responsables d'infractions pénales dès l'âge de 10 ans. La Commissaire aux droits de l'homme a soutenu la position de l'Organisation des Nations Unies selon laquelle l'âge minimal de responsabilité pénale devrait être de 14 ans⁴⁵.

■ Le CPT a observé⁴⁶ que, dans certains États membres, les mineurs interpellés car soupçonnés d'avoir commis des infractions pénales ou autres pouvaient être exposés à un risque plus élevé de mauvais traitements que les adultes en raison de leurs vulnérabilités particulières, et a invité certains États membres⁴⁷ à améliorer les conditions de détention des enfants.

■ La plupart des États membres ont renforcé la mise en œuvre des droits de l'enfant dans les litiges relevant du droit de la famille, notamment lors de la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant. En matière de justice pénale, des mesures ont été prises pour développer les interventions précoces afin d'améliorer les contacts entre les enfants et leurs parents incarcérés. Des tribunaux, juges et services spécialisés ont également été mis en place.

Égalité des chances

■ La plupart des États membres ont modifié leur législation ou leurs politiques pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants. Cela dit, 23,4 % des enfants au sein de l'Union européenne et du Royaume-Uni présentaient un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale en 2019. Les effets persistants de l'austérité (et notamment les conséquences de la pandémie de covid-19) empêchent toute amélioration des droits sociaux des enfants, et en particulier des groupes d'enfants vulnérables.

■ La désinstitutionnalisation reste un défi à relever. De nombreux États membres mettent en place des structures alternatives d'accueil des enfants handicapés, mais d'autres indiquent que les enfants migrants non accompagnés continuent d'être logés dans de grandes institutions où ils risquent davantage d'être victimes d'abus sexuels, comme l'a souligné le Comité de Lanzarote dans sa déclaration de 2019⁴⁸.

42. Y compris l'Estonie, l'Irlande, la Lituanie, la Grèce et la Slovaquie.

43. Voir [Journée européenne de protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels \(18 novembre\)](#).

44. Les règles sont différentes en Écosse.

45. [Lettre de la Commissaire à l'animateur de la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme du Parlement écossais \(2019\)](#).

46. [CPT \(2018\), 28^e rapport général du CPT, paragraphe 67](#).

47. Comme la Croatie, la Hongrie, la République de Moldova et la Serbie.

48. [Déclaration du Comité de Lanzarote sur la protection des enfants placés hors du milieu familial contre l'exploitation et les abus sexuels \(2019\)](#)

■ Les États membres ont signalé quelques initiatives concernant les enfants migrants, les enfants appartenant à des minorités nationales et les enfants roms, et relativement peu d'initiatives en matière de lutte contre la discrimination à l'égard des enfants LGBTI.

Enfants réfugiés et migrants

■ De nombreuses lacunes subsistent dans les États membres en matière de protection des enfants réfugiés et des enfants migrants. La détermination de l'âge n'est pas toujours réalisée de manière adéquate. Les mineurs non accompagnés ne sont pas toujours 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 d'en jouir. Les procédures ne garantissent pas toujours une identification effective des victimes de la traite. Les enfants bénéficient rarement d'informations adaptées à leurs besoins, de l'aide d'un interprète ou d'une assistance juridique gratuite et l'accès à l'éducation et aux services de santé est très limité. Les engagements pris par les États membres en matière de réinstallation sont insuffisants, tout comme les procédures de regroupement familial et de réduction de l'apatridie. Plusieurs pays ont recours au placement en rétention d'enfants migrants plutôt que de les prendre en charge dans le cadre de la protection de l'enfance, et la Cour européenne des droits de l'homme a constaté dans sa jurisprudence de nombreuses violations résultant d'une telle pratique, qu'elle concerne des enfants migrants accompagnés ou non accompagnés⁴⁹.

■ En 2020, le Représentant spécial de la Secrétaire Générale sur les migrations et les réfugiés a attiré l'attention sur le décalage qui existait dans les États membres du Conseil de l'Europe entre, d'une part, les normes énoncées dans les différents instruments sur les procédures adaptées aux enfants et, d'autre part, leur application dans le cas des enfants migrants⁵⁰. Concernant les enfants victimes de la traite, les rapports du GRETA⁵¹ soulignent que les systèmes de protection de l'enfance de nombreux pays ne permettent pas d'apporter une réponse rapide aux besoins et aux droits des enfants migrants et demandeurs d'asile exposés à des risques. L'évaluation menée par le Comité de Lanzarote en 2019 des suites données aux cinq recommandations de non-conformité contenues dans son rapport spécial de 2017⁵² montre qu'il y a eu des améliorations grâce aux efforts déployés par les pays pour se conformer aux dispositions de la Convention de Lanzarote. La vérification des antécédents des personnes en contact avec les enfants reste la principale difficulté⁵³.

Environnement numérique

■ Des résultats positifs ont pu être constatés en ce qui concerne la protection des droits des enfants dans l'environnement numérique. Trente-quatre États membres ont modifié leur législation ou leurs politiques depuis 2016 et au moins 8 États membres⁵⁴ ont mis en place des stratégies, des plans d'action ou d'autres mécanismes pour protéger les enfants en ligne. Lors de l'évaluation à mi-parcours de la stratégie en 2019, 17 États membres ont indiqué avoir pris des mesures pour permettre aux enfants d'exploiter pleinement le potentiel des technologies de l'information et de la communication.

■ En 2018, le Comité de la Convention sur la cybercriminalité s'est penché sur le cyberharcèlement et les autres formes de violence en ligne à l'égard des enfants et a constaté que les mesures prises dans les États membres portaient essentiellement sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels en ligne, mais qu'elles mettaient moins l'accent sur les autres formes de cyberviolence, les réponses juridiques spécifiques étant plus rares. Il a noté plusieurs obstacles à l'application des lois pénales relatives à la cyber-violence, dont le fait que celle-ci ne soit pas toujours considérée comme une priorité par les services répressifs et que les victimes ignorent souvent comment obtenir de l'aide⁵⁵.

49. Références pour consultation ultérieure : *Bistieva et autres c. Pologne* du 10 avril 2018 ; *Khan c. France* du 28 février 2019 ; *H.A. et autres c. Grèce* du 28 février 2019 ; *G.B. et autres c. Turquie* du 17 octobre 2019 ; *Bilalova et autres c. Pologne* du 26 mars 2020 ; *Moustahi c. France* du 25 juin 2020.

50. Représentant spécial de la Secrétaire Générale sur les migrations et les réfugiés (2020), « Enfants migrants et réfugiés en Europe » - Rapport final sur la mise en œuvre du plan d'action (2017-2019).

51. Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains, 8^e (2018) et 9^e (2019) rapports généraux.

52. Évaluation des suites données par les Parties aux cinq recommandations exhortant les Parties à mettre en œuvre la Convention (2019) ; Rapport spécial du Comité de Lanzarote : Protéger les enfants touchés par la crise des réfugiés contre l'exploitation et les abus sexuels (2017).

53. Finlande, Islande, Liechtenstein, République de Moldova, Macédoine du Nord, Slovaquie, Suède et Ukraine.

54. Croatie, Chypre, Hongrie, Irlande, Portugal, Fédération de Russie, République slovaque et Suède.

55. Étude cartographique du T-CY sur la cyberviolence 2018.

Les réponses de l'EDQM à la pandémie de covid-19

■ Dans le contexte de la pandémie en cours de covid-19, la disponibilité de médicaments de qualité et l'accès des patients à ces médicaments sont plus importants que jamais. La course pour trouver un traitement ou un vaccin et confirmer sa qualité, son innocuité et son efficacité dans la lutte contre la covid-19 est critique. L'EDQM déploie des efforts considérables pour assurer la continuité de son offre de biens et de services, et collabore avec l'ensemble des parties prenantes – notamment les autorités nationales, européennes et internationales – pour contribuer à la protection de la santé publique.

Aide aux développeurs de vaccins contre la covid-19 – Informations fiables

■ L'EDQM s'est engagée à soutenir les développeurs de vaccins pendant la pandémie de covid-19 en partageant ses connaissances dans un esprit d'ouverture et en offrant un accès temporaire gratuit aux normes et orientations pertinentes.

■ Outre une sélection d'orientations et de normes de qualité issues de la pharmacopée et applicables aux candidats-vaccins contre la covid-19, l'EDQM a publié un document sur les vaccins à vecteur viral recombinant à usage humain pour lesquels il n'existait pas d'orientations, afin d'aider les développeurs de vaccins à mettre au point des stratégies analytiques appropriées pour leurs candidats-vaccins et d'assurer la qualité et l'innocuité du produit final. L'application des normes de qualité contenues dans cet ensemble de documents pourrait faciliter l'approbation réglementaire des demandes d'autorisation de mise sur le marché présentées par la suite, contribuant ainsi à protéger la santé publique.

■ Des supports de formation sur les textes de la Pharmacopée européenne relatifs aux vaccins ont été rendus accessibles et de nombreux événements virtuels ont été organisés pour partager les bonnes pratiques. L'EDQM a travaillé avec la Pharmacopée britannique pour mettre gratuitement à disposition les textes de pharmacopée relatifs aux médicaments antiviraux.

■ La Pharmacopée européenne en ligne et la plateforme de consultation publique de l'EDQM Pharmedica, ainsi que d'autres bases de données et ressources documentaires, ont fonctionné normalement tout au long de la pandémie et restent pleinement accessibles aux utilisateurs ; des opérations de maintenance et de mise à jour sont effectuées régulièrement.

Assurer la qualité des traitements contre la covid-19 – Pharmacopée européenne

■ La Pharmacopée européenne se compose de normes documentaires décrivant les tests qui permettent d'assurer la qualité des médicaments. La plupart des monographies nécessitent l'utilisation d'étalons de référence, matériels physiques pour la réalisation des tests, ce qui signifie que les fabricants en ont besoin pour libérer des lots de médicaments sur le marché.

■ Depuis le début de la crise, l'EDQM continue d'assurer la livraison des étalons de référence de la Pharmacopée européenne relatifs aux médicaments utilisés dans les unités de soins intensifs pour traiter les symptômes de la covid-19 et dans les essais cliniques sur la maladie.

■ L'EDQM a également mis en place un système accéléré dans le cadre de sa procédure de certification de conformité aux monographies de la Pharmacopée européenne (CEP) pour les substances actives. L'EDQM délivre des certificats de conformité qui attestent que la substance active est convenablement contrôlée par les normes qualité de la Pharmacopée européenne. Cette évaluation centralisée réduit la charge de travail de l'industrie et des organismes de réglementation. La procédure accélérée contribue à assurer la disponibilité des substances actives essentielles.

Confiance dans les institutions de santé publique

■ Enfin, les normes relatives à l'innocuité et au bon usage des médicaments élaborées par l'EDQM ont permis au grand public de maintenir un niveau élevé de confiance à l'égard des autorités sanitaires chargées de la réglementation des médicaments, et notamment des vaccins en cours de développement contre la covid-19 et des vaccins existants. S'agissant des futurs vaccins contre la covid-19, la confiance dans les institutions de santé publique est essentielle pour surmonter la réticence à la vaccination et atteindre le niveau d'immunité collective nécessaire et souhaitable pour stopper la pandémie.

■ L'EDQM et les laboratoires officiels de contrôle des médicaments des États membres de l'Union européenne ont veillé à ce que la procédure de libération officielle des lots par les autorités de contrôle (OCABR) pour les vaccins contre la covid-19 soit prête le jour de leur autorisation de mise sur le marché pour éviter tout retard d'approvisionnement des nouveaux vaccins tout en assurant leur conformité avec les normes qualité.

DROITS SOCIAUX

Critères de mesure

- ▶ Ratification de la Charte sociale européenne, nombre de dispositions clés de la Charte adoptées, reconnaissance de la procédure de réclamations collectives.
- ▶ Des mesures sont appliquées pour assurer un niveau adéquat de prestations de sécurité sociale et étendre ces prestations ainsi que les services de soins de santé aux chômeurs et aux personnes âgées.
- ▶ Des garanties sont inscrites dans la loi et appliquées dans la pratique pour assurer l'égalité des droits entre les femmes et les hommes, notamment en ce qui concerne les salaires et les perspectives d'emploi, la protection contre le licenciement des employées enceintes et en congé de maternité et les mesures de lutte contre la violence faite aux femmes.
- ▶ Des garanties existent et sont appliquées pour protéger les enfants contre les dangers physiques et moraux, et interdire le travail avant 15 ans.
- ▶ Des mesures sont appliquées pour que les familles bénéficient d'un niveau adéquat de prestations familiales et d'une offre de logement adaptée.
- ▶ Des garanties existent et sont appliquées contre les châtiments corporels sous toutes leurs formes, pour assurer le placement des enfants en familles d'accueil, pour offrir un hébergement sûr et adapté aux enfants migrants accompagnés et non accompagnés, pour protéger les enfants migrants non accompagnés contre la violence et les abus, pour lutter contre la violence domestique et pour assurer à tous les enfants l'égalité d'accès à l'éducation.
- ▶ Des mesures sont appliquées pour mettre en œuvre le droit au regroupement familial.
- ▶ Des garanties existent et sont appliquées pour assurer l'adéquation et le contrôle des normes en matière de logement, prévenir et réduire l'état de sans-abri, mettre en œuvre le droit à un hébergement, protéger les personnes contre l'expulsion et assurer la disponibilité et l'accessibilité des logements sociaux ainsi qu'une aide au logement.

Constatations

■ La crise de la covid-19 continue de mettre à rude épreuve la résilience des modèles économiques et sociaux en Europe. Les services de soins de santé sont sous pression, les inégalités salariales se creusent et les chiffres de la pauvreté sont en hausse ; des secteurs entiers de l'économie ont été temporairement mis à l'arrêt et certaines catégories d'emplois ont presque totalement disparu, ce qui a entraîné une augmentation du chômage.

■ La perspective d'une prolongation des restrictions liées à la covid-19 montre bien la nécessité d'apporter des réponses durables et adaptées pour tenir compte de la vulnérabilité de larges pans de la population, qu'il s'agisse des travailleurs indépendants, des enfants, des étudiants, des personnes âgées, des familles, des minorités ou des migrants, et les aider à traverser la crise.

■ Les États membres ont élaboré des politiques et mobilisé des ressources extraordinaires pour relever ces défis. Les écoles se sont adaptées pour rester ouvertes dans de nombreux pays, des solutions temporaires ont été trouvées pour les sans-abri, des programmes d'aide au revenu ont été mis en place pour les entreprises touchées par une fermeture administrative et les pays ont assoupli les restrictions applicables à la régularisation de visas ou à l'emploi des migrants présents sur leur territoire. La réponse sanitaire a souvent nécessité des moyens considérables et les autorités ont créé des conseils scientifiques consultatifs pour orienter leur prise de décision.

■ À situation exceptionnelle, mesures exceptionnelles. Il est indispensable de garantir le respect de la dignité humaine et des droits fondamentaux des individus en ces temps de crise pour assurer la durabilité de l'effort de reprise qui doit encore être déployé.

■ Durant cette période, les institutions du Conseil de l'Europe ont fourni aux États membres une expertise et des moyens de recours pour les aider à faire face à la crise en s'appuyant sur des valeurs et des normes communes (voir les encadrés concernant la covid-19).

■ En septembre 2020, la Secrétaire Générale a appelé à une intensification de la coopération multilatérale entre États membres et formulé des propositions détaillées⁵⁶ pour tirer les leçons de la crise et améliorer la préparation aux crises sanitaires sur la base de principes communs et de bonnes pratiques. Des mesures supplémentaires devraient être prises pour renforcer les capacités des pays.

■ La Charte sociale européenne devrait servir de guide pour assurer des efforts de reprise durables. Les droits sociaux complètent les droits civils et politiques et les mettent en contexte, garantissent la justice sociale et créent des sociétés cohésives et inclusives. L'accès universel aux soins de santé, la résilience des systèmes de santé publique, la sécurité de l'emploi, la protection des droits des personnes âgées, une éducation publique solide et la protection des enfants et des femmes sont des obligations qui découlent de la Charte sociale européenne.

■ Certains aspects des droits sociaux ont été précisés dans des conventions spécifiques comme la Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine, le Code européen de sécurité sociale, la Convention européenne en matière d'adoption des enfants, la Convention d'Istanbul et la Convention européenne sur le statut juridique des travailleurs migrants. Les organes tels que le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) ou le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) donnent des indications supplémentaires sur la protection des droits sociaux par le biais du travail de suivi qu'ils réalisent dans leurs domaines d'expertise respectifs.

■ D'autres aspects des droits sociaux reçoivent le soutien de programmes intergouvernementaux, par exemple en ce qui concerne la non-discrimination, l'égalité entre les femmes et les hommes, la cohésion sociale, la jeunesse, l'éducation et le sport, ainsi que les droits des migrants, des enfants et des personnes handicapées.

■ Prises ensemble, ces ressources forment un cadre de gouvernance pour aider les pays dans leurs initiatives visant à protéger les droits sociaux, à assurer la gouvernance démocratique et à œuvrer en faveur du progrès social.

Quel est le degré d'engagement en faveur des droits sociaux en Europe ?

■ Tous les États membres ont signé la Charte de 1961 ou la Charte sociale européenne révisée. Quatre pays – le Liechtenstein, Monaco, Saint-Marin et la Suisse – n'ont ratifié aucune des deux versions de la Charte et huit – la Croatie, la République tchèque, le Danemark, l'Islande, le Luxembourg, la Pologne, l'Espagne et le Royaume-Uni – ont conservé la Charte de 1961. L'Allemagne a ratifié la Charte révisée le 29 mars 2021. Deux États membres (France et Portugal) ont accepté toutes les dispositions de la Charte révisée et un (Espagne) toutes les dispositions de la Charte de 1961 et du Protocole de 1988.

■ Le Protocole additionnel de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives n'a été ratifié que par 15 États membres. Le 4 février 2021, il a été signé par l'Espagne⁵⁷. La procédure de réclamations collectives permet à des organisations telles que les partenaires sociaux nationaux, certaines organisations internationales de travailleurs ou organisations non gouvernementales agréées de porter plainte si elles considèrent qu'un État ne respecte pas la Charte. Elle revêt une forte dimension participative car elle n'exige pas l'épuisement de toutes les voies de recours internes ni l'existence d'une victime individuelle.

■ Les États membres ont été encouragés à plusieurs reprises à accroître le niveau de leurs engagements au titre de la Charte, notamment à la session ministérielle d'Helsinki⁵⁸ et dans la Déclaration d'Athènes⁵⁹.

Évaluer la mise en œuvre des droits sociaux

■ Les conclusions du Comité européen des Droits sociaux ont posé un constat de conformité dans 48,9 % des situations examinées au cours des quatre derniers cycles de supervision en date et un constat de non-conformité dans près de 34,4 % des cas. Les 896 conclusions de 2019 et conclusions XXI-4(2019) relatives aux

56. SG/Inf(2020)24 « Une contribution du Conseil de l'Europe aux efforts des États membres face aux défis du secteur de la santé dans le contexte de la crise sanitaire actuelle et au-delà ».

57. Actualités de la Charte sociale européenne, *l'Espagne signe le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne sur les réclamations collectives*, 4 février 2021.

58. CM/Del/Dec(2019)129/2a, adopté à sa 129^e session, Helsinki, 17 mai 2019, point 3.

59. CM(2020)110-final, adoptée à sa 130^e session, Athènes (visioconférence), 4 novembre 2020, point 10.

enfants, aux familles et aux migrants⁶⁰ publiées en mars 2020 ont révélé 289 situations de non-conformité et 453 situations de conformité avec les dispositions de la Charte révisée et les dispositions correspondantes de la Charte de 1961. Dans 154 cas, le Comité européen des Droits sociaux n'a pu évaluer la situation faute d'informations suffisantes⁶¹. Le suivi effectué par le comité et la jurisprudence développée dans le cadre de ce cycle de supervision contribuent à la réalisation des objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies (ODD).

Enfants et jeunes

■ Le Comité a constaté dans ses conclusions que la situation d'un grand nombre d'États membres (Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, République de Moldova, Roumanie, Serbie, Turquie et Ukraine) n'était pas conforme au droit des enfants et des adolescents à la protection au motif que le respect de l'interdiction d'employer des enfants de moins de 15 ans n'était pas suffisamment contrôlé ou que la situation en pratique posait problème. Certains États membres (Arménie, Estonie, Géorgie, Grèce, Lituanie, Malte, Portugal) n'encadreraient pas correctement les travaux considérés comme « légers » pouvant être effectués par des enfants de moins de 15 ans ou par des enfants encore soumis à l'obligation scolaire pour éviter des heures de travail excessivement longues. Un nombre important d'États membres (Albanie, Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Géorgie, Allemagne, Serbie, Espagne, Roumanie, Royaume-Uni et Ukraine) ne respectaient pas le droit des jeunes travailleurs et des apprentis à une rémunération équitable, car le salaire qui leur était versé était nettement inférieur à celui perçu par un adulte en début de carrière. Les conclusions ont également mis en évidence un manque de protection des enfants contre les dangers physiques et moraux, principalement car la loi ne les protégeait pas pleinement contre toutes les formes d'exploitation sexuelle (Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Fédération de Russie, Turquie et Ukraine)⁶². Les obligations des États membres à cet égard sont précisées dans les Conventions de Varsovie⁶³ et de Lanzarote⁶⁴, ainsi que les recommandations du GRETA⁶⁵ et du Comité de Lanzarote⁶⁶. L'Assemblée parlementaire⁶⁷ et la Commissaire aux droits de l'homme⁶⁸ ont demandé des mesures supplémentaires.

■ Les conclusions relatives au droit des enfants et des jeunes à une protection sociale, juridique et économique⁶⁹ indiquent que l'interdiction de toutes les formes de châtiments corporels doit encore être mise en application dans plusieurs États membres (Arménie, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Fédération de Russie, Serbie, République slovaque et Royaume-Uni). Si les procédures de placement des enfants sont généralement bien établies et respectées, le ratio entre placement institutionnel et placement en familles d'accueil ou autres structures de type familial reste parfois trop élevé (Arménie, Ukraine). Dans une communication présentée au titre de la Règle 9 sur la surveillance de l'exécution de l'arrêt de la Cour dans l'affaire connexe *D.H. et autres c. République tchèque*⁷⁰, la Commissaire aux droits de l'homme a recommandé l'adoption de mesures pour assurer l'intégration durable des Roms dans l'enseignement ordinaire⁷¹. Lors de l'évaluation du traitement réservé aux enfants migrants en situation irrégulière et aux mineurs demandeurs d'asile, considérant que les États membres devraient leur fournir un hébergement et non les placer en rétention, le Comité européen des

60. Ce cycle de supervision, qui porte sur la période de référence allant du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2017, vérifie le respect du droit des enfants et des adolescents à la protection (article 7), du droit des travailleuses à la protection de la maternité (article 8), du droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique (article 16), du droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique (article 17), du droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance (article 19), du droit des travailleurs ayant des responsabilités familiales à l'égalité de chances et de traitement (article 27) et du droit au logement (article 31) conformément à la Charte révisée et à la Charte de 1961 respectivement.

61. Actualités de la Charte sociale européenne, [Les droits sociaux des enfants, des familles et des migrants sont en danger en Europe: les récentes conclusions annuelles du Comité européen des droits sociaux \(coe.int\)](#), 24 mars 2020.

62. Voir également Commissaire aux droits de l'homme: « La Bosnie-Herzégovine doit d'urgence développer ses capacités d'accueil des migrants, améliorer l'accès à l'asile et protéger les enfants migrants non accompagnés », [CommHR/DM/sf 029-2020](#), 7 décembre 2020.

63. Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, STCE n° 197.

64. Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, STCE n° 201.

65. GRETA : [Traite des enfants](#), chapitre thématique du 6^e rapport général sur les activités du GRETA, Strasbourg, 2018.

66. Comité de Lanzarote: Protéger les enfants touchés par la crise des réfugiés contre l'exploitation et les abus sexuels, [rapport spécial adopté le 3 mars 2017](#).

67. Assemblée parlementaire: Résolution [2330 \(2020\)](#) « Lutte contre la violence sexuelle à l'égard des enfants: renforcer l'action et la coopération en Europe », 26 juin 2020.

68. Commissaire aux droits de l'homme: « Les États membres doivent donner un nouvel élan aux droits de l'enfant », [Déclaration](#) du 19 novembre 2020.

69. Article 17.1 de la Charte révisée et de la Charte de 1961.

70. Requête n° 57325/00, arrêt du 13 novembre 2007.

71. Commissaire aux droits de l'homme: « Les autorités tchèques devraient adopter de plus vastes mesures pour mettre fin à la ségrégation scolaire des enfants roms », communication au titre de la Règle 9, 9 novembre 2020; voir aussi Commissaire aux droits de l'homme: « Webinaire de l'ECRI sur l'éducation inclusive en temps de covid-19, axé sur les enfants migrants et les enfants roms », [déclaration](#), 30 juin 2020.

Droits sociaux a constaté deux situations de non-conformité (Grèce et Hongrie) au motif que les conditions d'hébergement des enfants migrants non accompagnés étaient inappropriées et souvent peu sûres ou que leur protection contre la violence et les sévices était insuffisante. La Commissaire aux droits de l'homme a examiné des situations urgentes dans plusieurs autres États membres⁷². Concernant la protection de la famille dans le contexte de la migration, le Comité des Ministres a recommandé aux États membres un ensemble de principes directeurs pour un régime de tutelle efficace pour les enfants migrants non accompagnés⁷³. Plusieurs organes se sont penchés sur la question dans le cadre de leurs mandats respectifs⁷⁴. Le Comité européen des Droits sociaux a également relevé dans ses conclusions l'abolition de toutes formes de châtiments corporels dans tous les contextes dans plusieurs États membres (Estonie, France, Irlande, Lituanie, Malte, Monténégro et Royaume-Uni) et les efforts déployés pour faire en sorte que la situation financière des familles ne soit pas un motif de placement des enfants (République de Moldova et Ukraine). Les conclusions indiquent qu'il a été mis fin à la pratique de la détention d'enfants dans des établissements pénitentiaires pour adultes (Irlande).

■ Les États membres ont des obligations positives au titre de l'article 17, paragraphe 2, de la Charte révisée de garantir l'égalité d'accès à l'éducation pour tous les enfants. Les conclusions montrent que certains États membres (Arménie, Bulgarie, République de Moldova, Macédoine du Nord, Roumanie, République slovaque) affichent de faibles taux de scolarisation dans l'enseignement obligatoire. Dans une décision rendue publique au moment de la rédaction du présent rapport, le comité a évalué l'accès à l'enseignement ordinaire des personnes ayant une déficience intellectuelle en Communauté française de Belgique et a conclu à une violation de l'article 17, paragraphe 2, de la Charte révisée au motif que les enfants ayant une déficience intellectuelle ne jouissaient pas d'un droit effectif à une éducation inclusive⁷⁵. En ce qui concerne l'autisme, l'Assemblée parlementaire a recommandé aux États membres de fournir un accompagnement dans les établissements d'enseignement, d'impliquer les parents dans les progrès de leurs enfants en termes d'éducation et de socialisation, et de faciliter la transition vers l'âge adulte⁷⁶.

Égalité entre les femmes et les hommes

■ À la suite d'une réclamation collective déposée par le Groupe européen des femmes diplômées des universités (UWE), le Comité européen des Droits sociaux a adopté un ensemble de 15 décisions qui feront date, concernant le droit à l'égalité de rémunération et le droit à l'égalité des chances sur le lieu de travail, rendues publiques en juin 2020⁷⁷. Ces décisions précisent les obligations des États au titre du droit au travail, du droit à une rémunération équitable et du droit à l'égalité des chances et de traitement en matière d'emploi et de profession sans discrimination fondée sur le sexe. Le comité a conclu à une violation de l'un ou de plusieurs de ces aspects dans tous les États examinés hormis la Suède, mais a également pris note de mesures récentes ayant permis de réaliser un certain nombre de progrès dans la réduction des inégalités salariales entre femmes et hommes. Il a établi des critères de mise en œuvre de l'égalité de rémunération et de l'égalité des chances pour les femmes dans le domaine de l'emploi⁷⁸. Sur d'autres aspects de l'égalité entre les femmes et les hommes, la Commissaire aux droits de l'homme a appelé les États membres à promouvoir l'égalité et à lutter contre le sexisme dans toutes les sphères de la vie⁷⁹ et à lutter contre la violence faite aux femmes en ligne en

72. Commissaire aux droits de l'homme : La Commissaire appelle les autorités grecques à venir en aide à tous les sinistrés après l'incendie de Moria, déclaration du 9 septembre 2020 ; la Bosnie-Herzégovine doit d'urgence développer ses capacités d'accueil des migrants, améliorer l'accès à l'asile et protéger les enfants migrants non accompagnés, lettre au président du Conseil des ministres et au ministre de la Sécurité de Bosnie-Herzégovine 7 décembre 2020.

73. Comité des Ministres : Recommandation [CM/Rec\(2019\)11](#) « Un régime de tutelle efficace pour les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration », 11 décembre 2019.

74. Assemblée parlementaire : Résolution [2330 \(2020\)](#) « Lutte contre la violence sexuelle à l'égard des enfants : renforcer l'action et la coopération en Europe », 26 juin 2020 ; GRETA : [Traite des enfants](#), chapitre thématique du 6^e rapport général sur les activités du GRETA, Strasbourg, 2018 ; Comité de Lanzarote : « Protéger les enfants touchés par la crise des réfugiés contre l'exploitation et les abus sexuels, [rapport spécial](#) adopté le 31 mars 2017 ; Conseil de l'Europe (sous la dir. de) : [Regroupement familial pour les enfants réfugiés et migrants](#) : normes juridiques et pratiques prometteuses, Strasbourg, avril 2020 ; [formation en ligne HELP/HCR](#) sur les alternatives à la détention administrative des migrants, juin 2020 ; Conseil de l'Europe/Agence des droits fondamentaux de l'UE (sous la dir. de) : [Droits fondamentaux des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants aux frontières européennes](#), Vienne/Strasbourg 2020, p. 10 et suivantes.

75. [Fédération Internationale des Liges des Droits de l'Homme \(FIDH\) et Inclusion Europe c. Belgique](#), réclamation n° 141/2017, décision sur le bien-fondé, 9 septembre 2020.

76. Assemblée parlementaire : Résolution [2353 \(2020\)](#) « Soutenir les personnes atteintes d'autisme et leurs familles », 4 décembre 2020.

77. Voir, par exemple, [Groupe européen des femmes diplômées des universités \(UWE\) c. Belgique](#), réclamation n° 124/2016, décision sur le bien-fondé, 6 décembre 2019.

78. Comité européen des Droits sociaux : [Parvenir à l'égalité de rémunération et l'égalité des chances pour les femmes dans le domaine de l'emploi](#), 17 novembre 2020.

79. Commissaire aux droits de l'homme : « Relevons ensemble le défi de bâtir un monde où l'égalité de genre est une réalité », [déclaration](#), 5 mars 2020.

s'acquittant de leurs obligations en vertu de la Convention d'Istanbul⁸⁰ et en créant des mécanismes en ligne pour permettre aux femmes de signaler les abus et d'obtenir une protection ainsi que le retrait des contenus préjudiciables⁸¹. Dans le bilan de son suivi par pays, le GREVIO a dégagé les premières tendances et difficultés rencontrées dans l'application des dispositions de la convention et décrit des pratiques dignes d'intérêt⁸².

■ Les conclusions du Comité européen des Droits sociaux montrent que la situation dans plusieurs États membres (Bosnie-Herzégovine, Irlande, République de Moldova, Turquie, Fédération de Russie et Royaume-Uni) n'est pas conforme – que ce soit dans le secteur privé ou le secteur public – au droit des travailleuses à bénéficier d'un congé postnatal rémunéré, au motif que les salariées du secteur public et du secteur privé ne percevaient pas au moins 70 % de leur rémunération pendant toute la durée du congé de maternité obligatoire. Le comité a constaté qu'il était souvent possible de licencier des salariées enceintes ou en congé de maternité dans des circonstances allant au-delà de celles admises par l'article 8.2 de la Charte (Bosnie-Herzégovine, Irlande, République slovaque, Espagne et Turquie) ou que les salariées concernées ne pouvaient obtenir une réparation ou une indemnisation appropriées en cas de licenciement abusif (Albanie, Bosnie-Herzégovine et Turquie). Le manque d'éléments permettant d'établir l'existence d'une protection adéquate dans la législation a amené le comité à conclure à une non-conformité avec le droit à des pauses d'allaitement rémunérées (France, Espagne) et la protection des salariées enceintes, ayant récemment accouché ou allaitant leur enfant en matière de travail de nuit (Bosnie-Herzégovine, Géorgie, République de Moldova et Pologne) ou de travaux à caractère dangereux, insalubre ou pénible (Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Hongrie, République de Moldova, Serbie, Turquie et Ukraine). Les conclusions font également état d'évolutions positives liées à un allongement de la durée du congé postnatal (Luxembourg), une amélioration des indemnités versées pendant le congé de maternité (Bosnie-Herzégovine, Macédoine du Nord et République slovaque) et une protection étendue des femmes enceintes (Lituanie) et des femmes de retour de congé maternité (France) contre le licenciement.

Droits de la famille

■ Les conclusions du Comité européen des Droits sociaux indiquent que près de la moitié des États membres ayant accepté les dispositions de la Charte relatives au droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique ne sont pas en situation de conformité. Certains (Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Grèce, Italie, Lettonie, République de Moldova, Macédoine du Nord et Pologne) subordonnent à une durée de résidence supérieure à six mois le droit des ressortissants d'autres pays de bénéficier de prestations familiales, tandis que d'autres ne respectent pas leur obligation de veiller à ce que les prestations familiales soient servies à un nombre significatif de familles ou soient d'un montant suffisant (Azerbaïdjan, Italie, Lettonie, République de Moldova, Monténégro, Macédoine du Nord, Pologne, Espagne et Ukraine). Plus de la moitié des États membres ne sont pas en situation de conformité en ce qui concerne le logement des familles, car ils n'assurent pas une égalité de traitement des ressortissants étrangers, un logement adéquat, une offre suffisante de logements ou une protection juridique contre l'expulsion. La plupart des États membres ne garantissent pas l'admissibilité des familles vulnérables. Certaines de ces préoccupations ont également été exprimées dans une communication de la Commissaire aux droits de l'homme au Comité des Ministres⁸³ au titre de la Règle 9 concernant la surveillance de l'exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Yordanova et autres c. Bulgarie*⁸⁴. Les conclusions font état d'avancées sur le plan de l'égalité de traitement des ressortissants étrangers en matière de logement (Autriche) et de prestations familiales (Hongrie), d'une augmentation du montant des aides au logement (Islande) et des allocations pour enfant (Estonie), dans le cadre d'une nouvelle législation ou dans la pratique.

Travailleurs migrants

■ Les conclusions du Comité européen des Droits sociaux sur les droits des travailleurs migrants et de leur famille à la protection et à l'assistance indiquent que tous les États membres mettent en œuvre l'égalité de traitement quant au paiement des impôts, taxes ou cotisations afférents au travail; deux pays seulement (Arménie et Luxembourg) n'avaient pas pris de mesures appropriées pour faciliter l'accueil des travailleurs migrants et de leurs familles, et quelques-uns (Belgique, France, Géorgie, Italie et Turquie) rencontraient des

80. 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 n° 210.

81. Commissaire aux droits de l'homme: « Halte à la cyberviolence contre les femmes et les filles », [déclaration](#), 25 novembre 2020.

82. GREVIO: 1^{er} [rapport général](#) sur les activités du GREVIO, Strasbourg, avril 2020, p. 24 et suivantes.

83. Commissaire aux droits de l'homme: Les autorités bulgares devraient empêcher les expulsions forcées, combattre la stigmatisation et la marginalisation des Roms et améliorer leur accès à un logement décent, y compris un logement social, [Communication au titre de la Règle 9](#), 24 novembre 2020.

84. Requête n° 25446/06, arrêt du 24 avril 2012.

problèmes de racisme et de xénophobie dans les médias et le discours public. Cela dit, 72 % des États membres ne respectent pas le droit au regroupement familial, en raison d'exigences excessives en matière de résidence, de langue ou de revenus⁸⁵. Seuls quelques États membres (Grèce, Luxembourg, Macédoine du Nord, Pologne, Roumanie et Turquie) ont été visés par un constat de non-conformité avec la disposition selon laquelle les travailleurs migrants résidant régulièrement sur leur territoire ne pourront être expulsés que s'ils menacent la sécurité nationale ou contreviennent à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.

■ Certains États membres (Irlande, Malte et Turquie) n'assurent pas d'indemnisation pour la perte de revenu pendant la période du congé parental ou prévoient une indemnisation d'un montant insuffisant (Arménie, Azerbaïdjan et Ukraine). Tous sauf trois (Bulgarie, Italie et Turquie) interdisent le licenciement pour cause de responsabilités familiales et garantissent des recours effectifs en cas de licenciement abusif. Les conclusions font également état d'amendements adoptés pour donner aux travailleurs ayant des responsabilités familiales la possibilité de travailler à temps partiel jusqu'à ce que leur enfant atteigne l'âge de la scolarité obligatoire (Turquie).

Logement

■ Les conclusions du Comité européen des Droits sociaux montrent un degré de conformité relativement bas en ce qui concerne le droit au logement. Alors que deux États membres (Andorre et Finlande) remplissent les critères relatifs à l'adéquation du logement, nombreux sont ceux qui rendent compte de conditions de logement précaires des Roms/Gens du voyage (France, Grèce, Italie, Lettonie, Portugal, Turquie et Ukraine), de problèmes de contrôle du respect des normes en matière de logement (Lituanie) et d'une absence de règles faisant obligation aux propriétaires de veiller à ce que les logements qu'ils proposent soient d'une qualité suffisante (Turquie). La plupart des États membres ne satisfont pas aux critères fixés pour la réduction de l'état de sans-abri en raison de l'insuffisance de la protection juridique des personnes menacées d'expulsion, des mesures destinées à réduire et à prévenir l'état de sans-abri ou de la protection du droit à un abri. Les conclusions montrent également des évolutions positives en ce qui concerne les conditions de résidence préalable à remplir pour pouvoir prétendre à des aides au logement (France et Italie), la réduction du nombre de sans-abri de longue durée (Finlande) et la protection juridique des personnes menacées d'expulsion (Lituanie).

Les droits sociaux dans le contexte de la pandémie de covid-19

■ La pandémie de covid-19 a un effet dévastateur sur les individus et les sociétés en Europe. Elle a également montré que certains pays étaient mieux préparés que d'autres pour faire face à la crise et mis en lumière de nombreuses bonnes pratiques. Beaucoup de pays ont encouragé l'adoption de mesures barrières pour ralentir la transmission du virus, comme la distanciation physique et le confinement. La réponse sanitaire a souvent nécessité de mobiliser des ressources considérables et les autorités ont consulté des conseils scientifiques pour orienter leur prise de décision. Nombre d'entre eux ont également adopté des mesures pour protéger les sources de revenus et l'emploi, étendre l'accès aux soins de santé et couvrir les besoins essentiels de leur population, par exemple en offrant un hébergement temporaire aux sans-abri ou en autorisant le séjour sur leur territoire des personnes en attente des documents requis. La coopération internationale dans le domaine scientifique, notamment pour le développement de vaccins et d'outils de suivi et de traçage des contacts, s'est également révélée être une pratique positive.

■ Les réponses n'ont pas toujours été suffisamment rapides ou vigoureuses. Les services de soins manquaient de ressources, étaient souvent peu préparés et quasi systématiquement débordés.

■ La crise a des répercussions évidentes sur la santé et l'emploi. Cependant, elle touche de manière disproportionnée les plus vulnérables au sein de la société. La pauvreté, le dénuement et l'état de sans-abri les exposent davantage au virus et aux risques d'abus.

■ Les effets négatifs de la pandémie sur l'éducation et la formation sont manifestes et frappent encore plus durement les plus démunis ou ceux qui subissent la fracture numérique. Alors qu'en 2019 le Comité des Ministres avait souligné « la nécessité de réaligner d'urgence les objectifs et le financement de services tels que la protection de l'enfance, l'éducation, les services sociaux et les programmes de protection sociale en vue de l'éradication de la pauvreté des enfants »⁸⁶, la situation s'est dégradée en 2020.

85. Voir [Regroupement familial pour les enfants réfugiés et migrants](#) : normes juridiques et pratiques prometteuses, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, avril 2020.

86. Comité des Ministres : Déclaration relative à la pauvreté des enfants, doc. [CM\(2019\)181](#), 4 novembre 2019. <https://rm.coe.int/abridged-report-of-the-4th-pecs-meeting-/16809f843e>.

■ La pandémie a révélé la grande vulnérabilité des personnes âgées et, dans certains cas, l'idée qu'il serait possible de les sacrifier au nom d'autres impératifs concurrents. Les circonstances actuelles sont parfois terribles pour nos aînés qui se retrouvent sans un minimum de soins et d'assistance, abandonnés à leurs peurs et coupés de leur cadre de vie habituel.

■ Le prix à payer est également élevé pour les travailleurs en première ligne et les professionnels de santé qui combattent la pandémie et font face à la crise et à ses effets. Ils étaient souvent peu préparés, sans protection et sous-équipés.

■ La pandémie a mis en évidence des aspects essentiels de la préparation : des soins de santé universels et des services de santé résilients, bien équipés et ayant des ressources suffisantes ; la sécurité de l'emploi ; la santé et la sécurité au travail ; les dispositifs visant à assurer la protection des droits des personnes âgées ; une éducation publique solide dotée de moyens et la protection des enfants et des femmes contre la violence et les abus ; un revenu minimum et une garantie adéquate du droit au logement.

■ Le Conseil de l'Europe met ses connaissances et son expertise au service des États membres au moyen d'une boîte à outils sur les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit et d'un ensemble d'orientations utiles sur le droit à la santé, la protection des enfants contre les abus, la non-discrimination des minorités et des personnes handicapées et la protection contre les médicaments contrefaits⁸⁷.

■ Nombre de personnes dans le monde entier appellent à un nouveau contrat social. En Europe, celui-ci porte un nom : la Charte sociale européenne. Dans son observation interprétative sur le droit à la protection de la santé en temps de pandémie⁸⁸, le Comité européen des Droits sociaux a annoncé qu'il se pencherait sur la capacité d'intervention des États membres en cas de crise à compter des Conclusions 2021 (sur le droit à la santé, à la sécurité sociale et à la protection sociale) pour lesquelles les pays préparent actuellement des rapports. Dans son document thématique le plus récent sur le droit à la santé⁸⁹, la Commissaire aux droits de l'homme a recommandé la ratification de la Charte sociale européenne et du Code européen de sécurité sociale.

■ Dans de nombreux pays, les initiatives privées et les partenaires sociaux sont associés à la prise de décisions sur la gestion de la crise de la covid-19. La sortie de la pandémie nécessitera de reconstruire les droits sociaux et la Charte pourrait servir de cadre à un processus permettant de rétablir la justice sociale tout en assurant la durabilité des efforts.

CONDITIONS DE DÉTENTION HUMAINES

Critères de mesure

- ▶ Des conditions matérielles de détention adéquates sur le plan de l'état d'entretien, de la ventilation et de l'accès à la lumière naturelle.
- ▶ Les détenus se voient proposer des activités motivantes hors cellule (y compris au moins une heure quotidienne d'exercice en extérieur).
- ▶ Un espace de vie suffisant pour les détenus, c'est-à-dire au minimum 6 m² pour une cellule individuelle et 4 m² par détenu dans les cellules collectives (en excluant l'annexe sanitaire).
- ▶ La mise à disposition d'équipements de protection individuelle adaptés et d'autres mesures de protection (comme les tests PCR) en prison.

87. Secrétaire Générale: Respecter la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme dans le cadre de la crise sanitaire du covid-19: une boîte à outils pour les États membres, doc. SG/Inf(2020)11, 7 avril 2020. <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40>.

88. Comité européen des Droits sociaux: Observation interprétative sur le droit à la protection de la santé en temps de pandémie, 21 avril 2020. <https://rm.coe.int/statement-of-interpretation-on-the-right-to-protection-of-health-in-ti/16809e3640>.

89. Commissaire aux droits de l'homme: Protéger le droit à la santé grâce à des systèmes de santé inclusifs et résilients accessibles à tous, document thématique préparé par le docteur Rachel Hammonds, Strasbourg, février 2021. <https://rm.coe.int/protecting-the-right-to-health-through-inclusive-and-resilient-health-/1680a177ad>.

Constatations

■ Ces dernières années, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a effectué des visites dans de nombreux pays. Dans plusieurs d'entre eux, il a recueilli des allégations de mauvais traitements, voire d'actes de torture infligés aux détenus par les membres des forces de l'ordre ou le personnel pénitentiaire. Il a également constaté dans les prisons (et d'autres lieux de détention) des conditions de détention pouvant être considérées comme inhumaines et dégradantes. Les cellules étaient en mauvais état d'entretien, mal ventilées et n'avaient parfois qu'un accès limité à la lumière naturelle. Le problème de la surpopulation carcérale se posait encore trop souvent et de nombreux détenus vivaient dans des conditions déplorables offrant moins de 2 m² d'espace vital par personne. Dans certains cas, jusqu'à six détenus occupaient une cellule de 8 m², ou huit une cellule de 15 m², ce qui les obligeait à partager des lits ou à dormir à tour de rôle. La situation était souvent aggravée par le fait que les détenus (notamment ceux qui se trouvaient en détention provisoire) étaient confinés dans leurs cellules 23 heures par jour, sans se voir proposer la moindre activité; parfois, ils ne bénéficiaient même pas du droit minimal de passer une heure en plein air chaque jour.

■ L'apparition de la pandémie de covid-19 au début de l'année 2020 a exposé les personnes détenues en prison et dans d'autres lieux à un risque particulier, d'autant plus grand que le surpeuplement était important.

■ Le 20 mars 2020, le CPT a publié une [Déclaration de principe](#) relative au traitement des personnes privées de liberté dans le contexte de la pandémie. Tout en reconnaissant l'impératif évident de prendre des mesures déterminées pour lutter contre la covid-19, le CPT a souligné le caractère absolu de l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants et a rappelé que les mesures de protection ne devaient jamais aboutir à un traitement inhumain ou dégradant, des personnes privées de leur liberté. À cette fin, il a présenté un ensemble de principes que toutes les autorités compétentes dans l'espace du Conseil de l'Europe devraient appliquer dans les lieux de privation de liberté, notamment les locaux de détention des forces de l'ordre, les établissements pénitentiaires, les centres de rétention pour migrants, les hôpitaux psychiatriques et les foyers sociaux, ainsi que les diverses installations/zones de quarantaine nouvellement créées. Le principe 5 affirme que toutes les autorités compétentes devraient mettre en œuvre des efforts concertés pour recourir à des mesures de substitution à la privation de liberté, les contacts rapprochés favorisant la propagation du virus. Une telle approche s'impose dans les situations de surpopulation. Les autorités devraient avoir davantage recours aux alternatives à la détention provisoire, aux peines de substitution, à la libération anticipée et à la mise à l'épreuve.

■ Les Statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe (SPACE)⁹⁰ montrent que sur 35 administrations pénitentiaires, par rapport aux chiffres au 1^{er} janvier 2020, les taux de population carcérale au 15 septembre 2020 avaient sensiblement diminué dans 20 pays, tandis que les chiffres restaient globalement stables dans 11 autres. Vingt-cinq administrations pénitentiaires ont indiqué avoir libéré des détenus à titre de mesure préventive contre la covid-19.

■ Le 9 juillet 2020, le CPT a publié une [déclaration de suivi](#) dans laquelle il a souligné que les restrictions provisoires imposées pour contenir la propagation du virus en prison (notamment la limitation des contacts des détenus avec le monde extérieur et la réduction du nombre d'activités proposées) devaient être levées dès qu'elles n'étaient plus nécessaires. En revanche, certaines mesures d'urgence mises en place temporairement dans les prisons devraient être rendues permanentes. Cela s'applique en particulier au recours accru à des solutions alternatives à la privation de liberté en vue de mettre fin au phénomène de la surpopulation carcérale. À cet égard, de nouvelles mesures doivent être prises pour réduire le recours à la détention provisoire. Le comité a rappelé l'importance cruciale, pour la prévention des mauvais traitements, du contrôle des lieux de privation de liberté par des organes des droits de l'homme nationaux et internationaux indépendants.

90. Voir l'étude SPACE « Une évaluation de l'impact à moyen terme de la covid-19 sur les populations carcérales » (10 novembre 2020).



Completar un documento de participación pública que describe los resultados de una encuesta de opinión pública.

El documento describe los resultados de una encuesta de opinión pública que se realizó en el municipio de San Juan de los Rios, en el departamento de Cauca, Colombia. El documento describe los resultados de una encuesta de opinión pública que se realizó en el municipio de San Juan de los Rios, en el departamento de Cauca, Colombia.

El documento describe los resultados de una encuesta de opinión pública que se realizó en el municipio de San Juan de los Rios, en el departamento de Cauca, Colombia.

El documento describe los resultados de una encuesta de opinión pública que se realizó en el municipio de San Juan de los Rios, en el departamento de Cauca, Colombia.

SOUS

CHAPITRE 7

ANTI-DISCRIMINATION, DIVERSITÉ ET INCLUSION

INTRODUCTION

L'objectif stratégique du Conseil de l'Europe dans le domaine de l'anti-discrimination, de la diversité et de l'inclusion est d'assurer une égalité effective et un plein accès aux droits et opportunités pour tous les membres de la société. Il peut être atteint grâce à une législation et des politiques qui luttent contre les inégalités et le racisme de manière systémique, en prévenant et en sanctionnant la discrimination, la xénophobie, le discours de haine et les crimes de haine, qu'ils soient fondés sur des motifs spécifiques ou touchent les personnes sous la forme d'une discrimination multiple (croisée), ainsi qu'en élaborant des stratégies pour donner des moyens d'action aux minorités et gérer la diversité de manière positive.

L'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion sont les principaux fondements des politiques d'inclusion pour lesquelles le Conseil de l'Europe a élaboré des normes. Celles-ci englobent les Recommandations de politique générale de l'ECRI, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157), la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148), la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres intitulée « Lutter contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre », la Recommandation CM/Rec(2015)1 du Comité des Ministres sur l'intégration interculturelle et plusieurs recommandations sur l'intégration des Roms et des Gens du voyage¹. Les organes de suivi respectifs évaluent les politiques des États membres et la mise en œuvre par chacun des normes applicables, tandis que le Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) élabore des politiques, lignes directrices et normes européennes communes. Divers programmes sur le terrain aident les États membres à concevoir des stratégies globales et des modèles de gouvernance multipartite pour améliorer la conformité avec ces normes. Face à une recrudescence des agressions contre les juifs et les musulmans, la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe a nommé en octobre 2020 un Représentant spécial sur les crimes de haine antisémites et antimusulmans et toute forme d'intolérance religieuse². Ce dernier s'attachera à faire en sorte que l'expertise collective du Conseil de l'Europe soit pleinement mise à profit dans l'effort commun visant à développer des stratégies efficaces contre ces phénomènes aux niveaux national et international.

Au cours de la période couverte par le présent rapport, le triangle stratégique alliant action normative, suivi et coopération s'est attaqué à un certain nombre de problématiques parmi lesquelles :

- ▶ l'insuffisance des efforts et des ressources visant à assurer l'apprentissage et l'utilisation des langues minoritaires et à encourager la participation des minorités ;
- ▶ le manque de sensibilisation au racisme structurel et au racisme dans les activités de la police et l'élaboration de stratégies adéquates pour y remédier³ ;
- ▶ la lenteur des progrès accomplis dans l'adoption d'une législation et de politiques permettant la reconnaissance juridique du genre et les mariages ou partenariats entre personnes de même sexe ;
- ▶ les restrictions à la liberté d'expression et de réunion des minorités, y compris les minorités sexuelles ;
- ▶ l'incapacité à endiguer le discours de haine en ligne et les propos haineux tenus au sein de la classe politique, ainsi que l'antitsiganisme largement répandu ;

1. 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/Rudari ; 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.

2. Voir : www.coe.int/fr/web/antisemitic-anti-muslim-hatred-hate-crimes.

3. Voir le rapport annuel sur les activités de l'ECRI en 2020 (p. 6-17), publié le 18 mars 2021.

- ▶ la nécessité d'orientations et de mesures supplémentaires pour lutter contre l'antisémitisme et contre l'intolérance et la discrimination à l'égard des musulmans ;
- ▶ l'absence de réaction adéquate au discours anti-LGBTI largement répandu et le recul des normes de droits de l'homme qui en découle ;
- ▶ l'insuffisance des cadres juridiques pour éliminer le discours de haine illégal en ligne et en poursuivre les auteurs ;
- ▶ la sensibilisation, les connaissances et les moyens d'action limités des institutions pour enregistrer et enquêter sur les infractions motivées par la haine et le discours de haine, et apporter un soutien aux victimes ;
- ▶ l'insuffisance des efforts déployés pour encourager une participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales au débat politique et à la prise de décisions, en particulier les jeunes ;
- ▶ les mesures timides prises pour encourager les autorités locales à adopter une vision interculturelle de l'intégration des migrants et des réfugiés, et l'absence d'approche cohérente et coordonnée en ce qui concerne la gouvernance à de multiples niveaux et les politiques d'intégration interculturelle.

■ Les priorités pour les années à venir seront d'assurer un suivi rigoureux de l'évolution du racisme, de l'antisémitisme, de l'intolérance et de la discrimination, notamment à l'égard des musulmans, et d'améliorer l'efficacité des mécanismes de suivi relatifs aux droits des minorités et aux langues minoritaires par la mise en œuvre des réformes récentes. Un soutien sera apporté aux réformes législatives et politiques et au renforcement des capacités institutionnelles pour mettre en application les normes existantes, par exemple celles concernant l'égalité des personnes LGBTI, la lutte contre le discours de haine et l'intégration interculturelle. L'élaboration de nouvelles normes sera nécessaire pour répondre aux problématiques déjà anciennes comme les infractions motivées par la haine, la participation des personnes appartenant à des minorités nationales et notamment les Roms et les Gens du voyage, l'égalité pour les femmes et les filles roms, mais aussi aux questions émergentes comme la discrimination résultant de l'utilisation de l'intelligence artificielle ou les droits des personnes intersexes.

LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION

Critères de mesure

- ▶ Politiques/mesures de prévention du profilage racial et des violences policières.
- ▶ Mesures effectives, législatives et autres, visant à lutter contre les différentes formes de discours de haine et de violence motivée par la haine.
- ▶ Existence de cadres juridiques sur la reconnaissance du genre et autorisation des partenariats et/ou mariages entre personnes de même sexe.
- ▶ Existence de mesures visant à assurer la liberté d'expression et d'association des minorités et des personnes LGBTI.

Racisme dans les activités de la police

■ En juillet 2020, dans une déclaration publique comme elle en fait rarement, l'ECRI a déploré que des cas d'abus policiers à caractère raciste ternissent l'image de la profession et remettent en cause le travail accompli par tous les agents qui respectent la loi et les principes de déontologie policière et qui luttent contre les infractions à caractère raciste⁴. C'est en des termes similaires que le Président français Emmanuel Macron s'est exprimé quelques mois plus tard à la suite d'une vague de protestations suscitée par la diffusion d'enregistrements vidéo montrant des policiers frapper un producteur de musique noir⁵. Il est en effet essentiel qu'un message public ferme de tolérance zéro vis-à-vis du racisme dans la police soit rapidement délivré lorsque de telles affaires sont mises au jour.

4. Déclaration sur les abus policiers à caractère raciste, notamment le profilage racial, et le racisme systémique, adoptée par l'ECRI lors de sa 82^e réunion plénière (30 juin - 2 juillet 2020).

5. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/11/27/agression-michel-zecler>.

■ Malheureusement, ces cas d'abus policiers à caractère raciste pourraient être révélateurs d'une tendance plus générale⁶, ce qui explique en grande partie pourquoi la mort de George Floyd aux États-Unis, alors qu'il était aux mains de la police, et les manifestations Black Lives Matter qui ont suivi en 2020 ont eu un tel impact en Europe. Les rapports récents de l'ECRI attirent l'attention sur la nécessité d'examiner de près la question du racisme au sein de la police dans plusieurs pays. Les problématiques rencontrées vont du profilage racial aux cas de violences racistes de la part de la police, qui provoquent parfois des blessures graves chez les victimes, voire leur décès. Il ressort également des rapports par pays de l'ECRI que les personnes noires et les populations roms ont été particulièrement touchées par ces phénomènes ces dernières années⁷. Si les attitudes et comportements racistes de la police ne sont pas remis en cause, ils peuvent détruire irrémédiablement la confiance entre la police et les communautés concernées. Les interventions de maintien de l'ordre qui ont eu lieu au cours de la pandémie de covid-19 ont ainsi suscité beaucoup de craintes de stigmatisation chez les Roms en Slovaquie, eu égard aux incidents qui s'étaient déjà produits par le passé lors d'opérations de police⁸.

■ Les conclusions de l'ECRI indiquent que des mesures ont été prises dans quelques États membres. Le profilage racial a été expressément interdit par la loi en Finlande, et certains gouvernements, par exemple aux Pays-Bas, ont commandé une étude détaillée sur l'existence de telles pratiques et leur étendue⁹. Les études sur le profilage racial révèlent souvent que les interpellations et fouilles par la police ciblent de façon disproportionnée les personnes de certaines origines ethniques, nationales et/ou religieuses, comme les personnes noires et les Roms, ainsi que les personnes d'origine musulmane ou immigrée. Il est probable que la nécessité de mener ce type d'études fera l'objet d'intenses débats au niveau national, comme cela a été le cas en Allemagne après la publication du rapport de l'ECRI en mars 2020¹⁰. Le fait que les autorités allemandes aient finalement décidé de commander une étude sur le travail de la police, y compris la question du racisme au sein de la police, est une mesure positive.

■ Des efforts importants ont également été déployés pour donner plus d'orientations aux policiers, améliorer les mécanismes de plainte et de médiation et recruter des agents issus de minorités ou d'origine immigrée¹¹. Aux Pays-Bas, un nouveau cadre opérationnel pour les mesures de contrôle policier a été adopté et appliqué à titre d'essai, des préposés aux plaintes et des coordinateurs de plaintes ont été formés, et des projets pilotes avec la participation de médiateurs indépendants ont été mis en œuvre. En Allemagne, l'ECRI a noté que plus de 30 % des policiers berlinois étaient d'origine immigrée en 2018. En République slovaque, le projet de recruter 2 000 Roms comme membres de patrouilles civiques travaillant en étroite coopération avec la police est également une avancée¹².

■ Cela dit, dans d'autres pays, l'absence de recrutement de policiers issus de minorités et le manque de formation et d'orientations adéquates sur la question du profilage racial et sur l'utilisation du standard de soupçon raisonnable se révèlent être d'importants obstacles à la lutte contre le racisme au sein de la police. Le fait que la police soit peu amenée à rendre des comptes et l'absence d'organe d'investigation spécialisé véritablement indépendant de la police et du parquet étaient des problèmes récurrents ces dernières années¹³.

■ Le racisme dans les activités de la police peut également être le reflet du racisme et des inégalités qui existent au sein de la société dans son ensemble. Ce n'est pas un hasard si des cas graves d'abus policiers à caractère raciste ont servi de déclencheurs à une prise de conscience accrue des profondes inégalités que subissent au quotidien les membres de certaines communautés, notamment dans le domaine de l'éducation, de l'emploi, du logement et de la santé. Dans certains pays comme la République tchèque, par exemple, de nombreux Roms restent enfermés dans un cercle vicieux caractérisé par un faible niveau d'instruction qui limite leurs débouchés sur le marché du travail et une ségrégation résidentielle de fait qui entrave leur accès aux soins de santé et à d'autres services essentiels¹⁴. On pourrait débattre longuement de la question de savoir si ce type

6. Voir dans ce contexte *Lingurar c. Roumanie*, requête n° 48474/14, 16 avril 2019.

7. Rapports du sixième cycle de monitoring de l'ECRI sur l'Autriche, paragraphes 99-101, sur l'Allemagne, paragraphes 104-109, sur la Suisse, paragraphes 110-112, et sur la République slovaque, paragraphes 104-109, ainsi que les rapports du cinquième cycle de monitoring de l'ECRI sur la Finlande, paragraphes 61-63, sur la République de Moldova, paragraphes 58-61, sur les Pays-Bas, paragraphes 98-104, sur le Portugal, paragraphes 53-67, sur la Roumanie, paragraphes 52-53 et 59-60, et sur la Fédération de Russie, paragraphes 92-97. Voir aussi *R. R. et R. D. c. Slovaquie*, requête n° 20649/18, 1^{er} septembre 2020.

8. Rapport du sixième cycle de monitoring de l'ECRI sur la République slovaque, paragraphe 104.

9. Rapports du cinquième cycle de monitoring de l'ECRI sur la Finlande, paragraphe 62, et sur les Pays-Bas, paragraphe 100.

10. Rapport du sixième cycle de monitoring de l'ECRI sur l'Allemagne, paragraphes 108-109.

11. Au niveau local, le *Manuel des Cités interculturelles sur la police de proximité* devient une référence dans ce domaine.

12. Rapport du cinquième cycle de monitoring de l'ECRI sur les Pays-Bas, paragraphe 101, et rapport du sixième cycle de monitoring sur l'Allemagne, paragraphe 91, et sur la République slovaque, paragraphe 63.

13. Rapports du cinquième cycle de monitoring de l'ECRI sur le Portugal, paragraphes 62-63, sur la Suisse, paragraphe 111, et sur la Fédération de Russie, paragraphe 96.

14. Voir par exemple le rapport du sixième cycle de monitoring de l'ECRI sur la République tchèque, paragraphes 76-96.

de situation découle d'un racisme et d'inégalités structurelles impliquant l'existence de préjugés inconscients au sein des services publics et de la société dans son ensemble, ou si elle résulte d'autres facteurs. Tout bien considéré, le plus important est que des mesures résolues soient finalement prises. La réalisation de l'égalité effective pour tous tient aussi à la capacité des sociétés et des gouvernements européens à reconnaître le passé de leurs pays, y compris ses côtés plus sombres, dans le discours public et l'enseignement de l'histoire¹⁵.

Discours de haine et crimes de haine

■ Dans les États membres du Conseil de l'Europe, les principales victimes du discours de haine et des crimes de haine sont les Roms, les juifs, les migrants, les musulmans et les personnes noires. La victimisation sur la base de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre est elle aussi fréquente.

■ Le discours de haine et les attaques contre des migrants se sont multipliés ces dernières années en réaction à un afflux de migrants en nette hausse en Europe depuis 2015, également à l'origine d'un soutien accru aux mouvements et partis politiques populistes et xénophobes.

■ Les Roms et les migrants ont été particulièrement stigmatisés et pris pour cible lors de la pandémie de covid-19. Dans une déclaration de mai 2020, l'ECRI a tiré la sonnette d'alarme et souligné la nécessité d'agir de toute urgence pour lutter contre les propos haineux et la violence motivée par la haine envers les Roms et les migrants¹⁶. La pandémie a notamment révélé l'existence d'un antitsiganisme profondément ancré dans un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe¹⁷.

■ Comme l'a noté l'ECRI dans son rapport annuel pour l'année 2019, on voit de plus en plus souvent des membres de la classe politique, y compris des parlementaires, tenir des propos haineux contre les groupes minoritaires et les migrants, en particulier sous la forme d'un populisme xénophobe lors des campagnes électorales¹⁸. Cette tendance s'est confirmée dans les rapports de monitoring de l'ECRI publiés en 2020, et notamment celui sur l'Autriche, où les discours anti-immigrés et antimusulmans ont progressé en période électorale¹⁹. Des responsables politiques de haut niveau véhiculent même parfois des stéréotypes négatifs²⁰.

■ Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ACFC) a continué d'observer fréquemment des situations dans lesquelles des représentants politiques, aussi bien d'extrême-droite que de partis politiques traditionnels, jouent un rôle actif dans le discours intolérant voire de haine visant les minorités nationales, ou ne le condamnent pas²¹.

■ Pour contrer le discours de haine au sein de la classe politique, plusieurs parlements nationaux et régionaux ont adopté des codes de conduite à l'intention de leurs membres, prévoyant des sanctions en cas de non-respect des règles. Le Parlement albanais a ainsi adopté en 2018 un code de conduite qui interdit notamment aux parlementaires de tenir des propos racistes, toute violation donnant lieu à des mesures disciplinaires²². Des codes similaires existent en Allemagne, tant au niveau des États (*Länder*) qu'à l'échelon fédéral²³. L'ECRI a recommandé aux pays qui ne disposent pas de tels codes d'en adopter, par exemple dans ses rapports les plus récents sur les Pays-Bas et la Fédération de Russie²⁴.

■ Des codes d'autorégulation des médias ont été adoptés dans de nombreux États membres, interdisant la publication de propos haineux. Le Conseil de la presse autrichien a par exemple adopté un code de déontologie à cet effet²⁵ tandis que le Conseil suisse de la presse a publié des lignes directrices pour la détection et le retrait des propos haineux. Cela dit, dans plusieurs de ses rapports récents, l'ECRI a noté qu'il existait dans les médias un discours de haine à l'égard de nombreux groupes dont les musulmans et les Roms²⁶.

15. Voir par exemple le rapport du cinquième cycle de monitoring de l'ECRI sur le [Portugal](#), paragraphes 31 et 35-36.

16. [Déclaration](#) du Bureau de l'ECRI portant sur l'impact de la pandémie de covid-19 et des réponses associées des gouvernements sur les groupes relevant du mandat de l'ECRI (19 mai 2020).

17. [Étude](#) préparée pour le CDADI par Stéphanie Cramer Marsal, Christian Alhund et Robin Wilson : « Covid-19 : une analyse des aspects relatifs à l'anti-discrimination, à la diversité et à l'inclusion dans les États membres du Conseil de l'Europe », 2020, p. 28-30.

18. [ECRI rapport annuel pour l'année 2019](#).

19. [Rapport du sixième cycle de monitoring de l'ECRI sur l'Autriche](#), paragraphe 34.

20. [Rapports du sixième cycle de monitoring de l'ECRI sur la République tchèque](#), paragraphe 29, et sur la [République slovaque](#), paragraphe 38.

21. [Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, 12^e rapport d'activités](#), 2020, p. 11.

22. [Rapport du sixième cycle de monitoring de l'ECRI sur l'Albanie](#), paragraphe 32.

23. [Rapport du sixième cycle de monitoring de l'ECRI sur l'Allemagne](#), paragraphe 48.

24. [Rapports du sixième cycle de monitoring de l'ECRI sur les Pays-Bas](#), paragraphe 41, et sur la [Fédération de Russie](#), paragraphes 39 et 40.

25. [Rapport du sixième cycle de monitoring de l'ECRI sur l'Autriche](#), paragraphe 48.

26. [Rapport du sixième cycle de monitoring de l'ECRI sur la Suisse](#), paragraphe 32. [Rapport du cinquième cycle de monitoring de l'ECRI sur la Roumanie](#), paragraphe 29.

■ L'ECRI a souvent observé dans ses rapports par pays un faible signalement des crimes de haine par les victimes, ce qui fausse toute évaluation de l'efficacité de la réponse à ces infractions. Il reste par conséquent crucial de mettre en œuvre des mesures de renforcement de la confiance pour améliorer les relations entre la police et les groupes vulnérables, en particulier les communautés noire et musulmane. À Malte, une unité spéciale de police ayant notamment pour mission d'aller au-devant des personnes qui sont le plus souvent touchées par le discours et les crimes de haine a été créée en octobre 2020. Elle encouragera les victimes à signaler ces infractions et les orientera vers des services d'aide.

■ Le soutien aux victimes du discours de haine en ligne est un autre domaine dans lequel des mesures doivent être prises d'urgence. Par exemple, dans l'État autrichien de Styrie, le bureau de lutte contre la discrimination a mis au point l'application mobile «BanHate»²⁷ qui permet de signaler les discours de haine en ligne. Grâce à cette application, un nombre important de publications ont été signalées aux autorités en vue d'une enquête judiciaire²⁸. En République tchèque, une permanence téléphonique internet pour le signalement des infractions motivées par la haine devait être rétablie en 2020²⁹. De même, en Finlande, la police a lancé un dispositif qui permet aux internautes de signaler les contenus haineux en ligne³⁰.

■ Des signalements et une collecte de données d'un niveau suffisant sont indispensables pour mesurer l'ampleur du discours de haine et des crimes de haine au sein de la société. Il faut également une définition juridique claire de ces termes et une formation appropriée des représentants de la loi, et notamment des procureurs, pour mieux repérer les actes en question et assurer leur traitement efficace par le système judiciaire³¹. L'ECRI a souvent été rendue attentive au fait que la violence motivée par la haine, en particulier, ne faisait pas toujours l'objet d'une qualification cohérente et que la motivation haineuse n'était pas systématiquement précisée par les organismes chargés de l'application de la loi. Il est donc important de renforcer les capacités et l'expertise de ces professionnels pour assurer une qualification et une réponse adéquates aux crimes de haine. Des programmes de coopération sont menés en Arménie, en Géorgie, en Moldova, en Ukraine et dans les Balkans occidentaux pour aider les États membres à relever ce défi.

■ Il est essentiel de disposer de données fiables pour apporter des réponses juridiques et politiques appropriées. Comme l'affirme l'ECRI, l'absence de collecte systématique de données nuit à l'évaluation de l'efficacité des dispositions applicables et à la bonne compréhension de l'étendue des crimes de haine et du discours de haine³².

■ L'ECRI a malheureusement constaté ces dernières années des insuffisances dans la collecte de données, notamment en Autriche, en Finlande, en Irlande, en Lettonie, à Malte, au Portugal et en République de Moldova³³. Dans certains pays comme la Lettonie, les statistiques sur le discours de haine sont combinées à celles sur les crimes de haine³⁴. Bien que l'ECRI reconnaisse le lien entre crimes de haine et discours de haine, le fait de ne pas séparer la collecte de données sur ces deux phénomènes rend plus difficile l'adoption de mesures appropriées. Sur un plan plus positif, en Espagne, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a salué la reconnaissance en 2019 de l'antitsiganisme comme motif de discrimination dans les données collectées par la police³⁵.

■ Malgré les progrès réalisés dans l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, certaines affaires montrent l'étendue des difficultés rencontrées dans la protection des Roms et des Gens du voyage contre la discrimination, le discours de haine et les crimes de haine.

■ Dans ses récents rapports par pays, l'ECRI a cité de nombreux exemples d'antitsiganisme se manifestant sous la forme de propos haineux et de crimes de haine contre les Roms et/ou les Gens du voyage. Les Roms restent la cible de contenus haineux sur les réseaux sociaux en Autriche, notamment liés à la diffusion de fausses informations³⁶. L'ECRI est également préoccupée par les propos haineux visant les communautés roms en République tchèque, propos qui ne se limitent pas aux partis politiques radicaux mais sont également tenus

27. [App gegen Hasspostings und Hassverbrechen - BanHate](#).

28. Rapport du sixième cycle de monitoring de l'ECRI sur l'Autriche, paragraphe 45.

29. Rapport du sixième cycle de monitoring de l'ECRI sur la République tchèque, paragraphe 36.

30. Rapport du cinquième cycle de monitoring de l'ECRI sur la Finlande, paragraphe 41.

31. Voir par exemple *Alkovic c. Monténégro*, requête n° 66896/10, 5 décembre 2017.

32. Voir par exemple le rapport du cinquième cycle de monitoring de l'ECRI sur la Finlande, paragraphe 28.

33. Rapport du sixième cycle de monitoring de l'ECRI sur l'Autriche, paragraphes 61-62, et rapports du cinquième cycle de monitoring de l'ECRI sur la Finlande, paragraphes 28-29, l'Irlande, paragraphes 22-26, la Lettonie, paragraphes 19-20, Malte, paragraphes 20-21, le Portugal, paragraphe 25, et la République de Moldova, paragraphe 28.

34. Rapport du cinquième cycle de monitoring de l'ECRI sur la Lettonie, paragraphe 19.

35. Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, 5^e avis sur l'Espagne, 2020, paragraphes 4, 129 et 139.

36. Rapport du sixième cycle de monitoring de l'ECRI sur l'Autriche, paragraphe 37.

dans les hautes sphères politiques, notamment par le président de la République³⁷. En Irlande, nombre de préjugés et contenus haineux diffusés en ligne visent les Travellers irlandais et plus récemment les Roms, ce qui a abouti à la création de groupes en ligne ayant pour but de faire expulser ces communautés³⁸. Ce flot de haine peut conduire à une augmentation des crimes de haine, comme l'a noté l'ECRI en République slovaque où les statistiques montrent que la majorité des infractions motivées par la haine signalées en 2018 étaient dirigées contre les Roms³⁹. L'ECRI a également souligné le rôle négatif de certaines autorités, par exemple en Roumanie où les policiers font un usage excessif de la force contre les Roms⁴⁰.

■ En juin 2020, le Comité des Ministres a examiné les progrès réalisés dans le groupe d'affaires *Fedorchenko et Lozenko c. Ukraine*⁴¹ concernant le manquement des autorités à mener des enquêtes effectives sur des actes de violence commis principalement contre des Roms pour des motifs raciaux/ethniques et dans l'affaire *Burlya*, concernant l'absence de protection du domicile des requérants. Des améliorations ont été apportées au cadre législatif régissant la responsabilité pénale en matière de crimes de haine, qui inclut maintenant la haine fondée sur l'origine raciale ou ethnique. Le Code pénal définit comme crime de haine tout acte de discrimination délibéré et tout acte intentionnel visant à inciter à la haine raciale, nationale ou religieuse. Des guides pratiques ont été élaborés. Le Bureau national d'investigation est désormais compétent pour enquêter sur les allégations de comportements répréhensibles à caractère discriminatoire de la police. Ces dossiers sont confiés à des enquêteurs spécialisés dans ces questions. Enfin, les victimes de crimes de haine peuvent maintenant bénéficier d'une aide juridique gratuite. Cela dit, des progrès restent nécessaires car la réponse des forces de l'ordre et du système judiciaire aux crimes de haine est encore souvent inadéquate. Le Comité des Ministres a encouragé vivement les autorités à mettre en place un mécanisme permettant d'enregistrer de manière précise les crimes de haine et de suivre l'action des services de police et l'avancement des dossiers dans le système judiciaire, pour évaluer l'impact des mesures déjà prises et déterminer s'il y a lieu de les compléter par d'autres mesures ciblées.

■ D'importants progrès ont également été réalisés dans l'exécution du groupe d'affaires *Šečić c. Croatie*⁴² qui concernait la non-reconnaissance des motivations racistes à l'origine d'agressions contre les requérants roms et l'absence d'enquêtes effectives. Une disposition spéciale érigeant la motivation haineuse en circonstance aggravante dans les infractions pénales a été adoptée et une unité de police spécialisée dans le traitement des crimes de haine a été créée. L'efficacité des enquêtes pénales est soumise au contrôle juridictionnel de la Cour constitutionnelle. Enfin, des formations ciblées et des mesures de sensibilisation ont été mises en place pour veiller à ce que les crimes de haine soient qualifiés comme tels et fassent l'objet de poursuites effectives. La principale question qui reste à l'examen concerne les efforts déployés par les autorités pour améliorer la qualité de la collecte de données statistiques sur les crimes de haine. L'ECRI a fait remarquer que, malgré la bonne qualité générale des systèmes de collecte de données sur les infractions motivées par la haine, les informations disponibles sont relevées à des étapes différentes de la procédure, ce qui se traduit par des variations dans les statistiques.

■ Les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme montrent que les actes présumés de violence ou de brutalité de la police contre des Roms, même s'ils font l'objet d'un signalement aux autorités par les victimes, concernent fréquemment des mineurs dans des situations qui ne nécessitent que rarement l'usage de la force et ne sont souvent pas suivis d'enquêtes effectives⁴³. Une grande partie des affaires de violences policières examinées par la Cour concerne des violences contre les Roms, même si la Cour n'est pas toujours en mesure de conclure à une discrimination fondée sur l'origine ethnique (rom) ou de déterminer si la conduite en question pouvait être le résultat d'un racisme structurel ou institutionnel, par exemple au sein de la police.

■ À la 10^e réunion de dialogue du Conseil de l'Europe tenue les 26 et 27 novembre 2020, les représentants de la société civile rom et des Gens du voyage ont signalé une montée du discours de haine et insisté sur l'augmentation de la gravité des agressions avec la crise de la covid-19.

■ L'examen de la mise en œuvre par les États membres de la Recommandation CM/Rec(2010)5 sur les mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, mené en 2018 et 2019, montre que des progrès ont été réalisés en ce qui concerne l'intégration des motifs de

37. Rapport du sixième cycle de monitoring de l'ECRI sur la République tchèque, paragraphe 29.

38. Rapport du cinquième cycle de monitoring de l'ECRI sur l'Irlande, paragraphe 32.

39. Rapport du sixième cycle de monitoring de l'ECRI sur la Slovaquie, paragraphe 56.

40. Rapport du cinquième cycle de monitoring de l'ECRI sur la Roumanie, paragraphe 52.

41. *Fedorchenko et Lozenko c. Ukraine*, requête n° 387/03, 20 septembre 2012.

42. *Groupe Šečić c. Croatie*, requête n° 40116/02, 31 mai 2007.

43. *A.P. c. Slovaquie*, requête n° 10465/17, 28 mai 2020, *R. R. et R. D. c. Slovaquie*, requête n° 20649/18, 1^{er} septembre 2020, et *X et Y c. Macédoine du Nord*, requête n° 173/17, 5 novembre 2020.

l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre dans la législation relative au discours de haine et aux crimes de haine. Ce constat a été confirmé dans les conclusions de l'ECRI ces dernières années. En Finlande, par exemple, l'orientation sexuelle figure dans les dispositions du Code pénal relatives aux infractions motivées par la haine ou par des préjugés. Bien qu'elle ne soit pas expressément inscrite dans le Code pénal, l'identité de genre est mentionnée comme motif dans les travaux préparatoires, qui revêtent une importance particulière pour l'interprétation de la législation dans le système judiciaire finlandais⁴⁴. Dans d'autres États membres, l'interdiction de la discrimination et du discours de haine est énoncée dans une législation distincte contre la discrimination. C'est le cas en Slovaquie, où la loi sur la protection contre la discrimination inclut l'orientation sexuelle et l'identité de genre parmi les motifs de discrimination interdits⁴⁵.

■ D'après l'examen précité, en 2018, 25 États membres avaient révisé leur législation anti-discrimination soit en faisant figurer l'orientation sexuelle et l'identité de genre sur un pied d'égalité dans la liste des motifs de discrimination expressément interdits (Albanie, Géorgie, Grèce, Macédoine du Nord), soit en y ajoutant les caractéristiques sexuelles (Monténégro) ou l'expression du genre (Norvège). Cela dit, la mise en œuvre effective de la législation applicable reste un enjeu et les signalements d'infractions motivées par la haine fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre restent faibles. On peut également citer parmi les problèmes à régler : les difficultés d'accès à la justice pour les victimes, la montée du discours de haine dans les médias sociaux et le fait que les personnalités publiques qui tiennent des propos homophobes ou transphobes sont rarement sanctionnées.

■ Dans son rapport sur sa visite en Arménie⁴⁶, la Commissaire aux droits de l'homme a appelé les autorités à prendre des mesures rapides et fermes pour lutter contre toutes les formes de violence, de discours de haine et d'infractions motivées par la haine visant les personnes LGBTI dans le pays. À l'occasion de la Journée internationale contre l'homophobie, la transphobie et la biphobie 2020, la Commissaire a invité l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe à lutter avec détermination contre le discours de haine à l'égard des personnes LGBTI, qui se répand partout en Europe. Sa déclaration contient des références à certains pays en particulier⁴⁷.

■ Au cours de la période considérée, d'importantes évolutions ont eu lieu en ce qui concerne l'exécution des arrêts de la Cour relatifs aux infractions motivées par la haine fondée sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre et son expression et les caractéristiques sexuelles.

■ Dans son dernier examen en date de l'affaire *Identoba et autres c. Géorgie* en septembre 2020⁴⁸, le Comité des Ministres a noté qu'il y avait eu en 2018-2019 une augmentation significative du nombre d'enquêtes, de poursuites et de condamnations pour crimes de haine, et que la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre restait un sérieux problème en Géorgie, tout comme la mise en œuvre de la liberté d'expression et de réunion des personnes LGBTI. Le Comité des Ministres a une nouvelle fois appelé les autorités à créer une unité d'investigation spéciale au sein de la police pour garantir des enquêtes effectives sur les crimes de haine.

■ Dans le cadre de l'examen de l'affaire *M.C. et A.C. c. Roumanie*⁴⁹ en septembre 2019, le Comité des Ministres a constaté des progrès sur le plan de l'efficacité des enquêtes relatives aux crimes de haine, et notamment un renforcement des capacités des acteurs du système de justice pénale. Il a cependant indiqué que des efforts supplémentaires devaient être faits, notamment pour élaborer une méthodologie commune en matière d'enquêtes sur les crimes de haine et assurer une formation des autorités judiciaires et autorités chargées des enquêtes, axée sur la détection et le traitement des crimes de haine. Un système efficace de collecte de données sur les crimes de haine devrait également être mis en place. Afin d'aider la Roumanie et la Géorgie à mettre en œuvre les arrêts de la Cour, le Conseil de l'Europe et les écoles de police proposent une formation aux policiers sur la gestion des infractions motivées par la haine fondée sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre et son expression et les caractéristiques sexuelles⁵⁰.

44. Rapport du cinquième cycle de monitoring de l'ECRI sur la Finlande, paragraphe 96.

45. Rapport du cinquième cycle de monitoring de l'ECRI sur la Slovaquie, paragraphes 14 et 34.

46. Commissaire aux droits de l'homme, Rapport sur la visite en Arménie du 16 au 20 septembre 2018, 29 janvier 2019 (<https://bit.ly/2W1OV52>).

47. Commissaire aux droits de l'homme, « L'incitation à la haine contre les personnes LGBTI n'a pas sa place dans l'Europe d'aujourd'hui », déclaration à l'occasion de la Journée internationale contre l'homophobie, la transphobie et la biphobie, 15 mai 2020 (<https://bit.ly/386kj8f>).

48. *Identoba et autres c. Géorgie*, requête n° 73235/12, 12 mai 2015.

49. *M.C. & A.C. c. Roumanie*, requête n° 12060/12, 12 juillet 2016.

50. Voir Conseil de l'Europe, « Policing Hate Crime against LGBTI persons: Training for a Professional Police Response », 2017 (<http://bitly.ws/aMEa>).

Égalité des personnes LGBTI

■ Il ressort de l'examen de la mise en œuvre par les États membres de la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres aux États membres sur les mesures visant à lutter contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, mené en 2018 et 2019, que des progrès considérables ont été réalisés dans plusieurs États membres en ce qui concerne la reconnaissance juridique et sociale des personnes LGBTI et leur capacité à exercer leurs droits sur un pied d'égalité⁵¹.

■ L'existence de procédures rapides et transparentes de reconnaissance juridique du genre fondées sur l'autodétermination est aujourd'hui une réalité dans huit États membres et le signe d'une volonté politique d'aller au-delà des normes minimales définies dans la recommandation.

■ Malte a adopté le cadre juridique le plus progressiste du monde en matière de reconnaissance du genre, en protégeant l'identité de genre dans sa Constitution. La Belgique, le Danemark, la France, la Grèce, l'Irlande, le Luxembourg, la Norvège et le Portugal ont supprimé les exigences médicales des procédures de reconnaissance juridique du genre et opté pour le principe de l'autodétermination. Cela dit, de nombreuses personnes transgenres continuent de se heurter à d'importants obstacles lorsqu'elles souhaitent faire modifier leur code de genre auprès des organismes publics et privés. Malheureusement, les exigences explicites de stérilisation subsistent dans plusieurs États membres couverts par l'examen : Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, République tchèque, Finlande, Géorgie, Lettonie, Monténégro, Roumanie, Serbie et République slovaque. Dans d'autres pays, la loi impose des interventions chirurgicales ou des traitements qui ont de grandes chances d'aboutir à une stérilisation.

■ En mai 2020, la Hongrie a adopté une loi empêchant les personnes transgenres et intersexes d'obtenir la reconnaissance juridique de leur genre dans le pays. Le rapporteur général de l'Assemblée parlementaire sur les droits des personnes LGBTI, Fourat Ben Chikha, a déclaré qu'il était intolérable de priver les personnes trans et intersexes de la reconnaissance juridique de leur genre en Hongrie⁵².

■ Au cours de la période considérée, d'importantes évolutions ont eu lieu en ce qui concerne l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme relatifs à la reconnaissance juridique du genre pour les personnes transgenres.

■ En 2018, le Comité des Ministres a mis fin à la surveillance de l'exécution de l'arrêt *A.P., Garçon et Nicot c. France*⁵³. La loi adoptée en 2016 et un décret supplémentaire de 2017 excluent expressément la stérilisation des conditions requises pour permettre aux personnes transgenres d'obtenir la reconnaissance juridique de leur identité de genre. Le Comité des Ministres a également mis fin à la surveillance de l'exécution de l'arrêt *YY c. Turquie*⁵⁴ en 2018 car l'exigence de stérilisation contenue dans l'article 40 du Code civil a été déclarée inconstitutionnelle et supprimée après un arrêt de la Cour constitutionnelle de 2017. En mars 2020, le Comité des Ministres a noté avec satisfaction qu'à la suite de l'arrêt *X c. Macédoine*⁵⁵, les autorités ont élaboré une ambitieuse feuille de route visant l'adoption d'une loi de reconnaissance du genre. Le Comité des Ministres les a encouragées à adopter rapidement la législation nécessaire.

■ Lors de son dernier examen en date de l'affaire *L. c. Lituanie* en 2018⁵⁶, le Comité des Ministres a noté avec préoccupation qu'il n'y avait toujours pas, dix ans après, de cadre juridique clair régissant les conditions et procédures de conversion sexuelle et de reconnaissance juridique du genre. Il y a eu un certain nombre d'évolutions positives au sein des juridictions internes, permettant aux personnes transgenres de faire modifier les documents officiels et de demander réparation des préjudices moraux et matériels liés au coût financier d'opérations de conversion sexuelle complète.

■ Plusieurs tendances positives ont été relevées lors de l'examen de la mise en œuvre par les États membres de la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres en ce qui concerne la vie privée et familiale. En 2018, vingt-sept États membres avaient adopté une législation sur le partenariat ou le mariage entre personnes de même sexe ; dix-sept avaient étendu l'accès à l'adoption conjointe et dix-huit à l'adoption par le second parent. Les traitements de procréation assistée étaient proposés aux couples de même sexe dans treize États

51. Voir CDDH/Conseil de l'Europe, « Combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans les États membres du Conseil de l'Europe – Examen de la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres », 2020 (<http://bitly.ws/aME7>), le travail de monitoring de l'ECRI (<https://bit.ly/2WdHibX>) et le travail d'ILGA-Europe (<https://bit.ly/2KdMJVb>), de Transgender Europe (<https://bit.ly/373qIH4>) et de l'organisation Intersex International Europe (<https://bit.ly/371GT2o>).

52. Rapporteur général de l'APCE sur les droits des personnes LGBTI, Priver les personnes trans et intersexes en Hongrie de la reconnaissance juridique de leur genre est intolérable, déclare un rapporteur général, 22 mai 2020 (<https://bit.ly/2LptQIU>).

53. *AP, Garçon et Nicot c. France*, requête n° 79885/12, 5247/13, 52596/13, 6 avril 2017.

54. *YY c. Turquie*, requête n° 14793/08, 10 mars 2015.

55. *X c. « ex-République yougoslave de Macédoine »*, requête n° 29683/16, 17 janvier 2019. Depuis le 12 février 2019, le nom officiel de ce pays est devenu Macédoine du Nord.

56. *L. c. Lituanie*, requête n° 27527/03, CEDH 2007, 11 septembre 2007.

membres et aux célibataires dans vingt-six. Le besoin d'une protection plus complète des parents LGBTI lors des procédures de divorce et d'attribution de la garde des enfants se fait toutefois de plus en plus sentir.

■ La pratique des opérations de « normalisation sexuelle » des enfants intersexes reste un point particulièrement problématique. Seuls deux États membres l'ont interdite. Dans la plupart des pays, la réalisation de ce type d'opérations chirurgicales sans le consentement de l'enfant n'est pas expressément interdite. Cela dit, Malte et le Portugal ont adopté une législation interdisant la chirurgie de « normalisation » sexuelle et d'autres États membres (Belgique, Bosnie-Herzégovine, Finlande, Allemagne, Grèce, Norvège et Espagne) ont révisé leur législation anti-discrimination pour ajouter les caractéristiques sexuelles à la liste des motifs protégés.

■ Dans la majorité 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. Les arrêts de la Cour et les rapports de monitoring de l'ECRI indiquent toutefois que certains pays ne prennent toujours pas de mesures suffisantes pour protéger les participants à des manifestations pacifiques⁵⁷. Par ailleurs, des restrictions à la liberté d'expression ont été introduites dans certains États membres sous la forme de lois ou de décisions administratives interdisant les rassemblements de personnes LGBTI⁵⁸.

■ La stigmatisation et les attaques verbales contre les personnes LGBTI se sont multipliées en Pologne et ont atteint leur paroxysme avec la décision de 88 localités de se déclarer « zones sans LGBTI ». Dans le « Mémoire de 2020 sur la stigmatisation des personnes LGBTI en Pologne »⁵⁹, la Commissaire aux droits de l'homme a appelé les autorités polonaises à agir rapidement pour veiller à ce que le discours de haine et les infractions motivées par la haine fondée sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre et les caractéristiques sexuelles soient dûment sanctionnés dans le droit et dans la pratique.

■ Tandis que les États membres se mobilisent dans un élan collectif pour freiner la propagation de la covid-19, les organisations de la société civile en Europe bataillent pour soutenir les personnes LGBTI dans leurs communautés⁶⁰. La pandémie de covid-19 risque de renforcer les inégalités dont sont victimes les personnes LGBTI dans l'accès aux soins de santé, et d'accroître encore les taux de pauvreté déjà élevés dans ces communautés⁶¹.

Vers une recommandation du Comité des Ministres sur la lutte contre le discours de haine

■ Le Comité directeur intergouvernemental du Conseil de l'Europe sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) et le Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI) préparent un nouvel instrument juridique pour aider les États membres à élaborer des politiques globales visant à prévenir, combattre et mettre fin au discours de haine et à soutenir les victimes.

■ Étant donné la complexité et le caractère multidimensionnel du discours de haine, toute approche globale fondée sur les droits de l'homme visant à combattre ce phénomène et à y remédier, doit tenir compte de l'interdépendance et de l'interaction entre les différents droits et libertés consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme, dont la liberté d'expression, l'interdiction de discrimination et le droit à l'égalité, le droit à la vie, le droit de ne pas être soumis à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants, le droit au respect de la vie privée et familiale, la liberté de pensée, de conscience et de religion, la liberté de réunion et d'association et le droit à un recours effectif.

■ L'instrument juridique énoncera les obligations faites aux États membres de prendre des mesures adéquates et efficaces contre le discours de haine sous toutes ses formes, en tenant compte, d'une part, des différents types de préjudices qu'il peut causer à divers groupes dans divers contextes et, d'autre part, de la nécessité d'apporter des réponses proportionnées et pleinement conformes à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi qu'aux principes généraux et aux interprétations contemporaines faisant foi, du droit européen et international en matière de droits de l'homme.

57. ECRI Rapport annuel 2018, paragraphe 25. Voir aussi le rapport du cinquième cycle de monitoring sur la Fédération de Russie, paragraphe 59.

58. *Genderdoc-M c. République de Moldova*, n° 9106/06, 12 septembre 2012, *Bayev et autres c. Russie*, n° 67667/09 et deux autres, 20 juin 2017, *Berkman c. Russie*, n° 46712/15, 1^{er} décembre 2020.

59. Commissaire aux droits de l'homme, « Memorandum on the stigmatisation of LGBTI people in Poland », 3 décembre 2020. (<https://bit.ly/3gzDsTI>).

60. Voir ILGA-Europe, « Covid-19 impacts on LGBTI communities in Europe and Central Asia: A rapid assessment report », 19 juin 2020 (<https://bit.ly/37PNDiZ>), Transgender Europe, « Covid-19 & trans people » (<https://bit.ly/3n062A1>) et OII Europe (2020): « Covid-19. A report on the situation of intersex people in Europe and Central Asia », Dan Christian Ghattas et Irene Kuzemko, questionnaire élaboré par Irene Kuzemko. Berlin (<https://bit.ly/37UivPt>).

61. Déclaration de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, Marija Pejčinović Burić, à l'approche de la Journée internationale contre l'homophobie et la transphobie (IDAHOT), 15 mai 2020 (<https://bit.ly/3m0C8dL>).

■ Par ailleurs, les États membres devraient mettre en place des garanties effectives pour assurer un droit à la liberté d'expression reposant sur des fondements solides et couvrant également la protection des informations et des idées qui heurtent, choquent ou dérangent l'État ou une fraction quelconque de la population, de manière à préserver le pluralisme, la tolérance et l'ouverture d'esprit qui caractérisent une société démocratique.

■ Les questions suivantes sont en cours d'examen : suivi du discours de haine, contre-discours, discours politique et leadership, éducation aux droits de l'homme et sensibilisation du public et de certains groupes professionnels, mécanismes juridiques et non juridiques pour le signalement, soutien aux victimes et réparation, y compris conditions de suppression du discours de haine illégal en ligne, environnement sûr et favorable au débat public, rôles et obligations de certaines parties prenantes comme les représentants politiques et les fonctionnaires, les professionnels du droit, les forces de l'ordre, les médias et les intermédiaires d'Internet.

DIVERSITÉ ET INCLUSION

Critères de mesure

- ▶ Un cadre juridique et institutionnel adapté pour lutter contre la discrimination à l'égard des minorités nationales.
- ▶ La mise en œuvre des recommandations du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et du Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (COMEX).
- ▶ Le niveau d'utilisation des langues régionales et minoritaires et le niveau de participation à la vie publique des personnes appartenant à des minorités nationales.
- ▶ L'adoption de politiques contre la ségrégation des minorités – notamment les Roms et les Gens du voyage – et des migrants à l'école et dans certains quartiers.
- ▶ Adoption par les États membres de mesures visant à promouvoir l'intégration interculturelle.
- ▶ Adoption et mise en œuvre de stratégies locales complètes pour l'intégration des migrants et des réfugiés.

Égalité effective pour les minorités nationales

■ Le cadre juridique et institutionnel en matière de lutte contre la discrimination à l'égard des minorités nationales s'est amélioré dans certains pays, par exemple en Bulgarie, où une interdiction plus large de l'incitation à la discrimination, à la violence ou à la haine fondée sur la religion a été introduite⁶². Dans d'autres États, en revanche, le comité consultatif a souligné la nécessité de mettre en place une législation complète contre la discrimination et de veiller à ce qu'elle couvre l'ensemble des motifs de discrimination⁶³. De même, le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires a constaté que le fait que la langue ne soit pas un motif de discrimination expressément interdit pouvait déboucher sur une prise en compte insuffisante des cas de discrimination fondée sur ce motif⁶⁴.

■ Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a pris note d'évolutions positives concernant les organes nationaux de lutte contre la discrimination et, dans certains États membres, les pouvoirs institutionnels ou les ressources budgétaires des organismes de promotion de l'égalité⁶⁵. À Chypre, par exemple, des ressources humaines et financières supplémentaires ont été allouées au bureau du médiateur, ce qui lui permettra d'examiner et de traiter plus rapidement les plaintes pour discrimination, y compris celles portées par des personnes appartenant à des groupes religieux et des communautés ethniques, de réaliser davantage d'enquêtes d'office et de proposer des activités de sensibilisation

62. ACFC, 4^e avis sur la Bulgarie, 2020, paragraphe 86.

63. ACFC, 5^e avis sur l'Espagne, 2020 : le Comité consultatif a noté que « les motifs de langue, de citoyenneté et d'origine nationale ou ethnique sont absents de la Constitution et des autres dispositions légales » (paragraphe 51) et « qu'une fragmentation du dispositif législatif anti-discrimination ne permet pas de garantir une protection adéquate contre la discrimination » (paragraphe 53).

64. COMEX, 7^e rapport sur la Suède, 2020, paragraphe 12.

65. ACFC, 12^e rapport d'activité, 2020, p. 13.

supplémentaires pour atteindre les groupes les plus exposés à la discrimination⁶⁶. Dans certains pays, en dépit des précédentes recommandations formulées en ce sens par le comité consultatif, ces organes n'existent pas, ne sont pas suffisamment indépendants ou n'ont pas les ressources nécessaires ou des mandats assez larges pour aller au-devant des personnes appartenant à des minorités et assurer leur protection⁶⁷. Par ailleurs, le comité consultatif rappelle régulièrement l'obligation faite aux États de sensibiliser les personnes et les groupes les plus fréquemment visés par la discrimination aux normes législatives applicables et aux recours disponibles⁶⁸.

■ La pandémie de covid-19 a accentué la vulnérabilité de certaines minorités nationales dans de nombreux pays et creusé les inégalités qui existaient déjà dans nombre d'États membres du Conseil de l'Europe. En mai 2020, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a appelé l'attention sur le fait que la suspension des cours dans les écoles et l'enseignement préscolaire avait souvent entraîné des inégalités d'accès à l'éducation et une discrimination des enfants appartenant à des minorités nationales, en particulier ceux qui ne maîtrisaient pas suffisamment les langues officielles pour recevoir des contenus éducatifs adaptés⁶⁹.

■ Le manque général de communication et d'informations de santé dans les langues régionales ou minoritaires a été un problème majeur lors de la pandémie, ce qu'a déploré le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, rappelant à plusieurs occasions aux États leurs obligations en vertu de la charte⁷⁰. Sur les 47 États membres du Conseil de l'Europe, 26 – dont 18 États parties à la charte – ont fourni des informations relatives à la covid-19 et assuré des conseils et services en matière de santé comme des permanences téléphoniques dans quelques langues régionales ou minoritaires au printemps 2020⁷¹.

■ En Albanie, les informations sur la covid-19 fournies par les autorités ont été traduites dans huit langues minoritaires dans le cadre de la Facilité horizontale II Union européenne/Conseil de l'Europe pour les Balkans occidentaux et la Turquie⁷². Ces informations existaient déjà en albanais et le but du projet était de les mettre à la disposition des locuteurs d'autres langues dans la région. La brochure pourra servir aux populations minoritaires comme majoritaires dans de nombreux pays au cours de la pandémie de covid-19. Parmi les enseignements à tirer de cette période devrait figurer l'élaboration par les États membres de politiques de santé publique tenant pleinement compte des questions liées aux langues.

■ Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a publié son 12^e rapport d'activité en 2020, dans lequel il a mené une réflexion sur les défis de la participation des minorités nationales. Il a pris note de la hausse continue de la xénophobie et du racisme et de la manière dont ils empiètent sur l'espace démocratique ouvert aux minorités nationales, qui peuvent de ce fait se retrouver exclues du discours politique et des processus décisionnels. Le comité consultatif a souligné que la participation démocratique de tous à la société constituait le fondement d'une société véritablement démocratique et montré comment le travail avec les normes de la convention-cadre pouvait contribuer à créer des sociétés inclusives préparées pour l'avenir.

■ La participation des personnes appartenant à des minorités nationales peut prendre différentes formes, parmi lesquelles la représentation directe au parlement⁷³, dans des conseils des minorités⁷⁴ ou au sein d'organes locaux de gouvernance, ou encore la participation active des représentants des minorités à la prise de décisions à tous les niveaux⁷⁵. Il faut également qu'un dialogue soit établi entre les autorités et les représentants des minorités nationales, et que les pays s'efforcent d'associer les minorités nationales à la conception, à la mise

66. ACFC, 5^e avis sur Chypre, 2019, paragraphe 4.

67. ACFC, 5^e avis sur le Portugal, 2019, paragraphes 38-40; ACFC, 3^e avis sur le Monténégro, 2019, paragraphes 50-51; ACFC, 3^e avis sur la Géorgie, 2019, paragraphes 37-39; ACFC, 5^e avis sur l'Espagne, 2020, paragraphes 71-72; ACFC, 5^e avis sur la Hongrie, 2020, paragraphes 63-64; ACFC, 4^e avis sur la Bulgarie, paragraphes 39-43.

68. Voir notamment: ACFC, 5^e avis sur le Danemark, 2019, paragraphe 52; ACFC, 4^e avis sur le Portugal, 2019, paragraphe 49; ACFC, 3^e avis sur la Géorgie, 2019, paragraphe 46; ACFC, 4^e avis sur la Fédération de Russie, 2018, paragraphes 38-39.

69. ACFC, Déclaration sur la pandémie de covid-19 et les minorités nationales, 28 mai 2020.

70. COMEX, déclaration de la présidente, 25 mars 2020. Dans une étude menée par l'Union fédérale des nationalités européennes (FUEN), 44,2 % des personnes interrogées n'avaient reçu aucune information liée à la covid-19 dans leur langue régionale ou minoritaire (source: FUEN, "Do you speak Corona?", 2020, p. 7). Des exemples positifs sont également mentionnés comme celui du Royaume-Uni où des conseils complets sur la covid-19 sont disponibles en gallois sur le site web du Gouvernement britannique depuis le printemps 2020: <https://www.gov.uk/guidance/coronavirus-covid-19-information-for-individuals-and-businesses-in-wales.cy>.

71. Arménie, Autriche, Croatie, Danemark, Finlande, Allemagne, Hongrie, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Roumanie, Serbie, République slovaque, Slovaquie, Espagne, Suède, Royaume-Uni et Ukraine. Voir: FUEN, "Do you speak Corona?", 2020; CDADI, « Covid-19: une analyse des aspects relatifs à l'anti-discrimination, à la diversité et à l'inclusion dans les États membres du Conseil de l'Europe », 2020.

72. Voir: <https://www.coe.int/en/web/tirana/covid-19-and-human-rights>.

73. ACFC, 5^e avis sur la Hongrie, 2020, paragraphe 158; ACFC, 4^e avis sur la Pologne, 2020, paragraphe 165.

74. ACFC, 5^e avis sur la Finlande, 2019, paragraphe 180.

75. ACFC, 5^e avis sur le Danemark, 2019, paragraphe 129.

en œuvre et à l'évaluation des stratégies et de la législation ainsi qu'aux décisions, en particulier celles qui les concernent⁷⁶. À cet égard, le comité consultatif a souligné à plusieurs reprises qu'une participation formelle n'était pas suffisante et que les pays devaient veiller à ce que la participation ait une influence significative sur les décisions et que tous partagent autant que faire se peut le sentiment d'avoir été impliqués dans ces décisions⁷⁷. Cette possibilité donnée aux minorités comme à la majorité d'exprimer leurs préoccupations dans un débat public et d'influer sur les décisions est un marqueur essentiel d'une société véritablement démocratique.

■ Le Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) a lancé en septembre 2020 une étude sur la participation politique des jeunes appartenant aux minorités nationales pour évaluer la situation actuelle et recueillir des bonnes pratiques. Il a distribué deux questionnaires aux États et aux organisations actives dans le secteur de la jeunesse et fera rapport sur ses conclusions au courant de l'année 2021.

■ Le suivi de la mise en œuvre des obligations des pays améliore l'efficacité de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Les réformes entrées en vigueur en juillet et en décembre 2019 respectivement ont renforcé les mécanismes de suivi.

■ La réforme de la charte des langues s'est attaquée au problème des retards de présentation des rapports périodiques des États, a aligné leurs dates de soumission avec celles de la convention-cadre et a mis en place un dialogue confidentiel et une procédure d'information sur la mise en œuvre des recommandations pour action immédiate⁷⁸. Le COMEX a adopté ses quatre premières évaluations contenant des recommandations pour action immédiate en 2020. La réforme de la convention-cadre visait à moderniser le système de suivi, notamment en assurant la publication des avis dans un délai plus court et en instaurant un dialogue confidentiel et un mécanisme de réponse rapide⁷⁹. Le comité consultatif a adopté quatre avis conformément à la nouvelle procédure en 2020.

Langues régionales ou minoritaires

■ La pandémie de covid-19 a montré que les normes du Conseil de l'Europe relatives aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales étaient certes pertinentes pour répondre à la crise, mais qu'elles n'avaient souvent pas été pleinement mises en œuvre avant celle-ci. Bien que des progrès aient pu être constatés dans de nombreux pays⁸⁰, il a été fait remarquer que les pays ne se conformaient pas toujours aux recommandations issues du suivi, ce qui obligeait les comités d'experts à réitérer celles-ci, cycle après cycle. Il en est ainsi pour l'enseignement de et dans les langues minoritaires, domaine dans lequel le COMEX pointe fréquemment l'absence d'approche structurée ou le manque chronique d'enseignants de langues minoritaires⁸¹.

■ L'enseignement de et dans les langues minoritaires est primordial pour la préservation et le développement de ces langues, et donc pour le maintien de la riche diversité linguistique en Europe. Cela dit, lors de la pandémie de covid-19, sur 47 États membres, 22 seulement ont proposé au moins en partie un enseignement en ligne de ou dans les langues régionales ou minoritaires⁸². Certains enseignants et établissements scolaires ont joué un rôle qui s'est révélé essentiel dans l'accès de leurs élèves à un enseignement dans leur propre langue. De la même manière, les associations de locuteurs ont contribué grandement à l'offre d'enseignement en ligne dans les langues régionales ou minoritaires.

■ De nouvelles lois sur l'éducation et la langue nationale ont provoqué des tensions avec les minorités nationales dans un certain nombre d'États membres, ce qui montre bien la difficulté de trouver un équilibre entre le but légitime de promouvoir la langue nationale, clairement reconnu par la convention-cadre et la

76. ACFC, 4^e avis sur la Suisse, 2018, paragraphe 108; ACFC, 3^e avis sur les Pays-Bas, 2019, paragraphe 158, ACFC, 5^e avis sur Chypre, 2020, paragraphe 208.

77. ACFC, 12^e rapport d'activité (2018-2020), p. 15; Commentaire thématique n° 2 « La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques » (2008), paragraphe 19.

78. Comité des Ministres, Renforcement du mécanisme de suivi de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, décision CM/Del/Dec(2018)1330/10.4e, adoptée le 28 novembre 2018.

79. Résolution CM/Res(2019)49 relative au mécanisme révisé de suivi prévu aux articles 24 à 26 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adoptée par le Comité des Ministres le 11 décembre 2019.

80. COMEX, 5^e rapport sur le Monténégro, 2020, p. 4 (acceptation et tolérance au sein des minorités et de la population majoritaire); COMEX, 6^e rapport sur les Pays-Bas, 2019, paragraphe 65 (usage du frison dans la communication avec et au sein des autorités publiques); ACFC, 5^e avis sur l'Espagne, 2020, paragraphe 3 (inclusion sociale des Roms dans tous les domaines de la vie quotidienne); ACFC, 4^e avis sur le Portugal, 2019, paragraphe 6 (cadre juridique anti-discrimination).

81. COMEX, 5^e rapport sur l'Arménie, 2020, p. 4; COMEX, 6^e rapport sur la Croatie, 2020, p. 5; COMEX, 7^e rapport sur la Suède, 2020, p. 4.

82. Voir: FUEN, « Do you speak Corona? », 2020; CDADI, « Covid-19: une analyse des aspects relatifs à l'anti-discrimination, à la diversité et à l'inclusion dans les États membres du Conseil de l'Europe », 2020.

charte des langues⁸³, et le droit des personnes appartenant à une minorité nationale de recevoir un enseignement dans leur langue, également protégé par ces deux traités en tant qu'élément crucial de la préservation de l'identité des minorités nationales.

■ Parmi les problématiques récurrentes dans le domaine de la protection des langues minoritaires, le COMEX souligne fréquemment l'absence de mesures proactives pour assurer l'emploi des langues régionales ou minoritaires par l'administration et les services publics⁸⁴. L'emploi des langues minoritaires ou régionales dans les médias est également une source de préoccupation : certaines sont absentes des médias ; dans d'autres cas, les émissions diffusées ne sont pas d'une durée et d'une régularité jugées suffisantes pour favoriser l'utilisation des langues concernées comme langues de communication et refléter de manière adéquate la diversité de la société dans les médias⁸⁵.

Intégration des Roms et des Gens du voyage

■ Bon nombre des 10 à 12 millions de Roms et Gens du voyage, en Europe restent touchés par la discrimination, la pauvreté et l'exclusion. L'antitsiganisme largement répandu renforce et aggrave leur dénuement économique et social.

■ Des inégalités persistent en dépit des efforts constants déployés au niveau national, européen et international depuis la Déclaration de Strasbourg de 2010 sur les Roms et le Plan d'action thématique du Conseil de l'Europe sur l'intégration des Roms et des Gens du voyage (2016-2019) pour combattre les préjugés, la discrimination et les infractions visant les Roms et les Gens du voyage, ainsi que pour améliorer leur intégration. La situation laisse toujours à désirer, notamment en ce qui concerne l'accès à l'éducation, à l'emploi, aux soins de santé et au logement. L'absence de volonté politique et la capacité limitée des administrations locales à élaborer des politiques et des projets concrets et à en assurer la réalisation et le suivi nuisent à la mise en œuvre des stratégies d'intégration des Roms et des Gens du voyage au niveau local. Le manque de confiance mutuelle compromet également la coopération entre les collectivités territoriales et les communautés locales de Roms et de Gens du voyage. Le Plan d'action stratégique pour l'intégration des Roms et des Gens du voyage (2020-2025), approuvé par le Comité des Ministres en janvier 2020, donnera un nouvel élan aux activités de l'Organisation dans ce domaine.

■ Malgré les progrès réalisés dans l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, certaines affaires montrent l'étendue des difficultés rencontrées en matière d'accès au logement.

■ En mars 2020, le Comité des Ministres a examiné les progrès réalisés dans le groupe d'affaires *Yordanova et autres c. Bulgarie*⁸⁶ concernant l'expulsion de Roms de leur logement ou les décisions ordonnant la démolition de leur logement. Des avancées ont été notées sur le plan de la jurisprudence interne car certains tribunaux ont développé une pratique de contrôle de proportionnalité des décisions de démolition et des actions menées en exécution de ces décisions. Cela dit, aucun progrès n'a été constaté s'agissant de la réforme législative prévue pour garantir que les ordonnances de restitution de terrains ou de bâtiments publics fassent l'objet d'un examen de proportionnalité, même en cas d'occupation illégale.

■ Les récents arrêts de la Cour confirment que le droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile n'est toujours pas systématiquement respecté dans les cas d'expulsion forcée⁸⁷.

■ Les Roms et les Gens du voyage ont été particulièrement touchés par la pandémie de covid-19. Nombre d'entre eux ne bénéficient pas de l'égalité d'accès aux informations ou aux soins de santé et aux produits d'hygiène ou aux médicaments. Dans certains campements roms ou aires d'accueil des Gens du voyage, les besoins même les plus élémentaires en installations sanitaires ou en eau courante n'étaient pas couverts⁸⁸. Des programmes de microfinancement ont été mis en place dans le cadre des programmes conjoints ROMACT et ROMACTED entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe pour aider les municipalités et les communautés roms à atténuer les conséquences de la pandémie de covid-19 sur les Roms et leurs familles, notamment par la fourniture de produits de première nécessité comme les produits d'hygiène et de soins de santé, ainsi

83. Article 14.3 de la convention-cadre. Voir également paragraphe 78 du rapport explicatif de la convention-cadre : « [la] possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue se fera sans préjudice de l'apprentissage de la langue officielle ou de l'enseignement dans cette langue. La connaissance de la langue officielle est en effet un facteur de cohésion sociale et d'intégration ». Le préambule de la charte des langues reconnaît que « la protection et l'encouragement des langues régionales ou minoritaires ne devraient pas se faire au détriment des langues officielles et de la nécessité de les apprendre ».

84. COMEX, 5^e rapport sur le Monténégro, 2020, paragraphe 28 ; COMEX, 5^e rapport sur la Slovénie, 2020, paragraphes 26-29.

85. COMEX, 6^e rapport sur la Croatie, 2019, paragraphes 50-54 et 58 ; COMEX, 5^e rapport sur l'Arménie, 2020, paragraphes 46-50.

86. *Yordanova et autres c. Bulgarie*, requête n° 25446/06, 24 avril 2012.

87. *Hirtu et autres c. France*, requête n° 24720/13, 14 mai 2020.

88. *Actualités de l'APCE (2020) Covid-19: Le rapporteur dénonce la discrimination à l'égard des Roms et des Gens du voyage.*

que la mise à disposition d'informations en romani sur les conduites recommandées durant la pandémie⁸⁹. Le champ d'action du programme conjoint JUSTROM entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe sur l'accès des femmes roms à la justice a été étendu pour y inclure l'accès à des informations et à des soins de santé⁹⁰.

■ Plusieurs campements roms ont été bouclés ou placés en quarantaine par la police ou l'armée, privant les résidents de leur liberté de circulation et donc de la possibilité de chercher du travail en dehors des campements. Même la distribution de l'aide alimentaire et le versement des prestations sociales étaient menacés⁹¹. Dans certains pays, les Roms ont été diabolisés par la presse à sensation ou désignés publiquement comme boucs émissaires par des personnalités politiques de droite qui les accusaient d'avoir introduit le virus ou de le propager. Ces comportements ont souvent entraîné une montée du discours de haine contre les Roms ou les Gens du voyage sur les forums en ligne ou les médias sociaux⁹².

■ Le 8 avril 2020, à l'occasion de la Journée internationale des Roms, la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe a publié une déclaration avec Helena Dalli, Commissaire européenne à l'égalité, appelant les États membres à prendre des dispositions pour veiller à ce que les groupes marginalisés et les minorités ethniques, en particulier les Roms, ne soient pas davantage pénalisés et encore plus touchés par la discrimination, les discours de haine ou les infractions motivées par la haine. Elles ont demandé à tous les pays européens de respecter les normes de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Charte sociale européenne en renforçant leur soutien aux groupes marginalisés, et de faire tout leur possible pour éviter que les minorités nationales ou ethniques, et en particulier les Roms, ne se transforment en boucs émissaires pendant la crise actuelle. Elles ont exhorté les gouvernements à garantir l'égalité d'accès aux services publics qui incluent, en temps de pandémie, la nourriture, l'eau potable, ainsi que l'hygiène de base et la protection de la santé⁹³.

■ Des témoignages personnels sur les souffrances et difficultés vécues par les Roms et les Gens du voyage pendant la pandémie de covid-19 ont été présentés lors de la 9^e réunion de dialogue du Conseil de l'Europe avec la société civile rom et des Gens du voyage, tenue les 29 et 30 octobre 2020⁹⁴.

Intégration de l'histoire des Roms et des Gens du voyage dans les programmes scolaires et les matériels pédagogiques et plan d'action pour l'intégration des Roms et des Gens du voyage

■ Le 1^{er} juillet 2020, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation CM/Rec(2020)2 sur l'intégration de l'histoire des Roms et des Gens du voyage dans les programmes scolaires et les matériels pédagogiques, qui invite les États membres à lutter contre l'antitsiganisme persistant en assurant un enseignement équilibré et contextualisé de l'histoire des Roms et des Gens du voyage. Cet enseignement devrait refléter leur présence historique en Europe depuis des siècles et, par conséquent, aider à mieux comprendre leur contribution au patrimoine culturel européen commun ainsi que leur situation et leur place dans la société actuelle.

■ La recommandation souligne l'importance de l'enseignement de l'Holocauste des Roms commis par le régime nazi et ses alliés, ainsi que des autres actes perpétrés contre les Roms et les Gens du voyage en Europe. Elle appelle les gouvernements à intégrer des activités de commémoration de l'Holocauste des Roms dans l'éducation formelle et non formelle lors de la Journée européenne de commémoration de l'Holocauste des Roms le 2 août ou à une autre date plus adaptée au contexte historique de leur pays.

■ L'évocation des périodes sombres de l'histoire devrait être complétée par l'enseignement d'autres épisodes historiques dans lesquels les Roms et les Gens du voyage n'ont pas été des victimes. Cet enseignement devrait inclure des récits positifs sur les Roms et les Gens du voyage, par exemple sur leur contribution au patrimoine culturel ou à l'économie locale, nationale et européenne par le commerce, le travail du métal ou l'artisanat.

89. Pour les bénéficiaires des programmes – ROMACT : Bulgarie et Roumanie ; ROMACTED : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Macédoine du Nord, Serbie, Turquie et Kosovo*.

90. Dans les pays bénéficiaires du programme : Bulgarie, Grèce, Italie et Roumanie.

91. FRA (2020), Pandémie de covid-19 dans l'Union européenne – Impact sur les Roms et les Gens du voyage – Bulletin 5, p. 11-12.

92. BIDDH/OSCE (2020), Engagements de la dimension humaine de l'OSCE et réponses des États à la pandémie de covid-19, p. 145.

93. 8 avril, Journée internationale des Roms : « Renforcer la protection des droits fondamentaux des Roms et leur garantir l'accès à des services vitaux pendant pandémie du covid-19 » Salle de presse (coe.int).

94. Voir : www.coe.int/en/web/roma-and-travellers/dialogue-with-civil-society.

■ L'Institut européen des arts et de la culture roms (ERAC), créé en 2017 à Berlin par le Conseil de l'Europe en coopération avec les Open Society Foundations (OSF) et l'Alliance pour l'ERAC, a poursuivi son programme de rayonnement culturel international avec le soutien du Gouvernement allemand. L'institut a lancé de nouvelles initiatives sur l'enseignement et l'apprentissage de la langue et de l'histoire roms, par exemple la codification de la langue ou la publication de manuels et de supports pédagogiques. Des expositions sur les arts des diasporas ont eu lieu à Berlin avec des artistes roms, sintis et juifs. À l'invitation du Gouvernement serbe, la première antenne de l'ERAC ouvrira bientôt à Belgrade.

■ L'intégration de l'histoire des Roms et des Gens du voyage dans les programmes scolaires est un outil efficace pour combattre les préjugés, la discrimination, le discours de haine, l'antitsiganisme, le révisionnisme et le négationnisme.

Plan d'action stratégique du Conseil de l'Europe sur l'intégration des Roms et des Gens du voyage (2020-2025)

■ Le Plan d'action a été approuvé par le Comité des Ministres le 22 janvier 2020 et traduit les objectifs stratégiques du Conseil de l'Europe en matière de protection et de promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit en un cadre d'action pour l'intégration sociale et interculturelle des Roms et des Gens du voyage en Europe. Il propose un cadre souple et adaptable à la situation de chaque pays, qui peut servir de feuille de route et d'outil pratique pour la conception, la mise en œuvre et l'adaptation des programmes et des actions.

■ Le Plan d'action vise à promouvoir et à protéger les droits de l'homme des Roms et des Gens du voyage, à lutter contre l'antitsiganisme et la discrimination et à favoriser leur intégration dans la société. Il s'articule autour de trois grands axes :

- ▶ lutter contre l'antitsiganisme et la discrimination et favoriser l'égalité réelle et effective ;
- ▶ soutenir la participation démocratique et promouvoir la confiance et la responsabilisation des citoyens ;
- ▶ favoriser l'accès à une éducation et une formation inclusive et de qualité.

■ Les besoins de certains groupes de Roms et de Gens du voyage particulièrement vulnérables ou victimes de discrimination croisée ou multiple seront traités comme des questions transversales.

■ Des activités de coopération et de renforcement des capacités comme la promotion de la participation des Roms et des Gens du voyage et leur autonomisation grâce aux écoles politiques roms, l'enseignement de l'histoire des Roms et la reconnaissance de l'Holocauste des Roms permettront d'atteindre les résultats escomptés.

■ Des activités ont lieu dans le cadre de programmes conjoints mis en œuvre avec l'Union européenne, comme les Écoles inclusives : faire la différence pour les enfants roms (INSCHOOL), l'accès à la justice des femmes roms ou issues de la communauté des Gens du voyage (JUSTROM), le renforcement des capacités au niveau local pour l'inclusion des Roms (ROMACT) et la promotion de la bonne gouvernance et de l'autonomisation des Roms au niveau local (ROMACTED).

■ D'autres initiatives, comme les Conférences internationales pour les droits des femmes roms ou le Plan d'action pour l'Ukraine, sont soutenues par des contributions volontaires des États membres. Les Roms et les Gens du voyage et leurs organisations sont consultés sur la mise en œuvre et l'évaluation du plan lors des réunions bisannuelles de dialogue.

Accès des enfants de familles roms et de Gens du voyage à une éducation inclusive de qualité

■ L'accès équitable à une éducation inclusive de qualité reste l'un des enjeux majeurs pour les enfants de familles roms et de Gens du voyage. Des différences considérables de niveau d'instruction entre les enfants roms et non roms ont été relevées dans de nombreux États membres en raison de la persistance de l'exclusion sociale, de la discrimination, du racisme et du discours de haine. Les Roms sont souvent placés dans des écoles ou des classes distinctes, dans des classes pour élèves en difficulté ou dans des établissements pour enfants ayant des besoins éducatifs spéciaux, où ils reçoivent un enseignement moins exigeant et souvent de qualité inférieure. L'exclusion des Roms et des Gens du voyage ou d'autres groupes minoritaires du système éducatif, ou leur ségrégation au sein de ce dernier, nuit à l'intégration sociale des enfants et risque d'aggraver les comportements racistes, discriminatoires et d'exclusion. Les effets de la crise de la covid-19 et les confinements ont

empêché de nombreux enfants de suivre un enseignement et ont encore creusé les inégalités entre enfants roms et non roms sur le plan éducatif.

■ Une éducation inclusive de qualité est essentielle au développement personnel et professionnel des personnes et des communautés roms et de Gens du voyage et permettra aux enfants et aux jeunes de devenir des citoyens responsables et engagés dans la vie démocratique et sociale. Le principe fondamental de l'éducation inclusive est de faire en sorte que les enfants puissent dans toute la mesure du possible apprendre ensemble, indépendamment de leurs différences. Les écoles inclusives doivent reconnaître et répondre à la diversité des besoins des élèves, en tenant compte de leurs différents modes et rythmes d'apprentissage et en offrant à tous un enseignement de qualité par le biais de programmes, de méthodes d'enseignement ou de matériels pédagogiques adaptés. L'accès à une éducation de qualité devrait être assuré sans discrimination aucune.

■ Certains arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et leur état d'exécution montrent l'existence de pratiques nationales faisant obstacle à l'intégration des Roms dans la société et pointent l'absence d'éducation inclusive de qualité pour les enfants roms.

■ Lors de son dernier examen en date de l'affaire *Horvath et Kiss c. Hongrie* en juin 2019, concernant le placement discriminatoire et la surreprésentation des enfants roms dans les écoles spécialisées pour enfants présentant des déficiences mentales en raison d'erreurs systématiques de diagnostic, le Comité des Ministres s'est dit gravement préoccupé par le fait que les autorités n'avaient toujours pas fourni de statistiques ou d'autres informations pour démontrer la mise en œuvre effective et l'impact réel du système d'examen actuel, notamment en ce qui concerne l'évolution du nombre d'enfants roms inscrits dans des écoles spécialisées. Il a noté avec intérêt l'initiative des autorités consistant à recueillir des données pour vérifier si le problème des erreurs systématiques de diagnostic et de placement persistait dans le système actuel, et les a invitées à procéder rapidement à l'analyse nécessaire pour déterminer si ce dernier est entièrement et effectivement appliqué dans tout le pays.

■ Lors de son dernier examen en date de l'affaire similaire *D. H. et autres c. République tchèque*⁹⁵ en décembre 2020, le Comité des Ministres a noté avec satisfaction la suppression du programme d'enseignement réduit pour les enfants présentant un « handicap mental léger » depuis le 1^{er} septembre 2020, la baisse significative en 2019 de la proportion d'enfants roms en âge d'aller à l'école primaire suivant un enseignement dans le cadre de plans individualisés ou de l'ancien programme réduit et le fait, que sur l'ensemble des enfants du primaire dont on a établi qu'ils avaient besoin de plans d'enseignement individualisés en 2019, seuls 4 % étaient des Roms. Il a appelé les autorités à mettre tout en œuvre pour que cette tendance s'inscrive dans la durée, tout en notant avec préoccupation que la plupart des élèves roms identifiés comme ayant besoin de plans d'enseignement individualisés sont encore scolarisés en dehors du système scolaire général.

■ Les enfants de familles roms et de Gens du voyage ont été particulièrement touchés par les conséquences de la pandémie de covid-19. Nombre d'entre eux n'ont pas eu accès à l'éducation. Plusieurs campements roms ont été bouclés ou mis en quarantaine par la police ou l'armée, privant les résidents de leur liberté de circulation et donc les enfants d'un accès équitable à une éducation inclusive de qualité dans les écoles municipales⁹⁶. Les mesures générales de confinement et la fermeture des écoles qui a suivi ont entraîné une augmentation de l'enseignement en ligne et donc une exclusion de fait des élèves roms et des Gens du voyage qui ne disposaient pas de l'équipement informatique nécessaire, que ce soit en termes de matériel, de logiciels ou de connexions internet⁹⁷.

■ Des programmes de microfinancement ont été mis en place dans le cadre du programme conjoint INSCHOOL entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe pour aider les municipalités, les écoles, les enseignants et les familles et enfants roms à atténuer les conséquences de la pandémie de covid-19 en fournissant l'équipement nécessaire et en répondant aux besoins de formation des enseignants et de soutien psychosocial des élèves et des parents⁹⁸.

Intégration interculturelle

■ La Recommandation [CM/Rec\(2015\)1 du Comité des Ministres aux États membres sur l'intégration interculturelle](#) invite les États membres à encourager l'application du modèle urbain d'intégration interculturelle au niveau local et à en tenir compte lorsqu'ils élaborent ou révisent leurs politiques nationales d'intégration des migrants.

95. *D.H. et autres c. République tchèque*, requête n° 57325/00, 13 novembre 2007.

96. FRA (2020), la pandémie de coronavirus dans l'Union européenne – Impact sur les Roms et les Gens du voyage – Bulletin 5, p. 13-15 ; CEDR (2020) *Roma Rights in the Time of covid*.

97. Commission européenne (2020), « Synthèse sur l'impact des mesures liées au coronavirus sur les communautés roms marginalisées dans l'Union européenne ».

98. Dans les pays bénéficiaires du programme : Bulgarie, République tchèque, Roumanie et République slovaque.

■ Le Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion a fait le point sur⁹⁹ la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2015)1 en demandant aux États membres de faire rapport sur les cadres juridiques et institutionnels mis en place, les ressources attribuées et les initiatives prises pour inscrire les principes de l'intégration interculturelle dans les politiques locales et nationales.

■ Cet examen montre un engagement fort et une action significative au sein des États membres pour créer les conditions propices à des avancées dans le domaine de l'intégration interculturelle à tous les niveaux de gouvernance. Les mesures prises pour bâtir et faire fonctionner au niveau national une infrastructure institutionnelle de mise en œuvre des politiques d'intégration interculturelle se présentent sous différentes formes. Dans certains États membres, elles recouvrent un large éventail de groupes minoritaires exposés aux inégalités et à la discrimination, ce qui permet une approche globale et intersectionnelle de la diversité et de l'égalité, pleinement conforme aux principes de l'intégration interculturelle. Dans d'autres États, les mesures visent spécifiquement un ou plusieurs groupes, principalement les Roms, les minorités nationales, les réfugiés, les demandeurs d'asile ou les bénéficiaires d'une protection internationale.

■ En Flandre (Belgique), le décret du 7 juin 2013 sur la politique flamande d'intégration et d'intégration civique définit un cadre juridique pour l'intégration des personnes d'origine étrangère résidant légalement dans le pays et fixe quatre objectifs à cet égard : la participation indépendante et proportionnelle des personnes, l'accessibilité de toutes les structures à tous, une citoyenneté active et partagée de chacun et le renforcement de la cohésion sociale.

■ Au Royaume-Uni, la loi sur l'égalité de 2010 interdit la discrimination sur le lieu de travail et dans la société, pour un vaste ensemble de motifs. Elle impose aux autorités publiques et aux organismes exerçant des fonctions publiques l'obligation de tenir dûment compte de la nécessité de mettre fin à la discrimination, au harcèlement, à la victimisation et à tout autre comportement prohibé, de faire progresser l'égalité des chances et de favoriser de bonnes relations interculturelles.

■ L'examen de la Recommandation CM/Rec(2015)1 a montré que diverses institutions contribuent à faire progresser l'intégration interculturelle au niveau national, parfois aux différents niveaux de gouvernance. Elles englobent les institutions spécialisées qui sont source d'expertise dans le domaine de l'intégration interculturelle ou de l'égalité à différents niveaux de gouvernance et les institutions générales, le plus souvent les administrations publiques, qui coordonnent ou mettent en œuvre les stratégies nationales relatives à l'intégration interculturelle.

■ En Autriche, le Comité consultatif sur l'intégration propose une plateforme de coopération, de travail en réseau et de collaboration entre les autorités à différents niveaux ainsi qu'avec la société civile. En Géorgie, le Bureau de la ministre d'État pour la Réconciliation et l'Égalité civique coordonne la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour l'égalité et l'intégration des citoyens avec l'aide d'une commission gouvernementale. En République slovaque, le ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Famille encourage le dialogue entre parties prenantes au sujet de l'intégration sur le marché du travail, par l'intermédiaire de la Commission d'experts interministérielle sur les migrations et l'intégration des personnes d'origine étrangère, dont les membres sont issus notamment d'organes de l'État, de collectivités locales et d'autres institutions travaillant sur les questions d'intégration¹⁰⁰.

■ Il existe dans la plupart des États membres des stratégies ou des plans d'action nationaux comportant des volets spécifiques sur l'intégration interculturelle. Cela dit, comme l'a également noté l'ECRI dans ses rapports du sixième cycle de monitoring, ces stratégies sont rarement complètes, pragmatiques et dotées d'indicateurs précis et de cadres de suivi¹⁰¹ ou considèrent rarement l'intégration comme un processus bidirectionnel qui doit être facilité et soutenu par la société dans son ensemble¹⁰².

■ Les stratégies ou plans exclusivement consacrés à l'intégration interculturelle sont peu nombreux ; les stratégies ou plans visant un groupe en particulier ou contenant un volet sur l'intégration interculturelle dans le cadre d'un domaine d'action plus large sont eux plus courants. L'ECRI recommande systématiquement aux États membres d'adopter des plans d'intégration complets, assortis d'indicateurs pour mesurer leur impact¹⁰³.

■ En Estonie, la stratégie pour l'intégration et la cohésion sociale, intitulée « Intégrer l'Estonie 2020 », promeut l'intégration en tant que processus bidirectionnel. Elle inclut des initiatives de gestion de la diversité par la participation active des organisations et entreprises locales et considère les collectivités locales comme des partenaires clés¹⁰⁴.

99. CDADI(2021)5 Rapport sur la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2015)1 sur l'intégration interculturelle.

100. *Ibid.*

101. Rapports de monitoring récents de l'ECRI sur l'Allemagne, paragraphe 77, Malte, paragraphe 72, la Moldova, paragraphe 93, le Portugal, paragraphe 73, et l'Espagne, paragraphe 83.

102. Rapport du cinquième cycle de monitoring de l'ECRI sur Malte, paragraphe 72, et les Pays-Bas, paragraphe 70.

103. Rapport du sixième cycle de monitoring de l'ECRI sur l'Allemagne, paragraphe 77.

104. CDADI(2021)5 Rapport sur la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2015)1 sur l'intégration interculturelle.

■ Le rapport d'étude du CDADI contient des recommandations spécifiques pour une approche plus stratégique de l'intégration interculturelle, dont celle d'intégrer systématiquement l'interculturalisme dans les politiques, stratégies et plans d'action généraux en matière d'intégration et de créer des plateformes pour permettre la mobilisation et la coordination multiniveaux sur ces questions.

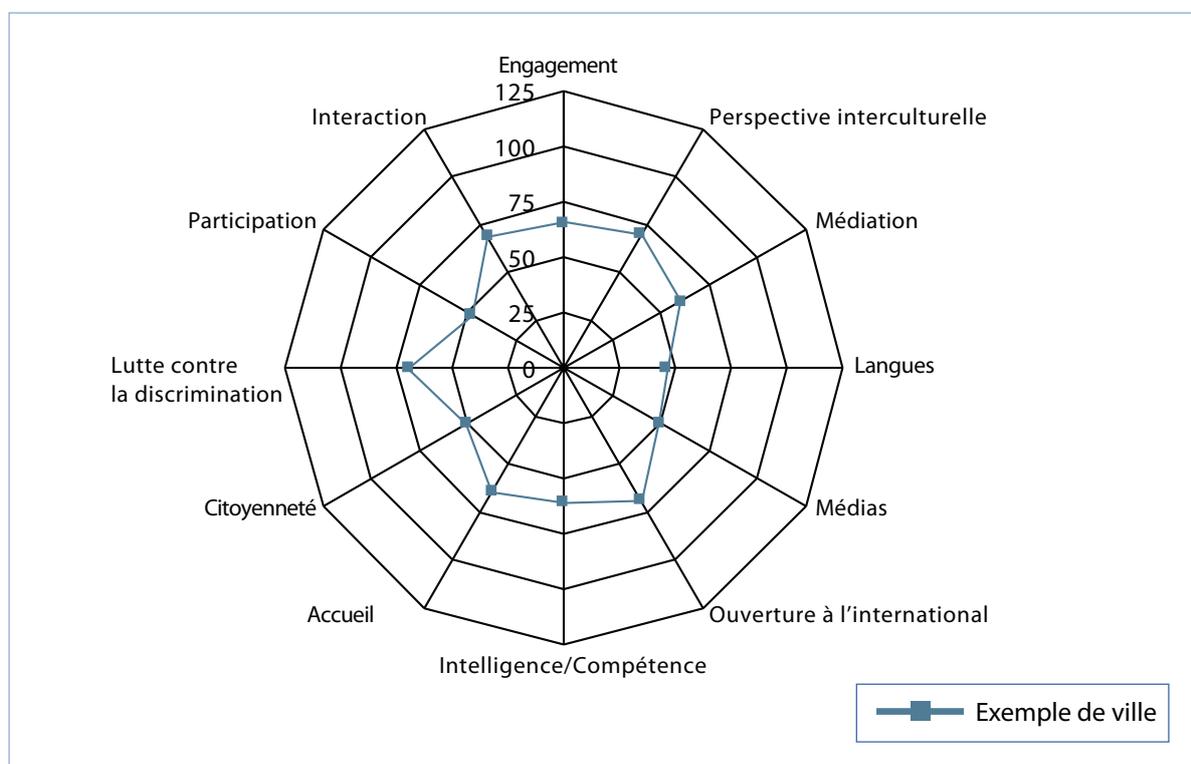
■ Les États membres sont invités à s'inspirer des initiatives d'un nombre croissant de collectivités locales qui adoptent une approche interculturelle et inclusive de l'intégration des migrants et des réfugiés avec le soutien du Programme des Cités interculturelles.

■ Dans plusieurs États membres comme l'Italie, le Portugal, l'Espagne ou la Norvège où des réseaux nationaux de cités interculturelles ont été établis, de très nombreuses villes ont adopté l'approche interculturelle de l'intégration, ce qui représente un premier pas vers sa généralisation dans l'ensemble du territoire. Pour tirer parti des avantages de l'intégration interculturelle, les États membres pourraient encourager un plus grand nombre de villes à appliquer cette approche dans leurs politiques.

■ L'examen conclut que l'action au niveau local est prometteuse. Les cités interculturelles adoptent des mesures énergiques pour renforcer la capacité de leurs agents et de la société civile à relever les défis posés par la diversité et les relations interculturelles, à gérer les conflits et à offrir à l'ensemble de leurs résidents la possibilité de participer à la vie locale et de réaliser leur potentiel. Près de 30 villes mènent des stratégies efficaces contre les rumeurs pour déconstruire les discours et stéréotypes négatifs, notamment en travaillant spécifiquement avec les jeunes ou en milieu scolaire.

■ De plus en plus de collectivités locales adoptent une approche inclusive et interculturelle de l'intégration des migrants et des réfugiés et la mettent en œuvre dans les diverses politiques locales sur l'éducation, le logement, les services sociaux, l'urbanisme, le développement économique, etc.

■ Le degré de mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2015)1 sur l'intégration interculturelle au niveau local est mesuré entre autres par l'Index des Cités interculturelles. Les résultats de l'Index pour 2018-2020 montrent que l'engagement politique en faveur de stratégies interculturelles est le domaine dans lequel les villes marquent le plus de points, et que ces dernières ont affecté des ressources humaines et financières à ces mêmes stratégies, ainsi qu'à des domaines d'action spécifiques comme la médiation, la lutte contre la discrimination et les relations avec les pays d'origine. Les politiques sectorielles ont continué d'être adaptées aux contextes de diversité (en adoptant une « perspective interculturelle ») dans les domaines de l'éducation et de la participation locale. Des progrès sont encore nécessaires en ce qui concerne le multilinguisme, l'engagement citoyen et le discours médiatique sur les migrations et la diversité.



■ Il semblerait que les villes qui adoptent l'approche d'intégration interculturelle obtiennent également de meilleurs résultats pour les autres indicateurs que sont le sentiment de sécurité des citoyens, la qualité de l'administration publique et des services publics, la cohésion sociale et les perspectives d'emploi¹⁰⁵.

■ Des évolutions encourageantes ont été observées dans de nombreux États membres sur le plan des mandats institutionnels et des stratégies officielles de protection des minorités et/ou d'intégration des migrants, s'orientant vers des politiques pour la diversité et l'inclusion fondées sur les principes de l'intégration interculturelle. Le défi pour l'avenir sera d'adopter une démarche systémique consistant à appliquer l'approche d'intégration interculturelle aux politiques sectorielles dans les domaines de l'éducation, des services sociaux, du logement, de l'urbanisme, du développement économique, de la culture et du sport, et à accroître les compétences interculturelles des dirigeants et des professionnels des services publics.

Vers un nouvel instrument juridique sur une politique et une gouvernance à multiples niveaux en matière d'intégration interculturelle

■ La réalisation du potentiel de la diversité et de la mobilité humaine au service du développement et de la prospérité des sociétés, le renforcement de la cohésion et de la confiance sociale entre des personnes aux origines, aux identités et aux héritages divers et la réduction du coût de la non-intégration sont des défis communs à tous les États membres.

■ Pour relever de tels défis, le Comité directeur pour l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) œuvre à l'élaboration d'un nouvel instrument juridique qui donnera des orientations pour l'application aux politiques nationales des principes fondamentaux de l'intégration interculturelle traduits par le Conseil de l'Europe en un modèle d'action probant au niveau local.

■ L'intégration interculturelle a pour but de favoriser le respect et la confiance mutuels entre les migrants et la société et de nourrir un sentiment d'appartenance et une vision commune. Des éléments concordants montrent que l'approche interculturelle de l'intégration est la plus adaptée pour atteindre ces résultats.

■ Le nouvel instrument juridique proposera des stratégies d'ensemble pour assurer une citoyenneté et une participation actives des personnes qui vivent dans un pays autre que leur pays d'origine, garantir le respect de leurs droits fondamentaux ainsi que l'égalité et la dignité de tous les membres de la société, et bâtir des sociétés inclusives, solidaires et prospères grâce à une gestion positive de la diversité. Les politiques d'intégration interculturelle devraient s'adresser à la société tout entière et pas uniquement aux nouveaux arrivants.

■ Le nouvel instrument juridique encouragera les États membres à établir des cadres réglementaires et à adopter une approche globale pour l'inclusion des nouveaux arrivants par des partenariats avec les institutions régionales et locales, les organisations et groupes de la société civile ainsi que le secteur privé.

■ Il incitera les États membres à élaborer des politiques d'intégration interculturelle cohérentes, coordonnées et effectives grâce à une gouvernance participative conjointe et multiniveaux à toutes les étapes de l'élaboration des politiques.

Représentant spécial de la Secrétaire Générale sur les migrations et les réfugiés

■ Le Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants réfugiés et migrants en Europe, mis en œuvre entre 2017 et 2019, sous la coordination du Représentant spécial de la Secrétaire Générale sur les migrations et les réfugiés, reposait sur trois piliers : garantir l'accès aux droits et à des procédures adaptées aux enfants, assurer une protection effective et améliorer l'intégration des enfants devant demeurer en Europe. Le Représentant spécial a été chargé de préparer un nouveau plan d'action en s'appuyant sur les enseignements tirés de celui-ci.

■ Pour être efficaces, les politiques d'intégration et d'inclusion des migrants et des réfugiés devraient se donner pour tâche de lever les obstacles juridiques et pratiques à l'accès au marché de l'emploi. Plusieurs outils récents du Conseil de l'Europe adoptés dans le cadre du Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants réfugiés et migrants en Europe poursuivent cet objectif.

105. « Comment l'intégration interculturelle peut-elle induire une meilleure qualité de vie dans les villes diversifiées ? », Rapport du Migration Policy Group, 2018

■ Le Passeport européen des qualifications des réfugiés (PEQR) facilite l'accès des réfugiés au marché de l'emploi et aux programmes de formation continue en fournissant des informations sur la plus haute qualification obtenue par le requérant, son expérience professionnelle et ses compétences linguistiques, déterminées sur la base des documents (même incomplets) dont il dispose et d'un entretien structuré. Le projet a été lancé en 2017 sous la forme d'une initiative pilote et il se poursuit depuis 2018 dans le cadre d'une phase de mise en œuvre sur trois ans.

■ Le projet d'intégration linguistique des migrants adultes continue d'être mis en œuvre. Conçu pour aider les États membres à répondre aux besoins spécifiques des migrants adultes et à faciliter ainsi l'intégration des migrants et la cohésion sociale, il couvre le développement des politiques linguistiques, les programmes d'apprentissage des langues destinés aux migrants adultes et l'évaluation des acquis.

■ La Recommandation CM/Rec(2019)4 du Comité des Ministres aux États membres sur l'aide aux jeunes réfugiés dans la transition vers l'âge adulte traite la question de l'exclusion sociale et des violations des droits de l'homme des jeunes réfugiés ayant atteint l'âge de 18 ans. Le travail de jeunesse et l'éducation non formelle sont mis en avant en tant qu'éléments essentiels des politiques de jeunesse élaborées par les États membres. Ils contribuent au développement des compétences de citoyenneté active et de participation qui sont cruciales pour l'intégration sociale.

Meilleures pratiques en matière de protection des droits de l'homme des réfugiés et des migrants

■ Les activités menées par le Représentant spécial de la Secrétaire Générale, notamment dans le cadre du plan d'action, ont permis de recenser les meilleures pratiques mises en œuvre par les États membres pour protéger les droits de l'homme des réfugiés et des migrants.

■ Un recueil de pratiques prometteuses en matière de procédures adaptées aux enfants dans le cadre des migrations a été élaboré (« Promouvoir des approches adaptées aux enfants dans le domaine des migrations – Normes, orientations et pratiques actuelles »)¹⁰⁶ et lancé conjointement avec l'UNICEF en décembre 2019 à Belgrade, Serbie. Cette publication rassemble les normes internationales et européennes relatives aux pratiques adaptées aux enfants dans le contexte des migrations, et les initiatives, programmes et procédures visant à mettre en œuvre ces normes.

■ En juillet 2020, le Représentant spécial a publié un manuel sur les normes et bonnes pratiques¹⁰⁷ en matière de regroupement familial et de rétablissement des liens entre les enfants réfugiés et migrants et leurs familles. Ce manuel donne un aperçu des principes du droit des droits de l'homme, du droit des réfugiés et des droits de l'enfant applicables au regroupement familial, ainsi que des exemples clés de pratiques prometteuses.

■ Un réseau de correspondants a été établi pour faciliter le partage d'informations, promouvoir une meilleure compréhension des enjeux et échanger des bonnes pratiques et des solutions aux difficultés rencontrées au quotidien dans la gestion des migrations. L'Albanie, la Belgique, la Bulgarie, l'Allemagne, la Grèce et le Portugal ont déjà utilisé ce cadre pour fournir des exemples d'évolutions du droit, de changements d'orientation ou de projets mis en œuvre avec succès en la matière.

106. Promouvoir des approches adaptées aux enfants dans le domaine des migrations - Normes, orientations et pratiques actuelles (coe.int).

107. Voir : <https://edoc.coe.int/en/refugees/8948-epub-family-reunification-for-refugee-and-migrant-children-standards-and-promising-practices.html>.

Edu4Europe

Forum on European Education
for Democratic Citizenship

European Youth Centre Strasbourg, 19-21 November 2019



PROGRAMME



CHAPITRE 8

LA PARTICIPATION DÉMOCRATIQUE

INTRODUCTION

La démocratie ne se réduit pas à l'existence de lois et institutions. Celles-ci sont nécessaires mais insuffisantes. Le bon fonctionnement des démocraties dépend de ce que l'on qualifie souvent de culture de la démocratie – à savoir des valeurs communes sous-tendant les mentalités et les comportements, la valorisation de la diversité et le règlement des conflits par le dialogue.

■ L'éducation est essentielle pour les sociétés démocratiques. Elle doit permettre aux apprenants d'acquérir les compétences dont ils ont besoin pour participer à la vie démocratique et d'exercer leurs droits fondamentaux dans le respect de ceux d'autrui et de la prééminence du droit.

■ Un environnement démocratique doit donner aux citoyens des possibilités de s'investir et de participer, et les motiver à s'engager. Cela est particulièrement important pour les jeunes. Leur participation à la vie politique, économique et sociale est un élément clé d'une démocratie saine et dynamique. En l'absence de voies institutionnelles favorisant leur engagement, la participation des jeunes risque de s'exprimer davantage par le biais de boycotts ou de mouvements de protestation.

■ Ces dernières années, nous avons assisté à des tentatives d'appropriation et de détournement des notions de culture, de patrimoine culturel et d'identité par le populisme et le nationalisme autoritaire, qui s'en servent comme des instruments de polarisation, de stigmatisation des minorités et d'affaiblissement des institutions et valeurs démocratiques. C'est l'exact opposé 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. Ce n'est pas un hasard si la Convention culturelle européenne a été la première grande convention du Conseil de l'Europe après la Convention européenne des droits de l'homme. Elle a été adoptée pour créer un environnement dans lequel les institutions européennes pourraient opérer et prospérer. La culture et le patrimoine sont de puissants vecteurs de participation démocratique. L'une et l'autre sont à la fois un moyen et un mode d'expression des droits de l'homme. 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. En outre, la Convention culturelle européenne se trouve renforcée avec la création de l'Observatoire de l'enseignement de l'Histoire en Europe.

■ La confiance dans les institutions est le dernier ingrédient d'un environnement véritablement démocratique. En échange, les institutions politiques doivent non seulement adhérer aux principes d'intégrité, de compétence, de transparence et de responsabilité, mais encore reconnaître les besoins et attentes légitimes des citoyens, les respecter et y répondre efficacement.

■ Parmi les enjeux qui inquiètent le plus les citoyens, aujourd'hui, deux ont trait à l'environnement et à la santé publique. La confiance dans les institutions et, par conséquent, dans la démocratie dépendra de la rapidité et de l'efficacité de la réponse à ces préoccupations. Les travaux du Conseil de l'Europe consacrés à la protection de la vie sauvage et à la conservation des habitats naturels, à la promotion de politiques publiques appropriées et aux 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 (STE n° 176) aide nos 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 (STE n° 174, Convention de Berne) – des réformes audacieuses sont actuellement à l'étude pour assurer la pérennité du soutien financier

dont bénéficient ses importantes activités – contribue à stopper l'érosion de la biodiversité et la réduction des habitats des espèces animales et végétales. Enfin, l'Accord EUR-OPA Risques majeurs contribue à la protection des populations contre les risques naturels, technologiques et sanitaires majeurs. Grâce à ces instruments et aux travaux de la Direction européenne de la qualité du médicament et soins de santé (EDQM), le Conseil de l'Europe peut 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 quatre années à venir devraient notamment englober les volets suivants :

- ▶ **Éducation** : répondre aux difficultés aggravées par la pandémie de covid-19 (montée du populisme, mépris des faits, aggravation des inégalités, perte de croyance en la démocratie, voire rejet de celle-ci) ; promouvoir une éducation qui favorise une culture de la démocratie et valorise la dignité humaine en encourageant la participation active et la responsabilité des citoyens au sein des démocraties et de sociétés inclusives et durables ; mettre en exergue le rôle que peut jouer l'éducation, elle-même profondément transformée par les technologies numériques, pour aider nos sociétés à éviter les écueils et à tirer parti des possibilités offertes par la transformation numérique (dont un recours croissant à l'intelligence artificielle) en assurant que l'utilisation de ces technologies est ancrée dans les valeurs démocratiques et encourage des pratiques démocratiques ; enfin, investir dans l'éducation à la citoyenneté mondiale active par le biais de la coopération régionale et transfrontalière.
- ▶ **Jeunesse** : élaborer des politiques et des programmes qui permettent aux jeunes Européens d'adhérer aux valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe, de les défendre, de les promouvoir et d'en jouir, et qui aident à revitaliser la démocratie pluraliste, notamment par le biais du renforcement des capacités dans les Centres européens de la jeunesse ; conseiller et soutenir les États membres dans l'élaboration de politiques de jeunesse et la pérennisation de l'appui apporté à la société civile de la jeunesse ; encourager une coopération intergouvernementale paneuropéenne fondée sur la cogestion, en privilégiant la contribution des jeunes à l'élaboration de réponses aux enjeux émergents ; développer la qualité et la quantité du travail de jeunesse dans les États membres et aux niveaux national, régional et local ; apporter une aide structurelle et financière au développement de la société civile de la jeunesse, notamment grâce au Fonds européen pour la jeunesse.
- ▶ **Culture, patrimoine culturel et environnement** : aider les États membres à protéger et élargir la diversité culturelle, naturelle et paysagère, vitale pour assurer le développement durable et le bien-être de nos sociétés ; élaborer une stratégie intégrée « culture, nature et paysage », fondée sur l'approche du Conseil de l'Europe reposant sur la participation et les droits de l'homme ; réagir face aux menaces grandissantes qui pèsent sur la liberté d'expression culturelle ; s'intéresser aux effets de la numérisation et de l'intelligence artificielle sur la culture et utiliser la culture comme levier pour relever les défis technologiques et répondre aux autres enjeux sociétaux ; enfin, promouvoir la coopération culturelle, la diversité et le pluralisme, notamment dans le secteur de l'audiovisuel européen.

ÉDUCATION À LA DÉMOCRATIE

■ L'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme ne vise pas seulement à doter les apprenants de connaissances et de compétences favorisant la compréhension, mais aussi à leur inculquer des valeurs et un état d'esprit qui leur permettent d'agir au sein de la société pour défendre et promouvoir les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit.

■ Le [Cadre de référence des compétences pour une culture de la démocratie du Conseil de l'Europe \(CRCCD\)](#) constitue un socle sur lequel nos systèmes éducatifs et établissements scolaires devraient développer ces compétences à tous les niveaux et dans tous les domaines de l'éducation. S'agissant de l'enseignement supérieur, la liberté académique et l'autonomie des établissements sont la pierre angulaire des sociétés démocratiques. Les pouvoirs publics devraient définir le cadre régissant la liberté universitaire et l'autonomie des établissements, et suivre en permanence la mise en œuvre de ces droits fondamentaux, tout en encourageant l'adoption de stratégies viables à long terme pour l'enseignement supérieur.

■ En 2020, le Comité directeur pour les politiques et pratiques éducatives (CDPPE) est devenu une plateforme d'échange d'expériences et a préparé une déclaration politique sur la [réponse de l'éducation à la covid-19](#) en vue de garantir le droit à l'éducation y compris en temps de crise (approuvée ultérieurement par les ministres de l'Éducation), assortie d'une [feuille de route pour action](#). Il a en outre créé une [page web dédiée à la covid-19](#).

■ Le programme Éducation s'inscrit dans le cadre de la Convention culturelle européenne, ratifiée par l'ensemble des États membres ainsi que par le Bélarus, le Saint-Siège et le Kazakhstan. En 2020, la situation en matière de liberté académique, d'autonomie des établissements et de participation des étudiants et des personnels à la gouvernance de l'enseignement supérieur s'est sensiblement **dégradée** au Bélarus.

■ Rendre effectif le droit à l'éducation, y compris en temps de crise, est d'une importance vitale pour le futur de la démocratie européenne. Dans les années à venir, le Conseil de l'Europe aidera les États membres à renforcer la démocratie par l'éducation et par des méthodes innovantes d'enseignement et d'apprentissage, et à garantir le droit à l'éducation des élèves les plus vulnérables.

Critères de mesure

- ▶ Les États membres adoptent des politiques, lois et pratiques pour renforcer la capacité des systèmes éducatifs à préparer les apprenants à une vie de citoyens actifs dans des sociétés diverses 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 intègrent les principes d'éthique, de transparence et d'intégrité dans les politiques et pratiques éducatives en s'appuyant sur les lignes directrices et outils développés par la Plateforme sur l'éthique, la transparence et l'intégrité dans l'éducation (ETINED).
- ▶ Les décideurs et la communauté éducative ont accès à de nouveaux outils et ressources d'enseignement et d'apprentissage, facteurs d'innovation pédagogique 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, y compris en temps de crise, et œuvrant pour une culture de la non-discrimination, de l'intégration et de l'inclusion sociale sont adoptées et mises en œuvre dans les États membres.
- ▶ Les États membres utilisent le Passeport européen des qualifications des réfugiés (PEQR) pour reconnaître les qualifications des réfugiés, même lorsque celles-ci sont insuffisamment attestées, leur permettant ainsi de poursuivre leurs études ou d'accéder à un emploi, notamment dans des secteurs essentiels comme la santé durant la pandémie de covid-19.

Constatations

■ Le Cadre de référence des compétences pour une culture de la démocratie a été mis en œuvre grâce au **Réseau des conseillers en politiques d'éducation** (qui représente les 50 États parties à la Convention culturelle européenne) et au **Réseau des écoles démocratiques**, en s'appuyant sur les **documents d'orientation** consacrés à l'élaboration des programmes, aux stratégies d'enseignement et d'apprentissage, et à l'évaluation. Le volume *Orientations pour la mise en œuvre du Cadre de référence pour une culture de la démocratie* a été publié en 2020. Le Cadre de référence a été intégré dans la formation des enseignants en Andorre. À l'issue des **activités de coopération et de renforcement des capacités**, il a également été intégré dans les programmes scolaires et la formation des enseignants en République de Moldova, au Monténégro et en Serbie. Dans les Balkans occidentaux, les autorités éducatives ont décrété des journées nationales pour célébrer la culture démocratique à l'école¹.

■ Au sein de l'Espace européen de l'enseignement supérieur, auquel le Conseil de l'Europe apporte une contribution majeure, la situation de la liberté académique et de l'autonomie des établissements suscite des préoccupations grandissantes². La loi hongroise sur l'enseignement supérieur, qui a forcé l'Université d'Europe centrale à quitter Budapest pour Vienne, est un exemple inquiétant d'un **manquement à ces principes**. Des

1. Une **Journée nationale de lutte contre le harcèlement à l'école** a été instaurée en Albanie le 21 novembre ; au Monténégro, la célébration d'une **Journée inclusive** a été décrétée le 11 octobre ; des **Journées portes ouvertes Écoles démocratiques** sont organisées chaque année en Serbie par des écoles pilotes et une **Journée de la diversité** est officiellement célébrée le 26 avril dans les écoles au Kosovo*.

* Cette désignation ne préjuge en rien des positions concernant le statut du territoire et est conforme à la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies et à l'Avis de la Cour internationale de justice sur la Déclaration d'indépendance du Kosovo.

2. Voir les communiqués des conférences ministérielles de **Paris 2018** et **Rome 2020**, ainsi que le **rapport 2020 sur la mise en œuvre du processus de Bologne**.

préoccupations analogues ont été soulevées par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe³. Un [volume spécial \(n° 24\)](#) de la [série Enseignement supérieur](#) du Conseil de l'Europe est consacré à la liberté académique et à l'autonomie des établissements, facteurs déterminants de leur capacité à faire progresser la démocratie.

■ La [Recommandation CM/Rec\(2019\)9](#) du Comité des Ministres sur la promotion d'une culture de l'éthique dans le corps enseignant vise à promouvoir l'éthique, la transparence et l'intégrité dans l'éducation par l'élaboration, la mise en œuvre et la révision de codes d'éthique à l'usage du corps enseignant.

■ Le Monténégro est l'un des premiers pays à avoir adopté une loi relative à l'intégrité académique qui fournit un cadre juridique national pour lutter contre les manquements en la matière et faire respecter les principes éthiques dans l'enseignement supérieur⁴.

■ Le Comité des Ministres a adopté un ensemble de lignes directrices à l'intention des États membres visant à développer et à promouvoir l'éducation à la citoyenneté numérique par le biais de la [Recommandation CM/Rec\(2019\)10](#) et en a fait une priorité pour les décideurs politiques et les communautés éducatives.

■ Le recours croissant à la technologie dans l'éducation en raison de la covid-19 a renforcé la nécessité de fournir aux professionnels de l'enseignement, aux élèves et aux parents des orientations et des outils sur l'éducation à la citoyenneté numérique. Le Conseil de l'Europe a conçu une série de ressources pour répondre à ces besoins⁵. Plus de 21 000 parents d'élèves ont participé à l'[enquête sur l'éducation à la citoyenneté numérique](#) qui a été menée par le Conseil de l'Europe afin de connaître le rôle joué par les parents dans le développement des compétences de leurs enfants en tant que citoyens numériques.

■ Des cours en ligne sont disponibles sur la [plateforme d'apprentissage en ligne LEMON](#). Sont notamment proposés une master class sur les médias et la désinformation et des cours d'introduction essentiels sur des sujets présentant un intérêt particulier (éducation aux médias, compétences pour une culture de la démocratie, traitement de sujets controversés), ainsi que neuf autres cours en auto-apprentissage.

■ Des professionnels des langues de 16 États membres du Conseil de l'Europe ont pris part à des [ateliers de formation](#) organisés par le [Centre européen pour les langues vivantes \(CELV\)](#) pour améliorer l'utilisation des technologies numériques dans l'enseignement et l'apprentissage. Plus de 15 000 enseignants de langues ont regardé les enregistrements de trois [webinaires](#) conçus pour aider les professeurs de langues à assurer des cours de qualité en ligne. Un autre webinaire consacré à l'innovation dans l'enseignement des langues grâce à des dispositifs hybrides a été suivi par plus de 5 000 personnes.

■ Vingt-cinq [ateliers](#) pour relier les curriculums, les tests et les examens de langues au Cadre européen commun de référence pour les langues CECR et à son volume complémentaire ont été organisés dans 20 pays depuis 2018. L'Albanie a engagé une réforme de son programme d'enseignement de langues étrangères après l'élaboration d'un « profil » dans le cadre de l'activité de profils de politiques linguistiques du Conseil de l'Europe et a mis en place des programmes, tests et examens de langue. En République slovaque, cela a conduit à revoir les examens de langue, qui sont désormais pleinement alignés sur le CECR.

■ La Bosnie-Herzégovine et la Roumanie ont adhéré en 2020 à l'initiative du [Passeport européen des qualifications des réfugiés \(PEQR\)](#), portant à 11 le nombre des pays participants. Le ministère français de l'Intérieur est également devenu un partenaire actif de ce dispositif. Les [universités italiennes ont commencé à accepter le PEQR](#) pour les demandes de bourse (année universitaire 2020-2021). À la fin de l'année 2020, quelque 629 réfugiés ayant effectué une demande de PEQR avaient été évalués et 525 PEQR avaient été délivrés (les sessions d'évaluation ont été organisées en ligne durant la pandémie de covid-19). Au début de la pandémie, 46 réfugiés titulaires du PEQR ayant des qualifications dans des domaines liés à la santé ont été recensés pour prêter main-forte aux autorités nationales. À la mi-juillet, les 20 évaluations en ligne supplémentaires organisées en France, en Grèce et en Italie pour des réfugiés possédant de telles qualifications ont débouché sur la délivrance de 16 passeports, à la suite d'une initiative conjointe de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe et du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés⁶. Le dispositif de PEQR aide à appliquer les dispositions de l'article VII de la [Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne \(STE n° 165, Convention de Lisbonne\)](#).

3. Voir la [Résolution 2352 \(2020\)](#) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe « Menaces à l'encontre de la liberté académique et de l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur en Europe ».

4. L'adoption de cette loi est un résultat du programme conjoint Union européenne-Conseil de l'Europe « [Renforcer l'intégrité et lutter contre la corruption dans l'enseignement supérieur au Monténégro](#) ».

5. [Dix plans de cours](#) sur des thèmes pertinents dans le contexte de la pandémie actuelle de covid-19, une [brochure destinée aux parents avec des conseils pour aider leurs enfants à devenir des citoyens numériques](#) et une [fiche d'information accompagnée d'un jeu éducatif](#) (disponible en 14 langues) pour les enfants.

6. Cette [initiative conjointe](#) de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe et du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a contribué à mobiliser les soutiens en faveur de l'utilisation du PEQR pendant la pandémie de covid-19; des articles mettant le PEQR en vedette sont également parus dans [TIME Magazine](#) et [University World News](#).

■ Une version mise à jour du [Cadre européen commun de référence pour les langues](#) a été publiée en 2020. Tous les descripteurs sont désormais neutres en termes de genre ou prennent en compte le genre. De nouveaux descripteurs ont été inclus pour la médiation, l'interaction en ligne et la compétence plurilingue/pluriculturelle, et une préférence explicite est exprimée en faveur de l'application des descripteurs à l'enseignement et à l'apprentissage plutôt qu'en faveur de l'évaluation. Le volume complémentaire comprend, pour la première fois, des descripteurs pour les compétences en langue des signes.

■ De nouvelles mesures relatives à l'éducation inclusive et à la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement ont été adoptées dans les pays des Balkans occidentaux dans le cadre de projets de coopération et de renforcement des capacités. Une [recommandation politique assortie d'une feuille de route](#) pour l'éducation inclusive a été adoptée par le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine. Dans le cadre du [projet ProSign](#), le CELV a développé des normes européennes définissant les niveaux de compétence requis des enseignants et interprètes en langues des signes.

■ Des ateliers sur le thème «Valoriser les classes multilingues» ont eu lieu dans 18 pays depuis janvier 2018. En Slovénie, les supports utilisés pour l'atelier sont devenus partie intégrante des ressources au programme de la formation initiale des enseignants des premier et second degrés à l'université de Ljubljana. En Lettonie, les principes de la médiation et des compétences plurilingues/pluriculturelles ont été appliqués à l'élaboration du nouveau programme d'enseignement des langues étrangères à l'école secondaire, qui est entré en vigueur en septembre 2020.

Principales activités menées par le Conseil de l'Europe dans le domaine de l'éducation en réponse à la pandémie de covid-19

■ Une [conférence informelle des ministres de l'Éducation sous la présidence grecque du Comité des Ministres](#) s'est tenue en ligne le 29 octobre 2020. Les ministres ont entériné une [déclaration politique](#) et pris note d'une [feuille de route pour action](#) sur la réponse à la covid-19 dans le domaine de l'éducation afin de faire du droit à l'éducation une réalité en temps de crise.

■ Vingt [activités pédagogiques](#) fondées sur le Cadre de référence des compétences pour une culture de la démocratie et visant à aider les élèves du primaire et du secondaire à comprendre les enjeux humains et sociaux posés par la pandémie de covid-19 ont été publiées.

■ Le Service de l'éducation a produit et publié, sur la [page web](#) de son site internet dédiée à la réponse à la covid-19, [10 plans de cours](#) sur l'éducation à la citoyenneté numérique, ainsi que d'autres ressources.

■ Le [réseau ENIC-NARIC](#) a élaboré des mesures pour [assurer le droit à une reconnaissance équitable des qualifications au temps de la covid-19](#).

■ Le [Passeport européen des qualifications des réfugiés](#) a aidé à évaluer les qualifications de réfugiés ayant une formation dans des domaines liés à la santé durant la pandémie. Le recours à ce dispositif a été stimulé par un soutien politique de haut niveau de la part de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe et du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés.

■ La perception des parents de la citoyenneté numérique et de leur rôle en tant qu'éducateurs durant la crise de la covid-19 a été analysée à partir des résultats d'une [enquête](#) à laquelle plus de 21 000 parents ont répondu.

■ De nouvelles publications ont été conçues pour soutenir les enseignants durant la pandémie, dont un [manuel pédagogique](#) pour l'enseignement des compétences pour une culture de la démocratie en ligne.

■ Le Conseil de l'Europe et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) ont réalisé une enquête sur les effets de la pandémie de covid-19 sur la participation des élèves dans les établissements scolaires, et les résultats ont été analysés lors d'une [conférence conjointe en ligne](#) sur la voix et la participation des élèves à l'ère du numérique.

■ La [plateforme LEMON – Modules d'apprentissage en ligne](#) a lancé une nouvelle série de cours de deux heures qui donnent des clés sur l'éducation aux médias ou sur les compétences pour une culture de la démocratie, ou encore pour reconnaître le cyberharcèlement. Elle a en outre organisé deux [masterclass interactives](#) sur le thème «Médias et désinformation».

■ Le Centre européen pour les langues vivantes propose son [nouveau programme](#) entièrement en ligne. Il a lancé toute une série de nouvelles activités de soutien durant la pandémie, dont une «[malle aux trésors](#)» avec des ressources pour les apprenants, les parents et les enseignants, et des [webinaires](#) s'adressant aux professeurs de langues, aux chefs d'établissement et aux décideurs politiques.

JEUNESSE POUR LA DÉMOCRATIE

■ La nature et la portée de la participation des jeunes sont en évolution rapide. La numérisation accélérée, la précarité des conditions de vie, la montée du populisme, les inégalités accrues et l'essor des mouvements de jeunesse mondiaux en sont autant de facteurs.

■ Chez les jeunes, la motivation à participer à des structures démocratiques dépend largement de l'impact escompté : seront-ils vraiment entendus, considérés comme des partenaires égaux et traités comme tels⁷ ? Parallèlement, les jeunes s'abstiennent de voter lors des élections s'ils estiment que les systèmes de gouvernement en place n'abordent pas efficacement les questions les plus urgentes pour la jeunesse.

■ Dans de nombreux États membres, on assiste à une baisse de l'offre publique d'espaces, de programmes et de services dédiés aux jeunes ; dans un petit nombre de pays, le travail de jeunesse est réalisé quasiment sans aucun soutien institutionnel. On constate par ailleurs une baisse des moyens alloués à l'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme.

■ Les jeunes subissent de manière disproportionnée les conséquences économiques et sociales de la crise de la covid-19⁸. Les plus touchés sont ceux qui sont issus de milieux défavorisés et les jeunes femmes.

■ En janvier 2020, les États membres ont adopté la Stratégie du Conseil de l'Europe pour le secteur de la jeunesse, qui réaffirme leur attachement à la démocratie et aux droits de l'homme, ainsi qu'à l'égard de la diversité et de l'inclusion. La stratégie invite les États membres à appliquer les normes du Conseil de l'Europe en matière de politiques de jeunesse pour faire en sorte que les jeunes de toute l'Europe puissent jouir des valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe – droits de l'homme, démocratie et État de droit – et y adhérer, et les aider à se mobiliser pour protéger, défendre et promouvoir ces valeurs.

Critères de mesure

- ▶ Les jeunes et toutes les formes d'organisation de la jeunesse dans la société civile peuvent s'appuyer sur un environnement propice au plein exercice de l'ensemble de leurs droits et libertés, ce qui suppose des politiques et mécanismes concrets, ainsi que des ressources.
- ▶ Les jeunes participent à la prise de décision à tous les niveaux, sur la base d'un large consensus social et politique en faveur de la gouvernance participative et de l'obligation de rendre compte.
- ▶ Les politiques et processus de gouvernance sont menés dans un esprit de participation constructive, en y associant les jeunes et leurs représentants ou organisations.
- ▶ L'autonomie et la citoyenneté démocratique des jeunes sont renforcées par le travail de jeunesse ; l'éducation et l'apprentissage non formels, de même que l'inclusion sociale, sont favorisés.
- ▶ Le travail de jeunesse est reconnu et ancré dans les politiques de jeunesse et doté des moyens voulus. Les bénévoles et les salariés responsables des jeunes bénéficient d'une éducation et d'une formation appropriées.

Constatations

■ En Europe, plus de la moitié des organisations de jeunes de la société civile craignent des représailles si elles font usage de leur liberté d'expression lors de rassemblements publics, selon une étude du Forum européen de la jeunesse⁹. Près de la moitié affirme ne pas pouvoir exercer leurs activités en toute indépendance, sans aucune ingérence du gouvernement. Les cadres juridiques et les garanties judiciaires sont essentiels à cet égard¹⁰.

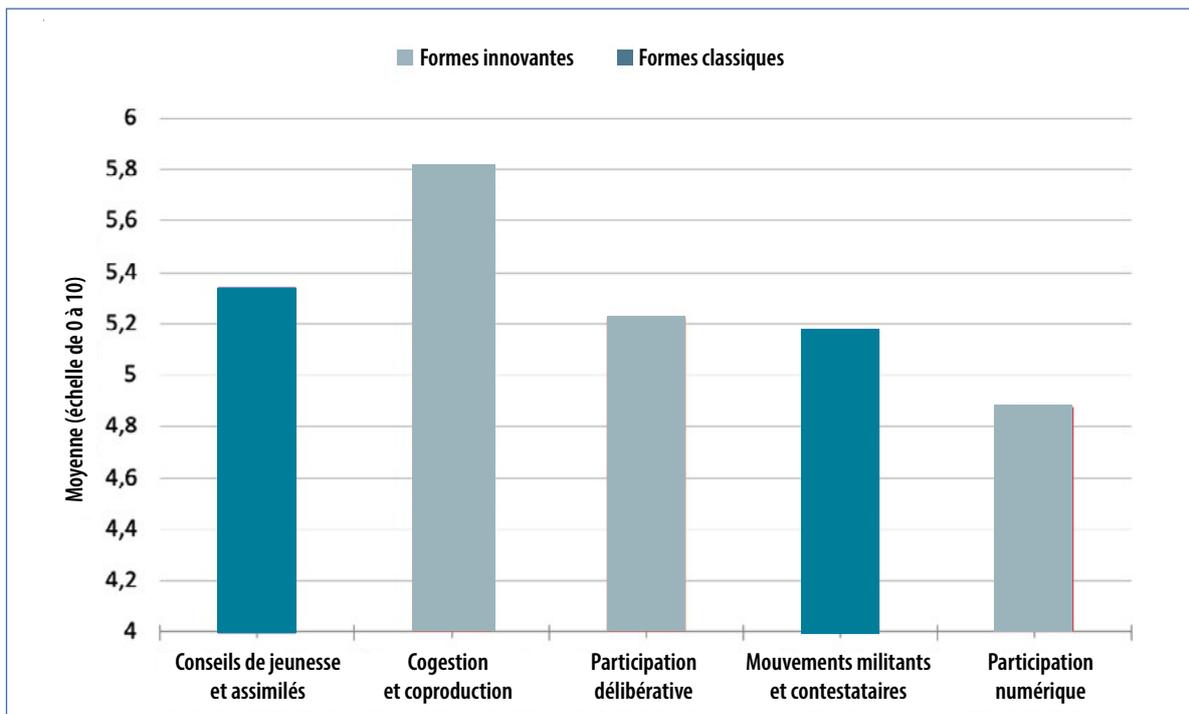
■ Seuls quelques États membres ont des politiques de jeunesse prévoyant des dispositifs de participation des jeunes aux niveaux national, régional et local, c'est-à-dire des politiques où les jeunes sont activement encouragés à prendre part à la gouvernance démocratique. S'agissant de l'influence exercée sur la prise de décisions, l'efficacité des différentes formes d'engagement est généralement considérée comme équivalente (voir le graphique ci-dessous). Toutefois, le modèle de la « cogestion et coproduction » reste le mieux classé, ce qui pourrait être important pour l'élaboration des mesures de redressement post-pandémie.

7. Ondřej Bárta, Georg Boldt, Anna Lavizzari, *Meaningful Youth Political Participation in Europe: Concepts, Patterns, and Policy Implications*, 2021 (à paraître). Partenariat jeunesse Union européenne-Conseil de l'Europe.

8. Voir : Dernières mises à jour et analyses (en anglais uniquement).

9. Forum européen de la jeunesse, « Safeguarding civic space for young people in Europe », 2020.

10. Recommandation CM/Rec(2018)11 du Comité des Ministres aux États membres sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe.



Source: Conseil de l'Europe, *New and innovative forms of youth participation in decision-making processes (2018)*¹¹

■ « Génération désenchantée », « génération désabusée » : bien des idées reçues largement répandues sur les jeunes générations sont à revoir. Ainsi, les jeunes d'aujourd'hui sont généralement intéressés par la politique. Il y a toutefois d'énormes différences entre les États membres¹² : 90 % des jeunes âgés de 15 à 29 ans disent s'intéresser à la politique dans les pays nordiques et en Allemagne, alors que ce taux atteint 50 % seulement (voire moins) en Hongrie, en Lituanie et en République tchèque. Les membres des parlements nationaux du monde entier sont majoritairement des hommes de plus de 40 ans¹³.

■ Les jeunes constituent l'un des groupes de défenseurs des droits de l'homme les plus à risque. Ils se situent en effet généralement tout en bas de nombreuses hiérarchies et subissent des discriminations liées à leur âge qui se combinent à d'autres formes d'oppression.

■ Les stéréotypes généraux dépeignant les jeunes comme des fauteurs de troubles, idéalistes ou immatures sont fréquemment utilisés pour tenter de discréditer et réduire au silence les jeunes militants. Des pressions sont exercées à leur encontre par des acteurs étatiques et non étatiques qui ont recours aux méthodes les plus diverses. L'éventail est large : stigmatisation, surveillance, harcèlement, mauvais traitements, violences physiques et persécution sous forme de poursuites judiciaires.

■ Le travail de jeunesse est un excellent moyen de soutenir le développement personnel, social et professionnel des jeunes. Il revêt des modalités très diverses selon les États membres, qualitativement et quantitativement parlant. La législation et les politiques nationales de jeunesse devraient assurer la mise en place d'activités de ce type ouvertes gratuitement à tous les jeunes. Or la part des fonds publics provenant des budgets nationaux a diminué de 30 % en moyenne depuis la crise économique de 2008, principalement dans les pays qui n'ont pas de budget dédié pour le travail de jeunesse¹⁴.

■ La moitié seulement de l'ensemble des États membres propose une offre de formation dans le cadre scolaire pour les travailleurs de jeunesse. En conséquence, lorsque des activités relevant du travail de jeunesse sont assurées, elles sont encadrées par un personnel non formé et par des bénévoles, ou par des animateurs qui ont acquis leur savoir-faire grâce aux formations proposées par des organisations internationales ou à l'étranger¹⁵.

11. Étude d'Anne Crowley et Dan Moxon portant sur les formes nouvelles et novatrices de participation des jeunes à la prise de décision, Conseil de l'Europe, 2018 (en anglais uniquement).

12. OCDE, « Participation électorale » in *Panorama de la société 2019 : Les indicateurs sociaux de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, 2019.

13. Union interparlementaire, *La participation des jeunes dans les parlements nationaux*, 2018, Genève.

14. Tomaž Deželan et Laden Yurttaguler, *Shrinking democratic civic space for youth*, Partenariat de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe dans le domaine de la jeunesse, 2020, https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/59895423/TDLY_CSYP.pdf/cb8643c1-2707-0f1b-3f81-f13704dc9081.

15. Voir : <https://pjp-eu.coe.int/en/web/youth-partnership/expert-group-researching-education-career-paths-youth-workers>.

CULTURE ET PATRIMOINE CULTUREL

■ La diversité des cultures, les arts et le patrimoine culturel contribuent au développement d'une véritable ouverture d'esprit. L'ouverture et le caractère interactif des pratiques dans le domaine de la culture et du patrimoine culturel nous aident à appréhender les aspects complexes du bien-être individuel et du vivre ensemble. La participation démocratique à la culture et sa gouvernance sont des éléments clés de ces processus. En tant que partie intégrante de la liberté d'expression consacrée par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, la liberté d'expression culturelle est essentielle à la créativité et à une vie culturelle florissante.

■ Encourager une large participation à la vie culturelle et la confiance dans les institutions nécessite de promouvoir des politiques bien établies en matière de culture et de patrimoine culturel garantissant l'égal accès des citoyens à un large éventail de possibilités culturelles.

■ Dans le même ordre d'idées, si l'on veut promouvoir la diversité et le pluralisme dans le secteur de l'audiovisuel en Europe, il conviendrait d'envisager d'étendre le modèle de coopération culturelle mis en œuvre dans le domaine cinématographique par le Fonds européen de soutien à la coproduction et à la diffusion des œuvres de création cinématographiques et audiovisuelles (Eurimages) à de nouveaux instruments publics paneuropéens établissant un cadre juridique et des dispositifs de soutien financier pour faciliter les coproductions internationales de séries télévisées. Pour promouvoir la liberté d'expression culturelle, il faut en outre augmenter la participation culturelle et la créativité en ligne; à cet égard, la question de l'accessibilité numérique à la culture et au patrimoine et des ramifications croissantes de l'intelligence artificielle dans ce secteur devient cruciale et doit être abordée.

■ En novembre 2020, le Comité directeur de la culture, du patrimoine et du paysage (CDCPP) a lancé un Manifeste sur la liberté d'expression dans le domaine des arts et de la culture à l'ère numérique ainsi que le concept d'une #exposition numérique intitulée « Libre de créer, créer pour être libre ». Ce manifeste résume l'importance de la création artistique et du secteur culturel pour nos sociétés démocratiques, et souligne la nécessité de protéger la liberté d'expression, que l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme étend à la liberté d'expression artistique. Le pouvoir de communication de l'art et l'ouverture à des perspectives et à des idées nouvelles font de l'artiste, de sa mobilité et de sa liberté des ressources stratégiques pour la société, qui aident à surmonter les processus d'atomisation et à répondre aux enjeux planétaires d'aujourd'hui.

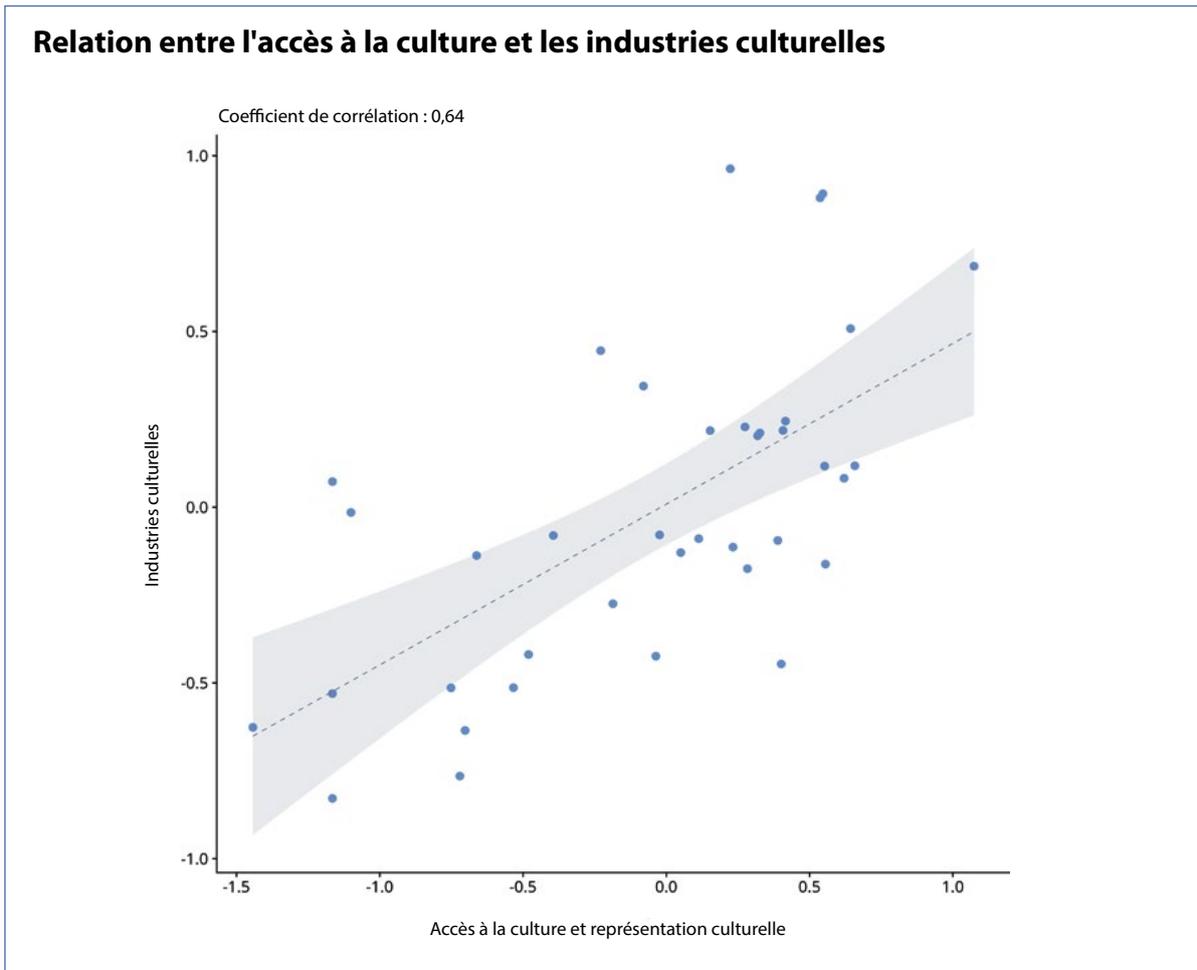
Critères de mesure

- ▶ Des politiques sont mises en place pour promouvoir un environnement culturel dynamique favorisant la diversité des institutions et secteurs culturels; l'existence d'équipements et d'établissements appropriés permet une participation active à la vie et aux activités culturelles.
- ▶ Des politiques et stratégies innovantes sont mises en œuvre dans les États membres pour améliorer la gouvernance démocratique de la culture et du patrimoine et inspirer des pratiques participatives, ainsi que pour assurer la prévention des risques dans la gestion quotidienne du patrimoine culturel et des infractions visant les biens culturels.
- ▶ Les États membres garantissent et favorisent la liberté d'expression (notamment académique et culturelle), puissant vecteur de participation culturelle, y compris en ligne. La participation en ligne gagne en importance avec le confinement culturel lié à la pandémie de covid-19.

Constatations

■ l'analyse des données du Cadre d'indicateurs sur la culture et la démocratie (CICD)¹⁶ effectuée en 2020 montre que, lorsque l'égal accès de tous à la culture est assuré, la participation à des activités culturelles est plus importante. En outre, des secteurs culturels plus forts et une infrastructure culturelle plus solide coïncident avec des niveaux plus élevés d'accès à la culture, de participation culturelle et aussi de confiance dans les institutions politiques. Cela pourrait donc fournir des indices sur les domaines dans lesquels les politiques ou les initiatives pourraient contribuer à renforcer l'inclusion sociale. Là où la population a accès à un large éventail d'activités culturelles et où les taux de participation à ces activités sont élevés, la société serait plus ouverte, tolérante et prospère.

16. 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 (Berlin) et d'autres partenaires. Depuis 2018, le projet est supervisé par l'université des sciences administratives de Speyer. Voir: <https://culturalindicators.org/>.



■ Dans le domaine de la culture et du patrimoine, la démocratie se traduit non seulement par des possibilités d'accès et de participation égales pour tous, mais aussi par la gouvernance démocratique du secteur – ce qui suppose 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 (STCE n° 199, Convention de Faro) et la Stratégie pour le patrimoine culturel en Europe au XXI^e siècle permettent aux États membres de mettre en œuvre des politiques et pratiques démocratiques et novatrices, associant directement la société civile et les communautés patrimoniales aux actions menées. Vingt-six États membres ont signé la Convention de Faro et 20 l'ont ratifiée. Le Comité des Ministres a adopté la Stratégie pour le patrimoine culturel en Europe au XXI^e siècle (Recommandation CM/Rec(2017)1) et 35 États membres ont fait part de 150 bonnes pratiques qui attestent de la mise en œuvre de la stratégie et inspirent des activités dans le domaine du patrimoine dans l'ensemble des États membres.

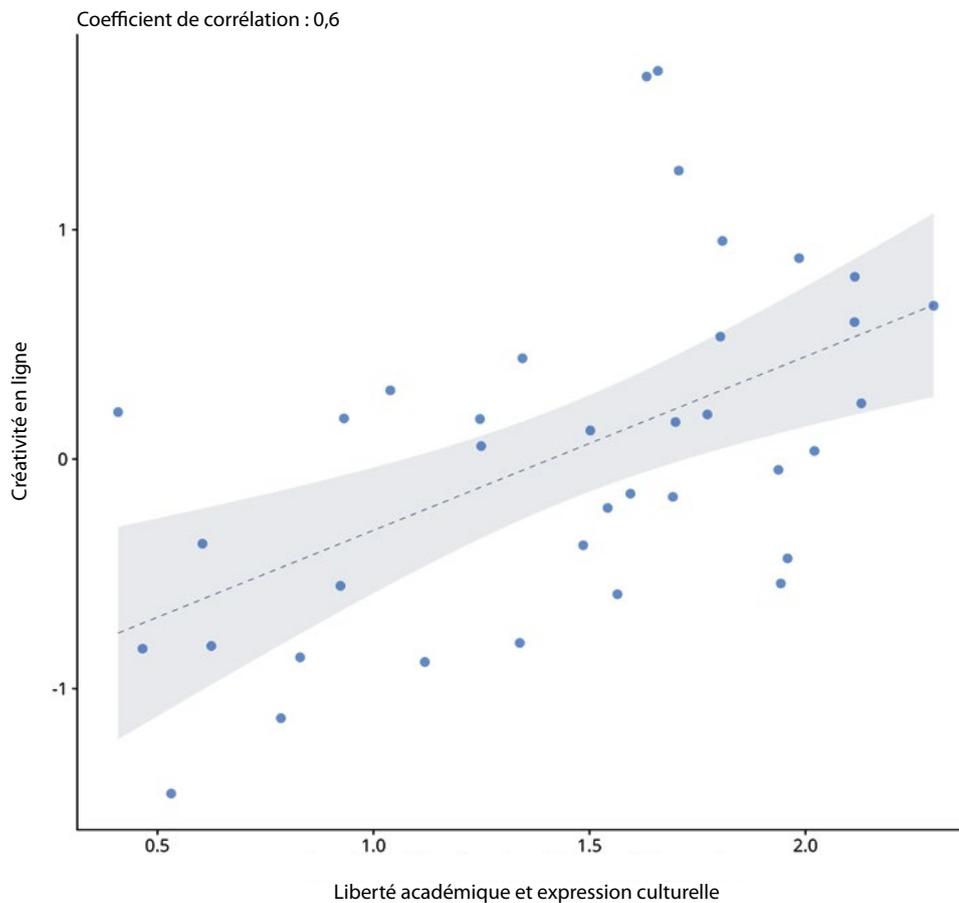
■ Pour éviter les risques de dommages irréversibles et la détérioration du patrimoine culturel dans les États membres, [une nouvelle recommandation du Conseil de l'Europe](#) promeut la prévention continue des risques dans la gestion quotidienne du patrimoine culturel et encourage une culture de l'anticipation 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. Des efforts grandissants sont déployés pour promouvoir la Convention du Conseil de l'Europe sur les infractions visant des biens culturels (STCE n° 221) auprès des États membres.

■ 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 démocratique¹⁷.

■ Le CICD établit une corrélation entre liberté d'expression et accès à la culture et participation à la vie culturelle. Concrètement, il existe un lien étroit entre la liberté d'expression académique et culturelle et la créativité en ligne.

17. Voir: <https://rm.coe.int/manifeste-sur-la-liberte-d-expression-dans-le-domaine-des-arts-et-de-l/1680a059f4>.

Relation entre la liberté académique, l'expression culturelle et la créativité en ligne



■ Eurimages a commandé en 2019 une étude visant à déterminer si la situation du secteur des séries télévisées en Europe appelait des mesures spécifiques pour préserver les principes fondateurs du Conseil de l'Europe, comme la liberté d'expression ou la diversité culturelle. Les séries sont devenues un phénomène culturel et social ces dernières années. Le nombre de productions a rapidement augmenté dans le monde entier, y compris en Europe, où elle affiche une croissance annuelle de 10 %. Leur amélioration qualitative (sur les plans technique et artistique) a renchéri les coûts de production et seuls de grands groupes sont en mesure de les financer. Les producteurs les plus importants de séries télévisées sont désormais les plateformes de vidéo à la demande, non européennes pour la plupart. Leaders sur ce marché en expansion, elles imposent leurs règles du jeu.

■ De ce fait, le contrôle créatif des contenus culturels n'est pas aux mains des producteurs indépendants européens et les droits de propriété intellectuelle sont en grande partie détenus hors d'Europe. Beaucoup de pays européens n'ont pas les moyens de financer la production de séries coûteuses de grande qualité et cela a une incidence négative sur la diversité des voix et sur le pluralisme, composantes essentielles des sociétés démocratiques.

■ Sur la base des recommandations de l'étude, il faudrait examiner la nécessité de prendre des mesures propres à faciliter les coproductions internationales de séries télévisées.

Protéger l'environnement pour préserver la démocratie, les droits de l'homme et notre qualité de vie

■ Les travaux du Conseil de l'Europe consacrés à la protection de la vie sauvage et à la conservation des habitats naturels, à la promotion de politiques publiques appropriées et aux risques majeurs contribuent directement à renforcer notre capacité à relever les grands défis mondiaux, comme la pandémie de covid-19.

■ Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'impact de l'homme sur l'environnement augmente le risque de maladies infectieuses émergentes chez l'être humain qui, pour plus de 60 % d'entre elles, proviennent des animaux, essentiellement de la faune sauvage. Les plans pour le relèvement post-covid-19, et en particulier les plans pour réduire le risque d'épidémies futures, doivent donc remonter plus en amont que la détection précoce et l'endiguement de la flambée de maladies. Ils doivent aussi réduire notre impact sur l'environnement de façon à réduire le risque à la source. Les environnements naturels et les espaces verts accessibles ont également une incidence directe sur la santé et le bien-être. Ils peuvent en effet atténuer l'impact des changements climatiques, tels que les températures extrêmes ou les inondations, réduire la pollution de l'air, du sol ou de l'eau, et diminuer les risques de catastrophes causées par la combinaison de phénomènes météorologiques extrêmes et l'érosion des sols, comme dans le cas des inondations et des glissements de terrain¹⁸.

Convention européenne du paysage – Enrayer la dégradation de l'environnement

■ Les évolutions des techniques de production agricole et industrielle et des pratiques en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, de transport et d'infrastructures et, plus généralement, les changements économiques mondiaux accélèrent la transformation des paysages du quotidien. Si ces transformations interviennent de façon incontrôlée, elles causent des problèmes de santé et un sentiment de malaise, voire d'exclusion, source de problèmes sociaux. La convention a pour objet de promouvoir la protection, la gestion et l'aménagement des paysages et d'organiser la coopération internationale sur ces questions.

Convention de Berne – Stopper l'érosion de la biodiversité et la réduction des habitats des espèces animales et végétales

■ Les principales causes de la perte de biodiversité sont les activités économiques et humaines, des politiques qui ne valorisent pas correctement l'environnement et ses ressources, et des systèmes juridiques et institutionnels qui favorisent une exploitation non durable et l'inégalité dans la propriété et l'accès aux ressources naturelles. Les espèces sont menacées par le braconnage, la surpêche, le commerce illégal et la destruction ou l'altération de leurs habitats. La convention a pour objet d'assurer la conservation de la flore et de la faune sauvages et de leurs habitats, en accordant une attention particulière aux espèces menacées d'extinction et vulnérables.

Accord EUR-OPA Risques majeurs – Protéger les populations contre les risques naturels, technologiques et sanitaires majeurs

■ Les risques naturels, technologiques et sanitaires affectent toutes les populations, notamment les groupes les plus vulnérables. L'augmentation des émissions de gaz à effet de serre provoque une hausse de la température dans l'atmosphère, ce qui augmente la fréquence et l'intensité des aléas naturels. L'accord vise à assurer une meilleure prévention et protection des populations face aux catastrophes naturelles et technologiques de grande envergure, à élaborer des actions de prévention et de préparation basées sur des scénarios d'épidémie et à promouvoir des projets faisant appel à des solutions fondées sur la nature pour réduire les risques de catastrophe.

■ Outre ces programmes et instruments de longue date du Conseil de l'Europe, qui ont déjà fait la preuve de leur pertinence et de leurs effets sur les efforts déployés pour protéger notre environnement et les habitats, le Cadre stratégique quadriennal envisage aussi l'élaboration d'un nouvel instrument sur les droits de l'homme et l'environnement.

■ La nécessité d'appliquer les principes de la démocratie à l'environnement est aussi le thème central de la 9^e édition du Forum mondial de la démocratie¹⁹, intitulée « La démocratie au secours de l'environnement? », qui a débuté en novembre 2020 par une série d'événements et de discussions en ligne. Si les conditions sanitaires le permettent, elle s'achèvera avec la tenue du forum à Strasbourg, du 8 au 10 novembre 2021.

18. Voir: www.euro.who.int/fr/health-topics/environment-and-health/pages/news/news/2020/6/protecting-nature-protects-health-lessons-for-the-future-from-covid-19.

19. Voir: www.coe.int/fr/web/world-forum-democracy.

L'édition 2021 du rapport de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit couvre les trois années écoulées depuis la publication de la précédente version de ce type.

Ce rapport se subdivise en deux parties. La première expose les forces et les faiblesses relevées dans le fonctionnement des institutions démocratiques des États membres du Conseil de l'Europe. La seconde évalue la qualité de l'environnement démocratique indispensable au bon fonctionnement de ces institutions.

Chaque chapitre présente une synthèse des principales difficultés et des enjeux dans chacun des domaines concernés. Les observations et analyses proviennent essentiellement de sources du Conseil de l'Europe, notamment des rapports des organes de suivi, des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, des rapports de l'Assemblée parlementaire et de la Commissaire aux droits de l'homme, des avis de la Commission de Venise et d'autres instances de l'Organisation.

Ces constats et observations serviront de base à l'élaboration du Programme et Budget pour le prochain biennium, qui comprendra des mesures et des activités visant à répondre aux problèmes et aux défis mis en évidence dans ce rapport.

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont 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 de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.