

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

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

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

**Thorbjørn Jagland**  
124e Session  
du Comité des Ministres  
Vienne, 5-6 mai 2014

**Version française**

Conseil de l'Europe : 2014

F-67075 Strasbourg Cedex

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

© Conseil de l'Europe, mai 2014

Imprimé au Conseil de l'Europe

# Table des matières

---

<b>PRÉFACE PAR LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL</b>	<b>5</b>
<b>RÉSUMÉ</b>	<b>6</b>
<b>PARTIE 1 - RESPECT DE L'INTÉGRITÉ PHYSIQUE ET DE LA DIGNITÉ HUMAINE</b>	<b>11</b>
Chapitre A : Peine de mort, torture, mauvais traitements	12
Chapitre B : Conditions de détention	14
Chapitre C : Traite des êtres humains	16
Chapitre D : Droits fondamentaux des migrants et des demandeurs d'asile	18
<b>PARTIE 2 - JUSTICE ET ÉTAT DE DROIT</b>	<b>21</b>
Chapitre A : Organisation et fonctionnement de la justice	22
Chapitre B : Corruption	25
Chapitre C : Blanchiment d'argent	27
<b>PARTIE 3 - DÉMOCRATIE</b>	<b>29</b>
Chapitre A: Libertés politiques	30
Chapitre B: Élections	32
Chapitre C : Institutions démocratiques	34
Chapitre D: Culture de la démocratie	36
<b>PARTIE 4 - DROITS SOCIAUX</b>	<b>39</b>
Chapitre A: Dignité, participation et solidarité	40

---

# Table des matières

---

<b>PARTIE 5 - NON-DISCRIMINATION / ÉGALITÉ</b>	<b>43</b>
Chapitre A : Discrimination ethnique, minorités nationales	44
Chapitre B : Roms	46
Chapitre C : Égalité entre les femmes et les hommes	48
Chapitre D : Discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre	50
Chapitre E : Droits de l'enfant	51
Chapitre F : Autres formes de discrimination	53
<b>PARTIE 6 - LE CONSEIL DE L'EUROPE ET LES ZONES FAISANT L'OBJET D'UN CONFLIT NON RÉSOLU</b>	<b>55</b>
Chapitre A : Promotion et protection des normes du Conseil de l'Europe dans les zones faisant l'objet d'un conflit non résolu	56
<b>ANNEXE : RÉCAPITULATIF DES DÉFIS ET DES RECOMMANDATIONS</b>	<b>59</b>
Partie 1 - Respect de l'intégrité physique et de la dignité humaine	60
Partie 2 - Justice et État de droit	62
Partie 3 - Démocratie	64
Partie 4 – Droits sociaux	66
Partie 5 - Non-discrimination, égalité	67
Partie 6 – Le Conseil de l'Europe et les zones faisant l'objet d'un conflit non résolu	70

# Préface

Thorbjørn Jagland  
Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

Mesdames et Messieurs les Ministres,

**L**es droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit en Europe sont aujourd'hui confrontés à une crise sans précédent depuis la fin de la guerre froide. On observe une montée des cas graves de violations des droits de l'homme (corruption, immunité contre les poursuites, impunité, traite des êtres humains, racisme, discours de haine et discrimination) dans l'ensemble du continent. Les droits de la personne humaine sont également menacés par les répercussions de la crise économique et par les inégalités grandissantes. Le Conseil de l'Europe et ses Etats membres doivent agir au plus vite pour juguler cette érosion des droits fondamentaux.

■ Etabli à la demande du Comité des Ministres, le présent rapport fournit une analyse approfondie de la situation des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit en Europe. Il porte également un regard critique sur la capacité du Conseil de l'Europe à aider les Etats membres à respecter la Convention européenne des droits de l'homme et les normes qui en découlent.

■ Grâce aux récentes réformes, le Conseil a accompli d'importants progrès dans plusieurs domaines. Le nombre d'affaires pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme a été réduit. Le droit de recours individuel devant la Cour, qui était menacé il y a cinq ans par la surcharge de travail, a été préservé. Des programmes de coopération plus nombreux et plus ciblés, fondés sur des projets, sont mis en œuvre dans plusieurs Etats membres. L'adhésion de l'Union européenne (UE) à la Convention européenne des droits de l'homme est en bonne voie.

■ Mais la crise en Ukraine illustre on ne peut plus clairement les dangers qui nous menacent. En Ukraine, l'absence d'un pouvoir judiciaire indépendant et des contre-pouvoirs qui devraient être assurés par un parlement qui fonctionne bien et des médias libres a créé un terrain propice à la corruption et aux abus de pouvoir. Ne connaissant aucun frein, ces fléaux sont devenus endémiques. Cette situation a créé la défiance, des troubles sociaux et, en fin de compte, une révolution. L'annexion de la Crimée par la Fédération de Russie à la suite d'un acte unilatéral manifestement contraire à la Constitution ukrainienne a provoqué une crise réelle en Europe.

■ Afin d'éviter de nouvelles crises, tous les Etats membres doivent de nouveau s'engager pleinement et sans équivoque à respecter la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres conventions essentielles de notre Organisation.

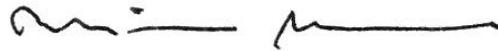
■ J'appelle les dirigeants européens à saisir l'occasion offerte par ce rapport pour renforcer notre système conventionnel, qui demeure sans équivalent. Le dialogue bilatéral constructif engagé avec les Etats membres dans le contexte de ce rapport me paraît un signe très encourageant.

■ La protection de l'état de droit, des principes démocratiques et des droits de l'homme doit faire partie intégrante d'un système de sécurité paneuropéen. Je propose donc la tenue, en 2015, d'un sommet du Conseil de l'Europe consacré à la sécurité démocratique.

■ Dix ans après le Sommet de Varsovie en 2005, le concept et le plan d'action adoptés à l'époque ont besoin d'être largement révisés. De nouveaux défis internationaux et sociétaux sont apparus. Par exemple, les développements technologiques nécessitent de nouveaux outils de protection des droits de l'homme. Les questions de la protection de la vie privée, de la lutte contre le discours de haine sur internet, de la relation entre diverses libertés – comme la liberté d'expression et la liberté de religion – sont quelques-uns des nouveaux problèmes qui requièrent une réflexion suivie d'une action.

■ Le vaste processus de réforme mené ces dernières années a produit des résultats. L'Organisation est désormais plus profilée et plus performante. Ces efforts doivent se poursuivre, mais pour que le Conseil de l'Europe soit en mesure de relever efficacement tous ces défis, les Etats membres doivent à l'évidence décider s'ils sont disposés à donner à l'Organisation les moyens de le faire. Cela suppose un saut qualitatif dans l'engagement politique des Etats membres au plus haut niveau. Le Sommet élaborerait un nouveau concept stratégique et de nouveaux critères de référence pour l'action en matière de droits de l'homme dans les années à venir.

■ Ensemble, nous pouvons remettre l'Europe sur la voie de l'unité et de la coopération, sur la base de valeurs, de normes et d'obligations juridiques communes.

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of connected loops and a long horizontal stroke at the end.

# Résumé

**L**e présent rapport dresse la liste d'un grand nombre de défis concrets pour les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit en Europe, et recommande des mesures à prendre pour y faire face.

Le nombre et l'ampleur des défis identifiés à la suite d'une analyse des constats des organes de suivi du Conseil de l'Europe, sont extrêmement inquiétants. Les problèmes ci-après figurent parmi les plus graves :

- discrimination envers les minorités ethniques/nationales (39 Etats membres) ;
- conditions de détention, y compris la surpopulation carcérale (30 Etats membres) ;
- corruption (26 Etats membres) ;
- mauvais traitements infligés par des agents des forces de l'ordre (23 Etats membres) ;
- exclusion sociale et discrimination envers les Roms (23 Etats membres) ;
- organisation et fonctionnement du système judiciaire (20 Etats membres) ;
- lacunes dans les droits reconnus aux migrants et aux demandeurs d'asile (20 Etats membres) ;
- durée excessive des procédures judiciaires (11 Etats membres) ;
- traite des êtres humains (11 Etats membres) ;
- absence de liberté d'expression et de liberté des médias (8 Etats membres).

Les trois principaux défis se posant dans chaque Etat membre ont été identifiés sur la base de cette analyse et font actuellement l'objet d'un dialogue confidentiel.

Les principales conclusions du rapport pour les trois grands domaines d'intervention du Conseil de l'Europe – suivi, assistance et élaboration de normes – sont les suivantes :

#### • SUIVI :

Le suivi est un outil essentiel pour aider les Etats membres à identifier les lacunes et à y remédier en vue d'assurer le respect des normes du Conseil de l'Europe.

Il offre également une base de dialogue en définissant des priorités pour la coopération et pour l'assistance fournie par le Conseil de l'Europe aux Etats membres.

L'analyse a toutefois révélé deux problèmes majeurs :

1. Certaines normes du Conseil de l'Europe ne font l'objet d'aucun suivi car il n'existe pas de mécanisme spécifique à cet effet (dans le domaine de la liberté d'expression par exemple).
2. Certaines normes font l'objet d'un suivi par deux (voire plusieurs) organes distincts – par exemple la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) –, dont les compétences se chevauchent.

En outre, une meilleure coordination entre les différents organes concernés, y compris l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres, serait nécessaire.

Le Conseil de l'Europe a, à plusieurs reprises, fait preuve de sa capacité à réagir rapidement à des situations de crise. Nous en avons l'exemple le plus récent en Ukraine, où le Comité des Ministres a décidé de déployer une mission sous l'égide de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) et le Commissaire aux droits de l'homme se sont également rendus en Ukraine afin d'examiner la situation.

■ D'une manière générale, cependant, l'impact des activités de suivi du Conseil de l'Europe est limité par les contraintes suivantes :

- Les cycles de suivi sont parfois trop longs.
- Certains organes de suivi ne disposent pas de capacités de réaction rapide ou n'en font que rarement usage.

■ Les pratiques opérationnelles de plusieurs mécanismes de suivi – comme le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) – doivent être modifiées afin que le Conseil puisse réagir plus rapidement et plus efficacement en situation d'urgence et répondre sans délai aux demandes urgentes émanant des Etats membres.

■ Des mesures devraient être prises pour faire en sorte que les visites de suivi deviennent plus fréquentes lorsque de graves violations des droits de l'homme persistent.

■ Les mécanismes de suivi et autres organes devraient pouvoir opérer dans les zones faisant l'objet d'un conflit non résolu. Dans de telles situations, afin d'éviter de préjuger de toute question relative au statut ou à la reconnaissance, les rapports de suivi pourraient être soumis directement au Secrétaire Général.

■ Un mécanisme de suivi spécifique est également nécessaire pour prévenir les violations des articles 10 (liberté d'expression) et 11 (liberté de réunion et d'association). Un tel mécanisme devrait pouvoir réagir rapidement sur des problèmes urgents, faire rapport au Comité des Ministres et formuler des recommandations.

■ Les droits de l'homme étant également menacés par la crise économique et par les inégalités grandissantes en Europe, il conviendrait d'accorder une priorité plus élevée à la Charte sociale européenne et de renforcer son mécanisme de suivi.

■ Les mécanismes poursuivant des buts semblables (« mécanismes apparentés ») – comme le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, ou d'autres mécanismes conventionnels tels que le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), le nouveau Groupe d'experts 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 (GREVIO) et le Comité des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (T-ES) – doivent coordonner étroitement leurs interventions et, dans la mesure du possible, organiser des visites conjointes.

#### • ASSISTANCE AUX ETATS MEMBRES :

■ Les programmes de coopération et d'assistance du Conseil de l'Europe devraient être ouverts à tous les Etats membres qui ont en besoin et souhaitent recevoir conseil et assistance.

■ De tels programmes existent mais n'atteignent pas encore pleinement leurs objectifs, pour les raisons suivantes :

- Certains programmes ne sont pas (ou sont insuffisamment) étayés par les conclusions des mécanismes de suivi et d'évaluation. Dans certains cas, il n'existe pas de système de suivi conventionnel
- Les activités de coopération et d'assistance ne sont pas toujours planifiées, concertées et mises en œuvre de façon stratégique et ciblée.
- Des pays qui sont manifestement intéressés et qui bénéficieraient d'une coopération hésitent à s'engager. Ils craignent que cela ne soit perçu négativement et ne porte atteinte à leur réputation – l'existence d'un plan d'action étant perçue par certains comme un signe révélateur de ce que le pays est en deçà des normes admises en matière de démocratie, de droits de l'homme et d'état de droit.

Les deux premiers points peuvent et doivent être résolus, entre autres, par un ciblage plus précis et une meilleure coordination. Ce processus est déjà en cours. La question de la réputation exige une réponse politique de la part des 47 gouvernements. Aucun pays européen n'est épargné par les problèmes en matière de droits de l'homme, et l'Europe n'est pas divisée entre les pays qui ont de tels problèmes et ceux qui n'en ont pas. Elle peut, en revanche, être divisée entre ceux qui reconnaissent leurs difficultés et sont prêts à coopérer avec le Conseil de l'Europe pour y faire face, et ceux qui s'y refusent.

Les programmes de coopération, ou plans d'action, devraient donc en principe être applicables à tous les Etats membres, mais adaptés à leurs besoins spécifiques à la lumière des conclusions des mécanismes de suivi et d'évaluation. Cela découle de la volonté exprimée par tous les Etats membres d'œuvrer de concert afin de garantir le respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit.

L'analyse des données de suivi exposée dans ce rapport a permis au Conseil de l'Europe d'identifier les trois principaux défis pour les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit dans chacun des 47 Etats membres. En novembre 2013, chaque Etat membre a été informé de ces constats et invité à fournir une réponse.

Au vu des réponses reçues, le Conseil de l'Europe offrira, dans le cadre d'un dialogue confidentiel et constructif avec chaque gouvernement, son expertise et son assistance pour aider chaque Etat membre à surmonter les trois principaux défis le concernant en matière de droits de l'homme, tels qu'identifiés lors de la préparation de ce rapport.

Afin de garantir l'efficacité de la coopération, le Conseil de l'Europe doit développer une capacité financière propre minimale de façon à pouvoir s'engager dans des activités de coopération dans ses domaines prioritaires, indépendamment de la disponibilité de contributions des donateurs.

Les plans d'action et autres activités de coopération avec les Etats membres doivent pleinement tenir compte des lacunes identifiées par les mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe ainsi que les arrêts de la Cour.

#### • ÉLABORATION DE NORMES:

D'une manière générale, les normes juridiques du Conseil de l'Europe sont celles énoncées par la Convention européenne des droits de l'homme, interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme, et d'autres traités du Conseil de l'Europe qui régissent certains domaines relevant du mandat de l'Organisation, tel que défini à l'article 1b de son Statut.

Outre ces normes juridiques, il convient également de citer les recommandations et les lignes directrices adoptées par le Comité des Ministres, par l'Assemblée parlementaire et par d'autres institutions comme le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, le Commissaire aux droits de l'homme ou la Commission de Venise. Ces documents ne sont pas juridiquement contraignants mais font néanmoins partie intégrante de l'ensemble de normes du Conseil de l'Europe.

Le non-respect des normes du Conseil de l'Europe reflète en définitive un manque de volonté politique qui conduit à compromettre les valeurs fondamentales de l'Europe – droits de l'homme, état de droit et démocratie – au profit d'autres priorités comme la croissance économique ou la stabilité, voire des considérations électorales à court terme.

Le rapport estime que le Conseil de l'Europe doit s'affirmer davantage en rappelant aux Etats membres leurs engagements concernant les principes fondamentaux. Il met également en évidence des domaines dans lesquels nos normes en matière de droits de l'homme sont incomplètes, ainsi que des domaines où les normes existantes ne sont pas appliquées dans l'ensemble des 47 Etats membres, certains d'entre eux n'ayant pas ratifié des conventions essentielles. Il souligne en outre que, pour des raisons politiques, les normes et les mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe ne s'appliquent pas dans certaines zones géographiques, notamment celles en proie à des « conflits gelés ».

■ Les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait devraient signer et ratifier les principales conventions du Conseil de l'Europe, tout particulièrement :

- le Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (principe de non-discrimination) ;
- la Charte sociale révisée et le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives (1995) ;
- la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ;
- la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique ;
- la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels ;
- la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains ;
- la Convention sur la cybercriminalité et son protocole sur la xénophobie et le racisme ;
- la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel ;
- la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme.

■ Les recommandations formulées dans le présent rapport doivent être dûment prises en considération dans le programme d'activités et le budget du Conseil de l'Europe ainsi que dans les programmes conjoints, y compris par l'affectation de ressources appropriées par les Etats membres, afin que le Conseil puisse aider réellement et efficacement ces derniers à poursuivre leurs efforts de réforme.

# PARTIE 1

## RESPECT DE L'INTÉGRITÉ PHYSIQUE ET DE LA DIGNITÉ HUMAINE

## Chapitre A

# Peine de mort, torture, mauvais traitements

### Partie 1 - Respect de l'intégrité physique et de la dignité humaine

#### PRINCIPAUX DÉFIS

- Tortures et mauvais traitements infligés par les forces de l'ordre
- Impunité par absence d'enquêtes effectives

La peine de mort a disparu dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Sur le continent européen, seul le Bélarus recourt toujours à cette pratique barbare. Nous devrions continuer de demander son abolition complète.

La torture continue malheureusement d'être pratiquée sur notre continent, bien que l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme la proscrive, et malgré la surveillance exercée sur place par des organes comme le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT). Ce dernier continue de faire état de confessions ou d'informations obtenues par des agents des forces de l'ordre au moyen de la torture. Des juges et des procureurs paraissent fréquemment accorder trop de poids aux confessions, ignorant délibérément la façon dont elles ont été obtenues. La Cour européenne des droits de l'homme a rappelé dans nombre de ses arrêts l'irrecevabilité des preuves arrachées sous la torture. Des instruments à valeur non contraignante, comme les *Lignes directrices pour éliminer l'impunité pour les violations graves des droits de l'homme* du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe apportent en la matière un soutien essentiel.

De nombreux Etats membres se sont dotés de garde-fous contre les actes de torture qui pourraient être commis sur des personnes privées de liberté : droit d'avertir un tiers de la détention, droit d'accès à un avocat et à un médecin depuis le moment de la mise en détention. Mais, bien souvent, ces garanties, bien qu'elles figurent dans la loi, ne sont pas respectées rigoureusement.

Les rapports du CPT mentionnent également des enquêtes inefficaces sur les allégations de mauvais traitements. Trop souvent, les investigations ne sont pas menées de manière approfondie, indépendante et rapide ; les procureurs rejettent hâtivement les allégations. Même lorsque les preuves sont accablantes et la culpabilité prononcée, les sanctions sont bien trop légères, et le pouvoir politique gracie les membres des forces de l'ordre condamnés par les tribunaux.

■ La Cour européenne des droits de l'homme a précisé dans nombre de ses arrêts les critères d'efficacité d'une enquête. Tous les Etats membres doivent veiller à ce que leurs procédures soient conformes à ces critères et aux normes définies par le CPT.

■ Les Etats membres sont de plus en plus nombreux à créer des organes impartiaux et indépendants habilités à enquêter de leur propre chef sur l'utilisation de la force par la police, à engager des poursuites ou à recommander l'ouverture de poursuites lorsqu'ils constatent des abus.

■ Le Conseil de l'Europe prône depuis longtemps la création d'organes nationaux de suivi. Ces dernières années, 31 de ses Etats membres ont mis en place des mécanismes nationaux de prévention, au titre du Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture ; d'autres devraient le faire dans un proche avenir.

## RECOMMANDATIONS

- **Promouvoir une culture de professionnalisme dans le maintien de l'ordre**
- **Mettre en place des organes spécialisés indépendants chargés d'enquêter sur les allégations de mauvais traitements**
- **Promouvoir des mécanismes nationaux de prévention efficaces, comme le prévoit le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture, et inciter tous les Etats membres du Conseil de l'Europe à ratifier ce Protocole**

## Chapitre B

# Conditions de détention

## Partie 1 - Respect de l'intégrité physique et de la dignité humaine

### PRINCIPAUX DÉFIS

- Surpopulation chronique des prisons
- Traitement inadapté de certaines catégories de détenus (en détention provisoire, en détention à perpétuité, ressortissants étrangers)
- Recours excessif au placement à l'isolement

Le Conseil de l'Europe poursuit son travail d'amélioration des conditions de détention dans les postes de police, les prisons, les centres de rétention de migrants, les hôpitaux psychiatriques et les foyers d'accueil. Ces dernières années, la Banque de développement du Conseil de l'Europe a financé un certain nombre de projets d'infrastructures policières et pénitentiaires, fréquemment couplés à des projets de coopération, dans le but de résoudre des problèmes identifiés par le CPT dans ses rapports nationaux. Des programmes de coopération sont actuellement mis en œuvre dans quatre pays, pour un coût total de 9,5 millions d'euros, et des projets viennent de se clore dans deux autres pays, à un coût de 5,2 millions d'euros. L'Organisation apporte un soutien technique à quatre autres Etats membres, et plusieurs autres encore ont demandé des programmes de coopération.

Il est urgent d'améliorer les conditions de détention dans de nombreuses prisons à travers l'Europe. Les rapports du CPT le confirment, tout comme la multiplication des arrêts de la Cour concluant que les conditions rencontrées dans certaines prisons violent l'article 3 de la Convention.

La surpopulation chronique contribue fréquemment aux mauvaises conditions de détention. Les conditions de vie ne sont pas satisfaisantes, l'hygiène de base est insuffisante et les installations se détériorent rapidement. La surpopulation peut conduire à l'utilisation de vieux bâtiments carcéraux désuets, constate le CPT dans plusieurs de ses rapports nationaux.

La surpopulation des prisons affecte aussi la vie quotidienne des détenus. Lorsque les établissements doivent consacrer une part croissante de leurs ressources au simple logement des détenus, il leur en reste moins pour proposer des activités intéressantes hors cellule. Ce qui se traduit par la pénurie ou l'absence d'activités ou de programmes concourant utilement à la réadaptation des détenus et à leur réinsertion dans la société.

La lutte contre la surpopulation des prisons exige des Etats membres qu'ils prennent des mesures pour réduire le nombre de personnes incarcérées. Ils devront trouver d'autres solutions que l'emprisonnement et investir dans leur infrastructure carcérale. Le Conseil de l'Europe a mis au point un certain nombre d'outils pour les aider dans ces domaines.

■ Des établissements empêchent à dessein certaines catégories de détenus de se livrer à des activités utiles ou de s'associer aux autres détenus. La *Recommandation Rec(2003)23 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant la gestion par les administrations pénitentiaires des condamnés à perpétuité et des autres détenus de longue durée* prône la non-séparation. Le CPT a constamment demandé que les condamnés à perpétuité soient intégrés parmi les détenus ordinaires, mais continue de constater qu'ils sont souvent placés à l'isolement. Le placement à l'isolement peut porter gravement atteinte à la santé mentale, physique et sociale de la personne. Les Etats membres devraient adopter de stricts critères visant à minimiser autant que faire se peut son usage, garantir que les cellules utilisées à cet effet satisfont aux mêmes normes minimales que les lieux de détention des autres détenus, ne pas placer de mineurs à l'isolement et responsabiliser les établissements carcéraux. Le CPT a traité dans le détail cette question du placement à l'isolement dans son 21<sup>e</sup> rapport général, en 2011. On observe certains progrès dans des Etats membres, mais d'autres continuent de recourir au placement à l'isolement pendant des durées excessives et dans des conditions matérielles qui alourdissent la sanction.

■ Les Etats membres ne devraient imposer aux personnes en détention provisoire que les restrictions indispensables au maintien de l'ordre ou à l'administration de la justice, et pour une durée aussi brève que possible. Ils devraient aussi faire revoir régulièrement la nécessité de la détention provisoire. Dans sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme a indiqué que plus la détention se prolonge, plus sa nécessité doit être impérieuse.

■ Selon Nelson Mandela, il convient de juger une nation à la façon dont elle traite ses membres non pas au sommet, mais au bas de l'échelle sociale. L'amélioration des conditions de détention doit rester au premier rang de nos priorités.

## RECOMMANDATIONS

■ **Moduler les politiques de condamnation à des peines d'emprisonnement et recourir davantage à des sanctions alternatives**

■ **Réexaminer la nécessité de la détention provisoire et réduire sa durée, dans le sillage des recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe**

■ **Appliquer les normes du Conseil de l'Europe relatives à certaines catégories de détenus (en détention provisoire, en détention à perpétuité, ressortissants étrangers)**

## Chapitre C

# Traite des êtres humains

## Partie 1 - Respect de l'intégrité physique et de la dignité humaine

### PRINCIPAUX DÉFIS

- Absence d'évaluation systématique de l'impact des mesures de prévention
- Augmentation de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail, de mendicité forcée et d'activités criminelles sous la contrainte
- Absence de répression effective, proportionnée et dissuasive de la traite

L'adoption de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains a marqué une étape dans l'action du Conseil de l'Europe dans ce domaine. Cette convention établit un mécanisme spécial de suivi, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), ainsi qu'un Comité des Parties. A ce jour, 40 Etats membres ont ratifié ce traité, entré en vigueur le 1er février 2008. Le Bélarus est devenu en 2013 le premier Etat non membre du Conseil à adhérer à la Convention.

Les rapports d'évaluation révèlent que la plupart des Etats ont adopté des plans d'action pour lutter contre la traite et créé des structures de coordination chargées de leur mise en œuvre. D'autres mesures sont toutefois nécessaires pour faire en sorte que l'approche centrée sur les droits de l'homme et la victime, qui sous-tend la Convention, prenne tous ses effets dans la prévention, la protection des victimes et la répression des auteurs d'infractions. Les parties concernées doivent systématiquement examiner l'impact de leur action, en l'adaptant aux nouvelles formes de traite.

Si la traite aux fins d'exploitation sexuelle reste prédominante, on a observé une multiplication des cas de traite pour exploitation par le travail. D'autres formes d'exploitation, comme la mendicité forcée et l'activité criminelle sous la contrainte, semblent aussi être en hausse et appellent une réponse adaptée des Etats membres.

L'identification des victimes de la traite est très délicate. Lorsqu'elles ne sont pas correctement identifiées, ces personnes sont souvent prises pour des migrants irréguliers ; expulsées, beaucoup retombent dans les circuits de la traite. Pour le GRETA, leur identification nécessite la création d'un mécanisme national d'orientation, assurant la coordination entre les entités intervenant dans l'identification des victimes. Tous les professionnels impliqués (forces de l'ordre, services sociaux, gardes-frontières, inspecteurs du travail) doivent être convenablement formés et les Etats membres doivent apporter assistance et protection à toutes les victimes.

La répression des trafiquants est insatisfaisante dans la plupart des pays. Bien souvent, les autorités ne les poursuivent pas, et la définition de la traite dans le droit pénal national n'est pas toujours conforme aux normes fixées dans la Convention. Par ailleurs, les sanctions prévues en droit national et les peines prononcées par les tribunaux ne sont parfois pas assez lourdes pour être dissuasives.

■ Il est souvent très utile que les gouvernements formalisent des partenariats avec des organisations de la société civile, notamment des ONG spécialisées dans l'assistance aux victimes, et leur attribuent un rôle plus actif dans leurs politiques de lutte contre la traite. Les Etats ont la responsabilité de financer l'accueil des victimes de la traite et l'assistance à leur fournir, surtout lorsque ces tâches sont confiées à des ONG spécialisées.

## RECOMMANDATIONS

- **Evaluer systématiquement l'impact des mesures de prévention**
- **Créer des mécanismes nationaux d'orientation pour faciliter l'identification des victimes de la traite**
- **Aligner pleinement la législation nationale criminalisant la traite des êtres humains sur la Convention et veiller à son application effective**

## Chapitre D

# Droits fondamentaux des migrants et des demandeurs d'asile

### Partie 1 - Respect de l'intégrité physique et de la dignité humaine

#### PRINCIPAUX DÉFIS

- Détenue injustifiée, excessive ou inadaptée des migrants
- Absence d'accès à la protection de base pour les migrants non placés en détention

**L**es migrants et les demandeurs d'asile possèdent des droits définis dans plusieurs conventions du Conseil de l'Europe, comme le droit au respect de leur intégrité physique et de leur dignité humaine. Cependant, beaucoup d'entre eux sont en butte à la discrimination, vivent dans des conditions inhumaines et dégradantes, et n'ont pas accès à un minimum de soins de santé.

■ Bien souvent, les infractions commises contre des migrants en situation irrégulière ne sont pas signalées du fait que les victimes craignent les autorités ou ne connaissent pas leurs droits et leurs voies de recours. L'ECRI, le Commissaire et d'autres instances prônent la création d'un « espace de sécurité » où les migrants en situation irrégulière puissent exercer leurs droits élémentaires sans risque d'expulsion.

■ Le Commissaire aux droits de l'homme et d'autres instances ont demandé des enquêtes sur les refoulements de demandeurs d'asile hors de leurs eaux territoriales ou aux frontières terrestres. La législation de lutte contre les passeurs récemment adoptée par certains pays incite les marins civils à s'abstenir de faire preuve d'humanité en venant en aide à des personnes en danger.

■ Le droit international ne permet pas aux autorités d'empêcher leurs propres citoyens de quitter le pays pour demander l'asile ailleurs. Lorsqu'un demandeur d'asile entre sur un territoire, sa demande doit être examinée promptement et avec équité, il doit avoir accès à un interprète et à l'aide juridictionnelle. La Cour, le Commissaire, le CPT, l'ECRI et d'autres instances indiquent qu'un certain nombre d'Etats membres peinent à leur reconnaître ces droits.

■ Il convient de revenir sur les politiques de détention systématique, parfois prolongée, des migrants en situation irrégulière. La Cour a estimé que la détention à des fins d'éloignement devient illégale dès lors que l'éloignement est impossible.

■ Les autorités ne devraient pas détenir les migrants en situation irrégulière ou les demandeurs d'asile dans des postes de police ou des prisons. Ces personnes n'ont pas commis d'infraction, et les autorités devraient tenir compte de leur vulnérabilité et de leurs besoins. Les enfants et les familles avec enfants ne devraient pas être placés en détention. En 2013, la Cour a conclu à la violation de droits des migrants dans de nombreux cas de détention.

■ Le Commissaire, l'APCE et d'autres instances ont demandé la définition de règles claires en matière d'éloignement des migrants en situation irrégulière, un suivi régulier et des procédures efficaces de dépôt de plainte pour mauvais traitements. Le Comité des Ministres a publié 20 principes directeurs à ce sujet, et le CPT a commencé à contrôler des vols de retour.

## RECOMMANDATIONS

■ **Adopter des règles européennes codifiées en matière de détention des migrants**

■ **Créer des garanties juridiques, administratives et pratiques permettant aux migrants en situation irrégulière d'exercer leurs droits élémentaires sans risquer l'expulsion, et protéger contre le risque de sanctions pénales les personnes qui leur apportent une assistance humanitaire**



**PARTIE 2**

**JUSTICE  
ET  
ÉTAT DE DROIT**

## Chapitre A

# Organisation et fonctionnement de la justice

## Partie 2 - Justice et État de droit

## PRINCIPAUX DÉFIS

- Ingérence de l'exécutif dans le fonctionnement de la justice
  - Corruption au sein de l'appareil judiciaire
  - Manque de confiance du public dans la justice
    - Durée excessive des procédures
- Non-respect chronique des décisions de justice

**L'**une des bases d'un Etat de droit est un système de tribunaux indépendants et efficaces, arbitrant avec équité les litiges juridiques, avec des voies de recours effectives, surtout en cas de violation des droits de l'homme. L'indépendance de la justice repose sur la séparation des trois pouvoirs : législatif, exécutif et judiciaire.

Des responsables de haut rang dans l'exécutif de certains Etats membres ont publiquement critiqué des décisions de justice, ce qui érode la confiance du public et peut nuire à l'impartialité des juges, surtout dans un système ne possédant pas une solide tradition d'indépendance de la justice, ou lorsque les clivages politiques sont profonds. L'exécutif et le législatif devraient respecter et protéger l'autorité de la justice et des juges. Ces derniers ne devraient pas émettre d'avis ni de critiques politiques, sauf dans le contexte de leurs décisions de justice.

Les conseils de la magistrature (des organes indépendants chargés de réguler le pouvoir judiciaire et de préserver son indépendance) se généralisent, et il convient de les garder à l'abri des influences politiques. Le Comité des Ministres, le Conseil consultatif de juges européens et la Commission de Venise ont donné de claires orientations sur leur composition et leurs pouvoirs. Certains d'entre eux sont malheureusement tombés sous l'influence indue d'autres pouvoirs de l'Etat, particulièrement le ministère de la Justice et le parlement. Dans plusieurs cas, l'exécutif a pris le contrôle de ces organes, en particulier pour ce qui est des nominations et des mesures disciplinaires lancées contre des juges.

Au-delà de leur indépendance à l'égard des autres pouvoirs de l'Etat, les juges devraient aussi être professionnellement indépendants et pouvoir interpréter la loi sans instructions de juges d'instances supérieures. Des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, des rapports du Conseil consultatif de juges européens et du GRECO, des avis de la Commission de Venise mettent en évidence une érosion de l'impartialité et de l'indépendance de la justice, également visible dans des propositions de loi visant à renforcer les procédures disciplinaires applicables aux juges.

L'Assemblée parlementaire a indiqué en 2010 que la corruption était profondément ancrée dans la justice de nombreux Etats membres et avait même totalement envahi le système dans certains d'entre eux. Le *Baromètre mondial de la corruption* qu'a publié Transparency International en 2013 révèle que dans près d'un quart des Etats membres du Conseil de l'Europe, la justice est perçue comme figurant parmi les institutions les plus touchées par la corruption.

■ La Cour européenne des droits de l'homme continue de constater des violations du droit d'être jugé dans un délai raisonnable, principal motif des requêtes qui lui sont soumises. Ce problème persistant affecte un grand nombre de personnes dans plusieurs Etats membres. En 2011, l'Assemblée parlementaire s'est inquiétée de la longueur systématiquement excessive des procédures judiciaires et du non-respect chronique des décisions de justice. Les Etats membres doivent y remédier sans aggraver l'engorgement actuel des tribunaux.

■ Il ne faut pas réduire l'engorgement des tribunaux au détriment de leur accessibilité, particulièrement pour les groupes vulnérables. En ce qui concerne les personnes présentant des troubles mentaux graves, les Etats membres peuvent autoriser des restrictions de procédure, mais sans interdire l'accès direct à la justice.

■ Certains Etats membres n'exécutent pas les décisions des tribunaux, surtout celles qui condamnent l'Etat. Il importe que les Etats membres mettent en place des voies de recours pour les personnes concernées.

■ L'accès insuffisant aux tribunaux et l'administration inefficace des affaires nuisent à l'état de droit. Ces dernières années, certains Etats membres ont accru les montants affectés aux tribunaux, à l'aide juridictionnelle, au ministère public et à l'informatisation des tribunaux.

■ Les Etats membres devraient accorder plus d'importance au financement de la formation des juges, eu égard à leur rôle de premier plan dans l'équité des procès. Des juges professionnellement très compétents défendront sans doute leur indépendance avec plus d'assurance en cas de pression induite. Malheureusement, certains Etats membres envisagent de fortes réductions budgétaires pour l'avenir.

■ Certaines actions des Etats membres ont sapé la confiance du public dans le système judiciaire. Dans certains d'entre eux, le procureur a des pouvoirs trop larges, manquant de transparence. Il devrait avoir le droit et l'obligation de refuser des instructions sur l'opportunité d'engager ou non des poursuites. Dans la salle d'audience, il devrait être physiquement séparé du juge ou du collègue, et dans l'idéal être placé au même niveau que les autres parties.

■ Un meilleur équilibre entre les sexes au sein de la justice nourrira la confiance du public dans le système et sa représentativité sociale. Si les pourcentages sont relativement équilibrés dans la justice de tous les Etats membres, la proportion de juges femmes retombe notablement dans les tribunaux d'instance supérieure, particulièrement dans les cours suprêmes. Quatre de ces cours font exception, avec une proportion de juges femmes supérieure à celle observée dans les tribunaux de première instance, mais deux d'entre elles sont à plus de 90 % masculines.

■ Les tribunaux sont de plus en plus saisis d'affaires graves et complexes, notamment liées à des actes terroristes. Il leur est parfois demandé de ne pas divulguer certaines preuves. En pareil cas, le tribunal doit mettre en place des garanties compensant le handicap de l'inculpé avant d'accepter la non-divulgateion. Les preuves ainsi protégées ne doivent être ni les seules ni déterminantes dans la justification d'une condamnation, comme on l'a vu dans certaines affaires récemment examinées par la Cour européenne des droits de l'homme.

■ Les parties ne devraient pas se voir refuser une audience publique simplement parce que l'Etat a déclaré secrets des éléments de preuve essentiels. Un Etat peut certes vouloir protéger l'intérêt public ou les intérêts des parties, mais les audiences secrètes, tenues par exemple dans des lieux secrets et dont le public n'a même pas connaissance, sont incompatibles avec les droits de l'homme et l'état de droit.

■ Des problèmes peuvent aussi survenir lorsque l'exécutif invoque la sécurité nationale pour procéder à une surveillance secrète, ordonner la saisie conservatoire, éloigner des étrangers ou refuser de laisser certaines personnes occuper des emplois sensibles. Ces décisions devraient pouvoir faire l'objet d'un recours juridictionnel et, dans ce cas, les tribunaux doivent avoir convenablement accès à toute information pertinente.

■ Les tribunaux peuvent juger recevables des preuves obtenues par des agents provocateurs, moyennant de clairs garde-fous et restrictions. Cela dit, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que l'intérêt général ne justifiait pas le recours à des éléments de preuve obtenus par incitation par la police à commettre un acte répréhensible.

## RECOMMANDATIONS

- **Mettre en place des mesures efficaces visant à raccourcir la durée des procédures judiciaires et à faire respecter les décisions de justice**
- **Améliorer la transparence au sein de la justice, ainsi que le respect de l'indépendance de cette dernière**
- **Améliorer la qualité de la formation des juges**
- **Améliorer l'équilibre entre les femmes et les hommes aux échelons supérieurs de la justice**

#### PRINCIPAUX DÉFIS

- Financement des partis politiques occulte ou par la corruption
- Immunité pénale
- Déficit d'intégrité parlementaire et judiciaire
- Corruption au sein de l'administration publique

**L**e Conseil de l'Europe a défini un jeu complet de normes en vue de prévenir et de combattre la corruption. Tous les Etats membres sauf trois ont ratifié l'un de ses grands instruments : la Convention pénale sur la corruption de 1999. Le Comité des Ministres en a adopté six autres dans le sillage de son programme d'action de 1996 contre la corruption, dont une recommandation innovante sur le financement des partis politiques.

De nombreux progrès ont été réalisés ces dix ou quinze dernières années avec la mise en œuvre de ces normes, ainsi que grâce au suivi exercé par le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), à l'assistance technique ciblée et à l'appui d'autres actions et organes de l'Organisation. De nombreux Etats membres se montrent moins tolérants devant la corruption ; et même certains pays qui se croyaient épargnés par ce fléau reconnaissent à présent qu'il est nécessaire de renforcer les garde-fous. De nombreux pays font des efforts de prévention, souvent en mettant en place des commissions spéciales de lutte contre la corruption et en appliquant plus rigoureusement la loi.

La corruption se fait cependant toujours plus inquiétante, comme l'indiquent les rapports du GRECO, de l'Assemblée parlementaire et d'autres instances, y compris les indices très utilisés que calculent Transparency International et l'Institut de la Banque mondiale. Les derniers indices de perception de la corruption de Transparency International révèlent que les 49 Etats membres du GRECO obtiennent des scores compris entre 1 (corruption minimale) et 144 (niveau de corruption comparable à celui du Nigéria ou de l'Iran). Le premier « rapport anticorruption » de l'UE, que la Commission a publié en février 2014, révèle qu'un Européen sur douze déclare avoir fait l'objet ou été témoin d'un acte de corruption au cours de l'année précédente, et que la corruption coûterait près de 120 milliards d'euros par an aux membres de l'Union.

La crise économique actuelle, qui érode la prospérité, l'égalité sociale et l'emploi, favorise les comportements répréhensibles. Dans un certain nombre d'Etats membres, l'émergence constante d'allégations et des scandales de corruption ont terni la crédibilité des institutions, suscité un sentiment de désenchantement dans la population, et fait apparaître de fortes tensions sociales et politiques. Dans plusieurs d'entre eux, il y a eu des manifestations populaires de protestation contre la corruption et la malgouvernance. Les partis politiques obtiennent constamment de mauvais scores dans des enquêtes largement publiées sur la confiance du public en Europe, et les instituts de sondage font fréquemment état des doutes que ressentent les populations à l'égard de leurs institutions et de leurs représentants.

■ Le GRECO procède actuellement à son 4e cycle d'évaluations, centré sur la prévention de la corruption chez les parlementaires (ainsi que les juges et les procureurs). On a pu lire récemment que les parlements doivent impérativement regagner la confiance du public, ce qu'ils n'obtiendront pas simplement par la publication d'une information plus complète sur les activités des chambres, ni par le suivi ou le contrôle des activités des députés, même si cela compte pour beaucoup. Les députés doivent montrer leur détermination à prévenir la corruption au niveau personnel comme dans l'exercice de fonctions publiques et faire en sorte que cet effort de prévention prenne racine. Dans un certain nombre de cas, le GRECO est arrivé à la conclusion que les juges et le ministère public doivent veiller à ce que cette perte de confiance du public ne les entrave pas dans leur tâche. Cela passe fréquemment par l'adoption ou la consolidation de politiques d'intégrité et de mécanismes de contrôle de l'application des règles, outre le renforcement de l'indépendance judiciaire.

■ Le financement des partis politiques occulte ou par la corruption menace la démocratie dans certains pays. Les évaluations par les pairs du GRECO mettent en lumière des exigences trop lâches ou inefficaces de transparence financière pour les partis politiques et les candidats, l'absence d'organes de contrôle authentiquement indépendants et l'insuffisance des poursuites en cas d'infraction aux règles de financement des partis politiques. Le problème échappe en grande partie au contrôle direct du gouvernement : il dépend des partis politiques et des parlements eux-mêmes, et il conviendra d'inciter les partis et les parlements à susciter la volonté politique de s'y attaquer.

■ La corruption persiste au sein de l'administration publique ; elle affecte directement et constamment la population. L'immunité des élus ou des personnalités publiques les met souvent à l'abri des enquêtes, des poursuites ou des décisions de justice dans les pays où la corruption est courante. Les Etats membres doivent faire régner la transparence en protégeant les personnes qui signalent des comportements répréhensibles (lanceurs d'alerte), aider à résorber les conflits d'intérêts et assurer l'indépendance et les ressources nécessaires à ceux qui luttent contre la corruption. La société civile et les médias doivent aussi jouer leur rôle de surveillance, à l'abri d'influences indues de l'Etat.

## RECOMMANDATIONS

- **Renforcer l'intégrité dans la justice, les forces de l'ordre et le ministère public**
- **Encourager les députés à lutter avec détermination contre la corruption dans leurs propres rangs**
- **Mettre en place des organes indépendants de contrôle du financement des partis politiques**
- **Protéger les lanceurs d'alerte**

#### PRINCIPAUX DÉFIS

- Faibles taux de condamnations et de saisies dans les affaires graves de blanchiment d'argent
- Coopération internationale insuffisante
- Accès insuffisant à des informations fiables sur les véritables propriétaires des sociétés et fiducies

**L**e Conseil de l'Europe a été la première organisation internationale à sonner l'alarme sur le danger d'injections d'argent « sale » dans les circuits financiers. Nous continuons à définir des normes, à suivre l'évolution des choses et à fournir une aide technique en la matière depuis plus de trente ans.

— L'argent blanchi est pour les criminels une invitation à poursuivre leurs activités. Le gros du blanchiment est accompli par des organisations criminelles ou pour leur compte. Les activités illicites les plus lucratives, souvent le fait d'organisations, sont la traite des êtres humains, le trafic de drogues, la contrefaçon, la fraude sous toutes ses formes (notamment fiscale) et la corruption. La lutte que mène le Conseil de l'Europe contre le blanchiment d'argent complète les efforts qu'il déploie contre la corruption, la traite des êtres humains et d'autres formes de criminalité économique.

— Après la Recommandation (80)10 du Comité des Ministres a été adoptée la très importante Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime de 1990 (STE no 141), ratifiée par tous les Etats membres. Elle met en place des régimes juridiques nationaux de répression du blanchiment de capitaux et de confiscation de ses profits. 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 no 198), dite « Convention de Varsovie », a été ouverte à la signature en 2005. Ce traité global donne aux procureurs et aux forces de police des armes pour lutter contre le blanchiment d'argent et la rentabilité des activités criminelles ; il tient compte d'un grand nombre des problèmes identifiés par MONEYVAL, notre principal mécanisme de suivi de la lutte contre le blanchiment d'argent.

— MONEYVAL, l'un des grands membres associés du Groupe d'action financière (GAFI), occupe une place de premier plan dans le réseau mondial des organismes chargés de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (LAB/CFT). Tous les Etats et territoires membres de MONEYVAL possèdent à présent des législations préventives et pénales similaires, qu'ils actualisent constamment sur la base des recommandations de MONEYVAL et grâce à l'assistance technique ciblée que leur fournit l'Organisation. Les Etats membres se sont dans une large mesure mis en conformité formelle avec les normes internationales, mais la mise en œuvre pratique de ces dernières se révèle plus délicate.

■ Le secteur privé consacre des ressources considérables à s'équiper de systèmes lui permettant de connaître sa clientèle et de signaler toute opération suspecte sur les comptes. Mais ces efforts ne se traduisent pas vraiment en condamnations dans les affaires graves de blanchiment d'argent ni en saisies de capitaux, qui demeurent modestes. Nous n'observons que peu de poursuites ou de condamnations lourdes prononcées contre des tiers (notamment des avocats, comptables et autres spécialistes) associés au blanchiment pour le compte d'organisations criminelles. Malgré la législation en place, de nombreux pays ne donnent pas la priorité voulue et n'affectent pas les ressources nécessaires aux saisies, de sorte qu'elles aient un effet dissuasif et privent directement les auteurs de leur richesse. Les Etats membres doivent continuer à travailler à l'avènement d'une culture d'application de la loi en procédant à des enquêtes financières proactives régulières, en parallèle aux enquêtes pénales traditionnelles sur des infractions très lucratives. Le recouvrement plus énergique des avoirs et des condamnations retentissantes dans des affaires de blanchiment professionnel complèteraient et renforceraient les mesures préventives que déploie le secteur privé.

■ Les grandes enquêtes sur le blanchiment d'argent et la saisie des avoirs ont souvent une dimension transnationale ; elles requièrent ainsi du temps, des ressources et une coopération internationale efficace. Malgré les obligations prévues dans les traités, la coopération judiciaire internationale ne fonctionne pas bien en pratique. Souvent, la police ne peut pas retrouver les avoirs dans un autre pays si les deux Etats n'ont pas conclu un accord de partage des avoirs ; nous devrions donc multiplier ces accords.

■ Il faudrait qu'un nombre accru de pays ratifie la Convention de Varsovie, afin de bénéficier de ses dispositions relatives à l'obtention d'informations sur les comptes en banque, ce qui faciliterait les recherches au niveau national et la coopération internationale. Tant que certains ne l'auront pas fait, les polices ne pourront pas mener d'action cohérente pour retrouver des avoirs dans l'ensemble des Etats membres par la coopération internationale.

■ Les organisations criminelles dissimulent régulièrement leurs gains derrière des structures d'entreprises multinationales complexes. De nombreuses grandes enquêtes butent sur l'inexactitude et la fourniture tardive de l'information sur les propriétaires réels des sociétés, voire son absence. Les Etats membres devraient s'engager à adopter de grands principes de transparence qui empêcheront d'utiliser des sociétés et des fiducies à des fins de blanchiment d'argent et de fraude fiscale.

## RECOMMANDATIONS

- **Multiplier les enquêtes financières proactives et les saisies dissuasives**
- **Ratifier les traités internationaux en la matière, dont la Convention de Varsovie**
- **Améliorer la transparence de l'information sur les propriétaires réels des sociétés et fiducies**

**PARTIE 3**  
**DÉMOCRATIE**

## Chapitre A

# Libertés politiques

## Partie 3 - Démocratie

## PRINCIPAUX DÉFIS

- Menaces pesant sur la liberté d'expression et la liberté des médias, y compris violences commises contre des journalistes
- Restrictions disproportionnées à la liberté de réunion, y compris recours excessif à la force dans le maintien de l'ordre ou la dispersion des manifestations
- Abus des exigences de procédures applicables aux ONG

Les articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme garantissent le droit à la liberté d'expression, d'information, d'association et de réunion. L'exercice conjoint de ces libertés contribue, dans une société démocratique, à l'équilibre des pouvoirs.

La régulation démocratique de ces droits se révèle toutefois délicate, car ils entrent fréquemment en conflit avec d'autres droits fondamentaux et peuvent aller à l'encontre des intérêts des forces au pouvoir.

Dans plusieurs Etats membres, la liberté d'expression est régulièrement menacée par des atteintes aux droits des journalistes commises au nom de la sécurité nationale, par le recours excessif à la législation sur la diffamation et par des violences contre les journalistes. Les gouvernements peuvent abuser des lois sur les comportements antisociaux, l'extrémisme ou l'incitation à la violence pour restreindre la liberté d'expression. Dans certains Etats membres, les violences contre les journalistes restent impunies – une atteinte de plus à la liberté d'expression qui ouvre la porte à d'autres agressions. Les libertés des médias sont également restreintes par une réglementation mal conçue (notamment en ce qui concerne les droits de diffusion) et par l'application insuffisante ou arbitraire de la loi. L'opacité de la propriété des médias est un problème général, qui menace le pluralisme des médias, et avec lui le pluralisme politique.

De nouvelles législations et pratiques restreignent la liberté d'internet dans certains Etats membres. Les objectifs déclarés sont le plus souvent louables, mais ces mesures présentent des risques d'abus et de détournement. La révélation de la surveillance de masse exercée par des services de sécurité a suscité de fortes pressions en faveur d'un contrôle démocratique.

■ En ce qui concerne la liberté de réunion, plusieurs Etats membres ont notablement amélioré leur législation, avec l'aide de la Commission de Venise. Les législations les plus complètes exigent simplement la notification préalable (par opposition à l'autorisation) des manifestations prévues, autorisent les rassemblements spontanés et urgents, et ne contiennent pas de restrictions générales ni de sanctions excessives.

■ Cependant, l'approche restrictive adoptée par les autorités et l'ineffectivité des recours en justice aboutissent parfois à des restrictions disproportionnées : actions contre les usagers des médias qui utilisent internet pour organiser des protestations ; manifestations organisées loin de la vue du public ; sanctions excessives, avec peines d'emprisonnement. Le Commissaire a indiqué dans plusieurs de ses rapports que la police de certains pays recourt davantage à une force excessive pour maintenir l'ordre dans des manifestations ou les disperser, surtout après des élections.

■ Les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient garantir sans réserve la liberté de réunion pacifique, ainsi que les principes de proportionnalité et de non-discrimination. Les gouvernements devraient abroger les textes qui ne se conforment pas à ces normes. Le Conseil de l'Europe peut jouer un rôle porteur dans la promotion de ces principes.

■ Les organisations non gouvernementales (ONG) continuent de s'acquitter de leur mission de surveillance de l'action de l'Etat et de dénoncer les violations des droits de l'homme. Mais certains Etats les prennent pour cibles, entravant leur existence ou restreignant leurs activités par des formalités et des règles de déclaration financière tracassières, des plafonds de financements étrangers et des sanctions. Les Etats membres ne doivent pas invoquer le maintien de l'ordre public ni la prévention de l'extrémisme, du terrorisme et du blanchiment d'argent pour exercer un contrôle sur les ONG ou restreindre leur capacité à remplir leur fonction.

■ Les défenseurs des droits de l'homme jouent aussi un rôle majeur dans la promotion et la protection de droits de l'homme. La Déclaration sur l'action du Conseil de l'Europe pour améliorer la protection des défenseurs des droits de l'homme et promouvoir leurs activités, adoptée par le Comité des Ministres en février 2008, est importante à cet égard.

■ Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ont reconnu que la critique doit pouvoir s'exprimer dans une démocratie. Ils doivent en accepter les implications pratiques. C'est par des comportements démocratiques, engagés et responsables que le dialogue l'emporte sur la confrontation.

## RECOMMANDATIONS

■ **Veiller à ce que la législation respecte le droit à la liberté d'expression et à la liberté des médias garanties par la Convention européenne des droits de l'homme**

■ **Veiller à ce que la législation respecte la liberté de réunion pacifique ainsi que les principes de proportionnalité et de non-discrimination garantis par la Convention européenne des droits de l'homme**

■ **Simplifier et rendre transparentes et équitables les règles d'enregistrement et de déclaration imposées aux ONG**

■ **Garantir le libre accès des ONG, dans la légalité et la transparence, à des ressources, y compris des financements locaux et étrangers**

## Chapitre B

# Élections

### Partie 3 - Démocratie

#### PRINCIPAUX DÉFIS

- Inégalité des chances entre les candidats (manque d'impartialité des services et des médias publics)
- Manque d'indépendance, d'impartialité, de professionnalisme et/ou de transparence de l'administration électorale
  - Déséquilibre entre les hommes et les femmes et participation insuffisante des minorités
- Manque d'observateurs nationaux professionnels et fiables
  - Imprécision des listes électorales

**O**n observe des problèmes récurrents de mise en œuvre des normes définies dans le patrimoine électoral européen et le *Code de bonne conduite en matière électorale*.

■ La législation électorale doit être facile à comprendre. Un certain nombre de codes électoraux devraient être révisés, car ils contiennent encore des restrictions au droit de vote et d'éligibilité qui ne sont pas pleinement compatibles avec la jurisprudence de la Cour. Un système de recours effectif garantira la bonne application de la législation électorale.

■ Pour nourrir la confiance dans le processus électoral, les gouvernements devraient veiller à l'exactitude des listes électorales. Le problème est à résoudre au niveau législatif. La centralisation et l'informatisation des listes sont des mesures utiles, mais certains pays peuvent encore améliorer la qualité de leurs listes électorales.

■ Les gouvernements doivent veiller à l'égalité des chances des candidats avant le scrutin par la neutralité des services publics et la lutte contre l'abus de ressources administratives. Des améliorations de la législation sont possibles au niveau de l'accès aux médias et de la couverture assurée par ces derniers, du financement public des partis et des campagnes, de la réglementation des campagnes, de la transparence du financement des partis et des campagnes, ainsi que de celle de la propriété des médias privés couvrant les campagnes. Les gouvernements doivent aussi mettre en place un robuste dispositif de mise en œuvre.

■ Les Etats membres pourraient par ailleurs progresser encore en ce qui concerne la participation des femmes et des minorités au processus électoral et éliminer les inégalités subsistant dans la représentation.

■ Les gouvernements devraient améliorer leur législation de prévention de la fraude électorale et de l'achat de voix, toutefois rares dans la plupart des pays. Les problèmes les plus graves surviennent au dépouillement et à la transmission des résultats plutôt qu'au cours du scrutin lui-même. Certaines améliorations techniques pourraient limiter les risques, par exemple dans le vote avec urne mobile ou par procuration.

■ Pour inspirer confiance, des élections démocratiques doivent s'appuyer sur une administration indépendante, professionnelle et transparente. La composition de l'administration des élections ne doit pas favoriser – ni en apparence ni en réalité – tel ou tel parti politique par rapport aux autres. L'administration électorale doit être stable et son personnel bien formé. Bien menée, l'observation des élections (ce qui inclut l'observation par des organismes internationaux) rend les infractions beaucoup plus difficiles à commettre en leur donnant une visibilité publique. Des échanges d'observateurs donnent aux Etats membres la possibilité de tirer les enseignements de leur expérience respective. L'opacité du financement des partis politiques et des campagnes fait toujours problème, et nous devrions promouvoir une plus grande clarté des dispositions des législations en la matière.

## RECOMMANDATIONS

■ **Garantir le professionnalisme de l'administration électorale**

■ **Donner des garanties de l'impartialité de l'administration publique et des médias publics dans le processus électoral**

■ **Corriger les déséquilibres entre les hommes et les femmes dans les élections et remédier au déficit de participation des minorités**

■ **Améliorer la qualité de l'observation nationale du processus électoral**

## Chapitre C

# Institutions démocratiques

### Partie 3 - Démocratie

#### PRINCIPAUX DÉFIS

- Séparation insuffisante des pouvoirs entre le législatif et le judiciaire et/ou entre le gouvernement central et les collectivités locales
- Absence de véritable concurrence politique et d'une culture du dialogue politique
  - Affaiblissement de la gouvernance démocratique dans le sillage de la crise économique
- Montée en influence des idées extrémistes et populistes

**B**ien que la Convention européenne des droits de l'homme affirme que le maintien des libertés fondamentales repose essentiellement sur un régime politique véritablement démocratique, il n'existe pas de mécanisme de suivi du respect des règles démocratiques dans les Etats membres. Des organes du Conseil de l'Europe n'en publient pas moins des rapports sur l'état général des institutions démocratiques ou sur certains aspects de leur fonctionnement.

■ Dans quelques Etats membres, la séparation des pouvoirs a été gravement sapée par le contrôle insuffisant exercé par le législatif sur l'exécutif, ou par des influences indues de l'exécutif sur le judiciaire. Et dans certains Etats membres, il y a en outre un déséquilibre entre les pouvoirs du gouvernement central et ceux des collectivités locales.

■ Les collectivités locales et régionales jouent un rôle essentiel dans la fourniture des services de base et dans les rapports entre la population et les institutions. Mais certains Etats membres ne perçoivent pas leur importance pour la démocratie. Le Commissaire aux droits de l'homme a par ailleurs observé que la crise économique compromet la capacité des autorités centrales et locales à protéger les droits de l'homme. Dans certains pays, les déséquilibres entre les niveaux de gouvernement ont suscité des mouvements séparatistes ou sécessionnistes, sur des revendications allant d'une plus grande autonomie territoriale à l'indépendance pure et simple. Cela constitue un sérieux défi pour la démocratie.

■ Les partis politiques n'ont pas de structures démocratiques internes et leur financement manque de transparence dans certains Etats membres, a observé le GRECO. L'absence d'authentique concurrence politique freine également la démocratie. Dans certains Etats membres, les partis majoritaires considèrent leurs rivaux politiques comme des ennemis, ne voyant pas que leur existence fait partie intégrante de la vie d'une démocratie. Les victoires électorales débouchent fréquemment sur des abus de pouvoir et le remplacement de personnes occupant des postes non électifs, ce qui compromet la neutralité de l'administration.

■ Dans des démocraties enracinées, la crise économique a mis au jour des déficiences structurelles de gouvernance qui enrayent le bon fonctionnement des institutions démocratiques. De sévères coupes budgétaires et la pression extérieure des institutions financières internationales ont considérablement affaibli la protection des droits démocratiques et des droits de l'homme dans certains Etats membres. Cela a nui à la bonne gouvernance, à l'administration de la justice et à la fourniture des services publics, ce qui s'est traduit par une perte de confiance dans les institutions.

■ La popularité croissante des partis politiques aux idées d'extrême droite mine les principes mêmes de la démocratie. Dans certains Etats membres, des formations de ce type ont obtenu des sièges au parlement. Même si leur présence n'a en général pas remis en question les institutions démocratiques, leur influence peut pousser les gouvernements à des décisions qui affaiblissent les principes démocratiques plutôt que de les consolider.

## RECOMMANDATIONS

- **Garantir la présence des partis d'opposition**
- **Travailler avec les partis politiques à minimiser le système des dépouilles et à renforcer la démocratie et la transparence internes**
- **Consolider les structures de gouvernance**

## Chapitre D

# Culture de la démocratie

### Partie 3 - Démocratie

#### PRINCIPAUX DÉFIS

- Recul de la participation aux élections
- Insuffisance de l'investissement dans l'éducation citoyenne et la culture de la démocratie
- Nouvelles formes de marginalisation et de discrimination

La baisse continue de la participation électorale dans presque tous les Etats membres révèle une perte de confiance dans la démocratie.

Les Etats membres ont apporté un large soutien à la Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme de 2010 ; mais deux ans après son adoption, un tiers d'entre eux n'ont même pas commencé à la mettre en œuvre, bien souvent en raison de la crise économique et du manque de moyens financiers qu'elle entraîne, mais aussi parce que l'on donne la priorité politique à « l'éducation aux fins de l'employabilité ».

De récentes enquêtes internationales révèlent que les élèves n'acquièrent pas à l'école les compétences dont ils ont besoin pour remplir leur fonction citoyenne au sein de leur communauté, même quand ils ont une bonne connaissance abstraite du système politique. Le phénomène pourrait s'expliquer par les structures de gouvernance des établissements qui, bien souvent, ne favorisent pas l'implication démocratique, ou bien par des lacunes dans la formation des enseignants.

Nous assistons également à une diminution du soutien financier aux groupes vulnérables, ce qui pourrait affecter à long terme la démocratie et la sécurité du continent. Le Commissaire aux droits de l'homme s'est inquiété de constater que, dans la plupart des Etats membres, les mesures d'austérité menacent les personnes handicapées – que marginalisent souvent craintes et préjugés. Beaucoup sont en butte à la discrimination dans la législation et la réglementation, ont des difficultés d'accès à la justice, travaillent dans des emplois mal rémunérés ou sont au chômage. Le taux de pauvreté est élevé dans ce groupe, dont les membres, bien souvent, ne peuvent accéder aux bâtiments et aux transports.

■ La Cour et le Commissaire aux droits de l'homme ont tous deux affirmé que l'on ne saurait laisser la surveillance individuelle secrète, échappant au contrôle démocratique fondé sur de strictes règles juridiques, corroder la démocratie. Internet recèle d'énormes possibilités pour l'acquisition de savoirs politiques et la participation. Mais on voit surgir ici le spectre de violations massives de la vie privée et de nouvelles formes de marginalisation et de discrimination. Internet peut devenir une menace pour les défenseurs des droits de l'homme, lorsque des acteurs étatiques ou non se servent des informations qu'ils y trouvent et des sites de réseaux sociaux pour les harceler et s'opposer à leurs activités, a fait observer le Commissaire aux droits de l'homme dans son rapport d'activité annuel. Les données disponibles montrent que les Etats membres ont beaucoup de progrès à faire dans le domaine de l'éducation aux médias.

■ Cela fait des décennies que les femmes ont obtenu le droit de vote sur l'ensemble du continent ; pourtant, de sérieux problèmes persistent en ce qui concerne la culture d'égalité des sexes et la culture de la démocratie. Les normes du Conseil de l'Europe prévoient que la représentation de chaque sexe ne doit pas être inférieure à 40 %.

## RECOMMANDATIONS

- **Intensifier les efforts visant à éliminer les barrières comportementales, physiques et réglementaires à la pleine participation, sur un pied d'égalité, des personnes handicapées à la vie de la société**
- **Renforcer l'éducation aux médias, améliorer les compétences interculturelles et les autres compétences démocratiques**
- **Favoriser une culture de la participation citoyenne**
- **Adapter les structures de gouvernance et la fourniture des services publics à l'essor de la diversité**



**PARTIE 4**

**DROITS SOCIAUX**

## Chapitre A

# Dignité, participation et solidarité

## Partie 4 - Droits sociaux

### PRINCIPAUX DÉFIS

- Droits sociaux érodés par les politiques d'austérité
- Contradictions entre le droit de l'Union européenne et les principes de la Charte sociale européenne

L'Europe a beaucoup progressé dans le domaine social au cours de ces dernières décennies. La solidarité avait notablement contribué à la stabilité dans le passé, même en des temps économiquement difficiles. Mais les sociétés européennes ont souffert des effets de la récente crise économique, qui a profondément altéré la cohésion sociale dans de nombreux États membres et qui pourrait finir par compromettre l'état de droit et la démocratie.

— Certaines mesures d'austérité adoptées en réponse à la crise économique ou leurs effets cumulés constituent des violations de la Charte sociale européenne. Cette dernière n'interdit pas le changement – par exemple s'il s'agit d'assouplir l'emploi pour combattre le chômage ou de comprimer des dépenses de sécurité sociale – pour autant qu'il ne prive pas de larges pans de la population active de leurs droits fondamentaux.

— En 2013, le Comité européen des Droits sociaux, l'organe de suivi de la Charte, a clos son examen des droits relatifs aux soins de santé, à la sécurité sociale et à la protection sociale. Ses conclusions témoignent des effets de la crise et des politiques d'austérité : la proportion de violations constatées est en augmentation par rapport à 2009, année où il avait précédemment examiné ces droits.

— La pauvreté et les inégalités sont en progression depuis le début de la crise. Un nombre accru de personnes tombe dans la pauvreté, les pauvres s'appauvrissent encore, il devient de plus en plus difficile de s'arracher à la pauvreté. Le Comité estime que « vivre en situation de pauvreté et d'exclusion sociale porte atteinte à la dignité de l'être humain ». Il est de fait que la pauvreté et l'exclusion sociale font obstacle à l'exercice d'un grand nombre de droits fondamentaux, qu'ils soient économiques et sociaux ou civils et politiques. Réduire la pauvreté et y mettre fin doit donc constituer une urgente priorité pour le Conseil de l'Europe.

— Ces violations revêtent la forme de niveaux insuffisants de prestations sociales et d'aide sociale, qui affectent surtout les plus vulnérables : chômeurs, personnes âgées et personnes malades. La sécurité sociale est en général reconnue comme l'un des piliers du modèle social européen. Elle joue un rôle déterminant dans la cohésion sociale et la protection contre la pauvreté, mais elle est aussi essentielle au bon fonctionnement du marché du travail, et donc à la prospérité économique. La nécessité de protéger les membres de la société contre les risques sociaux s'est considérablement accrue avec la crise économique actuelle ; le financement collectif et la solidarité ont donc pris une nouvelle importance.

— Le Comité a constaté de nombreuses violations de la Charte (article 12, paragraphe 1) provenant du niveau insuffisant de diverses prestations de compensation de la perte de revenus (retraite, chômage, maladie). Il a par ailleurs conclu à des violations lorsque le système de sécurité sociale ne protège pas suffisamment contre les risques ou ne couvre pas une partie suffisamment large de la population.

■ La garantie d'un droit individuel à l'assistance, assorti du droit au recours judiciaire, est un apport majeur de l'article 13 de la Charte sociale. L'aide sociale et médicale des personnes dans le besoin est un garde-fou primordial contre la pauvreté. Pas moins de 25 des 31 pays examinés ont été considérés comme enfreignant cette disposition.

■ Le niveau insuffisant d'aide sociale et la discrimination à l'égard des étrangers dans l'accès à l'aide sociale forment la grande majorité des violations constatées. Sur le premier point, le Comité estime que l'aide publique ne doit pas condamner ses bénéficiaires à la pauvreté et que les prestations en argent, compte tenu de tous les suppléments, ne doivent pas être inférieures à 50 % du revenu médian ajusté (le seuil de pauvreté appliqué par le Comité). Ce seuil n'est pas atteint dans un nombre croissant d'Etats parties, membres ou non de l'UE. Sur le second point, les violations peuvent provenir de mesures prises sous couvert de lutte contre le « tourisme des prestations sociales ».

■ Les conclusions indiquent également que les mesures d'austérité accroissent encore les pressions auxquelles sont soumis les systèmes de soins de santé. L'article 11 de la Charte complète les articles 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme en définissant toute une série d'obligations qui garantissent l'exercice du droit à la protection de la santé.

■ La persistance d'une mortalité infantile et maternelle élevée et l'insuffisance des mesures adoptées pour y remédier sont incompatibles avec la Charte. De plus, les listes de personnes en attente de traitement médical s'allongent dans un certain nombre de pays, ce qui représente un grave problème de santé publique.

■ La Charte sociale européenne est un mécanisme unique en son genre, permettant de détecter en temps utile les difficultés et risques que peuvent susciter de nouveaux textes législatifs et mesures pratiques. Il conviendrait de renforcer ce mécanisme pour accroître son impact.

■ Enfin, le Comité européen des Droits sociaux a rendu en 2013 une décision dans laquelle il conclut notamment à une atteinte au droit de négociation collective et au droit de grève, corollaires notables du droit syndical. Les mesures attaquées avaient été prises à la suite d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne. Les décisions d'Etats parties découlant directement ou indirectement du droit de l'Union doivent respecter les droits garantis dans la Charte. Il est donc urgent de trouver des façons pragmatiques de résorber les contradictions entre les deux groupes de normes.

## RECOMMANDATIONS

■ **Ratifier la Charte sociale révisée et le Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives**

■ **Appliquer pleinement les dispositions acceptées de la Charte et donner suite aux conclusions du Comité européen des Droits sociaux**

■ **Améliorer la coopération dans le domaine des droits sociaux, notamment en établissant des plans d'action nationaux et en veillant à la prise en compte des droits sociaux, en particulier dans la formation des praticiens du droit**



# PARTIE 5

## NON- DISCRIMINATION / ÉGALITÉ

## Chapitre A

# Discrimination ethnique, minorités nationales

## Partie 5 - Non-discrimination / Égalité

### PRINCIPAUX DÉFIS

- Montée des idéologies nationalistes et racistes
- Risques de déstabilisation de la démocratie par les conflits interethniques
- Discours de haine, infractions inspirées par la haine et discrimination ethnique

Certains Etats membres ont récemment réussi à faire reculer les divisions ethniques. Mais les immigrés, les personnes issues de l'immigration, les ressortissants étrangers, les demandeurs d'asile, les réfugiés, les apatrides et les membres de minorités nationales sont toujours en butte à des actes inspirés par la haine, à des discours de haine, à la discrimination et à d'autres formes d'intolérance.

Les personnes d'origine ethnique non majoritaire rencontrent souvent davantage de difficultés dans de nombreux domaines, notamment l'emploi, l'éducation, le logement, la santé et la participation à la vie publique. Elles ont parfois du mal à accéder à des biens et services qui devraient être disponibles pour tous. Des enquêtes révèlent aussi des discriminations ethniques dans le maintien de l'ordre et l'administration de la justice.

Le progrès technique facilite la diffusion de propos racistes et xénophobes, dont les auteurs ont aisément accès dans l'anonymat à des sites pratiquement laissés sans surveillance. Les infractions motivées par la haine ne sont souvent pas signalées, faute d'assistance aux victimes, et parce que ces dernières n'ont pas une bonne opinion de la police. La plupart des Etats se sont dotés d'une législation complète de lutte contre la discrimination et de dispositions pénales réprimant les infractions inspirées par la haine. Mais ces textes ne sont pas toujours convenablement appliqués.

Certaines formes de discrimination ethnique constituent des violations de la Convention européenne des droits de l'homme, mais seulement 18 Etats membres ont ratifié le Protocole n° 12 qui prévoit une interdiction générale de la discrimination. La Charte sociale européenne traite d'autres formes de discrimination ethnique. L'ECRI seconde les autorités nationales dans leurs efforts de lutte contre la discrimination ethnique en examinant leurs politiques en la matière et en formulant des recommandations. Mais tant que tous les Etats membres n'auront pas repris à leur compte l'interdiction générale de la discrimination figurant dans le Protocole no 12, le Conseil de l'Europe ne pourra pas faire pleinement usage des moyens dont il dispose pour identifier les phénomènes de discrimination ethnique et y remédier.

■ A la suite des conflits ethniques qui avaient déchiré plusieurs parties de l'Europe au début des années 1990, des Etats membres se sont engagés à mettre en place des mécanismes spéciaux de protection des minorités nationales. Deux instruments juridiquement contraignants, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, visent à ce que les personnes appartenant à des minorités nationales soient non seulement protégées contre la discrimination ethnique, mais aussi activement encouragées à préserver et développer leur identité, leur culture, leur langue et leurs traditions. Les informations fournies par les organes de suivi de ces traités révèlent toutefois que, dans bien des endroits en Europe, les minorités se heurtent encore à de sérieux obstacles dans l'exercice de leurs droits.

■ La plupart des Etats membres ont pris des mesures pour aider les populations minoritaires à préserver leur identité : écoles spéciales enseignant dans les langues de minorités, panneaux topographiques bilingues, sièges réservés au parlement pour garantir la participation de représentants des minorités à la vie politique. La crise financière a toutefois contracté les programmes d'aide précédemment disponibles et les minorités nationales sont fréquemment prises comme boucs émissaires pour les problèmes de chômage et autres difficultés économiques que rencontre la société. De plus, de nouvelles idéologies nationalistes et racistes se développent et s'attaquent aussi à la mise en œuvre des droits des minorités.

■ Les expressions du nationalisme qui circulent dans les écoles, les médias, voire dans certains milieux politiques, dissuadent les personnes appartenant aux minorités nationales de révéler leur identité ou d'utiliser leur langue, par peur d'être désavantagées ou de susciter l'hostilité. Dans certains pays, ce phénomène se traduit par un ressentiment et des soupçons entre groupes ethniques, ce qui pourrait déstabiliser la démocratie et déclencher des conflits interethniques. De nombreux rapports 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 évoquent ainsi la nécessité d'une sensibilisation à l'apport des minorités nationales à la société européenne, dont la diversité doit être promue et valorisée comme un atout, plutôt que présentée comme un fardeau.

■ Si les conventions sur les minorités nationales sont mondialement saluées et reconnues comme figurant parmi les grandes réalisations du Conseil de l'Europe, 8 des 47 Etats membres n'ont encore pas ratifié la Convention-cadre, et la Charte des langues régionales n'a été ratifiée que par 25 d'entre eux.

## RECOMMANDATIONS

■ **Ratifier le Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires**

■ **Satisfaire pleinement aux obligations découlant de ces conventions et donner dûment suite aux résolutions du Comité des Ministres dans ce domaine**

■ **Participer activement à la Campagne du Conseil de l'Europe contre le discours de haine**

## Chapitre B

**Roms**

## Partie 5 - Non-discrimination / Égalité

**PRINCIPAUX DÉFIS**

- **L'intégration des Roms n'est pas perçue comme un processus bénéfique pour toute la société**
- **Absence de reconnaissance de l'antitsiganisme comme une forme de racisme et l'obstacle majeur aux progrès dans le déploiement des politiques adoptées à l'égard des Roms**
  - **Volonté et capacités insuffisantes, au niveau national et local, d'utilisation des ressources disponibles**
- **Déficit de confiance en soi et d'autonomisation empêchant les Roms frappés d'exclusion sociale de revendiquer leurs droits sur un pied d'égalité**

Il y a entre 10 et 12 millions de Roms<sup>1</sup> en Europe, éparpillés entre presque tous les Etats membres. Ils constituent la minorité ethnique la plus nombreuse du continent. La plupart d'entre eux sont confrontés à l'exclusion sociale, à une pauvreté extrême et à des comportements discriminatoires de la part des autorités et de la population. Dans plusieurs Etats membres, ils ne sont pas reconnus comme une minorité nationale et ne bénéficient donc pas de la protection des normes nationales et européennes en la matière.

De nombreux Roms vivent en marge de la société ; ils n'ont qu'un accès limité à l'éducation, au logement, à l'emploi, aux soins de santé et autres services sociaux, et ne participent pas au processus démocratique. Cela érode leurs droits fondamentaux et entrave leur inclusion sociale, leur pleine participation à la société et l'exercice de leurs responsabilités citoyennes. Cet état de choses répand en outre les préjugés et les stéréotypes, surtout au détriment des femmes, des enfants et des jeunes. Le Conseil de l'Europe a la mission de promouvoir l'égalité de tous, quelle que soit l'origine ethnique de chacun.

Les organes de suivi, la Cour et le Comité européen des Droits sociaux ont abordé les problèmes de violences racistes, de mauvais traitements infligés par la police sans enquêtes sérieuses, de discours de haine dans les médias et le discours politique, de ségrégation dans le logement et de conditions inacceptables de logement, d'accès insuffisant aux soins de santé, d'inscription d'enfants roms dans des établissements scolaires pour enfants handicapés mentaux ou autres formes de ségrégation dans la scolarisation, de stérilisation forcée des femmes roms, d'exposition à la traite des êtres humains, de profilage ethnique par la police, d'expulsions forcées sans consultation préalable ni relogement, de restrictions à la liberté de circulation et au droit de quitter le pays.

Les Etats membres ont adopté en 2010 la *Déclaration de Strasbourg sur les Roms*, ainsi qu'un catalogue de priorités visant à concentrer et à systématiser leurs efforts dans ce domaine. La Déclaration s'appuie sur les normes et orientations figurant dans les recommandations du Comité des Ministres relatives à l'inclusion sociale des Roms et au plein respect de leurs droits de l'homme.

<sup>1</sup> Le terme « Roms » utilisé au Conseil de l'Europe désigne les Roms, les Sintés (Manouches), les Kalés (Gitans) et les groupes de population apparentés en Europe, dont les Voyageurs et les branches orientales (Doms, Loms) ; il englobe la grande diversité des groupes concernés, y compris les personnes qui s'auto-identifient comme « Tsiganes » et celles que l'on désigne comme « Gens du voyage ».

■ Les instruments du Conseil de l'Europe relatifs aux droits de l'homme, avec leurs dispositifs de surveillance et de suivi, et les lignes directrices du Comité des Ministres définissent des normes que de nombreux Etats membres peinent à mettre en œuvre. Ainsi, certaines décisions importantes de la Cour et du Comité européen des Droits sociaux concernant les Roms n'ont toujours pas été pleinement appliquées.

■ Qui plus est, les Etats membres ne semblent souvent pas avoir la volonté politique de mettre en œuvre leurs normes nationales et celles du Conseil de l'Europe. Ils ne croient pas à la possibilité de progrès, pour un certain nombre de raisons : hostilité publique à l'intégration des Roms ; préjugés et stéréotypes répandus par les médias et le discours politique ; défiance réciproque entre les Roms et les institutions publiques ; déficit de confiance en soi et d'autonomisation empêchant les Roms de revendiquer leurs droits sur un pied d'égalité ; sensibilisation insuffisante des autorités et des Roms au fait que l'amélioration de la situation passe par la participation et la coopération de chacun.

■ La plupart des Etats membres se sont dotés de politiques nationales et de plans d'action pour l'inclusion des Roms, mais sans leur affecter les ressources financières suffisantes ni prévoir dans leur approche des mesures de lutte contre l'antitsiganisme. La réussite des politiques nationales d'intégration dépend de la réalité de leur déploiement au niveau régional et local, où leur mise en œuvre est souvent freinée par le manque de savoir-faire et la volatilité de l'engagement.

## RECOMMANDATIONS

■ **Impulser le changement par le renforcement des capacités au niveau local, régional et national ainsi qu'au sein des communautés roms, par la promotion de bonnes pratiques et d'initiatives de terrain**

■ **Admettre l'existence de l'antitsiganisme et le combattre, lutter contre la discrimination et le discours de haine visant les Roms**

■ **Promouvoir l'autonomisation et la participation des Roms, notamment chez les femmes, les enfants et les jeunes**

■ **Investir dans l'éducation, qui constitue l'investissement à long terme le plus efficace pour améliorer la situation des Roms**

## Chapitre C

# Egalité entre les femmes et les hommes

## Partie 5 - Non-discrimination / Égalité

## PRINCIPAUX DÉFIS

- **Violences toujours fréquentes à l'égard des femmes**
  - **Obstacles à l'accès des femmes à la justice**
- **Stéréotypes de genre, frein majeur à la réalisation de l'égalité entre les femmes et les hommes**

**P**our un progrès durable en matière d'égalité entre les sexes, il convient que les femmes et les hommes participent sur un pied d'égalité dans toutes les sphères de la vie publique et privée. Malgré les avancées de ces dernières années dans des domaines comme l'éducation, l'emploi et la représentation politique, le décalage persiste entre les sexes dans de nombreux domaines. Les femmes sont fréquemment victimes de discriminations multiples et figurent parmi les catégories les plus touchées par la crise financière et les mesures d'austérité.

La violence à l'égard des femmes est la forme la plus flagrante d'inégalité entre les sexes, et demeure peut-être la violation des droits de l'homme la plus répandue en Europe, avec des répercussions catastrophiques sur les femmes, les sociétés et les économies. De graves lacunes persistent à tous les niveaux<sup>1</sup> : prévention, protection, répression et coordination des politiques. Des Etats membres ne criminalisent qu'une seule des neuf formes de violence à l'égard des femmes qu'il conviendrait de réprimer. Quatre Etats membres seulement ont adopté des politiques nationales de lutte contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes ; cinq Etats membres continuent de ne s'attaquer qu'à la violence domestique ou à la violence familiale ; la plupart des Etats membres ne sont pas en mesure de présenter de chiffres justifiant de l'affectation de crédits à la lutte contre la violence à l'égard des femmes ; un tiers environ des Etats membres n'offrent qu'un nombre de lits en refuges très inférieur à la capacité recommandée ; les services spécialisés proposés aux victimes de violences sexuelles sont très en deçà de ce qui se fait pour les victimes de violences domestiques ; moins de la moitié des 46 Etats membres ayant soumis un rapport possèdent une politique nationale relative aux mutilations génitales féminines ; l'offre de formation professionnelle est très inégale d'un Etat membre à l'autre, et sujette à des fluctuations en fonction des ressources disponibles.

La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul), ouverte à la signature en mai 2011, est en Europe le premier instrument juridique contenant un ensemble complet de normes à valeur contraignante. Les gouvernements, la société civile et les organisations internationales attendent son entrée en vigueur avec impatience.

Le droit à la justice est une composante importante de l'égalité entre les femmes et les hommes. Plusieurs obstacles persistants limitent les possibilités des femmes dans ce domaine : peur et honte, mauvaise connaissance des procédures et de l'aide disponible, dépendance économique et inquiétudes ressenties pour les enfants, effets des mesures d'austérité, méfiance à l'égard de la justice, longueur des procédures pénales, taux d'abandon élevé, corruption, rareté des condamnations. Le Conseil de l'Europe travaille avec ses Etats membres à éliminer ces obstacles et à rendre la justice plus accessible aux femmes.

<sup>1</sup> Analyse des résultats du 4e cycle de suivi de la Recommandation Rec (2002) 5 sur la protection des femmes contre la violence dans les Etats membres du Conseil de l'Europe

■ Les stéréotypes de genre et le sexisme freinent considérablement l'avènement de l'égalité entre les femmes et les hommes. Ils entretiennent la discrimination entre les sexes et servent à justifier des rapports de pouvoir d'origine historique entre femmes et hommes. Les comportements sexistes entravent l'amélioration de la condition de la femme et limitent le développement personnel des individus des deux sexes. Le sexisme est une forme de discours de haine, et doit être traité comme tel. Pire que tout : l'hypersexualisation de la femme est une incitation au harcèlement, qui banalise la violence contre les femmes et la fait paraître acceptable.

■ Le Conseil de l'Europe promeut la formation de diverses catégories de spécialistes afin de les sensibiliser à l'égalité des sexes et à lutter contre les stéréotypes. Il encourage aussi les programmes scolaires et les pratiques pédagogiques exempts de stéréotypes de genre, les images positives et non stéréotypées dans les médias ainsi qu'une participation équilibrée dans les organes décisionnels des médias.

## RECOMMANDATIONS

- **Ratifier la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul)**
- **Appliquer la tolérance zéro à l'égard de la violence contre les femmes et de la violence domestique**
- **Garantir l'accès des femmes à la justice sur un pied d'égalité**
- **Promouvoir une image positive, non stéréotypée, des femmes et des hommes**

## Chapitre D

# Discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre

## Partie 5 - Non-discrimination / Égalité

## PRINCIPAUX DÉFIS

- Mise en œuvre insuffisante ou variable des normes relatives aux droits fondamentaux des personnes LGBT
- Préjugés, hostilité, discours de haine et violences à l'égard des personnes LGBT
- Restriction des libertés de réunion et d'expression

Les normes et mécanismes du Conseil de l'Europe ont pour but de faire respecter les droits fondamentaux de tous, y compris les personnes homosexuelles, bisexuelles et transsexuelles. Or, l'homophobie et l'intolérance à l'égard des personnes LGBT sont encore répandues dans nos sociétés. Des développements inquiétants ont été constatés récemment dans les Etats membres : restrictions à leur liberté de réunion, discours de haine et violences à l'égard de ces personnes et des défenseurs de leurs droits de l'homme, textes législatifs entravant les activités de sensibilisation du public aux questions d'orientation sexuelle et d'identité de genre. Tous les Etats membres doivent s'attaquer à ces problèmes en tirant davantage parti des normes et des mécanismes du Conseil de l'Europe.

L'année dernière s'est clos le premier projet visant à soutenir les Etats membres dans la mise en œuvre de la *Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre*, avec la participation de 6 pays. Ce projet comportait des activités de sensibilisation, de renforcement des capacités, de diffusion de bonnes pratiques, d'assistance juridique et d'examen des textes d'orientation. Y ont pris part des autorités gouvernementales, des structures nationales des droits de l'homme, des ONG et des représentants de la société civile. Un questionnaire sur la mise en œuvre de la recommandation a été rempli par 39 Etats membres, ce qui témoigne d'une volonté politique croissante de progresser dans ce domaine.

## RECOMMANDATIONS

- Faire en sorte que les normes des droits de l'homme s'appliquent sur un pied d'égalité aux personnes LGBT dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe
- Combattre les stéréotypes, la discrimination et le discours de haine fondé sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre
- Diffuser les bonnes pratiques et mettre en place des mesures garantissant la liberté de réunion et la liberté d'expression aux personnes LGBT

#### PRINCIPAUX DÉFIS

- Prévention insuffisante de la violence contre les enfants et protection insuffisante de ces derniers
- Insuffisance de l'offre de services et de systèmes adaptés aux enfants
- Absence de garantie du droit de l'enfant d'être entendu et de participer

Les Etats membres continuent d'éprouver de la difficulté à protéger les enfants contre la violence, à encourager leur participation et à veiller à ce qu'ils aient accès aux services publics. Pourtant, une large panoplie de normes et d'instruments a été élaborée afin de protéger les enfants, de promouvoir leurs droits, de s'assurer qu'ils les comprennent et de les associer aux décisions qui les concernent.

La violence contre les enfants les prive de leurs droits de l'homme et de leur dignité. L'expérience montre que ce problème ne pourra être résolu que par la coopération et une approche globale. Les *Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur les stratégies nationales intégrées de protection des enfants contre la violence* offrent une base pour la préparation de textes législatifs et la mise en place de mesures pratiques. Les Etats membres s'appuient de plus en plus souvent sur ce document pour s'attaquer à la violence exercée contre les enfants à l'école, dans les établissements d'accueil, dans le sport ou au foyer. Bien qu'un certain nombre de pays n'aient toujours pas interdit les châtimements corporels, 23 l'ont fait et soutiennent les parents qui éduquent leurs enfants selon des méthodes positives qui leur apprennent à se prendre en charge.

Les données disponibles montrent que 20 % des enfants européens seront vraisemblablement victimes de violences sexuelles pendant cette phase de leur vie. De 70 % à 80 % des auteurs sont des personnes auxquelles l'enfant fait confiance – parents, beaux-parents, frères et sœurs, oncles et tantes, grands-parents, amis, enseignants, entraîneurs. La Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Convention de Lanzarote) énonce un certain nombre de mesures afin d'aider les Etats à prévenir les violences sexuelles et à en protéger les enfants. Elle énumère toute une série d'infractions dont les auteurs peuvent être traduits en justice. Le Comité de Lanzarote, créé récemment pour suivre la situation dans les Etats parties à la Convention, fait connaître les bonnes pratiques et organise des rencontres où elles sont soumises à un examen détaillé. La campagne *UN sur CINQ* du Conseil de l'Europe contre la violence sexuelle à l'égard des enfants a également accru la visibilité de cette forme de criminalité et contribué à briser les tabous entourant les abus sexuels commis contre des enfants dans toute l'Europe.

■ Parmi les droits à garantir à l'enfant figure celui de participer aux décisions qui le concerne, que ce soit dans le cadre du foyer, des établissements d'accueil, de la communauté, de l'école, des services publics ou des procédures judiciaires. L'enfant doit se sentir libre de s'exprimer, disposer d'une information adaptée à son âge, être entendu et pris au sérieux. Les gouvernements devraient faciliter l'accès des enfants aux mécanismes de plainte et leur participation aux consultations sur les questions qui les concernent. Si certains pays considèrent la participation des enfants comme bénéfique, la mise en œuvre de ce droit reste un défi. Le Conseil de l'Europe fournit des orientations à ce sujet dans la *Recommandation CM/Rec(2012)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la participation des enfants et des jeunes de moins de 18 ans*.

■ Les Etats membres reconnaissent aux enfants d'authentiques droits de l'homme et admettent qu'ils méritent d'accéder à des services adaptés dans les secteurs de la justice, de la santé ou des services sociaux. Les progrès les plus frappants ont été obtenus dans le domaine de la justice, grâce aux *Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants*, qui préconisent une justice accessible, convenant à l'âge de l'enfant, rapide, diligente, adaptée aux besoins et aux droits de l'enfant et axée sur ceux-ci. Ces droits sont notamment le droit à des garanties procédurales, le droit de participer à la procédure et de la comprendre, du droit au respect de la vie privée et familiale et le droit à l'intégrité et à la dignité.

## RECOMMANDATIONS

■ **Ratifier la Convention de Lanzarote**

■ **Renforcer les capacités des services publics de sorte que tous les enfants aient accès à une justice, des services sociaux et des services de santé efficaces et adaptés**

■ **Diffuser les bonnes pratiques et mettre en place des systèmes de protection des enfants contre la violence**

# Autres formes de discrimination

## Partie 5 - Non-discrimination / Égalité

### PRINCIPAUX DÉFIS

- **Affaiblissement des organismes nationaux de promotion des droits de l'homme et de l'égalité**
- **Durcissement des politiques sur l'immigration en lieu et place des politiques d'intégration**
- **Exclusion des personnes handicapées, déni de leur droit de participer à la vie de la société et de leur droit de prendre des décisions personnelles**

Les Etats membres se sont inquiétés dans un premier temps de la discrimination fondée sur le sexe, la « race », la couleur de peau, la langue, la religion, la nationalité et l'origine nationale ou ethnique. Plus récemment, ils ont accordé davantage d'attention à d'autres formes de discrimination, fondées sur l'identité de genre, l'orientation sexuelle, l'âge et le handicap.

La plupart des pays d'Europe se sont dotés d'organismes de promotion de l'égalité et d'autorités de sauvegarde des droits de l'homme. L'ECRI a observé pendant la crise économique une tendance croissante à les fusionner. Les pouvoirs conférés aux nouvelles entités et les compétences qu'elles accumuleront pourraient amplifier leur impact en ce qui concerne la promotion des politiques d'égalité et la lutte contre toutes les formes de discrimination. Mais ces fusions pourraient aussi affaiblir les organismes concernés, surtout si les Etats membres ne les dotent pas de ressources supplémentaires.

L'ECRI a aussi observé une montée générale de l'intolérance religieuse. Des sites internet, comme ceux qui se consacrent à l'immigration musulmane ou à une prétendue conspiration juive mondiale, nourrissent les extrémismes et accroissent les tensions. La religion sert de plus en plus de prétexte à des discriminations sur d'autres critères.

Beaucoup de pays d'Europe ont aboli leur législation sur le blasphème, mais des publications attaquant l'islam ont relancé le débat international sur la criminalisation de la diffamation religieuse.

L'ECRI a par ailleurs constaté une multiplication des affaires de discrimination touchant les femmes et les filles qui portent le foulard ou le voile islamique. Il leur est souvent impossible de trouver du travail ou un logement convenable, ou de fréquenter un établissement scolaire. L'antisémitisme est également en essor et de petits groupes chrétiens sont en butte à la discrimination dans certains pays.

Le nombre des migrants et demandeurs d'asile arrivant en Europe a régulièrement augmenté ces dernières années. Les conditions dans lesquelles ils sont accueillis et l'accès aux aides, au logement, à l'emploi et à l'éducation restent problématiques.

■ L'ECRI a rappelé la nécessité de respecter le principe de non-refoulement, en accord avec les articles 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

■ L'apatridie compromet les droits de l'homme de quelque 700 000 personnes en Europe. Il arrive qu'une modification de la loi ait pour effet imprévu de rendre apatrides des personnes ou d'en faire des étrangers en séjour irrégulier.

■ La volonté de maîtrise des flux migratoires a suscité des débats qui alimentent la xénophobie. L'ECRI a aussi observé que certains Etats membres utilisent leur législation antiterroriste pour expulser des ressortissants étrangers qui avaient obtenu de la justice une protection temporaire. La crise économique pousse la plupart des Etats membres à faire passer les politiques de restriction de l'immigration avant les politiques d'intégration, en freinant le regroupement familial et en rendant la naturalisation plus difficile.

■ Des ressortissants étrangers se heurtent parfois à la discrimination lorsqu'ils veulent s'inscrire dans l'enseignement public ou demandent des indemnités de chômage, la nationalité, un permis de séjour. Le Comité européen des Droits Sociaux (CEDS) a constaté qu'un nombre non négligeable de pays violent l'interdiction de la discrimination dans l'emploi.

■ Le vieillissement de la population européenne fait apparaître le besoin de supprimer les obstacles que rencontrent les personnes âgées dans l'exercice de leurs droits fondamentaux. La Convention et la Charte sociale européenne contiennent des dispositions à ce sujet. Le Comité des Ministres a préparé une recommandation sur la promotion des droits de l'homme des personnes âgées.

■ Les personnes handicapées, qui constituent le plus grand groupe minoritaire au monde, font aussi face à la discrimination dans leur vie quotidienne. Nombre de pays d'Europe les tiennent à l'écart dans de grands établissements où elles ne peuvent pas exercer leurs droits fondamentaux et sont soumises à des pratiques dégradantes. Les autorités placent trop souvent sous tutelle les personnes présentant des incapacités cognitives, avec pour conséquences l'internement involontaire, l'absence d'accès à un procès équitable et l'impossibilité de participer aux élections, de se marier ou de gérer un patrimoine.

■ La mise en œuvre du *Plan d'action du Conseil de l'Europe pour les personnes handicapées 2006-2015* a débouché sur un certain nombre de progrès. Cependant, les Etats membres doivent répondre aux défis que sont notamment l'accessibilité, la vie indépendante, l'inclusion dans l'éducation et dans l'emploi. Il est possible d'améliorer les conditions de vie de quelque 120 millions d'Européens handicapés si chacune de ces personnes peut jouir de l'autonomie sans discrimination et bénéficier de l'égalité des chances, comme le requièrent les normes du Conseil de l'Europe

## RECOMMANDATIONS

■ **Consolider les autorités de promotion de l'égalité dans les Etats membres**

■ **Revoir les législations, règles et pratiques nationales touchant les personnes handicapées, en particulier en ce qui concerne leur capacité juridique**

## PARTIE 6

# LE CONSEIL DE L'EUROPE ET LES ZONES FAISANT L'OBJET D'UN CONFLIT NON RÉSOLU

## Chapitre A

# Promotion et protection des normes du Conseil de l'Europe dans les zones faisant l'objet d'un conflit non résolu

## Partie 6 - Le Conseil de l'Europe et les zones faisant l'objet d'un conflit non résolu

### PRINCIPAUX DÉFIS

- Les situations de conflit ou de post-conflit engendrent fréquemment des dysfonctionnements des institutions démocratiques et de l'état de droit, dont les droits de l'homme sont souvent les premiers à pâtir
- De ce fait, près de 3 millions de personnes en Europe n'ont pas accès à la protection des droits de l'homme garantie par les normes européennes
- Bien souvent, la protection des droits de l'homme des personnes vivant dans ces zones faisant l'objet d'un conflit non résolu n'a pas caractère prioritaire dans les efforts que déploie la communauté internationale pour surmonter les obstacles au règlement des conflits.

La sécurité profonde, issue du respect des normes relatives aux droits de l'homme, à la démocratie et à l'état de droit, ne règne pas encore partout sur notre continent. Il y a toujours en Europe des « zones d'ombre », des « trous noirs » où les institutions démocratiques et l'état de droit ne sont pas profondément enracinés, voire où ils sont ouvertement ignorés. L'auto-isolement croissant de certaines de ces zones ne fait qu'aggraver la situation – comme on le voit en Géorgie avec la récente « frontiérisation » (la mise en place de clôtures permanentes entre l'Ossétie du Sud et le reste du pays).

Les habitants de ces zones ne bénéficient pas du même niveau de protection de leurs droits fondamentaux que les autres Européens. Ils ne jouissent pas de la protection garantie par la Convention européenne des droits de l'homme et son mécanisme de contrôle. L'on ne dispose pas de chiffres exacts, mais diverses sources conduisent à penser qu'aujourd'hui près de 3 millions de personnes n'auraient pas accès aux normes européennes et aux mécanismes de protection des droits de l'homme.

Qui plus est, les intenses efforts que consacre la communauté internationale au règlement des conflits gelés portent principalement, voire exclusivement, sur les questions de statut ou de sécurité dure. Bien souvent, la question de la protection des droits de l'homme des personnes vivant dans les zones concernées ne figure pas dans les mandats et les formats, de sorte qu'elle n'est pas traitée dans le cadre des négociations.

Le Conseil de l'Europe pourrait apporter une contribution spécifique à l'amélioration de la situation des habitants des zones faisant l'objet d'un conflit non résolu en menant des actions de sensibilisation, de renforcement des capacités et de suivi dans le domaine des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit. Ce faisant, il pourrait aussi faciliter les efforts déployés dans les instances internationales en vue de régler ces conflits.

Pour que le Conseil de l'Europe joue pleinement ce rôle, il est indispensable qu'il puisse déployer et faire fonctionner sans entraves ses instruments et mécanismes de suivi des droits de l'homme dans les zones faisant l'objet d'un conflit non résolu. Dans cette optique, il y aurait notamment deux grands problèmes à résoudre : 1) l'accès physique à ces territoires ; 2) la possibilité de nouer et d'entretenir des contacts avec les habitants ainsi qu'avec les organisations de la société civile qui opèrent sur place.

■ Une fois réunies toutes les conditions et garanties de bon fonctionnement de ces activités, il y aurait aussi la question très délicate des contacts avec les autorités *de facto* des zones faisant l'objet d'un conflit non résolu : ces relations sont nécessaires à la réalisation des activités sur le terrain, mais d'un autre côté il faut absolument éviter qu'elles soient perçues comme sous-entendant ou facilitant indirectement la reconnaissance internationale. Il convient en particulier de se demander à quelles autorités le rapport de visite d'un mécanisme de suivi devra être adressé et avec qui devra ensuite être engagé le dialogue sur la mise en œuvre des recommandations.

■ Une solution pratique consisterait à ce que le rapport préparé à la suite de la visite d'un mécanisme de suivi dans une zone faisant l'objet d'un conflit non résolu soit adressé au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, qui le tiendrait à la disposition de toutes les autorités concernées, étant entendu qu'il s'agirait uniquement de garantir la protection pleine et effective des droits de l'homme des personnes vivant dans la zone concernée, sans préjuger en aucune manière des questions de reconnaissance.

■ Ces mesures destinées à améliorer la situation des habitants des zones faisant l'objet d'un conflit non résolu devraient être assorties de mesures de confiance visant à promouvoir la réconciliation dans le contexte des efforts internationaux de règlement des situations de post-conflit.

■ Le Conseil de l'Europe a acquis une solide expérience en la matière à la faveur de ses programmes de mesures de confiance visant à faciliter le dialogue entre des populations divisées dans des zones de post-conflit, notamment entre groupes professionnels, ainsi qu'à faire mieux connaître et respecter les principes des droits de l'homme énoncés dans les textes pertinents de l'Organisation. Ces mesures cherchent tout spécialement à toucher la société civile et les responsables locaux, s'agissant des personnes les mieux placées, grâce à leurs contacts et leur bonne connaissance des besoins locaux, pour maximiser la capacité des programmes à diffuser les bonnes pratiques du Conseil de l'Europe en dépassant les clivages.

■ Les mesures de confiance couvrent tout un éventail de domaines : éducation, médias, culture, jeunesse, société. Fondées sur une approche strictement juridique, elles offrent un cadre neutre ; leur méthodologie souple, aisément adaptable aux besoins d'un contexte particulier, peut faciliter l'instauration de relations de confiance réciproque entre les acteurs concernés.

■ Ces dernières années, le Conseil de l'Europe a mis en œuvre, avec la participation des populations locales, une série de mesures de confiance entre les deux rives du Nistru/Dniestr, en Abkhazie et en Ossétie du Sud ; il a aussi facilité le dialogue entre des groupes de la société civile en Arménie et en Azerbaïdjan. Il conviendrait de poursuivre et d'amplifier ces efforts.

## RECOMMANDATIONS

■ **On constate un besoin manifeste de combler des « lacunes territoriales » et d'agir pour que les normes du Conseil de l'Europe soient appliquées partout en Europe. Il faudrait pour cela que les mécanismes de suivi de l'Organisation soient à même d'identifier les déficits de mise en œuvre**

■ **Il est proposé que les rapports préparés par les mécanismes de suivi à l'issue de leurs visites dans les zones faisant l'objet d'un conflit non résolu soient soumis au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, qui les mettra ensuite à la disposition de toutes les autorités concernées, étant entendu et convenu que ces contacts n'auront pas d'autre but que d'assurer la pleine protection des droits de l'homme de tous les Européens, sans préjuger en aucune manière des questions de reconnaissance**

■ **Le Conseil de l'Europe pourrait fournir une contribution spécifique aux instances internationales associées au règlement de ces conflits en portant à leur attention ses normes et les conclusions de ses mécanismes de suivi sur les questions de droits de l'homme, conformément à son mandat et en toute neutralité quant aux questions de statut**

■ **L'Organisation devrait aussi déployer ses mesures de confiance pour contribuer aux efforts internationaux d'aide à la sortie des situations de post-conflit**



**ANNEXE:**

**RÉCAPITULATIF  
DES DÉFIS ET DES  
RECOMMANDATIONS**

# Annexe : Récapitulatif des défis et des recommandations

---

## Partie 1 - Respect de l'intégrité physique et de la dignité humaine

### Chapitre A Peine de mort, torture, mauvais traitements

• PRINCIPAUX DÉFIS :

- Tortures et mauvais traitements infligés par les forces de l'ordre
- Impunité par absence d'enquêtes effectives

• RECOMMANDATIONS :

- Promouvoir une culture de professionnalisme dans le maintien de l'ordre
- Mettre en place des organes spécialisés indépendants chargés d'enquêter sur les allégations de mauvais traitements
- Promouvoir des mécanismes nationaux de prévention efficaces, comme le prévoit le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture, et inciter tous les Etats membres du Conseil de l'Europe à ratifier ce Protocole

### Chapitre B Conditions de détention

• PRINCIPAUX DÉFIS :

- Surpopulation chronique des prisons
- Traitement inadapté de certaines catégories de détenus (en détention provisoire, en détention à perpétuité, ressortissants étrangers)
- Recours excessif au placement à l'isolement

• RECOMMANDATIONS:

- Moduler les politiques de condamnation à des peines d'emprisonnement et recourir davantage à des sanctions alternatives
- Réexaminer la nécessité de la détention provisoire et réduire sa durée, dans le sillage des recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe
- Appliquer les normes du Conseil de l'Europe relatives à certaines catégories de détenus (en détention provisoire, en détention à perpétuité, ressortissants étrangers)

## Partie 1 - Respect de l'intégrité physique et de la dignité humaine

### Chapitre C Traite des êtres humains

#### • PRINCIPAUX DÉFIS :

- Absence d'évaluation systématique de l'impact des mesures de prévention
- Augmentation de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail, de mendicité forcée et d'activités criminelles sous la contrainte
- Absence de répression effective, proportionnée et dissuasive de la traite

#### • RECOMMANDATIONS :

- Evaluer systématiquement l'impact des mesures de prévention
- Créer des mécanismes nationaux d'orientation pour faciliter l'identification des victimes de la traite
- Aligner pleinement la législation nationale criminalisant la traite des êtres humains sur la Convention et veiller à son application effective

### Chapitre D Droits fondamentaux des migrants et des demandeurs d'asile

#### • PRINCIPAUX DÉFIS :

- Détention injustifiée, excessive ou inadaptée des migrants
- Absence d'accès à la protection de base pour les migrants non placés en détention

#### • RECOMMANDATIONS :

- Adopter des règles européennes codifiées en matière de détention des migrants
- Créer des garanties juridiques, administratives et pratiques permettant aux migrants en situation irrégulière d'exercer leurs droits élémentaires sans risquer l'expulsion, et protéger contre le risque de sanctions pénales les personnes qui leur apportent une assistance humanitaire

## Partie 2 - Justice et État de droit

### Chapitre A Organisation et fonctionnement de la justice

• PRINCIPAUX DÉFIS :

- Ingérence de l'exécutif dans le fonctionnement de la justice
- Corruption au sein de l'appareil judiciaire
- Manque de confiance du public dans la justice
- Durée excessive des procédures
- Non-respect chronique des décisions de justice

• RECOMMANDATIONS :

- Mettre en place des mesures efficaces visant à raccourcir la durée des procédures judiciaires et à faire respecter les décisions de justice
- Améliorer la transparence au sein de la justice, ainsi que le respect de l'indépendance de cette dernière
- Améliorer la qualité de la formation des juges
- Améliorer l'équilibre entre les femmes et les hommes aux échelons supérieurs de la justice

### Chapitre B Corruption

• PRINCIPAUX DÉFIS :

- Financement des partis politiques occulte ou par la corruption
- Immunité pénale
- Déficit d'intégrité parlementaire et judiciaire
- Corruption au sein de l'administration publique

• RECOMMANDATIONS :

- Renforcer l'intégrité dans la justice, les forces de l'ordre et le ministère public
- Encourager les députés à lutter avec détermination contre la corruption dans leurs propres rangs
- Mettre en place des organes indépendants de contrôle du financement des partis politiques
- Protéger les lanceurs d'alerte

## Partie 2 - Justice et État de droit

### Chapitre C Blanchiment d'argent

#### • PRINCIPAUX DÉFIS :

- Faibles taux de condamnations et de saisies dans les affaires graves de blanchiment d'argent
- Coopération internationale insuffisante
- Accès insuffisant à des informations fiables sur les véritables propriétaires des sociétés et fiduciaires

#### • RECOMMANDATIONS :

- Multiplier les enquêtes financières proactives et les saisies dissuasives
- Ratifier les traités internationaux en la matière, dont la Convention de Varsovie
- Améliorer la transparence de l'information sur les propriétaires réels des sociétés et fiduciaires

## Partie 3 - Démocratie

### Chapitre A Libertés politiques

• PRINCIPAUX DÉFIS :

- Menaces pesant sur la liberté d'expression et la liberté des médias, y compris violences commises contre des journalistes
- Restrictions disproportionnées à la liberté de réunion, y compris recours excessif à la force dans le maintien de l'ordre ou la dispersion des manifestations
- Abus des exigences de procédures applicables aux ONG

• RECOMMANDATIONS :

- Veiller à ce que la législation respecte le droit à la liberté d'expression et à la liberté des médias garanties par la Convention européenne des droits de l'homme
- Veiller à ce que la législation respecte la liberté de réunion pacifique ainsi que les principes de proportionnalité et de non-discrimination garantis par la Convention européenne des droits de l'homme
- Simplifier et rendre transparentes et équitables les règles d'enregistrement et de déclaration imposées aux ONG
- Garantir le libre accès des ONG, dans la légalité et la transparence, à des ressources, y compris des financements locaux et étrangers

### Chapitre B Élections

• PRINCIPAUX DÉFIS :

- Inégalité des chances entre les candidats (manque d'impartialité des services et des médias publics)
- Manque d'indépendance, d'impartialité, de professionnalisme et/ou de transparence de l'administration électorale
- Déséquilibre entre les hommes et les femmes et participation insuffisante des minorités
- Manque d'observateurs nationaux professionnels et fiables
- Imprécision des listes électorales

• RECOMMANDATIONS:

- Garantir le professionnalisme de l'administration électorale
- Donner des garanties de l'impartialité de l'administration publique et des médias publics dans le processus électoral
- Corriger les déséquilibres entre les hommes et les femmes dans les élections et remédier au déficit de participation des minorités
- Améliorer la qualité de l'observation nationale du processus électoral

## Partie 3 - Démocratie

### Chapitre C Institutions démocratiques

• PRINCIPAUX DÉFIS :

- Séparation insuffisante des pouvoirs entre le législatif et le judiciaire et/ou entre le gouvernement central et les collectivités locales
- Absence de véritable concurrence politique et d'une culture du dialogue politique
- Affaiblissement de la gouvernance démocratique dans le sillage de la crise économique
- Montée en influence des idées extrémistes et populistes

• RECOMMANDATIONS :

- Garantir la présence des partis d'opposition
- Travailler avec les partis politiques à minimiser le système des dépouilles et à renforcer la démocratie et la transparence internes
- Consolider les structures de gouvernance

### Chapitre D Culture de la démocratie

• PRINCIPAUX DÉFIS :

- Recul de la participation aux élections
- Insuffisance de l'investissement dans l'éducation citoyenne et la culture de la démocratie
- Nouvelles formes de marginalisation et de discrimination

• RECOMMANDATIONS :

- Intensifier les efforts visant à éliminer les barrières comportementales, physiques et réglementaires à la pleine participation, sur un pied d'égalité, des personnes handicapées à la vie de la société
- Renforcer l'éducation aux médias, améliorer les compétences interculturelles et les autres compétences démocratiques
- Favoriser une culture de la participation citoyenne
- Adapter les structures de gouvernance et la fourniture des services publics à l'essor de la diversité

## Partie 4 - Droits sociaux

### Chapitre A Dignité, participation et solidarité

• PRINCIPAUX DÉFIS :

- Droits sociaux érodés par les politiques d'austérité
- Contradictions entre le droit de l'Union européenne et les principes de la Charte sociale européenne

• RECOMMANDATIONS :

- Ratifier la Charte sociale révisée et le Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives
- Appliquer pleinement les dispositions acceptées de la Charte et donner suite aux conclusions du Comité européen des Droits sociaux
- Améliorer la coopération dans le domaine des droits sociaux, notamment en établissant des plans d'action nationaux et en veillant à la prise en compte des droits sociaux, en particulier dans la formation des praticiens du droit

## Partie 5 - Non-discrimination / Égalité

### Chapitre A

#### Discrimination ethnique, minorités nationales

##### • PRINCIPAUX DÉFIS :

- Montée des idéologies nationalistes et racistes
- Risques de déstabilisation de la démocratie par les conflits interethniques
- Discours de haine, infractions inspirées par la haine et discrimination ethnique

##### • RECOMMANDATIONS :

- Ratifier le Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires
- Satisfaire pleinement aux obligations découlant de ces conventions et donner dûment suite aux résolutions du Comité des Ministres dans ce domaine
- Participer activement à la Campagne du Conseil de l'Europe contre le discours de haine

### Chapitre B

#### Roms

##### • PRINCIPAUX DÉFIS :

- L'intégration des Roms n'est pas perçue comme un processus bénéfique pour toute la société
- Absence de reconnaissance de l'antitsiganisme comme une forme de racisme et l'obstacle majeur aux progrès dans le déploiement des politiques adoptées à l'égard des Roms
- Volonté et capacités insuffisantes, au niveau national et local, d'utilisation des ressources disponibles
- Déficit de confiance en soi et d'autonomisation empêchant les Roms frappés d'exclusion sociale de revendiquer leurs droits sur un pied d'égalité

##### • RECOMMANDATIONS :

- Impulser le changement par le renforcement des capacités au niveau local, régional et national ainsi qu'au sein des communautés roms, par la promotion de bonnes pratiques et d'initiatives de terrain
- Admettre l'existence de l'antitsiganisme et le combattre, lutter contre la discrimination et le discours de haine visant les Roms
- Promouvoir l'autonomisation et la participation des Roms, notamment chez les femmes, les enfants et les jeunes
- Investir dans l'éducation, qui constitue l'investissement à long terme le plus efficace pour améliorer la situation des Roms

## Partie 5 - Non-discrimination / Égalité

### Chapitre C Égalité entre les femmes et les hommes

• PRINCIPAUX DÉFIS :

- Violences toujours fréquentes à l'égard des femmes
- Obstacles à l'accès des femmes à la justice
- Stéréotypes de genre, frein majeur à la réalisation de l'égalité entre les femmes et les hommes

• RECOMMANDATIONS :

- Ratifier la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul)
- Appliquer la tolérance zéro à l'égard de la violence contre les femmes et de la violence domestique
- Garantir l'accès des femmes à la justice sur un pied d'égalité
- Promouvoir une image positive, non stéréotypée, des femmes et des hommes

### Chapitre D Discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre

• PRINCIPAUX DÉFIS :

- Mise en œuvre insuffisante ou variable des normes relatives aux droits fondamentaux des personnes LGBT
- Préjugés, hostilité, discours de haine et violences à l'égard des personnes LGBT
- Restriction des libertés de réunion et d'expression

• RECOMMANDATIONS :

- Faire en sorte que les normes des droits de l'homme s'appliquent sur un pied d'égalité aux personnes LGBT dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe
- Combattre les stéréotypes, la discrimination et le discours de haine fondé sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre
- Diffuser les bonnes pratiques et mettre en place des mesures garantissant la liberté de réunion et la liberté d'expression aux personnes LGBT

## Partie 5 - Non-discrimination / Égalité

### Chapitre E Droits de l'enfant

#### • PRINCIPAUX DÉFIS :

- Prévention insuffisante de la violence contre les enfants et protection insuffisante de ces derniers
- Insuffisance de l'offre de services et de systèmes adaptés aux enfants
- Absence de garantie du droit de l'enfant d'être entendu et de participer

#### • RECOMMANDATIONS :

- Ratifier la Convention de Lanzarote
- Renforcer les capacités des services publics de sorte que tous les enfants aient accès à une justice, des services sociaux et des services de santé efficaces et adaptés
- Diffuser les bonnes pratiques et mettre en place des systèmes de protection des enfants contre la violence

### Chapitre F Autres formes de discrimination

#### • PRINCIPAUX DÉFIS :

- Affaiblissement des organismes nationaux de promotion des droits de l'homme et de l'égalité
- Durcissement des politiques sur l'immigration en lieu et place des politiques d'intégration
- Exclusion des personnes handicapées, déni de leur droit de participer à la vie de la société et de leur droit de prendre des décisions personnelles

#### • RECOMMANDATIONS :

- Consolider les autorités de promotion de l'égalité dans les Etats membres
- Revoir les législations, règles et pratiques nationales touchant les personnes handicapées, en particulier en ce qui concerne leur capacité juridique

## Partie 6 - Le Conseil de l'Europe et les zones faisant l'objet d'un conflit non résolu

### Chapitre A

#### Promotion et protection des normes du Conseil de l'Europe dans les zones faisant l'objet d'un conflit non résolu

• PRINCIPAUX DÉFIS :

- Les situations de conflit ou de post-conflit engendrent fréquemment des dysfonctionnements des institutions démocratiques et de l'état de droit, dont les droits de l'homme sont souvent les premiers à pâtir
- De ce fait, près de 3 millions de personnes en Europe n'ont pas accès à la protection des droits de l'homme garantie par les normes européennes
- Bien souvent, la protection des droits de l'homme des personnes vivant dans ces zones faisant l'objet d'un conflit non résolu n'a pas caractère prioritaire dans les efforts que déploie la communauté internationale pour surmonter les obstacles au règlement des conflits.

• RECOMMANDATIONS :

■ On constate un besoin manifeste de combler des « lacunes territoriales » et d'agir pour que les normes du Conseil de l'Europe soient appliquées partout en Europe. Il faudrait pour cela que les mécanismes de suivi de l'Organisation soient à même d'identifier les déficits de mise en œuvre

■ Il est proposé que les rapports préparés par les mécanismes de suivi à l'issue de leurs visites dans les zones faisant l'objet d'un conflit non résolu soient soumis au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, qui les mettra ensuite à la disposition de toutes les autorités concernées, étant entendu et convenu que ces contacts n'auront pas d'autre but que d'assurer la pleine protection des droits de l'homme de tous les Européens, sans préjuger en aucune manière des questions de reconnaissance

■ Le Conseil de l'Europe pourrait fournir une contribution spécifique aux instances internationales associées au règlement de ces conflits en portant à leur attention ses normes et les conclusions de ses mécanismes de suivi sur les questions de droits de l'homme, conformément à son mandat et en toute neutralité quant aux questions de statut

■ L'Organisation devrait aussi déployer ses mesures de confiance pour contribuer aux efforts internationaux d'aide à la sortie des situations de post-conflit

**Version française**

Conseil de l'Europe : 2014

F-67075 Strasbourg Cedex

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

© Conseil de l'Europe, mai 2014

Imprimé au Conseil de l'Europe

