

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

Rôle des institutions Menaces aux institutions

*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
128^e Session
du Comité des Ministres
Elseneur, 18 mai 2018

2018

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

Rôle des institutions
Menaces aux institutions

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

2018

Version anglaise:
*State of democracy,
human rights and
the rule of law –
Role of institutions –
Threats to institutions*

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

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

Photo de couverture :
Shutterstock
Autres photos : Shutterstock

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

© Conseil de l'Europe, mai 2018
Imprimé dans les ateliers
du Conseil de l'Europe

Table des matières

INTRODUCTION	4
PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU RAPPORT	6
PROPOSITIONS D'ACTION	7
CHAPITRE 1 – EFFICACITÉ, IMPARTIALITÉ ET INDÉPENDANCE DES SYSTÈMES JUDICIAIRES	9
Introduction	11
Indépendance judiciaire	13
Exécution des décisions de justice	19
Efficacité de la procédure judiciaire	22
CHAPITRE 2 – LIBERTÉ D'EXPRESSION	27
Introduction	29
Garanties juridiques de la liberté d'expression	30
Protection des journalistes et d'autres acteurs des médias	33
Indépendance des médias	36
Pluralisme et diversité des médias	39
Liberté d'expression sur l'internet	42
CHAPITRE 3 – LIBERTÉ DE RÉUNION ET D'ASSOCIATION	45
Introduction	47
Liberté de réunion	48
Liberté d'association	55
CHAPITRE 4 – INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES	63
Introduction	65
Élections libres et équitables	67
Fonctionnement des institutions démocratiques	71
Décentralisation	75
Bonne gouvernance	78
CHAPITRE 5 – DES SOCIÉTÉS INCLUSIVES	81
Introduction	83
Politiques de non-discrimination et d'intégration	85
L'accès aux droits et l'intégration des migrants et des réfugiés	93
Les droits sociaux	100
L'éducation et la culture pour la démocratie	102
Mobiliser les jeunes	105



INTRODUCTION

Thorbjørn Jagland

Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

■ Le présent document constitue mon cinquième rapport annuel sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en Europe.

■ Il est subdivisé en cinq chapitres consacrés aux grandes composantes de la sécurité démocratique, à savoir l'efficacité, l'impartialité et l'indépendance du système judiciaire ; la liberté d'expression ; la liberté de réunion et la liberté d'association ; les institutions démocratiques ; et les sociétés inclusives. Comme dans les éditions précédentes, on y trouvera de nombreux exemples positifs d'États membres honorant leurs obligations en menant des réformes qui profitent directement à leurs citoyens. Le Conseil de l'Europe et la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) restent les gardiens des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit en Europe. La lecture du présent rapport, et d'autres de notre Organisation, apporte la preuve vivante et indéniable de l'impact positif de ces droits, que l'on pourrait avoir tendance à tenir pour acquis.

■ Cela dit, le présent rapport met également en évidence les nombreux défis qui se posent au Conseil de l'Europe.

■ Comme vous pourrez le constater, certains sont des problèmes anciens et récurrents. La non-exécution des décisions de justice internes et la durée excessive des procédures judiciaires restent ainsi les deux motifs les plus fréquents de saisine de la Cour.

■ D'autres sont des phénomènes nouveaux et préoccupants qui appellent une réponse de notre part.

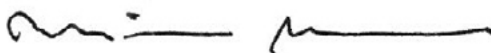
■ Dans le rapport de l'an passé, j'insistais sur la dangereuse montée du populisme et posais la question de savoir si le système de contre-pouvoirs était suffisamment puissant en Europe. Personne ne sera véritablement surpris de constater que, douze mois plus tard, cette menace existe toujours. Cependant, le rapport de cette année attire l'attention sur l'une de ses conséquences alarmantes.

■ Les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit dépendent des institutions qui leur donnent forme. Mais, aux yeux des populistes qui invoquent la proclamée « volonté du peuple » pour museler l'opposition, ces contre-pouvoirs sont souvent considérés comme un obstacle à détruire. Ce sont précisément ces tendances émergentes – illustrées par de très inquiétants exemples – que relève le présent rapport. Des entreprises visant à saper les institutions ont été observées au niveau européen – notamment au sein même du Conseil de l'Europe et de la Cour européenne des droits de l'homme – ainsi que dans les États membres qui sont, en vertu du principe de subsidiarité, en première ligne pour défendre et faire respecter les lois, les normes et les valeurs qui sont les nôtres.

■ Les constats suivants, entre autres, ont été faits dans le rapport de cette année :

- ▶ en ce qui concerne l'efficacité, l'impartialité et l'indépendance du système judiciaire : les tentatives de remise en cause de l'indépendance judiciaire sont de plus en plus fréquentes, que ce soit par des pressions politiques sur les nominations des juges, par un relâchement quant au principe de leur inamovibilité ou par l'octroi à l'exécutif de prérogatives lui permettant de remplacer à son gré les présidents de tribunaux. De la même manière, au niveau international, nous avons constaté que des États membres contestaient la suprématie de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, la Convention), cherchaient à donner aux tribunaux nationaux le droit de passer outre des arrêts de la Cour et refusaient d'appliquer ces arrêts pour des raisons politiques ;
- ▶ en ce qui concerne la liberté d'expression : le nombre d'infractions signalées à la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes reste orienté à la hausse. Il y a également eu une augmentation des agressions physiques à l'encontre de journalistes. L'an dernier, cinq journalistes ont été tués dans les territoires couverts par le Conseil de l'Europe et le nombre de journalistes en détention, qui s'élèverait à 125, n'a jamais été aussi important. La fermeture arbitraire de médias, le blocage de contenus en ligne sur la base de critères subjectifs et les problèmes liés au manque de transparence de la propriété des médias sont également préoccupants ;
- ▶ en ce qui concerne la liberté de réunion et la liberté d'association : un certain nombre de pays ont élaboré ou adopté des lois oppressives ayant pour effet de museler les organisations non gouvernementales (ONG) œuvrant dans le domaine des droits de l'homme et les défenseurs des droits de l'homme, ou les ont affaiblis par divers autres moyens. Dans un nombre croissant d'États, l'espace dévolu à la société civile se rétrécit et des manifestations publiques pacifiques sont considérées et traitées comme dangereuses ;
- ▶ en ce qui concerne les institutions démocratiques : on note une utilisation de plus en plus offensive de la technologie pour influencer les processus et les résultats électoraux, avec le risque de saper la confiance du public dans le système électoral. Trop souvent, l'accès des citoyens aux comptes des partis politiques est limité, les organes qui supervisent les élections manquent d'indépendance et les sanctions sont insuffisantes. La corruption, parfois généralisée, continue d'être un problème et la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe par les États membres marque le pas. Aucune institution n'est naturellement immunisée. Durant la semaine où ce rapport a été finalisé, le Groupe d'enquête indépendant sur les allégations de corruption au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a identifié des éléments prouvant des manquements qui impliquent de nombreux membres ou anciens membres de l'Assemblée : cela est bien évidemment inacceptable, et l'Assemblée parlementaire doit agir sans délai sur la base des recommandations de ce groupe d'enquête ;
- ▶ en ce qui concerne les sociétés inclusives : les conclusions du rapport font état d'une influence croissante du discours xénophobe et populiste sur l'opinion publique. Par ailleurs, on continue d'observer un déferlement de propos haineux, souvent accentué par un usage malveillant des nouvelles technologies. Les inégalités entre les sexes et la persistance de la violence fondée sur le sexe restent des préoccupations majeures, et des cas de refoulement de migrants et de réfugiés, parfois avec violence, ont été signalés.

■ Grâce aux outils dont le Conseil de l'Europe les a dotés, les États membres ont déjà relevé de grands et nombreux défis par le passé. Ensemble, nous parviendrons à surmonter les difficultés exposées dans le présent rapport. Pour cela, il nous faut réaffirmer nos valeurs communes, qui se retrouvent dans les dispositions de la Convention et les arrêts de la Cour, mais aussi défendre nos institutions. Cet engagement renouvelé est dans l'intérêt de tous les Européens. Il sera notre arme pour éviter que les fantômes du passé ne reviennent nous hanter et le moyen de nous garantir mutuellement la liberté et la sécurité auxquelles nous avons tous droit.



Thorbjørn Jagland
Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU RAPPORT

A l'instar des précédentes éditions, ce rapport examine les cinq composantes fondamentales de la sécurité démocratique, à savoir : l'efficacité, l'impartialité et l'indépendance du système judiciaire ; la liberté d'expression ; la liberté de réunion et la liberté d'association ; les institutions démocratiques ; et les sociétés inclusives.

■ Chacun de ces piliers fait l'objet d'un chapitre distinct dans lequel des paramètres et des critères de mesure sont définis.

■ Ces paramètres, qui ont été retenus sur la base des normes juridiques du Conseil de l'Europe, prennent en considération les rapports et recommandations des institutions et organes compétents de l'Organisation.

■ La méthodologie et la structure globale du rapport restent inchangées, mais plusieurs paramètres ont été mis à jour. Dans certains cas, les critères utilisés pour évaluer la performance des États ont été affinés

pour mieux tenir compte des évolutions survenues ces douze derniers mois. Afin d'alléger le rapport, plusieurs paramètres clés (comme l'accès à l'aide juridique et le professionnalisme des juristes, dans le chapitre sur le pouvoir judiciaire), pour lesquels les conclusions n'ont pas connu d'évolution significative, ne sont pas présentés cette année.

■ Les évaluations, ainsi que les exemples nationaux cités au fil du rapport, reposent exclusivement sur les rapports et documents pertinents du Conseil de l'Europe, notamment du Comité des Ministres, de la Cour européenne des droits de l'homme, de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, auxquels il faut ajouter les rapports et avis du Commissaire aux droits de l'homme, de la Commission de Venise et des organes de suivi du Conseil de l'Europe.

■ Enfin, le texte est ponctué d'encadrés thématiques qui mettent en avant les normes du Conseil de l'Europe dans des domaines particulièrement importants.

PROPOSITIONS D'ACTION

Les rapports précédents comprenaient des propositions d'action qui ont été intégrées au Programme et Budget du Conseil de l'Europe, aux activités des programmes de coopération bilatérale avec des États membres ou aux plans de travail de nos organes consultatifs et mécanismes de contrôle. Nombre d'entre elles nécessitent des actions complémentaires pour être pleinement et résolument mises en œuvre.

Un certain nombre de problèmes nouveaux ont été recensés; certains sont la conséquence des évolutions rapides des technologies sur les institutions démocratiques et sur les droits de l'homme. L'exploitation abusive des données, l'utilisation malveillante d'internet et les enjeux éthiques et juridiques liés à l'intelligence artificielle et à la bioéthique sont autant de questions qu'il faudra suivre de près à l'avenir.

Eu égard aux conclusions de cette année, le Conseil de l'Europe devrait, avec ses États membres, porter une attention particulière aux recommandations suivantes :

- ▶ mettre pleinement en œuvre le Plan d'action pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire, afin d'assurer le respect des normes du Conseil de l'Europe en tenant compte des évaluations de nos organes consultatifs et intergouvernementaux sur les allégations d'atteintes à l'indépendance et à l'impartialité des juges ;
- ▶ déployer de toute urgence des mesures visant à créer un environnement plus favorable à la sécurité des journalistes dans nos États membres, en suivant les lignes directrices énoncées dans la Recommandation CM/Rec(2016)4 sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, et donner suite aux alertes enregistrées sur la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes ;
- ▶ accélérer l'application des recommandations issues des cycles d'évaluation du GRECO et de ses rapports de conformité ;
- ▶ favoriser le dialogue entre les pouvoirs publics, les organisations des médias, les journalistes et les plateformes internet pour trouver des solutions aux questions de responsabilité éditoriale qui se posent en matière de diffusion d'actualités ;
- ▶ aider les États membres à renforcer, en droit et en fait, les garanties qui entourent les libertés de réunion et d'association ;
- ▶ protéger l'intégrité du processus démocratique en identifiant et en luttant efficacement contre les multiples menaces qui pèsent sur les processus électoraux et influencent le comportement des électeurs, notamment par le biais des technologies et des réseaux sociaux ;
- ▶ utiliser les instruments juridiques du Conseil de l'Europe pour promouvoir et protéger les droits fondamentaux des personnes touchées par la crise des réfugiés, en portant une attention particulière aux plus vulnérables, notamment les femmes et les enfants ;
- ▶ accentuer la lutte contre toutes les formes de xénophobie et de discrimination, grâce notamment à une coopération ciblée dans le cadre du Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la construction de sociétés inclusives ;
- ▶ aider les États membres à pérenniser la mise en œuvre de leurs stratégies nationales d'intégration des Roms, en appliquant notamment de bonnes pratiques pour résoudre les problèmes liés à la scolarisation préscolaire et primaire, à l'absentéisme et à l'abandon précoce de scolarité ainsi qu'à l'offre de services sociaux ;
- ▶ travailler avec les États membres à la mise en œuvre effective de politiques d'éducation à la citoyenneté démocratique.

CHAPITRE 1

EFFICACITÉ, IMPARTIALITÉ ET INDÉPENDANCE DES SYSTÈMES JUDICIAIRES



INTRODUCTION

Chapitre 1 – Efficacité, impartialité et indépendance des systèmes judiciaires

Une justice indépendante est essentielle au bon fonctionnement d'une démocratie.

■ Avec les pouvoirs exécutif et législatif, le pouvoir judiciaire constitue l'un des trois pouvoirs essentiels de l'État. La séparation des pouvoirs permet à chacun de ces pouvoirs de s'exercer, sans être soumis au contrôle direct des autres, dans le cadre d'un système de contre-pouvoirs.

■ Cette séparation est vitale pour le pouvoir judiciaire. La confiance du public envers le système judiciaire repose sur son impartialité, c'est-à-dire sur sa capacité à appliquer la loi sans parti pris et hors de toute pression politique. C'est sur cette base que le système judiciaire fait respecter ses décisions, lutte contre le crime et défend les droits individuels. Cela englobe évidemment nos droits de l'homme, tels que définis dans la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention») et par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour»).

■ Le Conseil de l'Europe a pour mandat de défendre les droits de l'homme, la démocratie et la prééminence du droit; préserver l'indépendance de la justice est donc au cœur de nos activités.

■ La justice n'est toutefois pas coupée de l'environnement dans lequel elle opère.

■ Ces dernières années, la montée insidieuse du populisme et les tentatives de restriction des libertés politiques dans certains États membres ont mis à mal l'indépendance des systèmes judiciaires dans les pays concernés, mais aussi au niveau international.

■ Par exemple, des projets de lois laissent la porte ouverte aux influences politiques sur les nominations ou sur les procédures disciplinaires; la composition des instances d'autorégulation de la justice est modifiée pour des motifs politiques; des propositions tendent

à affaiblir l'inamovibilité des juges ou à permettre à l'exécutif de remplacer à son gré les présidents de tribunaux. La suprématie de la Convention a également été remise en cause, avec des tentatives visant à donner aux juridictions nationales le pouvoir de passer outre les arrêts de la Cour.

■ Des États membres ont également refusé de mettre en œuvre ces arrêts pour des raisons politiques.

■ Non endiguées, ces pratiques pourraient saper l'État de droit et, avec lui, tout le système européen des droits de l'homme. Dans l'intérêt des 830 millions de personnes couvertes par la Convention, nous ne pouvons tolérer que cela se produise. Il faut protéger les citoyens de l'usage arbitraire du pouvoir par les gouvernements.

■ À ces phénomènes s'ajoutent des difficultés anciennes, qui persistent au sein des systèmes judiciaires européens.

■ La corruption en fait partie. Lorsque la corruption s'installe au sein même du système judiciaire, elle entrave l'accès à la justice et à un procès équitable. En outre, les juges devraient être nommés et promus en toute transparence et soumis à des procédures disciplinaires sans caractère politique.

■ Les systèmes judiciaires doivent lutter efficacement contre la corruption dans toute la société, et les juges ne peuvent rester crédibles dans ce rôle si leur propre profession est entachée. Il appartient aux États d'adopter – et de mettre en œuvre – des lois plus strictes et d'exiger plus de transparence dans le secteur financier, afin que les enquêteurs puissent «suivre la trace de l'argent».

■ L'efficacité est aussi un impératif pour le système judiciaire. Sans exercer d'influence indue, les pouvoirs exécutif et législatif doivent lui assurer un financement suffisant. Le système judiciaire doit disposer

des pouvoirs adéquats pour traiter les différends, y compris dans les domaines liés aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales. À terme, l'efficacité de la justice dépend de la qualité et de l'autorité de sa jurisprudence. L'observation de normes professionnelles élevées par les juges de toute l'Europe constitue donc un autre défi majeur à relever, en particulier par la formation professionnelle.

■ Les décisions de justice doivent être respectées par les autorités de l'État et appuyées par des structures d'exécution adéquates. Le système judiciaire doit être capable de rendre la justice, et dans un délai

raisonnable, préoccupation persistante pour les États membres car l'évolution des situations sociétales pourrait accroître rapidement le nombre d'affaires portées devant les tribunaux.

■ L'an dernier, ce chapitre du rapport identifiait les principaux paramètres d'un système judiciaire efficace, impartial et indépendant. L'accent est mis cette année sur l'indépendance de la justice. Concernant la légalité, la sécurité juridique, l'accès à l'aide juridique et le professionnalisme des juristes, les conclusions précédentes n'ont pas connu d'évolution significative ; ces paramètres ne sont donc pas présentés cette année.

INDÉPENDANCE JUDICIAIRE

Chapitre 1 – Efficacité, impartialité et indépendance des systèmes judiciaires

L'indépendance judiciaire va de pair avec l'intégrité des systèmes judiciaires. Garants de l'indépendance de la procédure juridique, les juges ont des responsabilités importantes, et le Conseil de l'Europe œuvre avec plusieurs États membres à renforcer les mécanismes imposant à leurs juges de rendre compte, en particulier les règles régissant l'ouverture de procédures disciplinaires.

Une tendance négative est à l'œuvre dans un petit nombre de pays : l'ingérence de l'exécutif ou ses pouvoirs sur les instances d'autorégulation, telles que les conseils de la magistrature, risquent d'y saper les fondements même de la séparation des pouvoirs. Des mesures telles que la nomination du ministre de la Justice comme membre ou président de ces conseils, ou la réduction du nombre de juges élus par leurs pairs par rapport à ceux nommés par l'exécutif ou par le parlement, peuvent ne pas paraître alarmantes isolément. Cependant, leur accumulation les rend problématiques.

La protection des juges contre les révocations abusives est un élément important de l'indépendance judiciaire. La décision de mettre fin au mandat d'un juge ne peut être prise que sur la base de critères clairs, fixés par la loi, et à l'issue d'une procédure équitable devant une instance indépendante à la fois du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif¹. La même protection doit s'appliquer dans le cas d'autres sanctions disciplinaires plus graves² ou lorsqu'il est prématurément mis fin au mandat d'un président de tribunal³.

Des juges dûment formés et dotés de hautes compétences professionnelles sont plus susceptibles de résister aux tentatives inappropriées visant à influencer leurs décisions et, plus généralement, de rendre la justice par des procès équitables et indépendants⁴. C'est pourquoi le Conseil de l'Europe

s'engage également à soutenir ses États membres dans leurs efforts pour renforcer les connaissances et compétences professionnelles des juges. De grands progrès ont été accomplis, en coopération avec l'Union européenne et son Réseau européen de formation judiciaire, pour assurer une approche cohérente de la formation aux droits de l'homme. Le programme HELP a développé de nouvelles techniques en ligne pour couvrir un public professionnel plus large dans chacun de nos 47 États membres.

Les méthodes de répartition des dossiers au sein du tribunal sont importantes pour l'indépendance judiciaire en interne⁵. Elles permettent de préserver l'intégrité du processus judiciaire et de gagner la confiance de la population en une justice rendue de façon équitable et impartiale. La répartition des affaires devrait obéir à des critères objectifs préétablis, de manière à garantir le droit à un juge indépendant et impartial, et à éviter que les parties en cause ou toute autre personne intéressée ne tentent de peser sur l'issue d'une affaire⁶.

Les États membres devraient également éviter les trop nombreuses vacances de postes au sein du système judiciaire. Les vacances affectent en effet la capacité des tribunaux à rendre la justice de façon équitable et dans des délais raisonnables. De plus, en fonction des procédures en place, ces vacances peuvent aussi permettre à l'exécutif ou à la législature de faire pencher les tribunaux en leur faveur à travers un grand nombre de nouvelles nominations, par l'intermédiaire des instances d'autorégulation de la justice dont la composition, par manque de représentation satisfaisante des juges, n'assure pas les garanties d'indépendance nécessaires au système judiciaire.

1. *Paluda c. Slovaquie*, 33392/12, 23 mai 2017, paragraphe 45.
2. *Ramos Nunes de Carvalho e Sa c. Portugal*, 55391/13, 57728/13 et 74041/13, 21 juin 2017, renvoi devant la Grande Chambre le 17 octobre 2016, paragraphes 81 et 89.
3. *Baka c. Hongrie*, 20261/12, 23 juin 2016.
4. Rapport de conformité du GRECO sur l'« ex-République yougoslave de Macédoine » (GrecoRC4(2016)8), adopté le 1^{er} juillet 2016, publié le 12 octobre 2016, paragraphe 34.

5. Voir *Agrokompleks c. Ukraine*, 23465/03, 6 octobre 2011.
6. Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres, « Juges : indépendance, efficacité et responsabilités », paragraphe 24. Voir aussi GRECO, Rapport d'évaluation : République de Moldova (GrecoEval4Rep(2016)6), adopté le 1^{er} juillet 2016, publié le 5 juillet 2016, paragraphe 111 ; GRECO, Rapport d'évaluation : Géorgie (GrecoEval4Rep(2016)3), adopté le 2 décembre 2016, publié le 17 janvier 2017, paragraphe 101.

CRITÈRES DE MESURE

Indépendance institutionnelle

Critères juridiques

- ▶ Le pouvoir judiciaire est indépendant sur les plans administratif et financier.
- ▶ Les juges jouissent d'un pouvoir de décision indépendant et leurs décisions sont respectées.
- ▶ Le pouvoir judiciaire détermine sa compétence en toute indépendance.

Critères institutionnels

- ▶ Des fonds suffisants sont octroyés au pouvoir judiciaire pour qu'il puisse exercer ses fonctions et il a son mot à dire sur la manière dont ces fonds sont répartis.
- ▶ Le conseil de la magistrature est composé pour plus de la moitié de juges choisis par leurs pairs.

Indépendance individuelle

Critères juridiques

- ▶ La durée du mandat des juges est définie par la loi.
- ▶ La rémunération des juges est fixée par la loi.

Critères institutionnels

- ▶ Les décisions relatives à la carrière des juges sont prises indépendamment des pouvoirs exécutif et législatif.
- ▶ Les décisions relatives à la sélection et à la promotion des juges sont prises en fonction de leur mérite, de manière transparente et sur la base de critères objectifs, et peuvent faire l'objet d'un recours.
- ▶ Des principes déontologiques sont établis à l'intention des juges.
- ▶ Les infractions justifiant une révocation sont précisément définies.
- ▶ Les procédures disciplinaires contre les juges et les décisions de révocation des présidents de tribunaux respectent le principe de l'indépendance judiciaire et sont menées ou contrôlées par des instances d'autorégulation indépendantes.

CONCLUSIONS

Nominations

La vocation première du processus interne de nomination des juges est de mettre en place des garanties suffisantes pour écarter les risques de nominations fondées sur des critères arbitraires. Plusieurs États membres ont pris des mesures en ce sens. Toutefois, même lorsque les processus sont concurrentiels et fondés sur le mérite, des mesures supplémentaires demeurent nécessaires pour rendre réellement efficaces et indépendantes les instances d'autorégulation en charge du processus de recrutement.

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) a recommandé⁷ à l'Autriche de modifier et de formaliser la méthode de sélection des candidats et des juges des tribunaux administratifs. La nécessité de baser le recrutement et le système de promotion des juges sur des critères préétablis, objectifs et fondés sur le mérite a également été identifiée en République tchèque⁸ et en Géorgie⁹. Le GRECO a également recommandé que la Fédération de Russie revoie le processus de recrutement des juges de façon à mieux préserver la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice vis-à-vis de l'exécutif¹⁰. S'agissant de la sélection des juges et des procureurs occupant les plus hautes fonctions en Grèce, le GRECO a souligné la nécessité d'associer les pairs à ce processus¹¹. Dans le cas de la Turquie, le GRECO a recommandé de renforcer le rôle du pouvoir judiciaire dans le recrutement des candidats à la fonction de juge¹².

Des réformes législatives adoptées par le Parlement polonais ont transféré le pouvoir de nommer les membres du Conseil national de la magistrature du pouvoir judiciaire à la législature, donnant aux responsables politiques un rôle décisif dans la procédure de nomination des juges¹³. La loi polonaise sur la Cour suprême, adoptée en décembre 2017, supposerait qu'un nombre important de juges de cette Cour prennent immédiatement leur retraite. D'autres

7. GRECO, Rapport d'évaluation: Autriche (GrecoEval4Rep(2016)1), adopté le 21 octobre 2016, publié le 13 février 2017, paragraphes 86-90.

8. GRECO, Rapport d'évaluation: République tchèque (GrecoEval4Rep(2016)1), adopté le 1^{er} juillet 2016, publié le 2 novembre 2016, paragraphe 105.

9. GRECO, Rapport d'évaluation: Géorgie (GrecoEval4Rep(2016)3), *op. cit.*, paragraphes 93-94.

10. GRECO, Rapport d'évaluation: Fédération de Russie (GrecoEval4Rep(2017)2), adopté le 18 octobre 2017, publié le 22 mars 2018, paragraphe 150.

11. GRECO, Quatrième cycle d'évaluation, Rapport de conformité: Grèce (GrecoRC4(2017)20), adopté le 18 octobre 2017, publié le 1^{er} mars 2018, paragraphes 55 à 58.

12. GRECO, Quatrième cycle d'évaluation, Rapport de conformité: Turquie (GrecoRC4(2017)16), adopté le 18 octobre 2017, publié le 15 mars 2018, paragraphes 48 à 50.

13. Loi polonaise sur le Conseil national de la magistrature, adoptée le 23 janvier 2017.

modifications législatives ont donné au ministre de la Justice le pouvoir de remplacer les présidents de tribunaux. Comme l'a souligné le Conseil consultatif de juges européens (CCJE), ces changements portent atteinte à la séparation des pouvoirs en Pologne¹⁴. S'agissant de l'âge de départ à la retraite des juges, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a souligné que, bien qu'il appartienne au législateur démocratiquement élu de le définir, fixer pour les juges des tribunaux d'instances supérieures un âge moins élevé que pour ceux des instances inférieures, avec effet immédiat, sapait l'inamovibilité des juges et plus généralement l'indépendance des tribunaux concernés¹⁵. Le dialogue se poursuit avec les autorités polonaises en vue de répondre à certaines des préoccupations formulées par la Commission de Venise.

■ En décembre 2017, le GRECO a décidé de mener des évaluations ad hoc des projets de lois concernant le pouvoir judiciaire en Roumanie et des projets de lois sur la réorganisation de la Cour suprême et du Conseil national de la magistrature en Pologne. Il a adopté ces deux rapports d'évaluation ad hoc le 23 mars 2018. Dans son rapport sur la Pologne, publié le 29 mars 2018¹⁶, le GRECO note que plusieurs principes fondamentaux du système judiciaire ont été affectés d'une manière si décisive qu'une nouvelle évaluation s'avère nécessaire sur la prévention de la corruption des juges.

■ S'agissant de la Suisse, où l'Assemblée fédérale élit les juges des tribunaux fédéraux sur proposition de la Commission judiciaire, le GRECO a préconisé des mesures pour renforcer l'objectivité du recrutement des juges en révisant ou en supprimant leur procédure de réélection. Il a également recommandé de supprimer la pratique consistant pour les juges des tribunaux fédéraux à verser une partie fixe ou proportionnelle du montant de leur traitement aux partis politiques¹⁷.

■ À la suite d'amendements constitutionnels et législatifs adoptés en 2016, un corps de magistrats entièrement renouvelé a été nommé à la Cour suprême

d'Ukraine, à l'issue d'une procédure complète visant à sélectionner les candidats montrant le plus haut niveau de compétence professionnelle et d'intégrité personnelle. Ces modifications constitutionnelles ont eu pour conséquence importante de couper le lien entre le parlement et le pouvoir judiciaire et ses structures d'autorégulation, ce lien s'étant révélé être l'un des problèmes à l'origine du constat de violation par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Oleksandr Volkov c. Ukraine*¹⁸. Ces évolutions positives illustrent à la fois le fait que des changements peuvent s'opérer lorsque la volonté politique nécessaire est présente et le rôle de facilitateur joué par la Cour européenne pour stimuler des changements structurels.

Questions disciplinaires

■ Des mesures supplémentaires demandent à être prises en Belgique afin que des informations et données fiables et suffisamment détaillées soient conservées en matière de procédures disciplinaires concernant les juges et procureurs, y compris une éventuelle publication de cette jurisprudence, dans le respect de l'anonymat des personnes concernées¹⁹.

■ En Bulgarie, le CCJE a souligné que la suspension ou la révocation des juges ne devaient pas être appliquées de manière automatique et générale aux juges soupçonnés d'infractions pénales, même dans le cas d'infractions supposées intentionnelles ou préméditées. Chaque cas doit être traité individuellement, par un tribunal indépendant et dans le respect des critères d'un procès équitable, dont le droit de recours, la présomption d'innocence et la proportionnalité des sanctions. De telles décisions doivent pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel²⁰.

■ En Slovaquie, l'incapacité d'un juge à obtenir un contrôle juridictionnel de sa suspension pendant toute la durée d'une procédure disciplinaire a constitué une violation de l'article 6 de la Convention²¹. La Cour a noté que le juge avait été suspendu de ses fonctions par le Conseil de la magistrature, qui n'est techniquement pas un organe judiciaire et n'offre pas les garanties institutionnelles et procédurales prévues par l'article 6.1, dans le cadre d'une procédure disciplinaire engagée par ce conseil lui-même.

■ La Commission de Venise a recommandé à la Pologne que les révocations de présidents de tribunaux et les sanctions à leur encontre ne soient pas

14. Avis du Bureau du CCJE à la suite de la demande du Conseil national de la magistrature de Pologne concernant la proposition de loi de septembre 2017, présentée par le Président polonais, portant réforme de la loi relative au Conseil national de la magistrature et de certaines autres lois, CCJE-BU(2017)9REV, 12 octobre 2017.

15. Avis sur le projet de loi portant réforme du Conseil national de la magistrature et sur le projet de loi portant réforme de la loi sur la Cour suprême, proposés par le Président de la République de Pologne, et sur la loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires, adopté par la Commission de Venise lors de sa 113^e session plénière, CDL-AD(2017)031 du 11 décembre 2017, paragraphes 44-48 et 52.

16. GRECO, Rapport ad hoc sur la Pologne (Greco-AdHocRep(2018)1), adopté le 23 mars 2018, publié le 29 mars 2018.

17. GRECO, Rapport d'évaluation : Suisse (GrecoEval4Rep(2016)5), adopté le 2 décembre 2016, publié le 15 mars 2017, paragraphes 91 à 101.

18. *Oleksandr Volkov c. Ukraine*, 21722/11, 9 janvier 2013.

19. GRECO, Rapport d'évaluation : Belgique (Greco Eval IV Rep (2013) 8), adopté le 28 mars 2014, publié le 28 août 2014, paragraphe 130 (dernière mise à jour : octobre 2016).

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

21. *Paluda c. Slovaquie*, 33392/12, 23 mai 2017, paragraphe 45.

décidées par le seul ministre de la Justice et que le Conseil national de la magistrature joue un rôle décisif dans ce processus²².

■ En République de Moldova, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour renforcer l'efficacité et l'impartialité du pouvoir judiciaire, et regagner la confiance de la population²³. Le Conseil supérieur de la magistrature a été critiqué pour sa composition et son fonctionnement. Ses décisions devraient offrir des garanties suffisantes d'objectivité et de transparence, notamment en ce qui concerne le recrutement, les promotions et la responsabilité disciplinaire des juges²⁴.

Conseils de la justice

■ Le Conseil supérieur de la magistrature et du parquet de Bosnie-Herzégovine a demandé au ministère de la Justice, au Conseil des ministres et au Parlement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine de modifier par procédure d'urgence la loi relative à ce conseil pour y ajouter la possibilité, à titre exceptionnel, de révoquer un juge ou un procureur sans mener de procédure disciplinaire. Un tel changement serait contraire aux normes du Conseil de l'Europe sur les procédures disciplinaires à l'encontre des juges et des procureurs.

■ En Géorgie, la Commission de Venise a salué la disposition du projet de Constitution révisée établissant le principe de la nomination à vie des juges de la Cour suprême. Elle a considéré, toutefois, qu'une nomination directe des juges par le Conseil supérieur de la magistrature ou par le Président sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature permettrait de mieux garantir l'indépendance de ces juges²⁵.

■ La Commission de Venise a exhorté les autorités de Pologne à abandonner le projet de modification de la loi sur le Conseil national de la magistrature,

concernant la nomination des juges membres de ce conseil²⁶, en raison des conséquences possibles d'un tel projet pour le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs. Le GRECO a recommandé que la Pologne veille à ce que le Conseil national de la magistrature soit composé au moins pour moitié de juges élus par leurs pairs. Dans le même ordre d'idées le CCJE a conclu que la proposition tendant à scinder le Conseil de la magistrature en deux assemblées ainsi que la nouvelle procédure de nomination des juges proposée risquaient d'enfreindre le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire en ce qu'elles conféraient aux pouvoirs législatif et exécutif un rôle décisif dans la nomination des juges et des juges stagiaires. Le CCJE a souligné que la révocation anticipée du mandat des juges actuellement membres de ce conseil ne serait pas conforme aux normes européennes²⁷.

■ Des propositions ont été avancées en Roumanie en vue de placer l'Inspection judiciaire sous le contrôle du ministère de la Justice. L'inspection judiciaire relève actuellement du Conseil supérieur de la magistrature. Ce dernier est chargé de sanctionner les cas de faute professionnelle et d'infractions disciplinaires de la part des juges, tandis que l'inspection enquête sur ces cas. Le Secrétaire Général a engagé les autorités à présenter les projets de texte à la Commission de Venise pour examen²⁸. Le GRECO a relevé que plus de la moitié des juges et procureurs roumains avaient appelé au retrait de cette initiative législative²⁹.

■ Depuis la réforme constitutionnelle adoptée en Turquie en 2017, le Conseil de la magistrature compte quatre membres directement nommés par le Président de la Turquie et sept membres élus par le Parlement « sans procédure garantissant la participation de l'ensemble des partis et intérêts politiques³⁰ ». Le Commissaire aux droits de l'homme et

22. Avis sur le projet de loi portant réforme du Conseil national de la magistrature et sur le projet de loi portant réforme de la loi sur la Cour suprême, proposés par le Président de la République de Pologne, et sur la loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires, CDL-AD(2017)031, *op. cit.*, paragraphes 100 à 108.

23. Déclaration du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, 13 octobre 2017.

24. GRECO, Rapport d'évaluation : République de Moldova, GrecoEval4Rep(2016)6-rev, paragraphe 4.

25. Avis sur la révision de la Constitution de la Géorgie telle qu'adoptée en seconde lecture le 23 juin 2017, adopté par la Commission de Venise lors de sa 112^e session plénière, (Venise, 6 et 7 octobre 2017), CDL-AD(2017)023, paragraphe 45, et Avis sur le projet de Constitution révisée, adopté par la Commission de Venise lors de sa 111^e session plénière (Venise, 16 et 17 juin 2017), CDL-AD(2017)013, paragraphes 78 à 81.

26. Avis sur le projet de loi portant réforme du Conseil national de la magistrature et sur le projet de loi portant réforme de la loi sur la Cour suprême, proposés par le Président de la République de Pologne, et sur la loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires, CDL-AD(2017)031, *op. cit.*, paragraphes 19 à 31.

27. Avis du Bureau du CCJE à la suite de la demande du Conseil national de la magistrature de Pologne concernant la proposition de loi de septembre 2017, présentée par le Président polonais, portant réforme de la loi relative au Conseil national de la magistrature et de certaines autres lois, CCJE-BU(2017)9REV, 12 octobre 2017.

28. Lettre du 22 décembre 2017 au Président roumain, Klaus Iohannis.

29. GRECO, Quatrième cycle d'évaluation, Rapport de conformité : Roumanie (GrecoRC4(2017)24), adopté par le GRECO à sa 78^e réunion plénière en décembre 2017, publié le 18 janvier 2018, paragraphe 82. GRECO, Évaluation ad hoc : Roumanie, adoptée le 23 mars 2018.

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

la Commission de Venise³¹ ont tous deux estimé que cette procédure de nomination ne garantissait pas suffisamment l'indépendance du pouvoir judiciaire, car elle accroissait le risque d'influence politique sur les décisions et les nominations.

Intégrité des juges

Les systèmes de répartition aléatoire des affaires protègent les juges contre les décisions de répartition arbitraires, qui peuvent avoir pour effet de les récompenser ou de les sanctionner. De tels systèmes rassurent la population quant au fait que les affaires sont traitées par un arbitre impartial³². Dans le nouveau code judiciaire de l'Arménie, des dispositions ont été prises pour que les dossiers soient automatiquement attribués de façon aléatoire³³.

L'Azerbaïdjan a connu quelques améliorations sur l'indépendance budgétaire de la justice ; toutefois,

les problèmes d'application arbitraire de la loi par les tribunaux persistent³⁴.

Les mesures adoptées par la Bulgarie pour des critères objectifs de répartition des affaires ont été saluées par le GRECO³⁵.

Sur une requête contre la Croatie, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu que l'impartialité de la cour d'appel avait été compromise par les liens professionnels étroits qui existaient entre l'un des juges d'appel et l'une des parties, entraînant une violation du droit à un procès équitable garanti par l'article 6.1 de la Convention³⁶.

En Italie³⁷ et aux Pays-Bas³⁸, le GRECO a observé que le système juridique autorisait les juges à être également membres du parlement ou élus locaux, et recommandé de restreindre juridiquement de telles possibilités.

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

32. GRECO (2017) « Prévenir la corruption des parlementaires, juges et procureurs – Conclusions et tendances » (<https://rm.coe.int/rma/drl/objectId/09000016807638e7>).

33. Avis de la Commission de Venise n° 893/2017 sur le projet de code judiciaire de l'Arménie, CDL-AD(2017)019, 9 octobre 2017, paragraphe 53.

34. *Ilgar Mammadov c. Azerbaïdjan*, 15172/13, 22 mai 2014.

35. GRECO, Rapport de conformité : Bulgarie (GrecoRC4(2017)9), adopté le 23 juin 2017, publié le 25 juillet 2017, paragraphes 50 et 51.

36. *Ramljak c. Croatie*, 5856/13, 27 juin 2017.

37. GRECO, Rapport d'évaluation : Italie (GrecoEval4Rep(2016)2), adopté le 21 octobre 2016, publié le 19 janvier 2017, paragraphe 153.

38. GRECO, Rapport d'évaluation : Pays-Bas (Greco Eval IV Rep (2012) 7), adopté le 21 juin 2013, publié le 18 juillet 2013, paragraphe 96 (dernière mise à jour : décembre 2016).

Mise en œuvre du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire

L'adoption, par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, du Plan d'action pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire³⁹ était à la fois une réponse aux menaces pesant sur l'indépendance de la justice et un moyen d'orienter les États membres sur les processus et situations appelant à renforcer l'indépendance judiciaire.

Le plan d'action s'appuie sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière d'indépendance et d'impartialité du pouvoir judiciaire, et synthétise les normes du Conseil de l'Europe dans ce domaine, en montrant comment préserver et renforcer le pouvoir judiciaire dans ses relations avec le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, et comment protéger l'indépendance des juges.

Beaucoup d'entités du Conseil de l'Europe contribuent à la mise en œuvre des principes énoncés. La jurisprudence de la Cour continue de préciser les implications de l'article 6 en matière d'indépendance judiciaire, et l'exécution de ses arrêts sous la surveillance du Comité des Ministres aboutit à la prise de mesures pour résoudre les problèmes révélés.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a formulé des observations sur la situation de plusieurs États membres en lien avec ce qu'elle perçoit comme une tendance à restreindre l'indépendance de la justice, pointant des tentatives de politisation des conseils de la magistrature et des tribunaux et une pratique répandue de révocation de juges et de procureurs. Elle a appelé les États membres à mettre pleinement en œuvre le principe de la prééminence du droit, conformément aux instruments du Conseil de l'Europe⁴⁰.

Le Commissaire aux droits de l'homme a étudié cette question en profondeur à travers ses travaux de suivi par pays. Le GRECO a évalué la situation dans les États membres dans le cadre de son quatrième cycle d'évaluation, centré sur la prévention de la corruption des juges et des procureurs, et formulé de nombreuses conclusions et recommandations. La Commission de Venise s'est abondamment prononcée sur des aspects juridiques précis, à la demande des États membres et de l'Assemblée parlementaire. Les travaux de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) sur la qualité et l'efficacité de la justice en Europe livrent également des éléments importants.

Le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) et le Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) ont rédigé des rapports de situation sur l'indépendance et l'impartialité de la justice dans les États membres. Sur la base d'informations livrées par les membres et observateurs du CCJE et du CCPE, ainsi que par des organismes et associations judiciaires, ils y mettent en lumière des allégations d'atteintes aux normes encadrant l'indépendance et l'impartialité de la justice dans les États membres⁴¹.

Des projets en cours au Conseil de l'Europe apportent l'aide d'experts pour la rédaction de projets de lois, de lignes directrices et de codes de déontologie qui concernent les juges ou leur sont destinés, notamment dans les Balkans occidentaux, en Turquie et dans les pays du Partenariat oriental⁴².

Sur la base des priorités identifiées par les États membres, de plus en plus de programmes de formation pertinents sont mis en place pour les juges et les procureurs (formation initiale obligatoire ou formation continue), et bénéficient du soutien du réseau paneuropéen du Conseil de l'Europe « HELP » (Formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit).

Le Conseil de l'Europe observe dans beaucoup de ses États membres un fort engagement en vue de la création des conditions nécessaires, sur les plans législatif, structurel et financier, pour s'aligner sur les principes énoncés dans le plan d'action. Les principales difficultés résident toujours dans la mise en œuvre des cadres réglementaires.

39. Plan d'action du Conseil de l'Europe pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire (CM(2016)36 final) (<https://rm.coe.int/16806442b8>).

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

41. CCJE (2017), « Rapport sur l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe en 2017 », 7 février 2018.

42. Projets de coopération du Conseil de l'Europe: « Soutien à la mise en œuvre de la réforme judiciaire en Arménie »; « Capacité du système judiciaire à rendre des comptes au Monténégro »; « Renforcement des capacités de l'École supérieure de la magistrature de Géorgie » et « Soutien de la réforme judiciaire en Géorgie »; « Renforcer les garanties légales en vue de l'indépendance et de l'impartialité des tribunaux en Serbie »; « Renforcer l'éthique judiciaire en Turquie »; « Soutien à la mise en œuvre de la réforme de la justice en Ukraine ».

EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE JUSTICE

Chapitre 1 – Efficacité, impartialité et indépendance des systèmes judiciaires

La notion de tribunal indépendant contenue dans l'article 6 de la Convention implique que les tribunaux puissent rendre des décisions contraignantes, qui ne peuvent faire l'objet d'aucun changement, ni être soumises à l'approbation ou à la ratification d'une autorité non judiciaire⁴³. La non-exécution de décisions judiciaires ou leur exécution avec un retard important compromettent la crédibilité et la stabilité du système de justice, et peuvent, à terme, saper les valeurs clés nécessaires à la préservation de nos démocraties. L'exécution des décisions est essentielle au maintien de la confiance des citoyens dans l'autorité du pouvoir judiciaire⁴⁴. Cette confiance ne peut se maintenir si les décisions judiciaires ne sont pas pleinement et promptement suivies d'effet.

Les États membres ont le devoir de garantir à toute personne bénéficiant d'une décision de justice contraignante rendue en dernier ressort le droit à exécution⁴⁵. Les entités publiques sont tenues de respecter et d'exécuter les décisions de justice d'office et sans délai. L'idée même qu'un organe de l'État refuserait de respecter une décision judiciaire remet en cause le principe même de primauté du droit⁴⁶.

Bien que les cours constitutionnelles occupent une place particulière dans la structure étatique du pays où elles siègent, l'exécution de leurs arrêts est au moins aussi importante que celle des décisions des tribunaux ordinaires. À cet égard, la publication des arrêts est essentielle, non seulement pour informer la population des décisions de la cour, mais aussi en tant que mesure nécessaire à leur exécution⁴⁷. Or, les

arrêts des cours constitutionnelles restent inexécutés dans plusieurs États membres.

Les décisions de justice peuvent aussi être contraignantes au niveau international; c'est évidemment le cas de celles appliquant la Convention européenne des droits de l'homme. La force exécutoire des arrêts de la Cour repose sur le principe fondamental de droit international qui veut que les accords soient respectés. En ratifiant la Convention, les États parties s'engagent expressément à exécuter de bonne foi tous les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires auxquelles ils sont parties. Le Comité des Ministres, agissant sur la base de la responsabilité collective dans l'application des droits et des libertés garantis par la Convention, a souligné à maintes reprises que les États membres avaient le devoir inconditionnel d'exécuter les arrêts de la Cour.

CRITÈRES DE MESURE

Critères juridiques

- ▶ L'exécution s'inscrit dans un « cadre juridique clair », suffisamment précis et détaillé pour offrir une sécurité juridique.
- ▶ la loi confère aux personnes visées le droit de demander la suspension du processus d'exécution afin de protéger leurs droits et leurs intérêts, et instaure, le cas échéant, le droit de soumettre à révision ou à contrôle par un autre organe indépendant les décisions rendues pendant la procédure d'exécution.
- ▶ La loi prévoit le droit à l'indemnisation ou à un autre type de réparation en cas de processus d'exécution d'une durée excessivement longue, y compris dans les affaires contre l'État lui-même.

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

44. *Ibid.*, chapitre VII(A).

45. Recommandation Rec(2003)17 du Comité des Ministres sur l'exécution des décisions de justice, préambule.

46. Avis du CCJE n° 13 (2010), *op. cit.*, chapitre VII(F).

47. Commission de Venise, Liste des critères de l'État de droit (CDL-AD(2016)007), II.E.2.d.i, II.E.3.iii, II.E.3.iv et paragraphe 110.

Critères institutionnels

- ▶ L'exécution des décisions de justice contre l'État est automatique et ne requiert pas de procédure supplémentaire nécessaire.
- ▶ L'exécution est généralement équitable, rapide, effective et proportionnée.
- ▶ L'exécution ménage un juste équilibre entre les besoins du demandeur et les droits du défendeur.
- ▶ L'accès à l'information sur le processus d'exécution est possible et les activités liées à l'exécution sont réalisées de façon prévisible et sont transparentes.
- ▶ L'exécution a lieu dans un délai raisonnable sans ingérence des autres pouvoirs de l'État et sans autres reports que ceux prévus par la loi, sous réserve de l'appréciation du juge.
- ▶ Les mesures d'exécution respectent le principe de proportionnalité.
- ▶ Les autorités supervisent la mise en œuvre et sont tenues responsables lorsque les décisions judiciaires ne sont pas suivies d'effet.

CONCLUSIONS

La non-exécution des décisions judiciaires internes occupe aujourd'hui la première place, avec la durée excessive des procédures judiciaires, parmi les problèmes les plus fréquemment soulevés dans les requêtes introduites devant la Cour. Le grand nombre de violations et l'afflux constant de nouvelles plaintes à ce sujet révèlent un sérieux problème structurel dans certains États membres.

Dans l'affaire *Ilgar Mammadov c. Azerbaïdjan*⁴⁸, l'absence de mesures correctives de la part des tribunaux ou d'autres autorités publiques pour assurer la libération du requérant, membre de l'opposition politique azerbaïdjanaise maintenu en détention malgré les failles fondamentales de la procédure pénale révélées dans l'arrêt de la Cour, a conduit le Comité des Ministres à engager une procédure en manquement contre l'Azerbaïdjan devant la Cour. L'affaire est actuellement en instance devant la Grande Chambre de la Cour.

Une législation récente, autorisant la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie à déclarer qu'aucune mesure ne devrait être prise pour exécuter un arrêt international si cette exécution soulève des problèmes de constitutionnalité, a suscité de graves préoccupations au regard de l'exécution des

arrêts de la Cour⁴⁹. Le Secrétaire général a déclaré qu'il appartiendrait à la Cour constitutionnelle de Russie de veiller au respect de la Convention européenne des droits de l'homme si elle était appelée à intervenir en application des nouvelles dispositions⁵⁰. La Commission de Venise a observé qu'une telle législation ne déchargeait pas la Fédération de Russie de son obligation de se conformer aux arrêts de la Cour, mais que les autorités devaient trouver des mesures de substitution pour leur donner effet⁵¹.

En Slovaquie, le Président a refusé de nommer des juges à la Cour constitutionnelle alors que cette Cour avait décidé qu'il avait l'obligation de le faire. La Commission de Venise a rappelé que la Cour constitutionnelle était l'autorité compétente pour statuer en dernier ressort sur l'interprétation et l'application de la Constitution, et recommandé une amélioration du cadre constitutionnel et juridique interne concernant la nomination des juges de la Cour constitutionnelle⁵².

En janvier 2018, la Cour constitutionnelle de Turquie a conclu à la violation du droit à la liberté et à la sécurité, et du droit à la liberté d'expression concernant deux journalistes placés en détention provisoire pour des accusations de terrorisme⁵³. Malgré ces arrêts, les juridictions pénales ont rejeté les demandes de remise en liberté des journalistes. L'un d'eux a été condamné par la suite à une peine de réclusion à perpétuité aggravée par un tribunal pénal de première instance⁵⁴. L'autre a bénéficié d'une libération conditionnelle après un second arrêt de la Cour constitutionnelle concluant que son droit à la liberté et à la sûreté avait été violé du fait de la non-exécution de l'arrêt précédent de cette même cour⁵⁵. Le 20 mars 2018, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que la détention provisoire des deux journalistes portait atteinte à leur droit à la liberté et à la sûreté et à leur liberté d'expression⁵⁶. Le Secrétaire Général a déclaré qu'il suivrait ces cas très attentivement⁵⁷.

La Cour a reçu des milliers de requêtes dues à la persistance de la non-exécution, ou de l'exécution tardive, des décisions judiciaires définitives en Ukraine,

49. *DAO Neftyanaya Kompaniya Yukos c. Russie*, 14902/04, 31 juillet 2014, et décisions adoptées par le Comité des Ministres en mars 2016 (1280^e réunion DH) et décembre 2017 (1288^e réunion DH).

50. Voir <https://goo.gl/kYLtlig>.

51. Commission de Venise, Avis final n° 832/2015 sur les amendements à la loi constitutionnelle fédérale sur la Cour constitutionnelle, 13 juin 2016, CDL-AD(2016)016.

52. Commission de Venise, Avis n° 877/2017 sur des questions relatives à la nomination des juges à la Cour constitutionnelle de République slovaque, 13 mars 2017, CDL-AD(2017)001, paragraphe 69.

53. Arrêts du 11 janvier 2018.

54. Arrêt du 16 février 2018.

55. Arrêt du 15 mars 2018.

56. *Mehmet Hasan Altan c. Turquie*, 13237/17, 20 mars 2018, et *Şahin Alpay c. Turquie*, 16538/17, 20 mars 2018.

57. Voir <https://go.coe.int/nTqZQ>.

48. *Ilgar Mammadov c. Azerbaïdjan*, *op. cit.*

à la suite de l'arrêt pilote de 2009 *Yuriy Nikolayevich Ivanov c. Ukraine*⁵⁸. Dans cette décision, la Cour identifie une série de lacunes du système judiciaire ukrainien entravant l'exécution des décisions définitives. Incapables d'obtenir une réparation adéquate au niveau national, de plus en plus de requérants se tournent vers la Cour. De tels problèmes systémiques requièrent la mise en œuvre de mesures complètes et la détermination, de la part du gouvernement, à honorer les dettes découlant des décisions non exécutées et à apporter les modifications nécessaires à la loi et aux procédures budgétaires pour veiller à la bonne mise en œuvre des réformes législatives, dans tout le système judiciaire si nécessaire.

■ L'absence de réponses réelles et l'afflux massif de nouvelles requêtes ont conduit la Cour à prendre la décision, sans précédent, de renvoyer, pour traitement quant au fond par les autorités nationales, plus de 12 000 requêtes nouvelles et en attente, sous la surveillance du Comité des Ministres. En l'absence de progrès dans le traitement interne de ces affaires dans un délai de deux ans, la Cour a indiqué ne pas exclure de réinscrire des affaires à son rôle⁵⁹.

■ L'intérêt accru des parlements nationaux pour le suivi de l'exécution des arrêts de la Cour, souvent à travers des structures spécialement créées à cet effet, est positif et devrait être encouragé⁶⁰. Par exemple, le Parlement ukrainien a mis en place une commission parlementaire sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

58. *Yuriy Nikolayevich Ivanov c. Ukraine*, 40450/04, 15 octobre 2009. La première affaire sur ce sujet a été tranchée en 2001, *Kaysin et autres c. Ukraine*, 46144/99, 3 mai 2001.
59. *Burmych et autres c. Ukraine*, 46852/13, 12 octobre 2017.

60. Comité des Ministres (2016), « Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme – 2016 », 10^e rapport annuel du Comité des Ministres, page 12.

EFFICACITÉ DE LA PROCÉDURE JUDICIAIRE

Chapitre 1 – Efficacité, impartialité et indépendance des systèmes judiciaires

D'après le dernier rapport disponible de la CEPEJ⁶¹, la capacité des tribunaux européens à traiter les nouvelles affaires sur le long terme connaît une évolution globalement positive.

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

L'article 6 de la Convention garantit à toute personne le droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, dans un délai raisonnable. Le délai « raisonnable », d'après la jurisprudence de la Cour, est déterminé par la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et des autorités compétentes, et l'enjeu du litige pour le requérant⁶². Cette exigence continue d'engendrer un grand nombre de requêtes individuelles et de nombreuses conclusions de violations de la Cour, bien que des progrès aient été accomplis dans plusieurs États membres.

CRITÈRES DE MESURE

Critères juridiques

- ▶ Les tribunaux tranchent sur les affaires dans un délai raisonnable, compte tenu également des éventuelles procédures administratives qui ont précédé.

61. CEPEJ (2016), *Systèmes judiciaires européens – Efficacité et qualité de la justice*, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.
62. *Sürmeli c. Allemagne*, 75529/01, 8 juin 2006, paragraphe 128.

Critères institutionnels

- ▶ L'État alloue aux tribunaux les ressources humaines et financières, les installations et les équipements adéquats pour leur permettre de fonctionner efficacement.
- ▶ Les objectifs des différents services sont coordonnés dans le but d'accélérer les procédures judiciaires sans en compromettre l'équité.
- ▶ Des activités de suivi sont régulièrement menées pour évaluer l'efficacité.
- ▶ L'application du principe de l'opportunité des poursuites est encouragée lorsqu'il y a lieu.
- ▶ Les infractions de nature mineure sont avant tout traitées au travers de procédures simplifiées, sans audience.
- ▶ Des procédures simplifiées sont également en place pour les autres types d'actions en justice.
- ▶ Les juridictions civiles et administratives sont en nombre suffisant et leur répartition géographique permet un accès facile à la justice pour les parties à un litige.
- ▶ L'utilisation des technologies de l'information dans les tribunaux facilite la pleine jouissance du droit d'accès à la justice.

CONCLUSIONS

Des réformes substantielles ont été adoptées dans plusieurs États membres tels que la Lettonie⁶³, le

63. Groupes d'affaires *Kornakovs contre Lettonie*, CM/ResDH(2017)122 (https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680706f75) et *Svipsta contre Lettonie*, CM/ResDH(2017)123 (https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680706f78).

Monténégro⁶⁴, la Pologne⁶⁵ et l'« ex-République yougoslave de Macédoine⁶⁶ ». Elles ont permis au Comité des Ministres de clore sa surveillance de plusieurs arrêts pour lesquels la Cour avait identifié d'importants problèmes, structurels et endémiques, liés à la durée excessive des procédures judiciaires.

■ Dans le cas de la Grèce, le GRECO avait recommandé que les règles procédurales prévoient des garanties supplémentaires contre les retards des procédures et que les mécanismes de recours en cas de retard excessif soient clarifiés et communiqués publiquement de façon adéquate ; cette recommandation n'a pas été mise en œuvre à ce jour⁶⁷.

■ Concernant l'Italie, le Comité des Ministres a relevé en particulier l'octroi de fonds additionnels au ministère de la Justice entre 2015 et 2017 et l'assistance fournie par la Banque d'Italie dans la gestion des paiements, qui ont permis d'obtenir des résultats significatifs, notamment sur le règlement de l'arriéré de la dette « Pinto »⁶⁸.

■ La Norvège a mis en place une commission chargée de réfléchir à une organisation des tribunaux leur permettant de répondre au mieux aux attentes d'efficacité et de qualité, et d'assurer leur indépendance dans le contexte des changements et évolutions que connaît la société.

■ En Pologne, en modifiant la loi sur les procédures devant les juridictions administratives, les autorités ont apporté plusieurs importants changements destinés à simplifier et à raccourcir les procédures administratives, au regard des lacunes identifiées par les arrêts de la Cour⁶⁹. S'agissant de la durée excessive des procédures judiciaires, le Parlement polonais a adopté une nouvelle législation à la suite de l'arrêt pilote *Rutkowski et autres c. Pologne*⁷⁰, en vue d'éliminer les dysfonctionnements structurels entraînant des procédures trop longues. Cette initiative a permis à la Cour de rayer de son rôle un grand nombre de requêtes contre la Pologne soulevant des problèmes similaires à ceux apparaissant dans l'arrêt pilote⁷¹.

■ La Commission de Venise a néanmoins exprimé des réserves quant à la proposition de créer une chambre spéciale de la Cour suprême chargée d'examiner la durée des procédures. Tout en reconnaissant que les mesures contre la durée excessive des procédures peuvent suivre différentes modalités, la Commission de Venise a souligné que la création d'une telle chambre devait s'accompagner d'instructions claires quant à son fonctionnement. Or, le projet de loi ne précise pas si les parties à une procédure peuvent déposer un recours devant la chambre disciplinaire⁷².

64. Groupe d'affaires *Stakic contre Monténégro*, CM/ResDH(2017)38 (https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806dd134).

65. Groupe d'affaires *Fuchs contre Pologne*, CM/ResDH(2016)359 (https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806c9a4a).

66. Groupe d'affaires *Atanasovic contre « ex-République yougoslave de Macédoine »*, CM/ResDH(2016)35 (https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805b01f7).

67. GRECO, Quatrième cycle d'évaluation, Rapport de conformité : Grèce (GrecoRC4(2017)20), *op. cit.*, paragraphes 59-69.

68. *Mostacciolo Guiseppe c. Italie*, CM/ResDH(2017)289 (https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168074cb53).

69. Voir le Plan d'action de la Pologne sur des mesures visant à exécuter les arrêts dans le groupe d'affaires *Fuchs*, concernant la durée excessive des procédures portant sur les droits et obligations de nature civile devant les autorités et tribunaux administratifs (https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806b1762).

70. *Rutkowski et autres c. Pologne*, 72287/10, 13927/11 et 46187/11, 7 juillet 2015.

71. *Zaluska c. Pologne*, 53491/10, et *Rogalska c. Pologne*, 72286/10, 22 juin 2017.

72. Avis sur le projet de loi portant réforme du Conseil national de la magistrature et sur le projet de loi portant réforme de la loi sur la Cour suprême, proposés par le Président de la République de Pologne, et sur la loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires CDL-AD(2017)031, *op. cit.*, paragraphes 38 et 42.

Le pouvoir judiciaire et le défi posé par les preuves électroniques

Juges et procureurs sont de plus en plus confrontés à des preuves électroniques. Au-delà de la cybercriminalité – infractions visant des systèmes informatiques ou commises au moyen de ces systèmes –, tous les types d'infractions peuvent générer des preuves informatiques : courriel de demande de rançon après un enlèvement, données de localisation sur le téléphone portable d'un suspect dans une affaire de viol, données sur des réseaux sociaux montrant qu'un suspect a cherché à attirer un mineur en vue de violences sexuelles, données de trafic indiquant comment et à quels moments des suspects dans une affaire de corruption ont communiqué entre eux, échanges de courriels retraçant le recrutement d'un individu par une organisation terroriste, etc. Des situations similaires sont aussi de plus en plus fréquentes dans les affaires de droit civil et administratif.

Face à des preuves électroniques, les juges et les procureurs doivent décider si elles ont été recueillies conformément à la loi, si les procédures applicables ont été observées pour assurer la chaîne de conservation des preuves et donc l'intégrité des données, et si les preuves sont recevables ou doivent être écartées.

La volatilité des preuves électroniques et leur exposition aux manipulations ajoutent aux difficultés. Ainsi, une adresse de protocole internet semblant identifier un individu suspect peut avoir été attribuée par un fournisseur d'accès à plusieurs autres usagers, en même temps.

Les lois et les procédures internes n'ont pas toujours suivi le rythme de ces nouveaux défis technologiques. Des données présentées comme des preuves peuvent avoir été collectées par un organisme national de sécurité ou de renseignement en dehors des procédures détaillées et des procédures d'expertise judiciaire en matière informatique habituellement suivies par les autorités de justice pénale. Le simple fait que des individus aient utilisé des applications cryptées pour communiquer en privé peut être présenté comme une preuve d'appartenance à une organisation criminelle dans certains États membres, mais non dans d'autres.

Afin d'éviter les erreurs judiciaires, il est important que les juges et les procureurs acquièrent des compétences leur permettant d'évaluer les preuves électroniques. Le Conseil de l'Europe leur offre un soutien pour relever ce défi. La Convention sur la cybercriminalité énonce des pouvoirs procéduraux offrant aux autorités de justice pénale une base juridique spécifique pour le recueil de preuves électroniques. Ces pouvoirs doivent être limités par des garanties visant à préserver l'État de droit⁷³.

Il est de la plus haute importance que le Conseil de l'Europe rédige, à l'attention des magistrats et des autres professions juridiques, des lignes directrices supplémentaires sur les moyens de gérer l'impact d'internet et des nouvelles technologies sur les règles applicables aux preuves, à la collecte, à la saisie et à la conservation des preuves électroniques, à leur fiabilité et à leur recevabilité pendant le procès. Il conviendrait de développer des outils supplémentaires dans ce domaine, pour compléter le « Guide des preuves électroniques » et le « Guide du laboratoire de forensique numérique » déjà disponibles⁷⁴.

En 2018, le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) rédigera, à l'attention des juges et des autres professions juridiques, des lignes directrices offrant des conseils pratiques sur la gestion de l'impact d'internet et des nouvelles technologies sur la réglementation et la typologie des preuves, avant tout concernant les procédures civiles et administratives. Une attention particulière sera portée à la collecte, à la saisie et à la conservation des preuves électroniques ainsi qu'à leur pertinence, leur fiabilité et leur recevabilité.

73. Convention sur la cybercriminalité (STE n° 185), articles 15 à 21.

74. Action globale sur la cybercriminalité (2016), « Digital forensics laboratory management and procedures guide », (<https://rm.coe.int/16806b3058>, disponible en anglais uniquement).

Des données libres au « big data », les défis engendrés par la transformation numérique de nos sociétés s'imposent de plus en plus aux systèmes judiciaires.

Parmi les multiples réponses possibles, on trouve la justice prédictive : il s'agit de développer des technologies d'intelligence artificielle (IA) pour améliorer la prévisibilité du processus judiciaire en évaluant les chances de succès d'un procès en particulier, en assurant une plus grande transparence du travail des juges et en harmonisant la constitution de la jurisprudence.

Une équipe de recherche de l'University College de Londres, à partir d'un échantillon de 584 décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, affirme pouvoir reproduire ces décisions avec 79 % d'exactitude sur la base des faits exposés dans les décisions. À première vue, on pourrait prédire la fin imminente des procédures judiciaires traditionnelles et envisager de substantielles économies budgétaires. Ces perspectives s'atténuent quand on y regarde de plus près. L'étude montre simplement que, pour des faits décrits de la même manière, la Cour tend à trancher d'une certaine manière. Or, dans une procédure judiciaire, une part extrêmement importante du travail accompli par le juge ne peut être absorbée par un logiciel. On aurait donc tort d'imaginer que les résultats livrés par des outils d'IA pourraient dévoiler les véritables liens de cause à effet dans les situations qui leur sont soumises. Les systèmes d'IA sont des logiciels statistiques extrêmement sophistiqués, orientés vers le passé et fonctionnant par corrélation, sans aucune compréhension des règles appliquées. Ils ont des points communs avec certains outils de traduction automatique disponibles en ligne, qui établissent des corrélations entre des groupes de mots mais ne saisissent pas le sens de ce qui est traduit. De même, les outils de justice prédictive ont un fonctionnement mécanique ; ils ne jugent, n'évaluent ni ne pèsent les faits, les problèmes et les circonstances.

Cependant, les milieux universitaires et les praticiens s'accordent pour dire que les outils d'IA vont acquérir une très grande importance dans de nombreux processus liés à la justice. Ils ont un intérêt, par exemple, pour accroître les possibilités de recherche dans les bases jurisprudentielles au moyen d'interrogations en langue naturelle, ou pour fixer des barèmes d'indemnisation sur la base d'une sélection rigoureuse d'arrêts représentatifs.

Il est important que les États membres abordent l'usage de l'IA en tenant compte des risques, liés notamment aux inégalités d'accès aux outils d'IA et aux possibilités de contester les résultats de leur application. Dans le domaine de la justice pénale, les analyses prédictives sont utilisées aux États-Unis pour évaluer le risque de récidive, calculé sur la base d'une série de facteurs sociaux. Les risques sont évidents : atteintes à présomption d'innocence, application de stéréotypes aux auteurs d'infractions. Les décideurs publics doivent coopérer avec toutes les parties prenantes, dont les juges, les procureurs, les avocats et les parties aux procédures, pour veiller à ce que l'usage de l'IA dans le secteur de la justice, où des droits individuels fondamentaux sont en jeu, soit soumis aux réglementations et aux garanties nécessaires.

Le Conseil de l'Europe a demandé à la CEPEJ d'examiner les implications du recours à l'IA pour le secteur de la justice, du point de vue tant de l'efficacité de la justice que de sa qualité, et de formuler des orientations à l'attention des États membres.

CHAPITRE 2

LIBERTÉ D'EXPRESSION



INTRODUCTION

Chapitre 2 – Liberté d'expression

Toute personne a le droit d'exprimer ses opinions, même si celles-ci sont offensantes ou choquantes, à condition qu'elles n'incitent ni à la violence ni à la haine. La liberté d'expression, soutenue par des médias diversifiés et indépendants, permet aux citoyens de faire des choix éclairés et contribue à contraindre les groupes d'intérêts puissants à rendre compte de leurs actes.

La méfiance grandissante à l'égard des institutions démocratiques n'a pas épargné les médias, traditionnels et nouveaux. La multiplication des dérives partisans, les attaques populistes ainsi que la fragmentation croissante du discours public en chambres d'écho idéologiques sont autant de facteurs qui ont contribué à délégitimer la presse. Parallèlement, les pressions concurrentielles engendrées par la révolution numérique menacent gravement la viabilité financière des médias traditionnels. Elles les contraignent à s'adapter dans la douleur et rendent le journalisme de qualité financièrement moins accessible. D'autre part, les médias en ligne sont de plus en plus accusés de transiger avec certaines pratiques contraires à l'éthique et de ne pas respecter les règles professionnelles.

La grande démocratisation de l'information due à l'internet ne saurait se substituer au journalisme de qualité. En effet, s'il est peu probable que des responsables corrompus craignent les avis exprimés en ligne de manière informelle, ils feront tout ce qui est en leur pouvoir pour empêcher la publication d'articles sérieux de journalisme d'investigation sur leurs activités.

Les exemples présentés dans ce chapitre montrent que les médias libres et indépendants continuent de jouer un rôle essentiel dans la lutte contre les abus et la corruption, et que les reportages produits par les journalistes et les rédacteurs en chef peuvent parfois leur coûter cher sur le plan personnel. Ils rappellent également qu'il ne peut y avoir de journalisme rigoureux sans un environnement juridique et institutionnel protecteur. Les lois incomplètes sur la diffamation, l'impunité des auteurs d'attaques et d'actes d'intimidations visant des professionnels des médias, l'absence de dispositions garantissant la confidentialité des sources et la protection juridique des lanceurs d'alerte ou le refus d'accès à des informations détenues par les autorités publiques sont autant d'entraves à la liberté d'expression qui finissent par nuire à la responsabilité.

La Cour européenne des droits de l'homme veille à ce que les lois et les pratiques nationales soient conformes aux normes énoncées à l'article 10 de la Convention. La Cour a rendu près de 50 arrêts dans des affaires relevant de l'article 10 au cours de l'année 2017 et a conclu à une violation dans environ deux tiers d'entre elles. Les questions juridiques dont elle a été saisie sont variées : octroi de dommages-intérêts élevés dans des affaires de diffamation, responsabilité

des auteurs anonymes de commentaires publiés en ligne, interdiction d'une prétendue « propagande homosexuelle » visant les mineurs, etc.

L'impunité demeure un grave sujet de préoccupation, comme le montre la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, ainsi que le nombre croissant de ses organisations partenaires. Cette plateforme a enregistré des alertes signalant que cinq journalistes avaient été tués sur le territoire des États membres du Conseil de l'Europe en 2017 et que 13 cas de meurtre commis les années précédentes restaient impunis. Les assassinats de la journaliste maltaise Daphne Caruana Galizia, en octobre 2017, et du journaliste d'investigation slovaque Ján Kuciak, en février 2018, ont rappelé que la vie des journalistes peut être menacée sur l'ensemble du continent européen.

La situation en Turquie, en Azerbaïdjan et dans la Fédération de Russie est préoccupante en raison du nombre de journalistes en détention⁷⁵. Le harcèlement commis par des fonctionnaires et l'extension des pouvoirs de surveillance font partie des menaces générales pour la sécurité des journalistes dans la région du Conseil de l'Europe.

L'indépendance des médias est compromise par la fermeture arbitraire d'organes d'information, les tentatives de manipulation financière auxquelles se livrent des entités gouvernementales et commerciales, et les pressions largement répandues qui s'exercent sur les médias de service public dans de nombreux États membres. Le pluralisme des médias doit être protégé contre les atteintes à l'existence même des médias traditionnels à l'ère numérique. D'ailleurs, des États membres s'efforcent de lutter contre les conflits d'intérêts des propriétaires de médias et la concentration excessive de la propriété.

La liberté d'expression sur l'internet est menacée par le blocage arbitraire de contenus en ligne, par des décisions administratives ou en vertu de dispositifs juridiques lacunaires. Certains États membres ont adopté des lois ou rendu des décisions de justice imposant des obligations juridiques plus strictes aux intermédiaires afin de mettre fin à la propagation de contenus illégaux en ligne qui causent de graves préjudices aux individus ou nuisent aux intérêts collectifs. Dans ce domaine réglementaire complexe, il convient d'élaborer avec soin des modèles de responsabilité et d'autorégulation qui protègent les droits fondamentaux sans entraver la libre circulation de l'information et des idées, ni affaiblir les garanties d'un procès équitable.

75. Résolution 2141 (2017) de l'Assemblée parlementaire, « Attaques contre les journalistes et la liberté des médias en Europe » ([http://assembly.coe.int/nw/xml/Xref/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=23400&lang=FR](http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=23400&lang=FR)).

GARANTIES JURIDIQUES DE LA LIBERTÉ D'EXPRESSION

Chapitre 2 – Liberté d'expression

L'existence d'un environnement juridique et réglementaire favorable est indispensable pour garantir la liberté d'expression et, en particulier, la liberté des médias. Les lois relatives à la diffamation, au discours de haine et à d'autres domaines, qui restreignent les droits de libre expression, doivent être rédigées avec soin car elles constituent des exceptions strictement définies au principe fondamental de la libre circulation des informations et des idées. C'est particulièrement le cas pour toutes les sanctions pénales, étant donné l'effet très dissuasif qu'elles sont susceptibles d'avoir sur l'exercice légitime de la liberté d'expression dans une société démocratique.

— Cependant, des lois correctement rédigées ne suffisent pas. En effet, celles-ci peuvent également causer un grave préjudice si elles ne sont pas appliquées – par les tribunaux, les autorités de régulation et les membres de l'exécutif – avec une attention particulière et la conscience que toutes les restrictions à la liberté d'expression doivent être limitées par les principes de nécessité et de proportionnalité.

— La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme fournit des indications essentielles à cet égard. Dans une affaire portant sur l'expression de l'extrémisme religieux en ligne, la Cour a jugé que le fait d'appeler à imposer de manière violente la charia ne bénéficie pas de la protection de l'article 10 de la Convention ; en revanche, ce discours relève de l'article 17, qui interdit à quiconque de détourner les droits de la Convention pour se livrer à une activité visant à la destruction des droits ou libertés reconnus par celle-ci⁷⁶.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ En matière de diffamation, il n'y a pas de poursuites pénales, hormis en cas d'atteinte grave aux droits d'autrui.

⁷⁶ F. Fouad Belkacem c. Belgique, 34367/14, 27 juin 2017.

- ▶ Les lois et pratiques relatives à la diffamation autorisent la critique légitime et ne sont pas utilisées de manière abusive pour influencer le débat sur des questions d'intérêt général.
- ▶ Dans les procès en diffamation, les dommages et intérêts accordés ou les frais et dépens sont proportionnels à l'atteinte causée à la réputation.
- ▶ Les personnalités politiques ou les responsables publics ne sont pas mieux protégés contre la critique et les injures que les personnes ordinaires.
- ▶ Le blasphème n'est pas une infraction pénale. L'injure à caractère religieux n'est pas érigée en infraction pénale, sauf si l'incitation à la haine en constitue un élément essentiel.
- ▶ La législation pénale visant à réprimer le discours de haine est claire et précise, de manière à ce que les individus puissent régler leur comportement en conséquence ; de plus, elle offre des garanties suffisantes pour la liberté d'expression, conformément à l'article 10.2 de la Convention.
- ▶ Les lois restreignant le droit à la liberté d'information pour des motifs d'ordre public ou de sécurité nationale sont claires et précises, de manière à ce que les individus puissent adapter leur comportement en conséquence ; de plus, elles offrent des garanties suffisantes pour la liberté d'expression, conformément à l'article 10.2.
- ▶ Il existe des mesures d'autorégulation efficaces permettant d'établir un équilibre entre les droits et les responsabilités des médias.

CONCLUSIONS

— Les lois incomplètes relatives à la diffamation constituent un obstacle particulièrement difficile à surmonter pour les journalistes qui enquêtent sur la corruption et les abus. L'octroi de dommages-intérêts élevés est de plus en plus fréquent, ce qui entraîne

des effets dissuasifs importants. En Lettonie, un portail d'information en ligne a été condamné à payer une amende de 50 000 euros pour un article qui a été jugé préjudiciable à la réputation de l'Opéra national⁷⁷; la décision de la cour n'est pas encore définitive. En Albanie, un juge de rang supérieur a demandé des dommages-intérêts d'un montant total de 84 000 euros dans le cadre d'une action en diffamation intentée contre deux médias et quatre journalistes. Le procès, toujours en instance cible des enquêtes menées par les médias sur les déclarations de patrimoine du juge et de sa famille ainsi que des enquêtes officielles antérieures portant sur des faits similaires qui n'avaient pas abouti⁷⁸. Le Commissaire aux droits de l'homme a constaté, lors d'une visite en Bosnie-Herzégovine, que des pressions liées à la diffamation étaient couramment employées pour faire taire les journalistes qui enquêtaient sur la corruption, la criminalité organisée et des violations des droits de l'homme commises par le passé⁷⁹.

La Cour a examiné la question du montant élevé des dommages-intérêts accordés en cas de diffamation dans l'affaire *Independent Newspapers (Irlande) Limited c. Irlande*. Dans cette affaire, un média national avait été condamné à payer un montant de dommages-intérêts de 1 250 000 euros, le plus élevé jamais approuvé par la Cour suprême d'Irlande. La Cour a conclu que les dommages-intérêts constituaient une violation de l'article 10 étant donné que le juge du fond s'était vu interdire par le droit interne de donner au jury des instructions suffisamment précises quant au montant approprié des dommages-intérêts pour réparer l'infraction de diffamation, et que la plus haute juridiction nationale n'avait pas donné d'explications suffisantes concernant le calcul du montant définitif des dommages-intérêts⁸⁰.

Les sanctions pénales et les injonctions judiciaires nuisent gravement au journalisme critique. En Italie, un journaliste a été condamné à un total de 30 mois de prison pour quatre affaires concernant des plaintes pour diffamation déposées par des responsables locaux. Il reste cependant libre dans l'attente de l'issue de son appel⁸¹. Un projet de loi sur la réforme de la diffamation, qui abrogerait les peines de prison pour diffamation dans la presse, est en instance au Sénat italien depuis plusieurs années. En Islande, un

commissaire de district a interdit à deux médias locaux de publier des reportages sur les relations financières du Premier ministre et de sa famille avec une banque avant la crise financière de 2008, en invoquant la confidentialité des informations financières. En février 2018, le tribunal de district de Reykjavik a rejeté l'injonction au motif que les reportages ne portaient pas atteinte au droit à la vie privée⁸².

En juin 2017, la Cour a jugé que la condamnation d'un journal pour la publication de documents de procédure pénale avant qu'ils n'aient été lus en audience publique n'avait pas violé l'article 10 et⁸³ qu'il en était de même d'une injonction interdisant la publication d'informations fiscales⁸⁴. Elle a également estimé, en octobre 2017, que le fait de contraindre un journaliste à témoigner contre une source qui s'était déjà dévoilée constituait une violation de l'article 10⁸⁵.

Les protections prévues pour les lanceurs d'alerte, notamment contre toute forme de représailles, constituent, lorsqu'elles sont adéquates, un autre outil important pour lutter contre la corruption et les malversations. Ces protections renforcent une culture qui dissuade la corruption, aident les journalistes qui enquêtent et contribuent à faire la lumière sur des arrangements souvent secrets qui sont éminemment difficiles à dénoncer.

La Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (STE n° 174) exige que chaque partie prévoit une protection adéquate contre toute sanction injustifiée à l'égard des employés des secteurs public et privé qui, de bonne foi et sur la base de soupçons raisonnables, dénoncent des faits de corruption, en interne ou à l'extérieur, aux autorités responsables. En outre, la Recommandation CM/Rec(2014)7 du Comité des Ministres sur la protection des lanceurs d'alerte demande instamment aux États de mettre en place un cadre normatif, institutionnel et judiciaire pour protéger les personnes qui, dans le cadre de leurs relations de travail, font des signalements ou révèlent des informations concernant des menaces ou un préjudice pour l'intérêt général.

Au cours de son deuxième cycle d'évaluation, le GRECO a émis des recommandations visant à introduire ou à renforcer la protection des lanceurs d'alerte dans 34 des 49 États membres. Depuis, 21 pays ont pleinement respecté les recommandations du GRECO, tandis que 11 pays ne les ont que partiellement appliquées.

77. Déclaration du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, 26 janvier 2017.

78. Alerte publiée sur la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes : « Deux médias et quatre journalistes poursuivis en justice par un juge », 15 juin 2017.

79. Déclaration du Commissaire à la suite d'une visite en Bosnie-Herzégovine, 16 juin 2017.

80. *Independent Newspapers (Ireland) Limited c. Irlande*, 28199/15, 15 juin 2017.

81. Alerte publiée sur la plateforme, « Un journaliste italien risque une peine de 30 mois de prison pour diffamation », 19 mai 2017. Une réponse de l'État a été reçue le 27 juin 2017.

82. Alerte publiée sur la plateforme : « Une injonction interdit aux médias de rendre compte des transactions financières du Premier ministre islandais Bjarni Benediktsson », 18 octobre 2017. Une réponse de l'État a été reçue le 12 février 2018.

83. *Giesbert et autres c. France*, 68974/11 et al, 1^{er} juin 2017.

84. *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande [GC]*, 931/13, 27 juin 2017.

85. *Becker c. Norvège*, requête n° 21272/12, 5 octobre 2017.

■ En novembre 2017, l'Italie a adopté une nouvelle loi qui élargit les protections existantes aux lanceurs d'alerte dans le secteur public et étend ces protections aux employés du secteur privé. Il s'agit d'une évolution positive demandée par le GRECO dans le document « Brève analyse d'une sélection d'affaires de corruption dans le secteur privé » publié en décembre 2017⁸⁶.

■ La mise en œuvre effective des lois relatives aux lanceurs d'alerte impose souvent de réviser une législation obsolète sur les secrets officiels et d'État, ou sur le secret des affaires, qui, dans certains pays, interdit strictement de divulguer sans autorisation des données officielles ou d'entreprises. En 2016, des tribunaux luxembourgeois ont condamné deux anciens employés d'un cabinet d'experts-comptables qui ont permis de révéler un système complexe ayant facilité l'évasion fiscale de sociétés multinationales. Leurs condamnations ont été annulées en appel en janvier 2018⁸⁷.

■ Les journalistes rencontrent des obstacles juridiques de plus en plus nombreux, en particulier dans le cadre de reportages sur des questions de sécurité nationale, car les États envisagent de prendre des sanctions plus sévères pour la divulgation de secrets d'État. Une alerte publiée sur la plateforme dénonçait des propositions émanant de la Commission du droit du Royaume-Uni visant à imposer des peines de

prison pouvant aller jusqu'à 14 ans aux journalistes pour « obtention et transmission de renseignements sensibles »⁸⁸.

■ L'année 2017 a été marquée par une tendance, dans tous les États membres du Conseil de l'Europe, consistant à restreindre la capacité des médias à exercer leur fonction de chien de garde. Les alertes publiées sur la Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes de l'Organisation concernent aussi bien la fermeture immédiate de médias par décret, la possibilité pour un parlement national de mettre fin chaque année, sans critères clairs, au mandat du directeur général des médias de service public, ou encore l'obligation qui incombe aux médias financés par des capitaux étrangers de s'inscrire en tant qu'« agents étrangers ». Au nom de la défense d'autres valeurs légitimes, telles que la prévention du discours haineux et de la désinformation en ligne, certains États membres ont présenté des propositions législatives qui pourraient encourager la censure et mettre en danger la liberté d'expression en raison de l'absence de contrôle judiciaire et des formulations ambiguës de la loi.

■ Plusieurs États membres ont pris des initiatives pour évaluer leurs cadres législatifs dans le domaine des médias, souvent dans le cadre d'activités de coopération avec le Conseil de l'Europe, et les aligner sur les normes européennes.

86. GRECO (2017), « Brève analyse d'une sélection d'affaires de corruption dans le secteur privé » (Greco-Inf(2017)2) (<https://rm.coe.int/summary-analysis-of-selected-priv-sector-bribery-cases-by-sophie-me/16807720a4>, disponible en anglais uniquement).

87. Alerte publiée sur la plateforme: « Le journaliste français à l'origine des révélations LuxLeaks inculpé au Luxembourg », 23 avril 2015, mise à jour le 18 janvier 2018. Les réponses de l'État ont été reçues en juin 2015 et juillet 2016.

88. Alerte publiée sur la plateforme: « Une proposition risque d'allonger les peines de prison en cas de révélation de documents publics », 14 février 2017.

PROTECTION DES JOURNALISTES ET D'AUTRES ACTEURS DES MÉDIAS

Chapitre 2 – Liberté d'expression

En qualité de porte-voix de l'opinion publique, la presse joue un rôle fondamental en demandant des comptes aux gouvernements et autres acteurs puissants. Toutefois, la libre circulation des informations et des idées pâtit énormément d'un environnement dans lequel les professionnels des médias sont soumis à des agressions physiques, à des actes d'intimidation et à des poursuites arbitraires ou sélectives. Toutes ces infractions doivent être effectivement et rapidement poursuivies, car l'impunité décourage le journalisme rigoureux et expose les journalistes à des dangers encore plus grands à l'avenir. La protection des sources confidentielles et l'accès sans entrave aux documents publics sont des outils essentiels du journalisme qui doivent être garantis en droit et dans la pratique.

Les protections juridiques visant les « autres acteurs des médias », notamment les blogueurs, les journalistes en ligne ou d'autres contributeurs qui ne répondent pas à la définition du journalisme traditionnel dans les lois nationales, restent inadéquates parce que les régimes juridiques existants n'ont pas été mis à jour pour couvrir de manière appropriée de nouveaux acteurs du secteur des médias. En conséquence, les acteurs des médias non traditionnels n'ont souvent pas la possibilité de bénéficier des privilèges reconnus aux journalistes, notamment la protection des sources confidentielles, la sécurité personnelle et la protection contre les ingérences illégales dans leur travail journalistique, malgré leur contribution croissante à la diffusion de l'information et des idées. Il reste beaucoup à faire dans ce domaine pour respecter les engagements pris dans la Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias⁸⁹.

La grande majorité des États membres disposent de lois qui reconnaissent le droit d'accès à l'information détenue par les autorités publiques. La jurisprudence de la Cour a encore renforcé la protection du droit d'accès en tant que droit fondamental, en considérant qu'il est garanti par l'article 10 de la Convention, sous certaines conditions de seuil. Il faut notamment que

les renseignements demandés soient d'intérêt public et que le demandeur agisse en qualité de « chien de garde » en vue d'une diffusion ultérieure des données concernées⁹⁰. Les demandes des journalistes et autres acteurs des médias devraient normalement répondre à ces conditions. Tout refus de fournir des informations qui est jugé contraire aux dispositions de l'article 10 doit être justifié au regard du paragraphe 2 dudit article, ce qui implique notamment qu'il soit « nécessaire dans une société démocratique ».

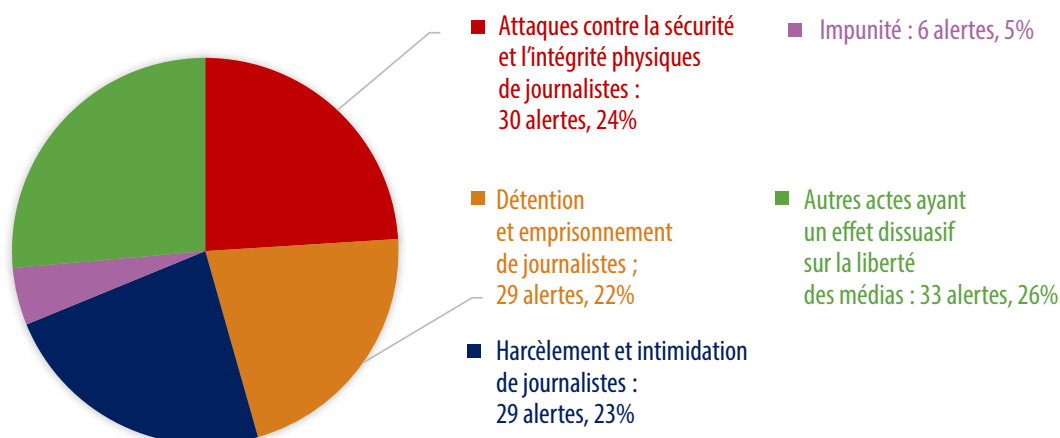
CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ Il n'y a pas d'assassinats, d'agressions physiques, de disparitions ou d'autres formes de violence contre des journalistes.
- ▶ Les journalistes bénéficient lorsqu'ils en font la demande d'une protection des services de police à la suite de menaces.
- ▶ Les journalistes ne sont pas arrêtés, détenus, emprisonnés ou harcelés en raison d'une activité journalistique critique. Il n'y a pas de poursuites sélectives, de sanctions, d'inspections ou d'autres ingérences arbitraires à l'encontre des journalistes et d'autres acteurs des médias.
- ▶ Les journalistes ne sont pas la cible d'intimidations verbales lancées ou tolérées par les autorités, ni de rhétorique malveillante dans le discours politique.
- ▶ Il n'y a aucune impunité pour les crimes commis à l'encontre des journalistes. Des enquêtes indépendantes, rapides et efficaces sont menées sur tous les crimes commis à l'encontre de journalistes, qu'ils soient le fait d'acteurs étatiques ou non étatiques.
- ▶ Les journalistes ne font pas l'objet d'une surveillance par l'État dans l'exercice de leur profession.
- ▶ La confidentialité des sources des journalistes est protégée en droit et dans la pratique, et les exceptions à ce principe sont définies de façon limitative et claire.

89. Comité des Ministres, Recommandation CM/Rec(2016)4 sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, 13 avril 2016.

90. *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie* (GC), 18030/11, 8 novembre 2016.

Alertes soumises en 2017, ventilées par catégorie



- ▶ L'accès aux informations et documents détenus par les autorités publiques est garanti tant en droit que dans la pratique.
- ▶ Les journalistes ne se voient pas imposer des obligations excessives avant d'effectuer leur travail. Les journalistes étrangers ne se voient pas refuser des visas d'entrée ou de travail au motif qu'ils pourraient écrire des articles ou faire des reportages critiques.

CONCLUSIONS

À la fin de 2017, cinq journalistes avaient été tués dans la région du Conseil de l'Europe et 13 affaires de meurtre datant d'années précédentes étaient restées impunies, ce qui a contribué à instaurer un climat d'impunité pour de graves agressions commises à l'encontre des professionnels des médias⁹¹. À la fin de 2017, la Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes avait enregistré un nombre total de 125 journalistes en détention et de 128 incidents concernant des allégations de menaces à l'intégrité physique et du harcèlement de journalistes dans 29 États membres. Le taux d'incidents les plus graves, classés « niveau 1 » par la plateforme, a augmenté en termes absolus et relatifs (de 38 % à 48 %).

Les meurtres de journalistes constituent la forme ultime de censure et souvent le prix le plus élevé payé pour mener des activités journalistiques courageuses sur la corruption et la criminalité organisée. Le 16 octobre 2017, Daphne Caruana Galizia, blogueuse maltaise et journaliste d'investigation expérimentée, a été tuée lors de l'explosion de sa voiture piégée. Le 18 février 2018, le journaliste d'investigation slovaque Ján Kuciak et sa partenaire ont été assassinés. Le Secrétaire général du

91. Lettre d'information hebdomadaire « Safety of journalists weekly », Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, 4 décembre 2017.

Conseil de l'Europe a demandé une enquête approfondie pour trouver les responsables de ces crimes⁹².

En mai 2017, le Commissaire a demandé à l'Azerbaïdjan de libérer toutes les personnes détenues en raison de leurs opinions ou de leurs activités civiles légitimes⁹³. Le Commissaire s'est également déclaré préoccupé par le traitement réservé à Afgan Mukhtarli, journaliste et militant azerbaïdjanais qui aurait été enlevé en Géorgie où il vivait, et maltraité par ses ravisseurs puis emmené de force en Azerbaïdjan⁹⁴.

Dans un certain nombre d'alertes, les partenaires de la plateforme ont signalé des faits de harcèlement qui auraient été commis par des responsables gouvernementaux et ayant eu des effets dissuasifs sur la liberté des médias. En Hongrie, un porte-parole du gouvernement a remis en question à plusieurs reprises l'intégrité d'un correspondant travaillant pour un site d'information en l'accusant d'être « drogué » et « de ne pas être un journaliste ». Au moins huit autres journalistes ont été accusés par des médias pro gouvernementaux de servir des intérêts anti-hongrois⁹⁵. En Pologne, le ministre de la Défense a engagé plusieurs poursuites pénales, notamment pour « insultes publiques à l'encontre d'une autorité constitutionnelle », contre l'auteur d'un livre faisant état d'allégations de transactions illicites effectuées par les associés du ministre⁹⁶.

92. Déclaration du Secrétaire général Thorbjørn Jagland, 17 octobre 2017.

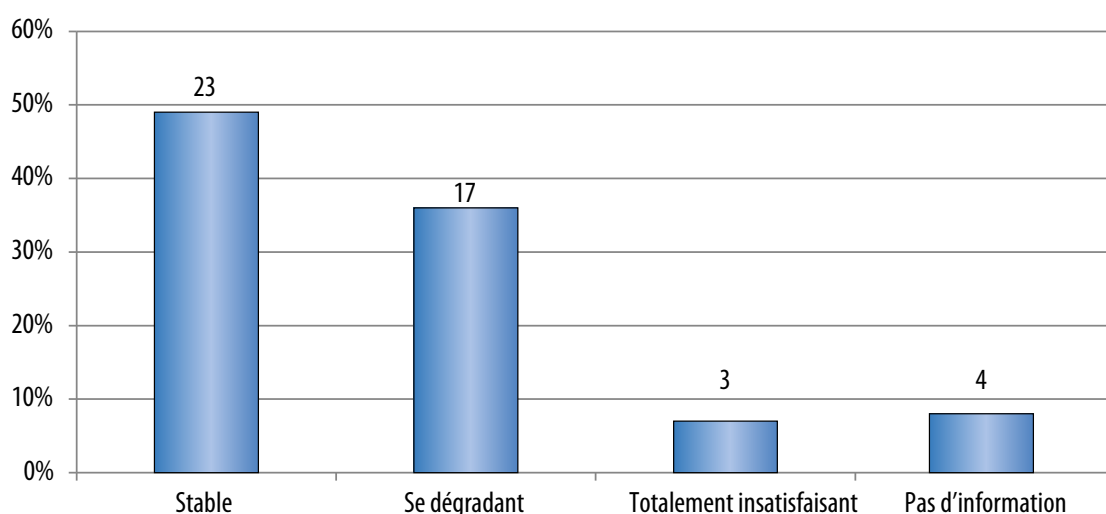
93. Déclaration du Commissaire, 17 mai 2017.

94. Déclaration du Commissaire, 31 mai 2017.

95. Voir les alertes publiées sur la plateforme : « La journaliste Lili Bayer verbalement attaquée par le porte-parole du gouvernement », 3 octobre 2017 ; et « Le site 888.hu publie une liste de huit journalistes qualifiés de "propagandistes" », 8 septembre 2017.

96. Alerte publiée sur la plateforme : « Le ministre polonais de la Défense demande des poursuites pénales contre un journaliste pour "coercition" et "insulte" suite à la révélation des contacts de ses associés », 13 juillet 2017. Une réponse de l'État a été reçue le 3 août 2017.

Classement des États membres du Conseil de l'Europe au regard de la protection des journalistes et d'autres acteurs des médias



Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'est dit préoccupé par l'interprétation trop large qu'ont donnée les autorités turques de la notion de propagande terroriste et de soutien à une organisation terroriste, notamment dans les cas où il n'y a manifestement pas d'incitation à la violence⁹⁷. La Commission de Venise a également critiqué les poursuites pénales engagées contre des journalistes pour « appartenance » à des organisations terroristes⁹⁸.

En coopération avec le Conseil de l'Europe, un certain nombre d'événements a été organisé à l'Académie nationale des affaires intérieures d'Ukraine pour sensibiliser les forces de l'ordre à l'importance des activités journalistiques et à la sécurité des journalistes.

L'élargissement des pouvoirs de surveillance continue de susciter de graves préoccupations, notamment parce qu'il constitue une menace pour les sources confidentielles des journalistes et leur capacité à faire leur travail sans surveillance gouvernementale.

Aux Pays-Bas, une loi qui accorde aux services de renseignement de nouveaux pouvoirs en matière d'interception massive de communications sur internet et les réseaux câblés, apparemment sans contrôle suffisant, a été soumise à un référendum national en mars 2018.

La Cour a tenu une audience sur les trois affaires découlant des révélations d'Edward Snowden

contestant l'interception massive de communications externes par les services de renseignements du Royaume-Uni et l'échange de renseignements avec les États-Unis. Parmi les requérants figure notamment un organe d'information qui couvre les questions de sécurité nationale⁹⁹.

La reconnaissance du droit d'accès à des informations détenues par l'État au titre de l'article 10, du moins dans certains cas, soulève des questions sur la compatibilité d'un certain nombre de lois et de pratiques des États membres avec la Convention. La question se pose de la manière la plus nette en ce qui concerne les exceptions dites absolues, qui empêchent l'application du droit à l'information à certaines catégories d'informations ou de données détenues par certains organismes, tels que les services de renseignement. Une affaire actuellement pendante devant la Cour conteste l'existence d'exceptions absolues au régime de la liberté d'information du Royaume-Uni¹⁰⁰.

En 2017, huit alertes ont fait référence à des journalistes privés de la possibilité d'accéder à l'information. Ces cas, en hausse par rapport aux années précédentes, concernent des journalistes qui se sont heurtés à des refus d'accréditation pour des événements publics, des rassemblements de partis et des conférences de haut niveau qu'ils essayaient de couvrir. D'autres se sont vu refuser l'entrée dans un État membre ou ont fait l'objet d'interdictions de territoire émises par des pays qui les accusent de mettre en danger la sécurité nationale.

97. Intervention d'une tierce partie dans l'affaire *Ahmet Hüsrev Altan c. Turquie* (13252/17) et neuf autres affaires, Commissaire aux droits de l'homme, CommDH(2017)29, 10 octobre 2017 (<http://bit.ly/2hPotr0>, disponible en anglais uniquement).

98. Avis n° 872/2016 de la Commission de Venise sur sur les mesures adoptées en vertu des décrets-lois promulgués récemment dans le cadre de l'état d'urgence, sous l'angle du respect de la liberté de la presse (CDL-AD(2017)007), 13 mars 2017.

99. *Big Brother Watch and Others c. Royaume-Uni*, 58170/13, 7 janvier 2014; *Bureau of Investigative Journalism and Alice Ross c. Royaume-Uni*, 62322/14, 5 janvier 2015; et *10 Human Rights Organisations and Others c. Royaume-Uni*, 24960/15, 24 novembre 2015.

100. *Privacy International c. Royaume-Uni*, 60646/14, 3 janvier 2017.

INDÉPENDANCE DES MÉDIAS

Chapitre 2 – Liberté d'expression

Toutes les démocraties doivent garantir un environnement favorable à l'épanouissement de médias véritablement indépendants et cette obligation est un défi de taille. Elles doivent en effet limiter l'influence de l'État et des intérêts commerciaux puissants en instaurant des lois et des pratiques et, plus généralement, une culture démocratique qui favorise la libre expression afin que les médias soient capables de repousser les tentatives de contrôle dont ils sont l'objet.

■ Dans les démocraties récentes, et parfois plus anciennes, les structures de propriété opaques et les intérêts commerciaux de propriétaires et de dirigeants de médias sans scrupule peuvent être des facteurs qui favorisent l'autocensure car ils empêchent leurs journalistes de disposer de conditions de travail adéquates. L'Assemblée parlementaire a appelé à maintes reprises les États à « améliorer les dispositions légales concernant la transparence de la propriété officielle et effective des médias ainsi que des mécanismes de financement et des structures d'organisation et de gestion des médias, y compris les médias en ligne »¹⁰¹.

■ Les médias de radiodiffusion, qui continuent d'être des sources importantes d'information, dont le public se sert pour se forger une opinion, sont particulièrement vulnérables aux pressions, en raison de leur dépendance à l'égard des régimes d'octroi de licences et de la surveillance exercée par les autorités réglementaires. Il est essentiel que les procédures d'octroi de licences de radiodiffusion soient équitables et transparentes, et que les organes de réglementation des médias soient véritablement indépendants en droit et dans la pratique.

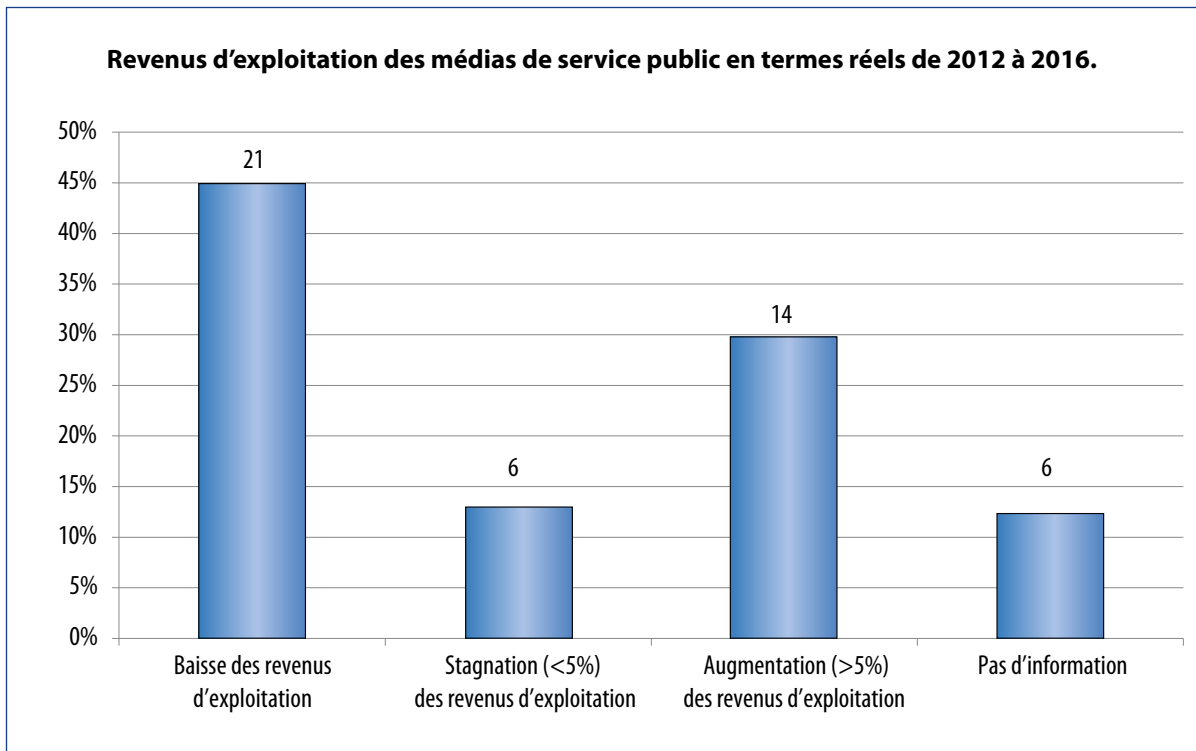
■ Les médias de service public ont un rôle important à jouer dans nos démocraties, en dépit (et parfois à cause) des effets déstabilisants des nouvelles technologies et des formes de communication directe et sans intermédiaire qui sont rendues possibles par les médias en ligne et qui jouissent de plus en plus de la faveur des acteurs politiques. La capacité des médias de service

public à continuer à poser des questions rigoureuses et à remplir leur mission dépendra en fin de compte des garanties qui permettront d'assurer durablement une autonomie institutionnelle ainsi qu'un niveau suffisant de financement et de ressources techniques.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ Les cadres réglementaires protègent l'indépendance éditoriale des médias vis-à-vis du gouvernement, des propriétaires de médias et des intérêts politiques ou commerciaux, et sont respectés dans la pratique.
- ▶ L'information relative à la propriété des médias est facilement accessible au public.
- ▶ La presse écrite, les médias audiovisuels et les médias sur internet ne sont pas soumis à une censure directe ou indirecte. Il n'y a aucun signe d'autocensure dans les médias publics et privés.
- ▶ Les procédures d'octroi de licences aux organismes de radiodiffusion sont ouvertes, transparentes et impartiales ; les décisions sont rendues publiques. Il n'est pas imposé à la presse écrite et aux médias sur internet de détenir une licence qui va au-delà d'une simple inscription au registre du commerce ou auprès des autorités fiscales.
- ▶ Les médias, y compris les médias de service public, bénéficient de l'égalité et de l'équité d'accès à la publicité institutionnelle et au financement public.
- ▶ L'indépendance des organes de régulation des médias est garantie en droit et dans la pratique.
- ▶ Le secteur de la radiodiffusion de service public jouit d'une autonomie institutionnelle, d'un financement durable et de ressources techniques adéquates le protégeant contre toute ingérence politique ou économique.
- ▶ Les journalistes bénéficient de conditions de travail satisfaisantes et d'une protection sociale suffisante.

101. Résolution 2179 (2017) de l'APCE, « L'influence politique sur les médias et les journalistes indépendants », 29 juin 2017, paragraphe 7.3. Voir également la Résolution 2065 (2015) de l'APCE, « Accroître la transparence de la propriété des médias », 24 juin 2015.



Source : Union européenne de radio-télévision (UER), à partir des données communiquées par les membres de l'UER et le FMI

CONCLUSIONS

La censure exercée directement par le gouvernement, notamment par la fermeture arbitraire de médias, est l'une des menaces les plus graves qui pèsent sur la liberté et l'indépendance des médias. L'existence d'un cadre juridique strict et de garanties judiciaires contre le pouvoir excessif de l'exécutif est essentielle à cet égard.

La Cour a longtemps estimé que les risques majeurs inhérents à la restriction préalable de la liberté d'expression imposent de mettre en place un cadre juridique « particulièrement strict » au niveau national, qui assure à la fois un contrôle rigoureux de la portée des interdictions et un contrôle judiciaire efficace pour prévenir les abus¹⁰².

La jurisprudence de la Cour a condamné la pratique consistant à interdire la diffusion future de publications par des organes de presse car elle va « au-delà des restrictions nécessaires dans une société démocratique »¹⁰³.

102. *RTBF c. Belgique*, 50084/06, 29 mars 2011 (concernant une injonction contre un programme relatif à des plaintes de patients contre un chirurgien diffusé par un radiodiffuseur public); et *Obukhova c. Russie*, 34736/03, 8 janvier 2009 (injonction interlocutoire interdisant aux journalistes de faire un reportage sur un accident impliquant un juge et une affaire judiciaire connexe).

103. *Ûrper et autres c. Turquie*, 14526/07 et al, 20 octobre 2009 (concernant des ordonnances judiciaires suspendant la publication des journaux pendant un mois au maximum dans le cadre des lois sur le terrorisme).

Sur le fondement de ces principes, la Commission de Venise a critiqué les décrets-lois d'urgence adoptés par la Turquie, qui ont jeté les bases des « liquidations en masse des médias ... ne reposant pas sur des décisions individualisées, de sorte qu'elles ne sauraient faire l'objet d'un recours judiciaire en temps utile »¹⁰⁴. Selon le Commissaire aux droits de l'homme¹⁰⁵, plus de 150 médias ont été fermés en Turquie et des avoirs ont été liquidés dans le cadre des pouvoirs conférés par l'état d'urgence; ces mesures ont laissé des centaines de journalistes sans travail.

L'année écoulée a également vu une augmentation des attaques contre les médias de service public. En avril 2017, les partenaires de la plateforme ont publié une alerte à la suite d'un appel lancé par le Premier Ministre slovaque en vue de changer la direction de la radio et de la télévision de Slovaquie, qu'il accusait de ne plus être un service public et de favoriser l'opposition¹⁰⁶. En octobre 2017, une autre alerte a critiqué un projet de loi approuvé par le Sénat roumain prévoyant que toute majorité politique pourrait décider de révoquer le directeur général de l'agence

104. Avis de la Commission de Venise n° 872/2016, *op. cit.*

105. Commissaire aux droits de l'homme, Mémoire sur la liberté d'expression et la liberté des médias en Turquie, 15 février 2017 (<https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/urgent-measures-are-needed-to-restore-freedom-of-expression-in-turkey>, disponible en anglais uniquement).

106. Alerte publiée sur la plateforme: « Pression du Premier Ministre sur le radiodiffuseur public au sujet de la couverture éditoriale », 13 avril 2017. Une réponse de l'État a été reçue le 12 mai 2017.

de presse nationale AGERPRES en rejetant le rapport annuel de l'agence au parlement. Les conseils d'administration des deux radiodiffuseurs publics roumains dépendent déjà des majorités parlementaires : après chaque élection, ils peuvent être légalement révoqués avant la fin de leur mandat¹⁰⁷.

■ Fait positif, un projet de loi de la Verkhovna Rada d'Ukraine, qui contenait des dispositions indiquant la façon dont le radiodiffuseur public devait rendre compte des activités des membres du Parlement ukrainien, a été retiré après un débat public qui a permis de remettre en cause sa compatibilité avec les normes internationales relatives à l'indépendance éditoriale des médias de service public.¹⁰⁸

■ Les contraintes financières qui pèsent sur les médias de service public, imputables aux politiques publiques ou aux acteurs du marché, peuvent également nuire à leur indépendance.

■ Dans une alerte concernant l'Azerbaïdjan, les organisations partenaires ont indiqué que plus de 400 journalistes travaillant pour la presse écrite, la

radiodiffusion et les médias en ligne ont bénéficié de subventions publiques gratuites au logement ces dernières années, une politique qui, selon eux, risque d'assouplir la couverture critique de la politique du gouvernement¹⁰⁹. La publicité et les subventions publiques, ainsi que les marchés publics offerts aux propriétaires de médias en échange de reportages favorables, restent monnaie courante dans plusieurs États membres.

■ En Bosnie-Herzégovine, le radiodiffuseur national pourrait être fermé en raison des dettes accumulées et de l'absence d'accord sur un plan de financement destiné à assurer la pérennité de ses ressources financières. Ses activités de diffusion ont considérablement diminué depuis juin 2016¹¹⁰. En août 2017, un accord prévoyant le recouvrement des redevances audiovisuelles par le biais des factures d'électricité a été conclu. En Ukraine, le gouvernement a proposé une réduction de 50% du budget de 2018 prévu pour le diffuseur public UA:PBC, ce qui est nettement inférieur aux budgets des médias de service public dans d'autres pays européens de tailles similaires.¹¹¹

107. Alerte publiée sur la plateforme : « Un projet de loi menace l'indépendance de l'agence de presse AGERPRES », 9 octobre 2017.

108. Alerte publiée sur la plateforme : « Ukraine : un nouveau projet de loi risque d'interférer avec la politique éditoriale des médias du service public », 7 février 2018, résolu le 22 février 2018.

109. Alerte publiée sur la plateforme : « L'Azerbaïdjan offre des appartements gratuits aux journalistes », 17 juillet 2017.

110. Alerte publiée sur la plateforme : « Menace de fermeture pour la radio-télévision publique », 18 avril 2017. Mise à jour en août 2017.

111. Alerte publiée sur la plateforme : « Un plan gouvernemental vise à réduire fortement le financement de la radiodiffusion de service public », le 20 septembre 2017. Une réponse de l'État a été reçue le 18 décembre 2017.

PLURALISME ET DIVERSITÉ DES MÉDIAS

Chapitre 2 – Liberté d'expression

L'indépendance et le pluralisme des médias vont de pair ; ils veillent à ce que le public ait accès à un large éventail de points de vue politiques et sociaux, notamment les avis des minorités et des communautés sous-représentées.

■ Pour garantir la diversité des médias, les États doivent adopter des mesures positives et souvent sectorielles, notamment en ce qui concerne les aspects structurels du secteur des médias, la diversité des contenus et la transparence de la propriété¹¹². Il est important, pour éviter une concentration excessive dans les secteurs des médias, de limiter l'influence qu'un petit nombre de personnes ou d'entités peuvent exercer dans un ou plusieurs secteurs en fixant des seuils objectifs tels que l'audience, les revenus ou la publicité. Mais force est de constater qu'un grand nombre d'États membres n'appliquent pas efficacement leurs lois anti-concentration.

■ En mars 2018, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation CM/Rec(2018)1 sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété ; ce texte met à jour les normes qui permettent de créer un paysage médiatique pluraliste et de favoriser la transparence de la propriété des médias, la diversité des contenus et l'inclusion dans les médias de service public¹¹³. Le Comité d'experts sur le pluralisme des médias et la transparence de la propriété des médias a publié une étude sur la couverture médiatique des élections en mettant l'accent sur l'égalité des genres, ainsi qu'une étude sur l'utilisation de l'internet lors des campagnes électorales¹¹⁴.

112. Recommandation CM/Rec(2007)2 du Comité des Ministres sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias.

113. Recommandation CM/Rec(2018)1 du Comité des Ministres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété (<https://bit.ly/2HsEoXq>).

114. Comité d'experts sur le pluralisme des médias et la transparence de la propriété des médias (MSI-MED), étude sur la couverture médiatique des élections avec un accent particulier sur l'égalité des genres [« Study on media reporting of elections with a specific focus on gender equality »] (MSI-MED (2016)11rev5), (<https://rm.coe.int/study-femme-equality-in-media-coverage-of-elections/1680776164>, disponible en anglais uniquement) ; et MSI-MED, étude de faisabilité sur l'utilisation de l'internet dans le cadre des élections [« Study on the use of internet in electoral campaign »] (MSI-MED (2016)10rev4), (<https://rm.coe.int/study-user-internet-in-electoral-campaigns/1680776163>, disponible en anglais uniquement).

■ L'internet a démocratisé l'accès à l'information et la diffusion peu coûteuse de points de vue auprès d'un large public. Cela a cependant aussi conduit à une plus grande fragmentation du discours public et, peut-être paradoxalement, à la domination de nombreux secteurs essentiels par de puissants acteurs économiques mondiaux. Cela a également facilité la diffusion de fausses informations malveillantes.

■ Un rapport du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la désinformation dans l'environnement médiatique mondial, publié en octobre 2017, contient un ensemble de recommandations sur la manière de traiter la question de la « pollution de l'information »¹¹⁵. Le rapport vise à répondre aux préoccupations croissantes concernant les conséquences à long terme des campagnes de désinformation conçues pour semer la méfiance et la confusion, et pour accentuer les divisions existantes en exploitant les tensions ethniques, raciales et religieuses (voir encadré ci-après sur le chaos informationnel).

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ Le public a accès à une variété suffisante de médias écrits, radiodiffusés ou en ligne, qui reflètent une grande diversité d'opinions politiques et sociales, et englobent des ressources étrangères ou internationales.
- ▶ Il existe une réglementation efficace pour lutter contre la concentration des médias. Ce phénomène est surveillé par des autorités de l'État habilitées à prendre des mesures pour y remédier.
- ▶ Les médias de tous types (services publics, privés et communautaires) jouissent de l'égalité et de l'équité d'accès aux canaux de distribution techniques ou commerciaux et aux réseaux de communication électronique.
- ▶ Les médias représentent divers intérêts et groupes au sein de la société, notamment les communautés locales, les minorités et les personnes qui ont des besoins spécifiques. Les

115. Rapport du Conseil de l'Europe, « Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making » [Le « chaos informationnel » : vers un cadre interdisciplinaire pour la recherche et l'élaboration de politiques, en anglais seulement], DGI(2017)09.

médias promeuvent activement la représentation des minorités et la diversité au sein de leurs structures internes, y compris dans les conseils d'administration et les mécanismes d'autorégulation des médias.

- ▶ Les médias de service public jouent un rôle actif dans la promotion de la cohésion sociale et de l'intégration, par des activités de diffusion dynamiques à l'intention de divers secteurs et groupes d'âge de la population, y compris les minorités et les personnes qui ont des besoins particuliers.
- ▶ L'environnement opérationnel des médias indépendants et communautaires est favorable et l'éducation aux médias et le regard critique sont encouragés par des systèmes éducatifs formels et informels.
- ▶ Les partis politiques et les candidats aux élections bénéficient de l'égalité et de l'équité d'accès aux médias. La couverture des élections par les médias de radiodiffusion est équilibrée et impartiale.

CONCLUSIONS

Les pressions financières et la concurrence en ligne ont continué de menacer la viabilité des médias traditionnels. Le Commissaire aux droits de l'homme s'est dit préoccupé par la suspension de la publication des journaux grecs *Ta Nea* et *To Vima*, faute d'accord avec leurs créanciers¹¹⁶. Quelque temps auparavant, l'un des principaux quotidiens d'opposition hongrois, *Népszabadság*, avait cessé de paraître, apparemment en raison d'une décision de ses propriétaires de réduire les pertes. Un tribunal de Budapest a jugé que la fermeture était contraire au droit du travail du pays¹¹⁷. En janvier 2017, l'Assemblée parlementaire a demandé à la Hongrie de renforcer le pluralisme et la diversité des médias et de garantir la transparence de la propriété dans ce secteur, en particulier lorsqu'un média est effectivement détenu ou contrôlé par un entrepreneur commercial qui a bénéficié de marchés publics¹¹⁸.

La concentration de la propriété et les conflits d'intérêts restent des défis que les décideurs politiques doivent relever à une époque de convergence technologique accélérée et de participation croissante des acteurs des médias aux activités politiques. En janvier 2017, la République tchèque a adopté une législation qui empêche les membres du conseil d'être propriétaires de sociétés de médias ; elle interdit également aux entreprises dans lesquelles ils sont actionnaires à plus de 25 % de participer à des appels d'offres de marchés publics et de solliciter des subventions publiques.

Préoccupée par la concentration excessive du marché des médias irlandais, l'opposition a formulé des propositions visant à modifier les lois sur la concurrence afin de permettre un réexamen rétroactif des effets des fusions et acquisitions dans ce domaine. En Albanie, la Cour constitutionnelle a annulé une disposition légale interdisant à toute personne ou entité de posséder plus de 40 % d'une société titulaire d'une licence nationale de radio ou de télédiffusion. La décision, qui faisait suite à une tentative infructueuse d'abroger la disposition en question au parlement, a permis d'octroyer de nouvelles licences numériques aux opérateurs existants.

Le Commissaire aux droits de l'homme a mis en évidence le lien important qui existe entre des médias de service public solides et le pluralisme de l'information. Il s'est appuyé pour cela sur des études qui montrent que, dans les pays où les radiodiffuseurs de service public sont appréciés de la population et dotés des ressources nécessaires, l'extrémisme et la corruption sont moins développés et la liberté de la presse se porte mieux¹¹⁹. Toutefois, la situation sur le terrain fait apparaître de nouvelles menaces pour l'indépendance des radiodiffuseurs publics et de leurs organes de régulation. Il s'agit notamment des ingérences politiques dans la ligne éditoriale de radiodiffuseurs publics, une protection législative insuffisante contre les partis pris politiques ou l'asphyxie financière causée par une réduction des crédits à une époque où les besoins d'investissement sont plus importants. De leur côté, les médias de service public doivent redoubler d'efforts pour s'adapter au nouvel environnement commercial et développer une forte présence en ligne, notamment pour mieux contrer la désinformation malveillante¹²⁰.

116. Déclaration du Commissaire, le 30 janvier 2017.

117. Alerte publiée sur la plateforme : « Le plus grand quotidien d'opposition hongrois suspendu », 12 octobre 2016. Mis à jour le 3 novembre 2016.

118. Résolution 2141 (2017) de l'APCE, « Attaques contre les journalistes et la liberté des médias en Europe » (<http://bit.ly/2vFLK8L>)

119. Carnet des droits de l'homme du Commissaire aux droits de l'homme, « Le service public de radiodiffusion menacé en Europe », 2 mai 2017.

120. *Ibid.*

Lutter contre le chaos informationnel et la pollution de l'information dans l'environnement médiatique mondial

Les informations fausses et trompeuses, les rumeurs et la propagande ont toujours existé et leur incidence sur le cours des événements a fait l'objet de nombreuses études. Les nouvelles technologies ont cependant propulsé ces phénomènes sur la liste des priorités des décideurs du monde entier. Nous sommes actuellement confrontés à une pollution de l'information à l'échelle mondiale, qui présente les caractéristiques suivantes : un réseau complexe de motivations visant à créer et à diffuser ces messages « pollués » ; une multitude de types de contenus et de techniques permettant de les amplifier ; des plateformes qui hébergent et reproduisent ces contenus ; des vitesses de communication fulgurantes entre des internautes qui partagent les mêmes idées et qui renforcent les messages et en multiplient l'impact.

L'effet direct et indirect des campagnes de désinformation ciblées peut être difficile à quantifier, car nous n'en sommes qu'aux premières étapes de la compréhension du phénomène et de ses implications. De nombreux débats ont eu lieu sur la manière dont la pollution de l'information peut influencer les processus démocratiques et même nuire à la souveraineté et à la sécurité nationales. Nous ignorons cependant les conséquences qu'elle pourrait avoir à long terme : la fragmentation du discours public en chambres d'écho idéologiques ; la méfiance croissante envers les institutions démocratiques et les médias ; l'aggravation des fractures sociales et les regains de tensions nationalistes, ethniques, raciales et religieuses dus à la méfiance et à la confusion qui s'installent.

Un rapport commandité par la division Médias et internet du Conseil de l'Europe en réponse à l'inquiétude croissante des États membres examine le chaos informationnel et les défis qui s'y rapportent. Intitulé « Information Disorder: toward an interdisciplinary framework for research and policy making » [Le « chaos informationnel » : vers un cadre interdisciplinaire pour la recherche et l'élaboration de politiques], le rapport recense trois types différents de pollution de l'information : la mauvaise information (fausse et trompeuse mais créée sans intention de nuire) ; la désinformation (qui est fausse et délibérément produite pour manipuler et infliger des dommages) ; et l'information malveillante (qui est fondée sur des faits, mais qui est utilisée pour nuire, comme les fuites, le harcèlement ou l'incitation à la violence fondée sur le racisme).

Le contenu problématique le plus « efficace » est celui qui joue sur les émotions de l'opinion et encourage les sentiments de supériorité, de colère ou de peur. C'est aussi le type de contenu qui est le plus apprécié et partagé sans toutefois avoir toujours été lu ou compris. L'impact des images est d'autant plus puissant qu'elles sont traitées par le cerveau beaucoup plus rapidement que le texte et qu'elles sont donc moins susceptibles d'être analysées par le raisonnement critique. Toutefois, les moyens techniques qui permettent d'identifier des images fabriquées ne sont pas aussi perfectionnés que ceux qui servent à analyser le texte.

La vérification des faits et la démystification des fausses informations arrivent souvent trop tard ou n'atteignent pas le public visé parce que l'article n'est pas aimé et partagé. Il est urgent d'identifier les formats les plus efficaces pour susciter la curiosité et le scepticisme des différents publics à l'égard des informations qu'ils consomment et des sources de ces informations. L'effondrement du journalisme local est considéré comme l'une des principales raisons de l'emprise grandissante de la désinformation et de la mauvaise information car celles-ci se développent beaucoup plus rapidement dans les communautés marginalisées qui ne se considèrent pas représentées dans les médias traditionnels. L'un des moyens de lutter contre la « pollution de l'information » est de lancer des initiatives médiatiques qui attirent ces communautés dans l'espace public de communication et contribuent à diversifier les contenus en amplifiant la portée des narrations alternatives et des contre-récits.

Le Conseil de l'Europe continuera de s'attaquer à ce phénomène. Deux groupes d'experts relevant du Comité directeur sur les médias et la société de l'information, du Comité d'experts sur le journalisme de qualité dans l'ère du numérique et du Comité d'experts sur la dimension droits de l'homme des traitements automatisés des données et différentes formes d'intelligence artificielle examineront plus en détail les moyens que les États membres peuvent utiliser pour promouvoir un environnement favorable à un paysage médiatique indépendant, diversifié et pluraliste auquel les citoyens font confiance et auquel ils peuvent participer activement.

LIBERTÉ D'EXPRESSION SUR L'INTERNET

Chapitre 2 – Liberté d'expression

Le développement de l'internet a eu un effet profond sur la communication car il a permis à des milliards de personnes dans le monde entier d'accéder à une quantité et à une diversité sans précédent d'actualités, d'informations et d'idées, sans considération de frontières. Compte tenu de son immense impact, ce réseau est devenu le plus grand champ de bataille de la liberté d'expression de notre époque, avec des États et d'autres acteurs qui cherchent à contrôler ou à gérer la diffusion de contenus en ligne, inspirés à la fois par des préoccupations légitimes et des intentions non démocratiques.

— L'expression via l'internet bénéficie de toutes les protections de l'article 10 : les restrictions de contenu en ligne doivent être prescrites par la loi et être nécessaires dans une société démocratique pour garantir un objectif légitime reconnu par la Convention. La majorité des États membres ont tendance à appliquer des règles juridiques générales également à l'expression en ligne. D'autres pays ont adopté une législation spécifique à l'internet pour réglementer certains aspects tels que la capacité de bloquer la diffusion d'un discours illicite.

— Le public et les gouvernements exercent une pression accrue sur les réseaux sociaux, les moteurs de recherche et d'autres opérateurs en ligne pour que ces derniers surveillent et prennent des mesures contre les discours préjudiciables produits par des utilisateurs ou des tierces parties, notamment des acteurs parrainés par des gouvernements étrangers. Toutefois, le fait d'imposer des obligations de contrôle aux intermédiaires crée des risques de censure et de surveillance privées, ce qui peut entraver la liberté d'expression légitime. Ce point doit donc être examiné avec la plus grande attention. De même, des préoccupations légitimes concernant des informations trompeuses et des campagnes de désinformation malveillantes ont également été utilisées par certains acteurs politiques pour délégitimer les médias et le rôle de contre-pouvoir qu'ils jouent.

— La Cour a adopté une approche progressive de la question de la responsabilité des intermédiaires concernant les contenus produits par des tiers, un domaine du droit qui ne cesse d'évoluer. Elle a affirmé

que les grands médias en ligne sont responsables des commentaires injurieux ou menaçants publiés par leurs utilisateurs¹²¹ mais elle s'est également prononcée en faveur d'un site internet sans but lucratif où les commentaires de tiers n'étaient manifestement pas illégaux ou injustifiés¹²². En mars 2017, la Cour a en outre souligné les possibilités limitées, en particulier des petits blogs et des plateformes en ligne, d'empêcher des tiers de publier des commentaires diffamatoires, ne retenant aucune responsabilité en cas de discours ne pouvant pas être assimilé à un discours de haine¹²³. À la fin de 2017, la Cour a rappelé le rôle des intermédiaires en matière de liberté d'expression de leurs utilisateurs et a souligné qu'il était nécessaire de faire la différence entre les éditeurs qui exercent un contrôle rigoureux des commentaires publiés par des tiers et les plateformes où les utilisateurs peuvent librement exposer leurs idées sur tous les sujets sans que le débat soit encadré par un administrateur de forum¹²⁴.

— Une nouvelle résolution de l'Assemblée parlementaire s'est concentrée sur les défis du journalisme en ligne, notamment le nombre croissant de médias en ligne qui ne répondent pas aux règles professionnelles. L'Assemblée a salué les nouvelles fonctions mises au point par les principales plateformes en ligne qui permettent aux internautes de signaler des messages de fait inexacts et a exhorté les États membres à coopérer avec les fournisseurs de services internet pour élaborer des codes de conduite sur la lutte contre les discours de haine illicite¹²⁵.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ Les services internet sont disponibles, accessibles et abordables financièrement à tous sans discrimination.

121. *Delfi AS c. Estonie* (Grande Chambre), 64569/09, 16 juin 2015.

122. *Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesület et Index.hu Zrt c. Hongrie*, 22947/13, 2 février 2016.

123. *Pihl c. Suède*, 74742/14, 7 février 2017.

124. *Tamiz c. Royaume-Uni*, 3877/14, 19 septembre 2017.

125. Résolution 2143 (2017) de l'APCE, « Médias en ligne et journalisme : défis et responsabilités », 25 janvier 2017.

- ▶ Les restrictions relatives au contenu sur internet sont prévues par la loi, poursuivent les buts légitimes énumérés à l'article 10 de la Convention, et sont nécessaires dans une société démocratique. La loi prévoit des garanties suffisantes contre les abus, notamment un contrôle de la portée de la restriction et un recours judiciaire effectif.
- ▶ L'État ne bloque pas l'accès aux médias sociaux ou autres plateformes internet.
- ▶ Des mécanismes de recours et de dépôt de plaintes effectifs sont en place pour permettre les poursuites judiciaires et la résolution des cas de violations en ligne des droits de l'homme.
- ▶ Les intermédiaires d'internet ne surveillent ni ne censurent les contenus générés ou transmis par leurs utilisateurs, que ce soit à des fins commerciales, politiques ou autres.
- ▶ Les intermédiaires d'internet ne sont pas tenus pour responsables des informations diffusées via la technologie qu'ils fournissent, hormis dans les cas où ils ont connaissance de contenus et d'activités illégaux, et n'agissent pas rapidement pour les supprimer ou y mettre fin.
- ▶ Toute surveillance des communications des internautes et de leurs activités en ligne respecte l'article 8 de la Convention.
- ▶ Des politiques de pédagogie sont mises en œuvre pour renforcer la connaissance des médias et de l'information, et améliorer chez les internautes les compétences, les connaissances et la compréhension critique des contenus en ligne.

CONCLUSIONS

Le blocage des contenus, la limitation du trafic internet et la fermeture d'un site internet entier constituent les formes d'ingérence les plus graves dans l'expression en ligne, dans la mesure où ces actions empêchent l'information d'atteindre le public visé. Elles s'apparentent sur ce plan à de la restriction préalable à la diffusion.

Le Commissaire aux droits de l'homme a déclaré dans un commentaire détaillé que le blocage est largement répandu parmi les États membres du Conseil de l'Europe. La Turquie semble pratiquer un blocage et un filtrage disproportionnés. En effet, de nombreux médias pro-kurdes, des sites internet censément athées, des sites LGBTI, voire des réseaux sociaux entiers, ont été bloqués par les tribunaux ou

les autorités administratives ces dernières années¹²⁶. En mai, un tribunal azerbaïdjanais, invoquant des motifs d'ordre public, a bloqué un certain nombre de sites internet de l'opposition pour des motifs d'ordre public, dont le journal *Azadliq* et le média en ligne Meydan TV, ce qui n'a laissé quasiment aucun espace pour la diffusion d'informations indépendantes en ligne dans le pays¹²⁷. Ces ordonnances de blocage sont contestées devant la Cour.

La France, la Pologne, la Fédération de Russie et l'Ukraine ont également adopté des lois autorisant les autorités administratives à bloquer les contenus en ligne sans décision de justice, souvent dans le cadre de mesures antiterroristes. Lorsque les États ont mis en place des mécanismes de blocage contre les contenus malveillants, tels que des documents pédopornographiques ou l'incitation à la violence motivée par des considérations raciales, on note une tendance à les étendre à d'autres types de contenu qu'ils n'apprécient pas¹²⁸.

La réglementation de la responsabilité des intermédiaires, notamment en ce qui concerne les contenus produits par des tiers, reste l'une des questions de politique générale les plus complexes. Dans un nombre important d'États membres, les intermédiaires jouissent d'une immunité conditionnelle : ils ne doivent pas interférer directement avec le contenu illégal publié par des tiers et ils doivent prendre rapidement des mesures pour désactiver ce contenu dès qu'ils ont une « connaissance effective » de son caractère illicite¹²⁹. Toutefois, le havre de sécurité juridique dont jouissent les intermédiaires est de plus en plus remis en question, car les États commencent à imposer des obligations directes aux plateformes en ligne.

En Allemagne, le Parlement fédéral a adopté en juillet 2017 la loi d'application du droit aux réseaux sociaux qui impose des règles légales de déontologie aux réseaux sociaux afin que ces derniers traitent rapidement et efficacement les plaintes relatives aux crimes de haine et autres contenus sanctionnés par le Code pénal allemand. Dans une alerte publiée sur la Plateforme pour la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, les organisations partenaires ont fait valoir que la loi pourrait conduire les réseaux sociaux à supprimer ou à bloquer de manière excessive du contenu et que les mécanismes d'« auto-réglementation réglementée » prévus dans la loi pourraient faire sortir la prise de décision relative à la légalité du

126. Carnet des droits de l'homme du Commissaire aux droits de l'homme. « Le blocage arbitraire d'internet porte atteinte à la liberté d'expression », 26 septembre 2017 (<https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/arbitrary-internet-blocking-jeopardises-freedom-of-expression>).

127. *Ibid.*

128. *Ibid.*

129. Voir aussi Recommandation CM/Rec(2011)7 du Comité des Ministres sur une nouvelle conception des médias, 21 septembre 2011.

discours du champ de compétence des tribunaux. Selon le Gouvernement allemand, cette loi prévoit des garanties solides pour éviter toute restriction à la liberté d'expression, telle qu'une obligation de décision judiciaire préjudicielle pour confirmer l'illégalité du contenu, avant que des amendes ne soient infligées.¹³⁰

■ Aux Pays-Bas, la Cour suprême a confirmé un « droit à l'oubli » en vertu de l'arrêt *Google Spain* de la Cour de justice de l'Union européenne, qui s'est prononcée en faveur d'un suspect criminel qui avait exigé la suppression de certains résultats obtenus grâce à un moteur de recherche¹³¹. La décision de la plus haute juridiction a annulé les jugements des tribunaux inférieurs, qui avaient conclu que l'intérêt public dans les circonstances de l'affaire devait prévaloir.

■ Compte tenu de l'importance de ces questions, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a

adopté, au début de mars 2018, la Recommandation CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet¹³². Le Comité d'experts sur les intermédiaires d'internet a également publié une étude sur les dimensions des droits humains dans les techniques de traitement automatisé des données (en particulier les algorithmes) et leurs éventuelles implications réglementaires¹³³. Un groupe de suivi étudiera plus en détail l'incidence des algorithmes et des différentes formes d'intelligence artificielle sur les droits de l'homme en 2018-2019, en vue d'élaborer des instruments normatifs pour les États membres. Il tiendra également compte des conclusions de l'étude sur l'utilisation de l'internet dans les campagnes électorales, préparée par le Comité d'experts sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété¹³⁴.

130. Alerte publiée sur la plateforme : « Allemagne : Un projet de loi sur les réseaux sociaux soulève de sérieuses préoccupations en matière de liberté d'expression », 28 avril 2017, mise à jour le 5 octobre 2017. Une réponse de l'État a été reçue le 29 août 2017. Voir aussi le Carnet des droits de l'homme du Commissaire aux droits de l'homme sur le blocage arbitraire de l'internet, *op. cit.*

131. Observatoire européen de l'audiovisuel, IRIS Observations juridiques : « La Cour suprême néerlandaise applique l'arrêt *Google Spain* et annule les décisions rendues par les juridictions inférieures » (IRIS 2017-4:1/28).

132. Voir https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e37.

133. Comité d'experts sur les intermédiaires d'internet (MSI-NET), Étude sur les dimensions des droits humains dans les techniques de traitement automatisé des données (en particulier les algorithmes) et éventuelles implications réglementaires, (www.coe.int/fr/web/freedom-expression/reports).

134. Voir <https://rm.coe.int/study-use-of-internet-in-electoral-campaigns/1680776163>, disponible en anglais uniquement.

CHAPITRE 3

LIBERTÉ DE RÉUNION ET D'ASSOCIATION



INTRODUCTION

Chapitre 3 – Liberté de réunion et d'association

Les libertés politiques ne sont pas un luxe mais une nécessité dans un État démocratique. Il est impossible de construire ou de préserver une société démocratique si la liberté de réunion et la liberté d'association ne sont pas garanties, soutenues et respectées. Ces libertés politiques constituent un contrepoids indispensable à tout pouvoir démocratique.

La stabilité et la légitimité d'un État démocratique moderne dépendent de sa capacité à défendre et à promouvoir les valeurs qu'il affiche. La cohabitation pacifique de tous les membres d'une société ne peut être obtenue qu'au moyen de la reconnaissance que les libertés fondamentales constituent le droit inaliénable de chaque individu. La tension dialectique entre consensus et *dissensus* est ce qui permet à la société civile de s'épanouir, de faire valoir le point de vue de groupes minoritaires et de mettre en avant des idées nouvelles et constructives. Les désaccords doivent pouvoir s'exprimer collectivement et être canalisés; à défaut, la probabilité de frictions et de conflits entre l'État et la population s'accroît.

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

Il n'en va pas de même partout. Des contradictions apparaissent entre les programmes politiques de certains gouvernements prétendant représenter et défendre les intérêts de la population et les mesures prises par ces mêmes gouvernements pour faire taire les voix critiques ou opposées. Dans un nombre croissant d'États, la marge de liberté de la société civile s'amenuise et les manifestations publiques pacifiques y sont perçues et traitées comme des événements

dangereux. Des textes de loi répressifs ont été adoptés ces dernières années, malgré les efforts engagés par le Conseil de l'Europe pour tenter de persuader les gouvernements de changer d'orientation. Une nouvelle manière plus insidieuse de remettre en cause les libertés fondamentales est également apparue: elle consiste à invoquer des préoccupations légitimes comme la nécessité de combattre la corruption ou le terrorisme et d'améliorer la transparence, mais en les déformant et en s'en servant pour attaquer certaines ONG et certains événements publics. Des mesures discriminatoires, notamment sur la base des opinions politiques, de la religion, de l'origine ethnique ou de l'orientation sexuelle, sont imposées sous le prétexte de protéger les intérêts de l'ensemble de la société ou de se conformer à des impératifs moraux découlant de valeurs religieuses ou de valeurs familiales traditionnelles¹³⁵.

Les campagnes virulentes menées par certains gouvernements contre des associations, des défenseurs des droits de l'homme ou des personnalités de premier plan de la société civile contribuent parfois à amplifier l'impact nuisible de ces nouvelles législations.

Aucune complaisance n'est possible à l'égard de telles attaques contre les libertés politiques: le Conseil de l'Europe doit prendre position en s'y opposant fermement. Nous devons affecter des ressources pour aider les États membres à enrayer cette évolution et à réintroduire des législations et des pratiques protégeant et garantissant pleinement la liberté de réunion et d'association.

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

LIBERTÉ DE RÉUNION

Chapitre 3 – Liberté de réunion et d'association

Le droit à la liberté de réunion pacifique est essentiel au fonctionnement de tout système démocratique. Comme la Cour l'a réaffirmé récemment, « la protection des opinions personnelles, garantie par l'article 10, constitue l'un des objectifs de la liberté de réunion et d'association consacrée par l'article 11 (...) Dans la sphère du débat politique, les garanties énoncées aux articles 10 et 11 sont souvent complémentaires (...) et le lien entre l'article 10 et l'article 11 est particulièrement pertinent lorsque les autorités ont porté atteinte au droit à la liberté de réunion pacifique en réponse aux opinions ou aux déclarations de participants à une manifestation ou de membres d'une association »¹³⁶.

Les manifestations et rassemblements publics sont des éléments à part entière d'une démocratie pluraliste, qui repose intrinsèquement sur l'égalité, le pluralisme et la tolérance¹³⁷. Les réunions publiques servent de nombreuses fonctions telles que l'expression d'idées, la défense d'intérêts communs, la célébration, la commémoration, le déploiement de piquets de grève et la contestation, ainsi que l'expression d'opinions diverses, impopulaires, choquantes ou minoritaires.

Le droit de réunion pacifique n'est pas absolu et peut faire l'objet de restrictions. Ces restrictions doivent cependant se conformer aux dispositions figurant dans les Constitutions nationales et à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. Les États ont l'obligation non seulement de s'abstenir de toute ingérence indue dans l'exercice de la liberté de réunion, mais aussi de mettre en place les procédures et les mécanismes appropriés pour garantir à tous les citoyens, sans discrimination, la jouissance de ce droit dans la pratique.

136. *Lashmankin et autres c. Russie*, 57818/09, 7 février 2017 (traduction non officielle); *Bayev c. Russie*, *op. cit.*

137. *Bayev c. Russie*, *op. cit.*, par. 82-83.

L'ingérence dans l'exercice du droit à la liberté de réunion ne consiste pas nécessairement en une interdiction directe, en droit ou en fait, mais peut prendre la forme d'autres mesures adoptées par les pouvoirs publics. Les « restrictions » comprennent à la fois les mesures prises avant ou pendant un rassemblement et celles qui sont prises après, en particulier les mesures punitives.

Les pouvoirs publics peuvent exiger le respect d'une réglementation raisonnable et légitime des manifestations publiques (telles que l'obligation de déclaration préalable), et imposer des sanctions aux organisateurs en cas de manquement. Lorsque les règles sont volontairement contournées, il est logique de s'attendre à ce que les autorités réagissent. Toutefois, la Cour européenne des droits de l'homme et la Commission de Venise ont souligné que le respect de ces règles ne saurait devenir une fin en soi. La déclaration préalable d'une manifestation ne doit pas se transformer en une demande d'autorisation. L'absence de déclaration préalable, et donc l'« illégalité » de l'action, ne donne pas « carte blanche » aux autorités, qui restent soumises à l'exigence de proportionnalité découlant de l'article 11. Par conséquent, une manifestation publique pacifique, même illégale, n'a pas à être dispersée dès lors qu'elle ne met pas en danger l'ordre public. Les participants pacifiques à de tels événements ne doivent être ni arrêtés, ni poursuivis. Les manifestations pacifiques qui ne constituent pas une menace pour l'ordre public devraient être facilitées par la police.

Le droit à la liberté de réunion inclut le droit de choisir la date et l'heure, le lieu et la forme de la réunion, dans les limites définies au paragraphe 2 de l'article 11. La Cour a souligné à cet égard que l'indépendance des organisateurs dans le choix du lieu, de la date, de l'heure et des modalités d'un rassemblement, par exemple le fait de savoir s'il doit être fixe ou en mouvement ou si ses objectifs doivent être exprimés sous la forme de discours, de slogans, de banderoles ou

d'autres moyens, est un aspect important de la liberté de réunion. En effet, le but d'un rassemblement est souvent étroitement lié à un lieu et/ou à un moment particulier, afin de pouvoir être vu et entendu des personnes ou institutions qui en sont la cible à une date et une heure où son impact sera le plus grand. Par conséquent, les restrictions concernant la date et l'heure, le lieu ou la forme de la réunion ne devraient pas porter atteinte au message communiqué. Le cadre réglementaire doit aussi empêcher effectivement l'imposition de restrictions arbitraires ou abusives¹³⁸.

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

■ Les lois relatives à la liberté de réunion qui autorisent des sanctions graves (pécuniaires ou autres) dans les situations où aucune violence ou menace pour l'ordre public n'a eu lieu ont un effet dissuasif majeur sur les personnes susceptibles d'organiser des manifestations publiques ou d'y participer et sur l'ouverture du débat politique en général. Les sanctions disproportionnées à l'encontre de personnalités publiques de renom, qui feront nécessairement l'objet d'une large couverture dans les médias, ne peuvent aboutir qu'au même résultat¹³⁹. Le législateur, les tribunaux et les organes de répression devraient prendre toutes mesures nécessaires pour éviter cela.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ Il existe un fondement juridique adéquat pour l'exercice de la liberté de réunion, qui subordonne la possibilité de restreindre cette liberté au respect du principe de proportionnalité et d'une procédure appropriée.

138. *Lashmankin et autres c. Russie*, *op. cit.*

139. *Navalnyy c. Russie*, 29580/12 et quatre autres, 2 février 2017, affaire renvoyée à la Grande Chambre le 29 mai 2017 à la demande du requérant et du gouvernement.

- ▶ La mise en œuvre de la législation relative à la liberté de réunion repose sur une approche par principe favorable à la tenue de réunions.
- ▶ Les manifestations pacifiques ne peuvent être dispersées au seul motif d'irrégularités formelles.
- ▶ Les personnes qui participent à des manifestations pacifiques qui ne posent pas de danger à l'ordre public ne peuvent être arrêtées et condamnées si elles n'ont commis aucun acte de violence.
- ▶ Les autorités administratives ne jouissent pas de pouvoirs discrétionnaires excessifs, ni ne s'arrogent de tels pouvoirs.
- ▶ La procédure se déroule conformément aux normes de bonne administration.
- ▶ La législation prévoit des sanctions pécuniaires et non pécuniaires proportionnées, et non discriminatoires en cas de manquement à la loi sur la liberté de réunion.
- ▶ Il existe des mécanismes de recours judiciaire effectif.
- ▶ Les représentants de l'ordre sont tenus pour responsables en cas de pratiques abusives.
- ▶ L'accès aux réunions est garanti aux professionnels des médias.

CONCLUSIONS

Garanties juridiques et application favorable du droit

■ Un certain nombre d'États, notamment l'Arménie¹⁴⁰, la Géorgie¹⁴¹, la Moldova¹⁴² et la Pologne¹⁴³ ont modifié ces dernières années la législation pertinente ou veillé, le cas échéant, à ce que leur cour suprême émette des directives adéquates afin d'harmoniser leurs pratiques en matière de procédure de déclaration préalable et de traitement concret des réunions publiques avec les normes de la Convention européenne des droits de l'homme.

■ En décembre 2017, le Comité des Ministres a invité les autorités d'Azerbaïdjan à présenter sans plus tarder un plan d'action détaillé sur les modifications adoptées ou prévues de la loi sur les réunions publiques et des pratiques de la police et des tribunaux afin de les mettre en conformité avec les exigences

140. *Comité Helsinki d'Arménie c. Arménie*, 59109/08, 31 mars 2015, Résolution finale CM/ResDH(2017)297.

141. Voir *Kakabadze et autres c. Géorgie*, 1484/07, 2 octobre 2012, Résolution finale CM/ResDH(2017)77.

142. Voir *Parti populaire démocrate-chrétien c. Moldova*, 28793/02, 14 février 2006, Résolution finale CM/ResDH(2017)410.

143. Voir *Bączkowski et autres c. Pologne*, 1543/06, 3 mai 2007, Résolution finale CM/ResDH(2015)234.

de la Cour, notamment en ce qui concerne l'usage excessif de la force et l'imposition de sanctions administratives indues¹⁴⁴. L'Assemblée parlementaire avait adopté une résolution similaire peu auparavant, en octobre 2017¹⁴⁵.

■ Malgré l'avis encourageant rendu en 2016 par la Commission de Venise, la Direction des droits de l'homme de la Direction générale Droits de l'homme et État de droit et l'OSCE-BIDDH sur deux projets de loi¹⁴⁶, l'Ukraine n'a pas encore adopté un texte de loi détaillé sur la liberté de réunion pacifique.

■ Une réforme de la loi sur le service militaire est en cours en Arménie. Axée principalement sur la liberté de réunion, cette réforme est menée avec l'aide du projet du Conseil de l'Europe pour le renforcement de l'application des normes européennes des droits de l'homme au sein des forces armées.

Moment, lieu et forme des réunions

■ Le Commissaire aux droits de l'homme a exprimé en juillet 2017 ses préoccupations au sujet d'un projet de loi de la France visant à renforcer la sécurité intérieure et les mesures de lutte contre le terrorisme, en particulier à cause de l'absence de critères précis et de garanties judiciaires adéquates quant au pouvoir conféré aux préfets d'instaurer des périmètres de protection à l'intérieur desquels des fouilles et palpations pourront être organisées, qui remet gravement en cause le droit de réunion pacifique. Il a invité les sénateurs français à améliorer le projet de loi afin de le mettre pleinement en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe¹⁴⁷. Des garanties supplémentaires ont été par la suite introduites par le Sénat.

■ En décembre 2016, le Sejm de Pologne a adopté une série d'amendements à la loi sur les réunions en vertu desquels ces dernières peuvent notamment être interdites si elles coïncident avec des rassemblements « cycliques » ou récurrents, définis comme des manifestations organisées par la même entité au même endroit au moins quatre fois par an, ou une fois par an le jour de la fête nationale ou un autre jour férié pendant plus de trois ans. Le Commissaire aux droits de l'homme s'est déclaré préoccupé par ces amendements, en soulignant le fait qu'ils donnent la priorité à certains types de rassemblements, au détriment

éventuel du droit de réunion d'autres personnes¹⁴⁸. L'Assemblée parlementaire a noté que cette loi vise principalement à empêcher les contre-manifestations non autorisées dans un périmètre de 100 mètres autour d'une manifestation autorisée. Cela ne va pas nécessairement à l'encontre des normes communes, sauf si le statut de « rassemblement cyclique » s'applique uniquement à un groupe/type restreint d'organisations ou de manifestations. L'Assemblée a demandé aux autorités de veiller à ce que l'octroi du statut cyclique aux manifestations ne fasse pas l'objet de pratiques discriminatoires¹⁴⁹.

■ Dans l'affaire *Lashmankin c. Russie*, la Cour a jugé que les dispositions du droit interne régissant le pouvoir de proposer un changement du lieu, de la date et de l'heure ou des modalités d'un rassemblement public ne satisfaisaient pas aux exigences de « qualité de la loi » au regard de l'article 11 de la Convention, car elles ne prévoyaient pas de garanties juridiques adéquates et effectives contre un exercice arbitraire et discriminatoire du vaste pouvoir discrétionnaire dont dispose l'exécutif¹⁵⁰. Le Comité des Ministres attend actuellement de recevoir des informations sur les mesures adoptées ou prévues pour remédier à cette situation.

■ La question des mesures à prendre pour assurer une protection policière adéquate des rassemblements spontanés est aussi en cours d'examen par le Comité des Ministres en relation avec un arrêt rendu contre la République de Moldova¹⁵¹.

Recours internes

■ À la suite de l'affaire *Lashmankin* évoquée plus haut dans laquelle la Cour a souligné l'absence dans la Fédération de Russie de recours effectif permettant d'obtenir une décision judiciaire exécutoire contre le refus éventuel des autorités intérieures d'approuver le lieu, la date et l'heure, et les modalités d'une manifestation publique avant sa date prévue¹⁵², une nouvelle législation (le nouveau code de procédure administrative de 2015) a été adoptée et la pratique des tribunaux a été développée afin d'améliorer l'appréciation de la proportionnalité. L'efficacité de ces mesures est actuellement examinée par le Comité des Ministres¹⁵³.

144. Voir la décision adoptée dans le cadre de la surveillance de l'exécution de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Gafgaz Mammadov*, 1302^e réunion des Délégués des Ministres (DH) (https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjecId=090000168071b792).

145. Assemblée parlementaire, Résolution 2184 (2017) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan, paragraphe 16.7.

146. Voir : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2016\)042-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2016)042-f).

147. Voir : <https://rm.coe.int/lettre-au-senat-francais-sur-le-respect-des-droits-de-l-homme-dans-le-1680731105>.

148. Voir : <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/european-human-rights-officials-voice-serious-concerns-over-changes-to-polish-laws-on-freedom-of-assembly>, disponible en anglais uniquement.

149. Commission de suivi, Le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne, Note d'information des corapporteurs sur leur visite d'information à Varsovie (3-5 avril 2017) (<http://website-pace.net/documents/19887/3136217/AS-MON-2017-14-FR.pdf/ff23f859-7c9c-4f2d-b2b1-42fe36565984>).

150. *Lashmankin et autres c. Russie*, *op. cit.*

151. *Promo Lex et autres c. République de Moldova*, 42757/09, 24 février 2015.

152. *Lashmankin et autres c. Russie*, *op. cit.*

153. *Lashmankin et autres c. Russie*, *op. cit.* (voir état d'exécution dans la base de données HUDOC Exec).

■ La question d'assurer que les recours donnent lieu à une décision avant les événements en cause a aussi été soulevée dans une affaire visant la Pologne, et l'efficacité des mesures adoptées est en cours d'examen par le Comité des Ministres¹⁵⁴. Cette question est également soulevée dans une affaire visant la République de Moldova¹⁵⁵.

Interdiction des réunions publiques

■ Veiller à ce que la tenue de rassemblements publics ne puisse être interdite que dans un nombre restreint de situations admissibles aux termes de la Convention est une préoccupation essentielle du Conseil de l'Europe. De nombreux arrêts de la Cour portent sur des griefs concernant une interdiction abusive, notamment dans le cas de rassemblements organisés par des groupes spécifiques tels que les personnes LGBTI (voir aussi plus bas la section sur les « Restrictions fondées sur le contenu »).

■ Des affaires récentes visant la Hongrie montrent la nécessité de recourir à des principes communs et de préciser les motifs de toute forme d'interdiction. Dans ces affaires, la Cour a jugé que l'interdiction d'une manifestation au seul motif des perturbations qui pourraient en résulter pour la circulation ne repose pas sur des arguments motivés et convaincants, notamment parce que la manifestation en cause devait se tenir dans une impasse¹⁵⁶. Le Comité des Ministres attend de recevoir des informations sur les mesures correctives adoptées à cet égard.

Dispersion de rassemblements pacifiques, et arrestation et condamnation de personnes participant de manière pacifique à une manifestation

■ Plusieurs arrêts rendus par la Cour en 2017 concluent à des violations du droit à la liberté de réunion en raison de l'arrestation et de la condamnation de participants à un rassemblement pacifique ne posant aucun danger pour l'ordre public, malgré l'absence de tout comportement violent de leur part. L'importance et l'ampleur de ce problème justifient l'ajout de deux nouveaux critères d'évaluation spécifiques.

■ Dans l'arrêt de chambre qu'elle a rendu dans l'affaire *Navalnyy c. Russie*, la Cour a conclu à une violation de l'article 11 de la Convention, la police ayant invoqué principalement l'illégalité formelle d'un rassemblement pour justifier l'interpellation et l'arrestation de manifestants en les inculquant d'infractions administratives. Ces mesures étaient aussi fortement susceptibles de

dissuader d'autres sympathisants de l'opposition et le public en général de prendre part à des manifestations et, plus généralement, à un débat politique ouvert. Cet effet de dissuasion était renforcé par le fait qu'était visée une personnalité publique renommée dont la privation de liberté serait nécessairement largement couverte dans les médias¹⁵⁷.

■ Le Commissaire aux droits de l'homme a exprimé ses préoccupations au sujet de la dispersion de rassemblements pacifiques et de l'arrestation de manifestants, y compris des journalistes, des défenseurs des droits de l'homme et des mineurs, à plusieurs reprises en Russie en 2017¹⁵⁸. Toutefois, il a approuvé l'adoption en avril 2017 d'amendements législatifs réprimant la fabrication de preuves en réponse à divers cas de poursuites non fondées et suivies de sanctions pour participation à une manifestation publique¹⁵⁹.

■ Dans l'affaire *Işıkırık c. Turquie*, la Cour a conclu que la condamnation pénale du requérant pour appartenance à une organisation illégale, sur la seule base de sa présence à l'enterrement de quatre membres du PKK (Parti des travailleurs du Kurdistan) et de sa participation à une manifestation pacifique le même jour, avait enfreint son droit à la liberté de réunion et à la liberté d'association¹⁶⁰. Les tribunaux nationaux ont omis d'établir une distinction entre le requérant, qui n'avait fait que manifester pacifiquement, et une personne ayant commis des infractions dans le cadre de son appartenance au PKK, ce qui avait eu un effet dissuasif sur l'exercice des droits à la liberté d'expression et de réunion.

Condamnation pour non-respect de la réglementation nationale et pour port d'emblèmes prohibés

■ Dans l'affaire *Şolari c. République de Moldova*, la Cour a considéré que l'imposition d'une amende au requérant pour la raison qu'il se trouvait dans un autre endroit que celui autorisé pour une manifestation et qu'il portait des emblèmes communistes de partis, organisations politiques ou associations non enregistrés en République de Moldova, n'était pas proportionnée à l'objectif légitime poursuivi en l'absence de tout acte répréhensible de sa part, et bien que le montant de l'amende n'ait pas dépassé le minimum prévu par la réglementation. La Cour a conclu que la condamnation du requérant ne pouvait être considérée comme répondant à un « besoin social impérieux »¹⁶¹.

154. *Stowarzyszenie Wietnamczyków w Polsce 'Solidarność i Przyjaźń' c. Pologne*, 7389/09, 2 mai 2017.

155. *Genderdoc-M c. Moldova*, 9106/06, 12 juin 2012; voir décision du CM de mars 2016 (1280^e réunion) (<https://rm.coe.int/compilation-decisions-2010-2014-fr-/168075e907>).

156. *Körtvélyessy c. Hongrie* (n° 2) 58271/15, 18 juillet 2017, et (n° 3) 58274/15, 3 octobre 2017.

157. *Navalnyy c. Russie*, *op.cit.*; voir aussi *Lashmankin et autres c. Russie*, *op. cit.*

158. Commissaire aux droits de l'homme, Mémoire de suivi de la liberté de réunion dans la Fédération de Russie (<https://rm.coe.int/follow-up-memorandum-on-freedom-of-assembly-in-the-russian-federation-/16807517aa>, paragraphe 22, disponible en anglais uniquement).

159. *Ibid.*, paragraphe 30.

160. *Işıkırık c. Turquie*, 41226/09, 14 novembre 2017.

161. *Şolari c. République de Moldova*, 42878/05, 28 mars 2017.

■ L'Assemblée parlementaire a exprimé son inquiétude au sujet d'allégations d'absence de prévisibilité et de précision de la législation, et de la pratique concernant les réunions publiques en Azerbaïdjan, qui serait à l'origine de l'interdiction de manifestations publiques et de l'arrestation et de la détention arbitraire de manifestants¹⁶². Cette question est également en cours d'examen devant le Comité des Ministres dans le cadre de la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour.

Condamnation des organisateurs d'un rassemblement sur la base de la conduite des participants

■ Dans une affaire récente, *Mesut Yldiz et autres c. Turquie*¹⁶³, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que la condamnation des requérants en leur qualité d'organiseurs d'une manifestation, en raison des slogans illégaux scandés par certains participants au cours de ladite manifestation, constituait une violation de l'article 11 de la Convention. Elle a considéré en outre que les peines infligées (une peine d'emprisonnement et une amende) étaient excessives et de nature à avoir un effet dissuasif.

Imposition de sanctions administratives à des manifestants en l'absence de contrôle judiciaire adéquat

■ Les problèmes observés précédemment dans plusieurs pays quant à l'insuffisance du contrôle judiciaire des motifs et de la proportionnalité des sanctions administratives (Arménie¹⁶⁴, Azerbaïdjan, Géorgie¹⁶⁵, République de Moldova¹⁶⁶, Russie et Ukraine) ont également été mis en lumière dans deux affaires concernant la Turquie en 2017. Dans l'affaire *Öğrü c. Turquie*, la Cour a conclu que la réglementation interdisant la tenue de déclarations publiques à la presse à proximité de bâtiments judiciaires constituait une ingérence à l'article 11 de la Convention et qu'une telle ingérence n'était pas « nécessaire dans une société démocratique », un juste équilibre n'ayant pas été respecté entre l'intérêt général du maintien de l'ordre public et le droit à la liberté de manifester du requérant. La Cour a également considéré que l'imposition d'une amende administrative sur la base de la réglementation interdisant la tenue de déclarations à la presse à proximité de bâtiments judiciaires n'était pas nécessaire dans une société démocratique¹⁶⁷.

162. Assemblée parlementaire, Résolution 2184 (2017), *op. cit.*, paragraphe 14.

163. *Mesut Yldiz et autres c. Turquie*, 8157/10, arrêt du 18 juillet 2017.

164. Des mesures correctives ont été prises; voir *Stepanyan c. Arménie*, 45081/04, 27 octobre 2009, Résolution finale CM/ResDH(2015)38.

165. Des mesures correctives ont été prises; voir *Kakabadzé et autres c. Géorgie*, 1484/07, 2 octobre 2012, Résolution finale CM/ResDH(2017)77.

166. Des mesures correctives auraient été prises; voir *Gumeniuc c. République de Moldova*, 48829/06, 16 mai 2017 (voir état d'exécution dans la base de données HUDOC Exec).

167. *Öğrü c. Turquie*, 19631/12, 17 octobre 2017.

■ Dans l'affaire *Öğrü et autres c. Turquie*, la Cour a considéré que l'imposition d'amendes aux requérants au motif de leur participation à des manifestations pacifiques n'avait pas fait l'objet d'un contrôle judiciaire suffisant, les tribunaux nationaux n'ayant pas su ménager un équilibre entre les intérêts concurrents et n'ayant pas, en particulier, tenu compte du caractère pacifique des manifestations. Elle a donc conclu à une violation de l'article 11¹⁶⁸. Cependant, l'arrêt rendu par la Cour n'est pas définitif car une demande de renvoi devant la Grande Chambre est pendante.

Restrictions fondées sur le contenu

■ La Cour européenne des droits de l'homme a relevé certains problèmes quant au respect du droit des personnes LGBTI à organiser des rassemblements pacifiques, notamment des marches des fiertés, dans ses arrêts concernant plusieurs pays, entre autres la Géorgie, la République de Moldova et la Russie. Des mesures correctives sont en cours dans ces trois États et le Comité des Ministres continue à surveiller l'adoption des mesures nécessaires et les progrès en ce domaine.

■ Des avancées positives ont été observées en particulier en République de Moldova¹⁶⁹. Cependant, la situation demeure préoccupante en Géorgie¹⁷⁰ et tout particulièrement en Russie, malgré une série de mesures – y compris l'adoption de principes directeurs par la Cour suprême – visant à s'attaquer à ces problèmes¹⁷¹. La loi interdisant la « propagande sexuelle » en direction des mineurs, critiquée par la Commission de Venise en 2013¹⁷² et jugée récemment par la Cour contraire à la Convention¹⁷³, pose des problèmes spécifiques. Il est positif que le Gouvernement moldave ait rejeté les propositions visant à introduire une législation similaire en République de Moldova¹⁷⁴.

■ Le Commissaire aux droits de l'homme a dénoncé la décision des autorités turques d'interdire pour la troisième année consécutive la marche des fiertés à Istanbul¹⁷⁵ et invité le bureau du gouverneur d'Ankara à revenir sur la décision d'interdire toutes les manifestations des organisations de défense des droits des

168. *Öğrü et autres c. Turquie*, 60087/10, 12461/11, 48219/11, 19 décembre 2017.

169. *Genderdoc-M c. Moldova*, 9106/06, 12 juin 2012, Décision du CM de décembre 2016 (1302^e réunion).

170. *Identoba et autres c. Géorgie*, 73235/12, 12 mai 2015, Décision du CM de décembre 2016 (1302^e réunion).

171. *Alekseyev c. Russie*, 4916/07, 25924/08 et 14599/09, 21 octobre 2010, Décision du CM de décembre 2016 (1302^e réunion).

172. Commission de Venise, Avis sur la question de l'interdiction de la soi-disant "Propagande en faveur de l'homosexualité" à la lumière de la récente législation dans certains États membres du Conseil de l'Europe (en anglais)(CDL-AD(2013)022-e).

173. *Bayev et autres c. Russie*, *op. cit.*

174. *Genderdoc-M c. Moldova*, *op. cit.*

175. Voir : www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-muiznieks-criticises-ban-of-istanbul-pride, disponible en anglais uniquement; voir aussi la déclaration de certains membres de l'Assemblée parlementaire: Déclaration écrite n° 636 « Violations en Turquie contre la marche des fiertés d'Istanbul », (Doc. 14374, 29 juin 2017).

personnes LGBTI¹⁷⁶. Le président de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe a également appelé Ankara à annuler cette interdiction¹⁷⁷.

■ La décision récente de la Cour suprême d'interdire toutes les activités des Témoins de Jéhovah en Russie, au moyen de la dissolution de l'organisation centrale et de toutes les entités constitutives, semble aussi présenter des aspects problématiques au regard de la liberté de réunion, compte tenu de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Krupko et autres*¹⁷⁸. Le Comité des Ministres a procédé à un premier examen de cette interdiction dans le cadre de la surveillance de l'exécution de deux arrêts rendus à l'encontre de la Fédération de Russie et portant sur des violations des droits des Témoins de Jéhovah au regard des articles 9 et 11 de la Convention, à savoir les arrêts rendus dans l'affaire *Témoins de Jéhovah et autres* et l'affaire *Krupko et autres* déjà mentionnées plus haut¹⁷⁹.

Conduite appropriée des autorités lors des manifestations publiques

■ À la suite d'une recommandation du Commissaire aux droits de l'homme au sujet de l'usage disproportionné et excessif de la force par la police en Arménie¹⁸⁰, une unité spéciale a été créée au sein de la police de ce pays pour enquêter sur les plaintes déposées à l'encontre de policiers pour abus de pouvoir ou usage excessif de la force dans le contexte de rassemblements ou de manifestations. Depuis sa création, cette unité a recommandé des mesures disciplinaires contre des policiers dans 1 584 cas et ouvert 11 enquêtes criminelles. Néanmoins, les rapporteurs de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire ont invité les autorités arméniennes à mettre en place un mécanisme indépendant d'examen des plaintes¹⁸¹. Le Comité des Ministres examine l'efficacité des enquêtes portant sur des allégations de violations commises par les forces de sécurité dans le cadre de la surveillance de l'exécution de plusieurs arrêts rendus par la Cour à l'encontre de l'Arménie¹⁸².

■ L'Assemblée parlementaire a exprimé son inquiétude au sujet du recours abusif aux contrôles d'identité par les organes d'application de la loi en France

comme moyen de contrôle des foules pendant les manifestations¹⁸³.

■ Certaines questions relatives aux mesures à prendre en cas d'émeute, en particulier les conditions d'usage de la force par la police, l'examen préalable de la proportionnalité de la force à utiliser et la formation des policiers, demeurent en suspens en ce qui concerne la République de Moldova¹⁸⁴.

■ La question du respect par l'État de l'obligation de veiller au déroulement pacifique des rassemblements, de prévenir le désordre et d'assurer la sécurité des citoyens, ainsi que celle de la proportionnalité du recours à la force et des sanctions imposées ont été soulevées devant la Cour européenne des droits de l'homme dans un certain nombre d'affaires visant la Russie¹⁸⁵ et les informations reçues sont en cours d'examen par le Comité des Ministres.

■ Dans une lettre adressée au ministre de l'Intérieur de l'Espagne, le Commissaire aux droits de l'homme a exprimé son inquiétude au sujet d'allégations d'usage disproportionné de la force par les services de répression en Catalogne le 1^{er} octobre 2017¹⁸⁶.

■ La question des moyens disproportionnés employés par les forces de sécurité en Turquie pour disperser les rassemblements pacifiques reste en suspens. En juin 2017, le Comité des Ministres a appelé instamment les autorités turques à veiller à la conduite d'enquêtes efficaces sur les allégations de mauvais traitements et les a invitées à fournir des informations détaillées sur la nouvelle directive prévue pour harmoniser la législation sur l'utilisation de grenades lacrymogènes¹⁸⁷.

176. <http://bit.ly/2Hyf2l4>.

177. Voir https://www.coe.int/fr/web/ingo/newsroom/-/asset_publisher/BR9aikJBXnwX/content/, 20 novembre 2017.

178. *Krupko et autres c. Russie*, 26587/07, 26 juin 2014 (voir aussi état d'exécution dans la base de données HUDOC Exec).

179. *Témoins de Jéhovah de Moscou et autres c. Russie*, 302/02, 10 juin 2010.

180. Voir : <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/armenia-should-intensify-its-efforts-to-ensure-gender-equality-and-protect-human-rights-in-the-justice-system>.

181. Assemblée parlementaire, Commission de suivi, Respect des obligations et engagements de l'Arménie, Note d'information des corapporteurs sur leur visite d'information à Erevan (22 et 23 novembre 2016).

182. *Virabyan c. Arménie*, 40094/05, 2 octobre 2012 (police); *Muradyan c. Arménie*, 11275/07, 24 novembre 2016 (armée).

183. Assemblée parlementaire, Résolution 2149 (2017) « L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (septembre 2015-décembre 2016) et l'examen périodique du respect des obligations de l'Autriche, de la République tchèque, du Danemark, de la Finlande, de la France et de l'Allemagne », paragraphe 13.5.7.

184. *Taraburca c. Moldova*, 18919/10, 16 décembre 2011 (voir état d'exécution dans la base de données HUDOC Exec).

185. *Malofeyeva c. Russie*, 36673/04, 30 mai 2013 et, en particulier, *Frumkin c. Russie*, 74568/12, 5 janvier 2016 (voir état d'exécution dans la base de données HUDOC Exec).

186. Commissaire aux droits de l'homme, lettre adressée au ministre de l'Intérieur de l'Espagne, 4 octobre 2017 (<https://rm.coe.int/letter-to-the-spanish-authorities-concerning-disproportionate-use-of-f/168075ae1a>, disponible en anglais uniquement).

187. *Oya Ataman c. Turquie*, 74552/01, 5 décembre 2006, Décision du CM du 7 juin 2017 (1288^e réunion) (https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071bc9f et (https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectId=0900001680721de8, disponible en anglais uniquement). Le 20 décembre 2017, le Gouvernement turc a soumis un plan d'action révisé (voir <https://rm.coe.int/168077c5dc>, paragraphes 23 et 31 à 42, et le groupe d'affaires examinées lors de la réunion des Délégués des Ministres du 13 au 15 mars 2018 ([http://hudoc.exec.coe.int/FRE?i=CM/Del/Dec\(2018\)1310/H46-21E](http://hudoc.exec.coe.int/FRE?i=CM/Del/Dec(2018)1310/H46-21E), disponible en anglais uniquement).

Liberté de réunion et d'association et lutte contre la corruption

La liberté de réunion et d'association est un élément essentiel de la prévention et de la lutte contre la corruption: le rôle des organisations non gouvernementales (ONG) est déterminant pour assurer la responsabilité des représentants de l'État et des élus. Des manifestations contre la corruption ont d'ailleurs eu lieu dans un certain nombre d'États membres en 2017. Certaines d'entre elles appelaient à renforcer l'intégrité dans la vie politique, d'autres réclamaient le maintien de l'efficacité du cadre de lutte contre la corruption. Elles exprimaient toutes la légitime préoccupation croissante du grand public en faveur d'une intégrité et d'une transparence plus grandes dans la gestion des affaires publiques.

Le renforcement des moyens d'action de la société civile est indispensable pour garantir la légitimité et l'efficacité des réformes anticorruption, et constitue l'une des pierres angulaires de toute démocratie véritable. Le GRECO recommande de manière systématique aux autorités nationales de prêter toute l'attention voulue aux préoccupations de la société civile. La transparence et la responsabilité vont de pair et sont des outils inséparables pour détecter les actes répréhensibles. Outre la déclaration des cas de conduite inappropriée, la société civile doit être en mesure d'apporter sa contribution et de faire connaître son avis sur l'impact concret des mesures de lutte contre la corruption. Toute structure de coordination de la lutte anticorruption doit s'appuyer sur une large représentation du secteur non gouvernemental.

Il est essentiel, par conséquent, de disposer d'outils adéquats pour sensibiliser la société et l'inciter à participer à la prévention et à la lutte contre la corruption. La mise en place de systèmes très élaborés de déclaration des cas de corruption et la protection effective des lanceurs d'alerte contre toutes représailles sont d'une importance déterminante à cet égard¹⁸⁸.

Les relations entre élus ou représentants de l'État (parlementaires, juges ou procureurs, par exemple) et tierces parties, y compris les organisations de la société civile, demeurent sources d'incertitudes dans la plupart des États membres, tant pour les élus et les représentants de l'État eux-mêmes que pour les groupes qui cherchent à entrer en relation avec eux. Les enjeux associés au lobbying et son impact sur le processus de décision publique ne sont pas négligeables et une réglementation est indispensable en ce domaine, mais, à ce jour, seul un petit nombre d'États membres du Conseil de l'Europe ont introduit des normes en la matière¹⁸⁹. L'absence de réglementation peut nuire au respect des principes démocratiques et à la bonne gouvernance. Le lobbying jouant un rôle légitime dans la vie publique, la réglementation devrait chercher à en renforcer la transparence et la responsabilité. Cependant, les règles à cet égard ne devraient pas limiter indûment l'accès aux élus ou aux représentants de l'État, ni l'accès à un large éventail de points de vue et d'expertise. Cela est clairement indiqué dans la nouvelle Recommandation CM/Rec(2017)2 du Comité des Ministres relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte du processus de décision publique.

188. Voir, par exemple, « Leçons tirées de trois cycles d'évaluation (2000-2010) – Articles thématiques » (<https://rm.coe.int/16806cbfc6>, disponible en anglais uniquement).

189. Voir exposé des motifs, Recommandation CM/Rec(2017)2 du Comité des Ministres relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique.

LIBERTÉ D'ASSOCIATION

Chapitre 3 – Liberté de réunion et d'association

La liberté d'association est une condition essentielle à l'exercice des autres droits de l'homme. Les associations jouent un rôle important dans la réalisation des objectifs d'intérêt général, et sont indispensables à la protection des droits de l'homme. Leur action s'étend à de nombreux domaines s'étendant du lobbying pour l'amélioration des soins de santé à la protection de l'environnement, en passant par la promotion de l'éducation pour tous, la fourniture de l'aide humanitaire ainsi que la garantie et la protection des droits civils et politiques fondamentaux. Les ONG, en particulier celles qui défendent les droits de l'homme, jouent un rôle important dans le contrôle public des actions de l'État et dans la mise au jour de violations des droits de l'homme. Elles sont plus vulnérables et, à ce titre, nécessitent une protection renforcée. La manière dont la législation nationale consacre la liberté d'association et l'application concrète de cette législation par les autorités sont révélatrices de l'état de la démocratie dans un pays.

La législation internationale relative aux droits de l'homme reconnaît explicitement le droit de participer aux affaires publiques, et les associations doivent être libres de poursuivre leurs objectifs relevant du fonctionnement normal d'une société démocratique. Le refus d'enregistrer une association en invoquant le caractère « politique » de ses objectifs, ou bien pour empêcher une confession religieuse de s'organiser, constitue une violation de la liberté d'association. Seules les associations qui souhaitent participer aux élections peuvent être soumises à l'obligation de se déclarer comme partis politiques et contraintes de remplir les conditions plus strictes applicables aux partis. Décrire les ONG qui mènent des activités de plaidoyer comme des « partis politiques déguisés » ne peut servir à justifier des restrictions de leur légitime fonction de surveillance dans une société démocratique, car les ONG ne participent pas aux élections, même si elles peuvent mener des activités de surveillance de celles-ci.

Une politique restrictive à l'égard des ONG, en particulier celles qui jouent un rôle de sentinelle, est incompatible avec une démocratie pluraliste, laquelle doit au contraire garantir l'activité de toutes les ONG, sans intervention indue dans leur fonctionnement interne, à moins qu'il existe des raisons objectives de le faire. Ainsi, une ONG peut faire campagne en faveur de la transformation des structures juridiques

ou constitutionnelles de l'État, à condition que les moyens utilisés à cette fin soient à tous égards légaux et démocratiques, et que le changement proposé soit lui-même compatible avec les principes démocratiques fondamentaux.

Les lois et les pratiques indûment restrictives ont un effet dissuasif dangereux sur la liberté d'association et la démocratie elle-même. Les préoccupations légitimes telles que la protection de l'ordre public ou la prévention de l'extrémisme, du terrorisme et du blanchiment d'argent ne sauraient justifier le contrôle des ONG ou la restriction de leur capacité à s'acquitter de leur fonction légitime de surveillance, notamment la défense des droits de l'homme.

Il est donc essentiel que les États commencent par instituer un cadre juridique qui facilite l'exercice sans entrave de la liberté d'association, puis appliquent ce cadre et créent un environnement par principe favorable à la liberté de former et de gérer une association. Il s'agit notamment de mettre en place un cadre juridique propice à l'enregistrement et au fonctionnement des ONG, ainsi que des mécanismes pérennes de dialogue et de consultation entre la société civile et les autorités publiques.

Pour mener à bien leurs activités, les ONG doivent aussi être libres de solliciter et de recevoir un financement, non seulement de la part des autorités publiques de leur propre État, mais aussi de donateurs institutionnels ou individuels d'un autre État ou d'organismes multilatéraux, sous réserve uniquement de la législation généralement applicable en matière de douane, de change et de blanchiment d'argent, et de celle sur le financement des élections et des partis politiques¹⁹⁰.

Même en supposant que veiller à la transparence des ONG qui reçoivent un financement de l'étranger répond à l'objectif légitime d'empêcher que des ONG servent indûment des visées de politique étrangère, aucun objectif légitime ne peut être invoqué pour justifier le contrôle des ONG ou restreindre leur

190. Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe; voir aussi OSCE-BIDDH/Commission de Venise, Lignes directrices sur la liberté d'association, principe 7 ([www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)020-e), disponible en anglais uniquement).

capacité à mener à bien leurs activités propres, car cela conduirait à stigmatiser et ostraciser certaines organisations de la société civile uniquement sur la base d'un financement reçu de l'étranger. Lorsque de telles mesures sont introduites au nom de la lutte contre le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme, par exemple, il convient de s'assurer que la réglementation pertinente se fonde sur des risques précédemment identifiés¹⁹¹. Autrement, certaines organisations pourraient faire l'objet d'un traitement discriminatoire et, dans l'éventualité où seraient visées des ONG critiques de l'action gouvernementale, un moyen essentiel de contrôle du pouvoir exécutif dans un État démocratique se trouverait remis en cause.

■ En raison de la vulnérabilité des ONG qui œuvrent pour la défense des droits de l'homme, des instruments spéciaux qui codifient les normes applicables aux défenseurs des droits de l'homme ont été adoptés ces dernières décennies, tant au niveau européen qu'à l'échelle mondiale¹⁹².

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ L'exercice sans entrave de la liberté d'association n'est pas subordonné à l'enregistrement.
- ▶ Il existe un fondement juridique approprié pour l'enregistrement des ONG, qui limite les restrictions à cet enregistrement afin de respecter le principe de proportionnalité, selon des procédures adéquates.
- ▶ La législation est précise et spécifique, et le résultat de son application est prévisible.
- ▶ L'interdiction ou la dissolution d'associations est une mesure de dernier ressort.
- ▶ Les sanctions en cas de non-respect de la législation sont prévisibles et proportionnées, et ne sont pas appliquées de manière arbitraire ou discriminatoire.
- ▶ L'application de la législation relative à la liberté d'association admet par principe la légalité de la création, des objectifs et des activités des associations.

191. Voir, *mutatis mutandis*, pour le blanchiment de capitaux, la Recommandation 8 du Groupe d'action financière (GAFI).

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

- ▶ Les autorités administratives ne jouissent pas de pouvoirs discrétionnaires excessifs et les procédures se déroulent conformément aux normes de bonne administration.
- ▶ Il existe des mécanismes de recours judiciaire effectif.
- ▶ Les ONG sont libres d'exprimer leurs opinions à travers leurs objectifs et leurs activités, sans entrave ni conséquence négative.
- ▶ Les ONG ont le droit de participer au débat politique et public, que leur point de vue concorde ou non avec celui du gouvernement.
- ▶ Les ONG ont le droit de prôner de manière pacifique des modifications de la législation.
- ▶ Les associations sont libres de solliciter, de recevoir et d'utiliser des ressources financières, matérielles et humaines, que ces ressources soient nationales, étrangères ou internationales, aux fins de mener à bien leurs activités, sous réserve de respecter les exigences légales conformes aux normes internationales.
- ▶ Un financement public est accessible et octroyé de manière non discriminatoire.

CONCLUSIONS

■ En novembre 2017, le Commissaire aux droits de l'homme a souligné la tendance à la régression en matière de liberté d'association dans plusieurs pays européens : « La pression croissante et les obstacles rencontrés, toujours plus grands, peuvent prendre différentes formes : des restrictions juridiques et administratives ; des actes de harcèlement et des sanctions judiciaires, y compris des poursuites pénales pour manquement au respect de nouvelles réglementations toujours plus restrictives ; des campagnes de dénigrement et l'ostracisme orchestré à l'encontre de groupes indépendants ; des menaces et des manœuvres d'intimidation, voire des violences physiques contre les membres de ces organisations. Parfois, le climat est à ce point hostile qu'il pousse le travail en faveur des droits de l'homme à opérer à la marge, voire dans la clandestinité. »¹⁹³

■ Dans ses Commentaires sur les droits de l'homme, le Commissaire mentionne notamment neuf États membres¹⁹⁴ où les ONG sont stigmatisées dans les discours officiels et fréquemment dénoncées comme

193. Commissaire aux droits de l'homme, Commentaires sur les droits de l'homme, « La marge de liberté des organisations de défense des droits de l'homme s'amenuise » (<https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/the-shrinking-space-for-human-rights-organisations>).

194. Azerbaïdjan, Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Serbie, République slovaque, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et Turquie.

antipatriotiques ou partiales sur le plan politique. La Conférence des OING du Conseil de l'Europe a, elle aussi, attiré l'attention sur cette tendance dans ses rapports et déclarations en 2017¹⁹⁵. Il est particulièrement inquiétant de voir que ce type de discours est le fait de représentants des pouvoirs publics, compte tenu de l'influence qu'ils peuvent exercer sur l'opinion publique. Toutefois, la très forte susceptibilité des gouvernements à la critique en matière de respect des droits de l'homme dans leur pays est, quoi qu'en disent les discours officiels, une reconnaissance manifeste de l'importance de ces questions et de la fonction de contrôle de la société civile.

Fondement juridique

■ En 2017, l'Assemblée parlementaire a déclaré qu'« une partie des arrestations, des placements en détention et des condamnations de défenseurs des droits de l'homme azerbaïdjanais seraient dus à des dysfonctionnements de la loi sur les ONG et à la manière dont celle-ci est appliquée ». L'Assemblée a salué le décret présidentiel relatif à la mise en place d'un guichet unique concernant la procédure de versement des dons provenant de donateurs étrangers sur le territoire de la République d'Azerbaïdjan, mais appelé les autorités à continuer de réviser la loi sur les ONG afin de prendre en compte les recommandations de la Commission de Venise¹⁹⁶.

■ La loi de la Fédération de Russie relative aux organisations à but non lucratif « remplissant les fonctions d'agents étrangers » n'a pas été amendée¹⁹⁷. En 2017, l'Assemblée parlementaire a déploré la détérioration

persistante de la vie politique, le harcèlement des partisans de l'opposition et l'amenuisement rapide de l'espace accordé à la société civile pour mener ses activités et jouir de ses droits à la liberté d'expression et d'association. Elle a appelé les autorités russes à réformer la législation sur les ONG conformément aux normes et aux principes du Conseil de l'Europe, à abroger la loi sur les agents étrangers et la loi fédérale sur les activités indésirables d'organisations non gouvernementales étrangères et internationales sur le territoire de la Fédération de Russie, à mettre un terme au harcèlement des militants de l'opposition, et à enquêter de manière approfondie et transparente sur les attaques dont ils sont l'objet¹⁹⁸.

Enregistrement

■ En 2017, des progrès significatifs ont été réalisés dans un certain nombre d'affaires très importantes lors du processus de surveillance, par le Comité des Ministres, des mesures nécessaires pour permettre aux groupes concernés d'obtenir l'enregistrement, et donc la reconnaissance légale, de leur association, et pour empêcher de nouveaux refus d'enregistrement indus.

■ En Bulgarie, le nouveau cadre législatif sur l'enregistrement des associations à but non lucratif conçu pour faciliter l'enregistrement de l'organisation requérante dans l'affaire *UMO Ilinden*¹⁹⁹ est maintenant en place et devrait être opérationnel en 2018. Ces changements se sont accompagnés d'une évolution positive de la jurisprudence des tribunaux nationaux, qui limite l'impact de la disposition constitutionnelle interdisant aux organisations à but non lucratif de poursuivre des objectifs « politiques »²⁰⁰.

■ En Grèce également, les obstacles juridiques qui empêchaient le réexamen des décisions de refus d'enregistrement des associations requérantes dans l'affaire *Bekir-Ousta et autres c. Grèce* ont été levés grâce à l'adoption d'un nouveau texte de loi. Le Comité des Ministres a invité les autorités grecques à prendre les mesures nécessaires pour que la jurisprudence pertinente de la Cour soit diffusée dans les tribunaux compétents à tous les niveaux, conformément à la Recommandation Rec(2002)13 du Comité des Ministres sur la publication et la diffusion dans les États membres du texte de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence de la Cour

195. Voir, par exemple, Déclaration de la présidente de la Conférence des OING et du président du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG au sujet des organisations non gouvernementales qualifiées d'agents étrangers en Hongrie (7 mars 2017) (<https://www.coe.int/fr/web/>); Rapport sur la mission d'enquête en Serbie sur « la participation de la société civile dans le processus de décision », 13-14 novembre 2017 (publié le 12 janvier 2018), pp. 16-17 (<https://rm.coe.int/report-visit-of-the-conference-of-ingos-to-serbia/168077c8de>, disponible en anglais uniquement).

196. Résolution 2184 (2017) de l'Assemblée parlementaire sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan.

197. Le 5 juillet 2017, le Commissaire a présenté ses observations écrites à la Cour européenne des droits de l'homme dans le cadre des procédures relatives à l'affaire *Ecodefence et autres c. Russie* (Requête 9988/13) et de 48 autres requêtes concernant la législation russe sur les organisations à but non lucratif « remplissant les fonctions d'agents étrangers ». Il a décrit en particulier l'impact négatif que peut avoir le fait d'être désigné comme « agent étranger » (paragraphe 8 et 33 à 35) et souligné que la définition étendue des « activités politiques » – qui englobe les activités légitimes dans le domaine des droits de l'homme – favorise l'application arbitraire de la loi (paragraphe 21). Ce document contient aussi des remarques sur les sanctions imposées aux ONG et à leurs dirigeants (paragraphe 29), notamment dans le cadre de poursuites pénales pour non-respect de la loi sur les agents étrangers (paragraphe 36 à 37).

198. Résolution 2149 (2017) de l'Assemblée parlementaire, *op. cit.*, paragraphes 10.7 et 11.7.

199. *UMO Ilinden et autres c. Bulgarie*, 34960/04, 30 septembre 2008.

200. Voir l'arrêt *Zhechev c. Bulgarie*, 57045/00, 21 juin 2007; la Résolution finale Res/DH(2017)360, qui met un terme à la surveillance de certains aspects du problème; et l'arrêt *Union nationale turque et Kungyun c. Bulgarie*, 4776/08, 8 juin 2017 (voir état d'exécution dans la base de données HUDOC Exec).

européenne des droits de l'homme²⁰¹. De même, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » où existait une situation similaire, l'affaire Radko a été résolue, conformément à la Convention, avec l'enregistrement de l'association requérante en 2017, ce qui a permis de clore la procédure de surveillance²⁰².

■ Ces développements encourageants mis à part, plusieurs arrêts rendus par la Cour en 2017 portaient sur des refus d'enregistrer une association ou sur des développements qui soulèvent de nouvelles questions au regard de la Convention.

■ En ce qui concerne les associations à caractère religieux en Bulgarie, dans l'affaire *Genov c. Bulgarie*, la Cour a considéré que le refus d'enregistrer l'association requérante au motif que son nom était identique à celui d'une association préexistante et que ses adhérents partageaient des croyances et des rites identiques à ceux de l'association préexistante était inconciliable avec la liberté de religion et la liberté d'association²⁰³.

■ Dans l'affaire *Metodiev et autres c. Bulgarie*, les requérants s'étaient vu refuser l'enregistrement d'une nouvelle association religieuse au motif de l'absence d'un exposé spécifique des croyances et des rites de l'association dans ses statuts. La Cour a déclaré que le droit à la liberté de religion excluait en principe que l'État apprécie la légitimité des croyances religieuses ou les modalités d'expression de celles-ci, ce dans un souci de préserver l'unité au sein d'une communauté religieuse. Par conséquent, la Cour a estimé que le défaut allégué de précision de la description des croyances et des rites de l'association dans ses statuts n'était pas de nature à justifier le refus d'enregistrement qui, dès lors, n'était pas « nécessaire dans une société démocratique »²⁰⁴.

■ Dans l'affaire « *Archidiocèse orthodoxe d'Ohrid (Archidiocèse orthodoxe grec d'Ohrid du Patriarcat de Peć)* » c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine », une chambre de la Cour a déclaré que le refus d'enregistrer le requérant en tant qu'association religieuse constituait une violation de l'article 11 interprété à la lumière de l'article 9 de la Convention, car ce refus n'était pas nécessaire dans une société démocratique²⁰⁵. Les raisons avancées par les autorités ont en particulier

été jugées insuffisantes, l'origine étrangère alléguée du requérant n'ayant pas été prouvée et le choix du nom ne semblant pas porter atteinte aux droits et libertés d'autrui. La Cour a estimé que, bien que le caractère autocéphale et l'unité de l'Église orthodoxe de Macédoine semblent de la plus haute importance aux adeptes et aux fidèles de cette Église, ainsi qu'à la société en général, cela ne peut justifier le recours à des mesures allant jusqu'à empêcher inconditionnellement l'association de commencer son activité. Le rôle des autorités dans une situation de conflit entre des groupes religieux ou en leur sein n'est pas de supprimer la cause des tensions en éliminant le pluralisme, mais de veiller à ce que les groupes concurrents se tolèrent les uns les autres. En outre, rien ne peut justifier des mesures radicales de nature préventive visant à supprimer la liberté de réunion et d'expression, en dehors des cas d'incitation à la violence ou de rejet des principes démocratiques – aussi choquants et inacceptables que paraissent certains points de vue ou termes utilisés aux yeux des autorités, et aussi illégitimes que semblent les exigences mises en avant. À aucun moment n'a-t-il été allégué que l'association requérante préconisait l'utilisation de la violence ou d'autres moyens antidémocratiques dans la poursuite de ses objectifs. L'arrêt, cependant, n'est pas définitif ; à la date de rédaction de ce rapport, une demande de renvoi devant la Grande Chambre est pendante.

■ La dissolution forcée de l'organisation centrale des Témoins de Jéhovah en Russie a soulevé de nouvelles questions au regard de la Convention car elle a conduit à la dissolution de l'association requérante dans l'affaire des Témoins de Jéhovah de Moscou, enregistrée de nouveau en 2015 à la suite d'un premier arrêt rendu par la Cour en 2010²⁰⁶. Dans le cadre de la surveillance de l'exécution de cet arrêt, le Comité des Ministres a exprimé son inquiétude au vu des informations présentées sur la situation nouvelle créée par cette dissolution, sans préjuger du résultat de la nouvelle requête déposée par l'organisation centrale auprès de la Cour²⁰⁷.

Impossibilité de contester l'expulsion d'un membre d'une association devant les tribunaux

■ Dans l'affaire *Lovrić c. Croatie*, la Cour a jugé que l'impossibilité pour le requérant de saisir la justice pour contester la décision d'une association de chasseurs ayant abouti à son expulsion constituait une violation de l'article 6. Des mesures sont en cours pour modifier la jurisprudence à cet égard²⁰⁸.

201. Voir la décision adoptée par le CM lors de sa 1302^e réunion (5-7 décembre 2017) au sujet de l'affaire *Bekir-Ousta et autres c. Grèce*, (https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168076d2f0).

202. Voir la décision adoptée par le CM lors de sa 1294^e réunion (19-21 septembre 2017) au sujet de l'affaire *Association des citoyens « Radko » et Paunkovski c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, 74651/01 (https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168074a24e).

203. *Genov c. Bulgarie*, 40524/08, 23 mars 2017.

204. *Metodiev et autres c. Bulgarie*, 58088/08, 15 juin 2017.

205. « *Archidiocèse orthodoxe d'Ohrid (Archidiocèse orthodoxe grec d'Ohrid du Patriarcat de Peć)* » c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine », 3532/07, 16 novembre 2017.

206. *Témoins de Jéhovah de Moscou et autres c. Russie*, 302/02, 10 juin 2010.

207. *Témoins de Jéhovah de Moscou et autres c. Russie*, op. cit., et *Krupko et autres c. Russie*, op. cit.

208. *Lovrić c. Croatie*, 38458/15, 4 avril 2017 (voir état d'exécution dans la base de données HUDOC Exec).

Obligations financières et de déclaration/ Financement de l'étranger

■ Le 3 mai 2017, le Commissaire aux droits de l'homme a publié une lettre adressée au président de l'Assemblée nationale de Hongrie dans laquelle il déclare que la loi sur la transparence des ONG recevant un financement de l'étranger présente clairement le risque de stigmatiser de nombreuses organisations exerçant des activités légales dans le domaine des droits de l'homme, en provoquant un effet paralysant sur leurs activités²⁰⁹. Le Commissaire regrette aussi l'absence apparente de toute forme de consultation ou de débat public avant le dépôt du projet de loi qui introduit des charges administratives supplémentaires pour les ONG entrant dans son champ d'application, en les obligeant à se faire enregistrer et à s'autodésigner comme « recevant un financement de l'étranger », et prévoit des sanctions en cas de non-respect de cette obligation. En outre, en vertu de critères qui ne sont pas suffisamment clairs, le projet de loi exclut de son champ d'application d'autres types d'ONG, comme celles exerçant des activités sportives ou religieuses. Le Commissaire a appelé la Hongrie à se garder de stigmatiser, ou de désavantager de quelque manière que ce soit, les ONG qui reçoivent un financement de l'étranger, et a exhorté les membres de l'Assemblée nationale à rejeter le projet de loi.

■ L'Assemblée parlementaire s'est déclarée préoccupée par les allégations selon lesquelles les organisations de la société civile serviraient des intérêts étrangers, et non l'intérêt général, et représenteraient un risque pour la sécurité nationale et la souveraineté d'un pays, simplement parce qu'elles reçoivent des fonds étrangers au-delà d'un certain seuil annuel, et elle a sollicité l'avis de la Commission de Venise²¹⁰.

■ Dans son avis, la Commission de Venise souligne que, bien qu'en théorie les dispositions de la loi puissent sembler conformes aux normes internationales, en particulier après avoir été fortement améliorées en consultation avec la Commission de Venise, le contexte entourant l'adoption de la loi et plus précisément la campagne virulente menée par certaines autorités de l'État contre les organisations de la société civile recevant un financement de l'étranger, selon laquelle ces organisations œuvreraient contre l'intérêt public, rend ces dispositions problématiques et fait craindre qu'elles aillent à l'encontre de l'interdiction de la discrimination. La Commission de Venise déclare également que le but légitime de la transparence, qui

est prétendument le seul but légitime de la loi, ne doit pas être utilisé comme prétexte pour contrôler les ONG ou restreindre leur aptitude à exercer leurs activités légitimes, car cela outrepasserait ce but légitime. Elle considère en particulier que les exceptions vastes et même élargies à l'application de la loi remettent en cause le but réel de la loi d'assurer la transparence générale. Elle recommande spécifiquement la suppression de l'obligation pour toutes les associations financées de l'étranger de publier cette information sur tous leurs produits de presse²¹¹.

■ La question des obligations de déclaration financière qui s'imposent aux associations a également été soulevée dans l'affaire *Union nationale turque et Kungyun c. Bulgarie* mentionnée plus haut. Le Comité des Ministres attend actuellement de recevoir des informations sur les mesures adoptées ou prévues à la suite de l'arrêt rendu par la Cour dans cette affaire.

■ La Commission de Venise réalise en ce moment, à la demande du Secrétaire Général et en consultation notamment avec plusieurs ONG, l'OSCE-BIDDH, la Conférence des OING, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et des représentants des États, une étude approfondie sur les normes qui doivent s'appliquer au financement étranger des ONG. Un rapport à ce sujet devrait être publié courant 2018.

Obligations financières et de déclaration/ Déclarations d'actifs

■ En Ukraine, une loi adoptée en 2017 exige des représentants de la société civile et d'autres personnes œuvrant à la lutte contre la corruption qu'ils déclarent leur patrimoine au même titre que les agents de l'État ou les fonctionnaires. Dans une lettre adressée aux autorités ukrainiennes et rendue publique le 24 mai 2017, le Commissaire aux droits de l'homme a recommandé la suppression de ces dispositions législatives²¹². Le GRECO a exprimé son inquiétude au sujet du caractère discriminatoire et de l'intention intimidante d'une telle obligation, qui vise uniquement les militants anticorruption, et a demandé instamment aux autorités de revoir leur position²¹³. En décembre 2017, deux projets de loi ont été soumis au parlement ; ils prévoient la suppression des amendements concernant la déclaration en ligne des militants anticorruption mais introduisent de nouvelles obligations,

209. Commissaire aux droits de l'homme, lettre adressée au Président de l'Assemblée nationale de Hongrie, publiée le 3 mai 2017 (<https://rm.coe.int/168070ce6d>, disponible en anglais uniquement).

210. Assemblée parlementaire, Résolution 2162 (2017) « Évolutions inquiétantes en Hongrie : projet de loi sur les ONG restreignant la société civile et possible fermeture de l'Université d'Europe centrale ».

211. Commission de Venise, Avis concernant le projet de loi sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger (CDL-AD(2017)015).

212. Voir : https://rm.coe.int/letter-from-nils-muiznieks-council-of-europe-commissioner-for-human-ri/168070ed_60, disponible en anglais uniquement.

213. Rapport d'évaluation du GRECO sur l'Ukraine (GrecoEval4Rep(2016)9), adopté le 23 juin 2017 et rendu public le 8 août 2017, paragraphe 34 (<https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-quatrieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-cor/1680737208>).

en particulier la déclaration publique d'un très grand nombre de données financières et personnelles. La commission de suivi de l'Assemblée parlementaire a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur ces deux projets de loi et la Commission de Venise a adopté un avis à ce sujet en mars 2018²¹⁴.

■ En 2017, un texte portant amendement de la loi sur les associations et les fondations a été proposé en Roumanie afin, entre autres, de modifier les conditions d'obtention du statut d'utilité publique (en excluant les associations qui mènent des activités politiques, sous quelque forme que ce soit) et d'imposer à toutes les ONG – sous menace de dissolution – de nouvelles obligations de déclaration. Le Conseil d'experts de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe a publié un avis critiquant vivement ce projet de loi, rappelant notamment la distinction entre activités politiques au sens large et politique de parti, et soulignant le risque d'application discriminatoire de la loi et la nécessité, au regard des normes internationales, d'éviter que les obligations de déclaration pèsent indûment sur les organisations concernées²¹⁵. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire a saisi la Commission de Venise au sujet de ce projet de loi et celle-ci a adopté un avis en mars 2018.²¹⁶

Déclaration par les juges de leur affiliation à une organisation professionnelle

■ À la suite d'amendements adoptés en 2017, les juges bulgares sont maintenant légalement obligés de déclarer leur affiliation à une association professionnelle. Le Bureau du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) a exprimé l'avis qu'une telle obligation pourrait être considérée comme une ingérence dans le droit de créer ce type d'association et d'y adhérer librement, compromettant ainsi l'indépendance du système judiciaire²¹⁷.

214. Commission de Venise, Ukraine – Avis conjoint n° 312 relatif au projet de loi n° 6674 « portant modification de certains actes législatifs pour garantir la transparence de l'information sur l'activité financière des associations publiques et de l'utilisation de l'assistance technique internationale » et au projet de loi n° 6675 « portant modification du code général des impôts de l'Ukraine pour garantir la transparence du financement des associations publiques et de l'utilisation de l'assistance technique internationale » (CDL-AD(2018)006).

215. Voir https://www.coe.int/fr/web/ingo/newsroom/-/asset_publisher

216. Commission de Venise, Roumanie, Avis conjoint n° 914 relatif au projet de loi n° 140/2017 modifiant l'arrêté du gouvernement n° 26/2000 sur les associations et les fondations (CDL-AD(2018)004).

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

Fermeture de très nombreuses associations et liquidation de leurs actifs

■ En Turquie, à la suite du coup d'État avorté de juillet 2016, des décrets exécutifs adoptés dans le cadre de l'état d'urgence ont entraîné la fermeture ou la dissolution d'environ 1 400 associations, y compris des ONG, dans le cadre d'une procédure administrative simplifiée de démantèlement de ces associations et de transfert de leurs actifs au Trésor public. Le Commissaire aux droits de l'homme a déclaré que « la fermeture d'ONG sans procédures judiciaires est inacceptable en vertu du droit international des droits de l'homme »²¹⁸. La Commission de Venise a regretté que ces mesures aient été prises sans aucune décision au cas par cas, sans s'appuyer sur des éléments de preuve vérifiables et apparemment sans respecter les exigences d'une procédure équitable. Soulignant que de telles mesures affectent non seulement les entités juridiques concernées mais aussi des milliers de personnes associées à ces entités, la Commission de Venise a appelé instamment les autorités à revenir sur les mesures injustifiées qui ont déjà été prises, ou à y remédier²¹⁹.

■ Le Secrétaire Général a fait part de ses inquiétudes au Premier ministre de Turquie au sujet du placement en détention provisoire le 18 juillet 2017 de plusieurs défenseurs des droits de l'homme, parmi lesquels la directrice d'Amnesty International Turquie et deux formateurs venus d'Allemagne et de Suède, pour prétendu soutien à une organisation terroriste²²⁰. Le 18 octobre 2017, le Secrétaire Général a tenu un échange de vues avec le ministre de la Justice turc pour discuter des développements récents concernant la situation des défenseurs des droits de l'homme, et appelé à leur libération²²¹.

218. Commissaire aux droits de l'homme, Commentaires sur les droits de l'homme, « La marge de liberté des organisations de défense des droits de l'homme s'amenuise » (<https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/the-shrinking-space-for-human-rights-organisations>).

219. Commission de Venise, Avis n° 865 sur les décrets-lois d'urgence n°s 667 à 676 adoptés à la suite du coup d'État avorté du 15 juillet 2016 (en anglais), CDL-AD(2016)037, paragraphe 182; voir aussi Conférence des OING, Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, Avis sur l'impact de l'état d'urgence sur la liberté d'association en Turquie (https://rm.coe.int/expert-council-conf-exp-2017-2-opinion-impact-state-of-emergency-on-fr/168076_cf14, disponible en anglais uniquement).

220. Voir https://www.coe.int/fr/web/secretary-general/news/-/asset_publisher/EYIBJNjXtA5U/content/secretary-general-expresses-concerns-over-situation-in-turkey-in-call-to-prime-minister/16695.

221. Voir https://www.coe.int/fr/web/secretary-general/news/-/asset_publisher/EYIBJNjXtA5U/content/telephone-conversation-of-secretary-general-jagland-with-turkish-minister-of-justice-abdulhamit-gul/16695.

Débat public sur la législation affectant les ONG

La participation des citoyens au processus de décision politique est au cœur même de l'idée de démocratie. Comme l'indique la Liste des critères de l'État de droit établie par la Commission de Venise²²², le débat public de la législation par le parlement et la possibilité pour le public de consulter les projets de loi et de fournir une véritable contribution constituent deux aspects essentiels de l'État de droit.

La consultation du public est particulièrement importante dans le cas de la législation qui concerne directement les ONG. Ces organisations remplissent en effet une fonction historique et la réussite des efforts visant à ce que la société s'engage à respecter la démocratie et les droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe doit beaucoup à leurs activités. Leur rôle est déterminant pour assurer que cet engagement ne faiblit pas et que la démocratie et les droits de l'homme demeurent effectivement ancrés dans ces États.

La Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe stipule que « les ONG devraient être consultées au cours de la rédaction des lois et règlements ayant des incidences sur leurs statuts, leur financement ou leur domaine d'intervention ». L'exposé des motifs de la recommandation souligne qu'« il est essentiel que les ONG soient consultées non seulement sur des questions en relation avec leurs objectifs, mais aussi sur des propositions de modifications de la législation susceptibles d'affecter leur capacité à poursuivre leurs objectifs. Cette consultation est nécessaire non seulement parce que ces modifications pourraient directement affecter leurs intérêts et l'efficacité de la contribution importante qu'elles sont en mesure d'apporter aux sociétés démocratiques, mais aussi parce qu'il est probable que leur expérience opérationnelle les aide à mieux comprendre la faisabilité de ce qui est proposé »²²³.

La conduite d'une consultation du public avec les organisations de la société civile avant l'adoption de la législation qui les concerne directement fait partie, par conséquent, des bonnes pratiques que les États membres du Conseil de l'Europe doivent s'efforcer de mettre en œuvre dans leurs processus législatifs nationaux²²⁴. Les carences à cet égard ont été sévèrement critiquées par l'Assemblée parlementaire, le Commissaire aux droits de l'homme, la Commission de Venise et la Conférence des OING.

En septembre 2017, le Comité des Ministres a adopté des Lignes directrices sur la participation de la société civile aux décisions politiques²²⁵. Ce document cherche à promouvoir une véritable participation de la société civile à l'élaboration des politiques et de la législation, à tous les niveaux de gouvernement, qui ne se limite pas à des processus de consultation simplement superficiels ou formels. Pour permettre la participation civile, les États membres devraient recourir le plus possible à ces lignes directrices et veiller à leur diffusion, afin que les autorités publiques puissent prendre des mesures de sensibilisation et diffusent largement à leur tour les lignes directrices, si nécessaire dans leur(s) langue(s) officielle(s), par exemple à l'aide de guides, de brochures ou d'autres outils conviviaux, hors ligne et en ligne, grâce à la formation des représentants de l'État et par un soutien aux mesures de formation des membres de la société civile. Le cas échéant, les États membres devraient adopter ou adapter des règles et des mesures afin que les autorités publiques puissent appliquer ces lignes directrices.

222. Commission de Venise, Liste des critères de l'État de droit, Critère A.5.iii et iv ([www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=C-DL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=C-DL-AD(2016)007-e), disponible en anglais uniquement).

223. Exposé des motifs, Recommandation CM/Rec(2007)14, *op. cit.*, paragraphe 139.

224. Commission de Venise, Avis concernant le projet de loi sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger, CDL-AD(2017)015, paragraphe 27.

225. Voir https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807509e3.

CHAPITRE 4

INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES



INTRODUCTION

Chapitre 4 – Institutions démocratiques

Les démocraties reposent sur de solides institutions démocratiques aux niveaux central, régional et local. La démocratie ne peut être imposée de l'extérieur; elle doit être acceptée par les dirigeants politiques nationaux et l'électorat, et soutenue et protégée par des institutions qui fonctionnent pleinement. Cependant, comme nous l'a enseigné une expérience historique amère, le rejet délibéré, persistant et systématique des normes démocratiques fondamentales, des droits de l'homme et de la prééminence du droit par un pays ou un groupe de pays non seulement affecte les États concernés et leurs citoyens mais peut aussi avoir des conséquences négatives pour la stabilité et la sécurité de leurs voisins, de tout le continent et de l'ensemble de la communauté internationale.

■ C'est cette expérience historique qui a conduit, après la seconde guerre mondiale, à l'établissement d'un ordre juridique international fondé sur des normes de conduite internationalement reconnues et des institutions internationales. Ces institutions n'ont jamais eu pour but de se substituer aux gouvernements nationaux pour s'acquitter de leurs responsabilités à l'égard des citoyens; elles ont été créées pour offrir un cadre au dialogue et à la coopération internationale. Elles fournissent également aide et supervision, et, le cas échéant, exercent les pressions requises pour assurer le respect des normes internationalement reconnues au niveau national.

■ Ces normes et standards internationaux ne portent pas uniquement sur les relations entre États aux fins de la prévention et de la résolution des conflits, mais aussi sur les relations entre les gouvernements nationaux et les individus placés sous leur juridiction en vue de protéger les droits et les libertés de ces derniers contre toute utilisation abusive ou arbitraire du pouvoir de l'État. Les normes internationales régissant les relations entre États et individus ont été codifiées au niveau mondial dans la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies et, au niveau européen, dans la Convention européenne des droits

de l'homme et ses protocoles adoptés par le Conseil de l'Europe.

■ Dans le rapport de cette année, le chapitre sur le fonctionnement des institutions démocratiques traitera en particulier de la capacité des États membres du Conseil de l'Europe à tenir des élections libres et équitables, et du fonctionnement de leurs institutions démocratiques.

■ En ce qui concerne les deux autres paramètres essentiels de ce chapitre, à savoir la décentralisation et la bonne gouvernance, le rapport confirme les tendances décrites dans les précédents rapports et appelle instamment les États membres à prendre effectivement en compte les recommandations déjà formulées à cet égard. Celles-ci soulignent en particulier la nécessité pour les États membres de mettre pleinement en œuvre les engagements qu'ils ont contractés au titre de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122), notamment celui d'allouer aux collectivités locales des ressources financières proportionnées à leurs compétences.

■ Les démocraties stables sont celles qui ont mis en place de solides contrôles institutionnels de l'exercice du pouvoir. Cela englobe la tenue d'élections libres et équitables permettant aux citoyens de choisir leurs représentants, et l'existence de parlements aptes à examiner et élaborer la législation, ainsi que de partis d'opposition pouvant obliger le gouvernement à rendre des comptes. Une séparation effective des pouvoirs s'impose afin de prévenir les conflits d'intérêts entre les branches exécutive, législative et judiciaire de l'État. Toutes les institutions démocratiques sont tenues de respecter l'État de droit, y compris le droit international, et, notamment en Europe, la Convention européenne des droits de l'homme. Les démocraties parlementaires constitutionnelles européennes s'appuient sur ces mécanismes garantissant l'équilibre des pouvoirs pour limiter les abus de pouvoir et protéger le pluralisme qui caractérise nos sociétés.

■ Pour continuer à jouir de leur légitimité et de leur crédibilité aux yeux de l'électorat, les institutions démocratiques doivent respecter des normes éthiques et être exemptes de corruption. Lorsque tel n'est pas le cas, les populistes qui cherchent à exploiter le désenchantement des individus à l'égard d'une « élite corrompue » s'en trouvent enhardis. La perception de la corruption ou des malversations a aussi un impact négatif sur la participation aux élections et conditionne l'idée que les citoyens se font des dirigeants en exercice et des institutions politiques. Intensifier la lutte contre la corruption et rétablir la confiance dans la transparence, l'efficacité et l'efficacité des institutions démocratiques doivent être des priorités pour toutes les démocraties européennes, ainsi que pour les institutions européennes.

■ Comme dans d'autres chapitres du rapport, le rôle du Conseil de l'Europe pour accompagner et aider les États membres dans la mise en œuvre effective des normes pertinentes de l'Organisation fait l'objet

d'une attention particulière. Parmi les points plus spécialement abordés, on citera le bilan des États membres dans la mise en œuvre des recommandations du GRECO sur la transparence du financement des partis politiques, les questions que pose le recours à certaines formes de démocratie directe et les préoccupations concernant la manière dont certains États membres s'attaquent à des questions relevant de l'État de droit, notamment la lutte contre la corruption et le respect de la séparation des pouvoirs.

■ Nous examinons des exemples positifs de progrès obtenus par les moyens de la consultation et de la coopération, mais aussi des cas où la conformité aux normes est encore en cours d'examen et demeure un sujet de préoccupation, en exigeant une intervention des autorités sur la base des directives du Conseil de l'Europe et de ses divers organes pour assurer la pleine fonctionnalité des institutions et procédures démocratiques.

ÉLECTIONS LIBRES ET ÉQUITABLES

Chapitre 4 – Institutions démocratiques

Les partis politiques sont le moyen fondamental par lequel s'exprime la volonté politique des citoyens qui se catalyse lors des élections. Le financement des partis politiques et des campagnes électorales est évidemment une nécessité mais il doit être réglementé et transparent afin de prévenir la corruption. En effet, lorsque la corruption s'immisce dans le système politique, la confiance des citoyens s'effondre et cela a immédiatement des conséquences négatives sur la tenue d'élections libres et équitables, la démocratie en général, la jouissance des droits fondamentaux et la prééminence du droit.

Assurer la transparence du financement des partis politiques n'est pas uniquement de la responsabilité du gouvernement. Cela requiert un engagement vigoureux et une contribution substantielle de tous les acteurs de la vie politique, y compris les partis et les candidats aux élections, qu'ils appartiennent à la majorité gouvernementale ou à l'opposition.

Une approche globale est requise pour garantir la transparence du financement des partis politiques. Un système qui néglige d'assurer la déclaration adéquate de leurs sources de revenus et de leurs comptes rend le contrôle de l'application de la loi et l'application de sanctions beaucoup plus difficiles. L'existence d'une gamme complète de sanctions légales n'est guère utile si l'organe de surveillance n'est pas habilité à appliquer ces sanctions. En outre, les attributions d'un tel organe sont tout à fait illusoires s'il n'est pas en mesure de « percer le brouillard » entourant le financement d'une campagne électorale ou d'un parti politique particulier et si, dans l'un et l'autre cas, les sources de revenus ne sont pas rendues publiques. La pleine divulgation des comptes est donc une condition préalable à l'application effective de la loi par un organe de surveillance.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

En vertu de l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention, les États membres du Conseil de l'Europe « s'engagent à organiser, à intervalles

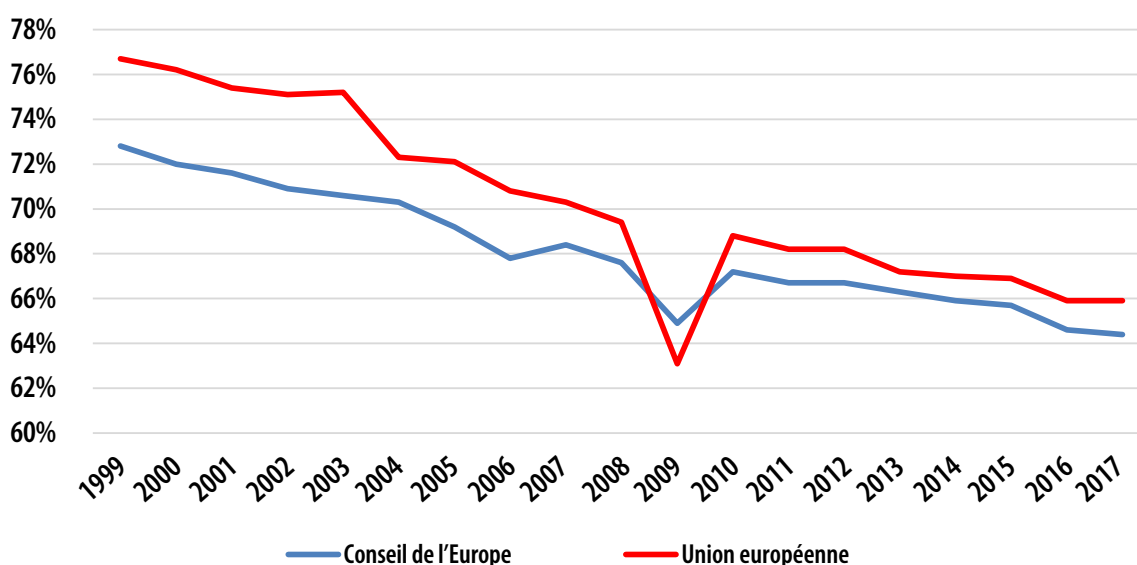
raisonnables, des élections démocratiques libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion » de tous les individus sur le choix du corps législatif. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise est venu compléter ces principes. La Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux États membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales²²⁶ constitue en outre le principal document de référence dans ce domaine.

Pour que sa conformité avec les dispositions de l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention soit reconnue, l'organisation d'un scrutin doit répondre aux critères suivants :

- ▶ Suffrage universel : tous les citoyens ont le droit de voter et de se présenter aux élections ; les listes électorales sont publiées, permanentes et font l'objet de mises à jour régulières ; l'enregistrement des candidats aux élections est régi par une procédure administrative ou judiciaire qui obéit à des règles claires et n'impose pas d'obligations excessives.
- ▶ Suffrage égal : chaque électeur dispose du même nombre de voix, les sièges sont répartis de manière égale entre les circonscriptions, et l'égalité des chances est assurée aux partis et aux candidats durant toute la campagne électorale, dans la couverture par les médias et dans le financement public des partis et des campagnes.
- ▶ Suffrage libre : les électeurs se forment librement une opinion, ils se voient proposer un véritable choix et peuvent voter librement, sans craindre des menaces de violence dans les bureaux de vote ; le dépouillement s'opère de manière transparente.

226. Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (<http://bit.ly/2KhMVi4>).

Participation aux élections législatives (entre 1999 et 2017)



- ▶ Suffrage secret : le vote est individuel, aucun lien ne peut être établi entre le contenu d'un vote et l'identité de l'électeur qui l'exprime.
- ▶ Suffrage direct : au moins une chambre du parlement national, les organes législatifs infranationaux (lorsque ceux-ci existent) et les conseils locaux sont élus au suffrage direct.
- ▶ Les élections sont organisées à intervalles réguliers.
- ▶ Loi électorale : les éléments fondamentaux du droit électoral ne peuvent pas être modifiés moins d'un an avant une élection.
- ▶ L'organe chargé de l'organisation du scrutin est impartial et indépendant.
- ▶ Des observateurs nationaux et internationaux peuvent observer l'ensemble du processus électoral.
- ▶ Un système de recours effectif est en place.

CONCLUSIONS

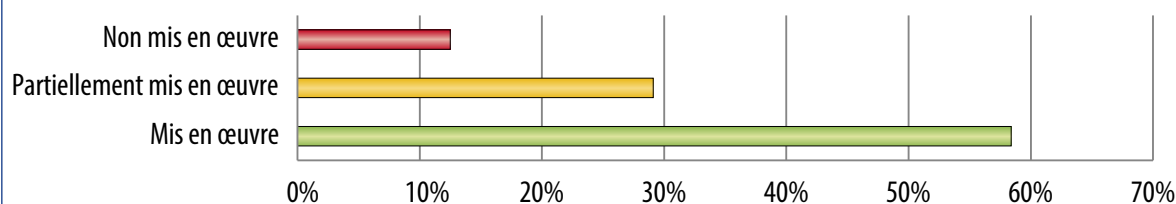
Les rapports des missions d'observation électorale de 2017 de l'Assemblée parlementaire, ainsi que d'autres rapports similaires de missions internationales d'observation, montrent que les élections organisées en Europe ont globalement été conformes aux normes démocratiques et ont généralement respecté les principes définis dans le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise.

Cependant, la confiance du public dans le processus électoral diminue très fortement, comme le montre la baisse continue de la participation aux élections. Si cette tendance n'est pas enrayée, le taux général de participation pourrait descendre au-dessous de 50 % au cours des quinze prochaines années.

D'importantes lacunes subsistent dans la législation des États membres en Europe en ce qui concerne la transparence du financement des partis politiques. Un grand nombre d'États membres ont eu des problèmes de conformité avec les recommandations du GRECO relatives à ce thème, et, pour une bonne partie d'entre eux, ont, en conséquence, fait l'objet d'une procédure de non-conformité. Sous un angle plus positif, s'agissant des points clés concernant la nécessité d'assurer (i) l'accès du public aux comptes des partis politiques, (ii) l'indépendance effective de l'organe chargé du contrôle des comptes des partis politiques et (iii) la mise en place d'un système de sanctions adéquat, les États membres ont réussi, depuis l'ouverture du troisième cycle d'évaluation du GRECO en 2007, à obtenir des résultats et à mettre en œuvre des réformes pour mettre leur système électoral en conformité avec les recommandations du GRECO.

Dans certains pays, de nouvelles initiatives législatives ont inversé les réformes entreprises précédemment pour assurer la conformité avec les recommandations du GRECO et cela a conduit le GRECO à réexaminer la législation de ces pays. La Grèce, par exemple, a été soumise en 2017 à un nouvel examen concernant la transparence du financement des partis

Niveau global de mise en œuvre des recommandations du GRECO sur la transparence du financement des partis politiques, au 31 décembre 2017



politiques²²⁷. D'autres pays font toujours l'objet d'une procédure de non-conformité: la Suisse, par exemple, où aucune des recommandations du GRECO sur la transparence du financement des partis politiques n'a encore été mise en œuvre²²⁸ (cependant, une initiative populaire « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique » est en cours dans ce pays); la Belgique, où la prévention de la corruption des parlementaires a peu progressé²²⁹; et l'Espagne, où la conformité aux recommandations formulées par le GRECO au cours du quatrième cycle d'évaluation demeure « globalement insatisfaisante » et qui a fait l'objet de mesures renforcées dans le cadre de la procédure de non-conformité²³⁰.

■ Néanmoins, des progrès très importants ont été réalisés dans tous les États membres en ce qui concerne la définition exacte de la sphère d'activité des partis politiques, la présentation et la publication de leurs comptes, l'indépendance des organes de contrôle pertinents, les aspects sur lesquels porte le

contrôle, et la flexibilité du système de sanctions existant. À Chypre, la nouvelle obligation pour les partis politiques et les candidats aux élections d'établir et de soumettre des rapports spécifiques sur les campagnes électorales constitue une avancée très notable. En Norvège, des amendements à la loi sur les partis politiques ont mis en place de nouveaux dispositifs de contrôle. En Suède, la nouvelle législation sur la transparence du financement des partis politiques adoptée en 2018 oblige de nouvelles entités (les sections régionales et locales des partis politiques, ainsi que les entités liées aux partis politiques) à déclarer leur financement et interdit les dons anonymes aux partis politiques, à leurs organisations et à leurs candidats, conformément aux recommandations du GRECO.

■ La figure ci-dessus montre le niveau de conformité aux recommandations du GRECO dans le cadre du troisième cycle d'évaluation sur la transparence du financement des partis politiques à la date 31 décembre 2017.

227. [Rapport de conformité du GRECO sur la Grèce \(GrecoRC4\(2017\)20\)](#), adopté le 18 octobre 2017, publié le 1^{er} mars 2018.

228. [Rapport de conformité du GRECO sur la Suisse \(GrecoEval4Rep\(2016\)5\)](#), adopté le 2 décembre 2016, publié le 15 mars 2017.

229. [Rapport de conformité du GRECO sur la Belgique \(GrecoRC4\(2016\)9\)](#), adopté le 21 octobre 2016, publié le 11 janvier 2017.

230. [Rapport de conformité du GRECO sur l'Espagne \(GrecoRC4\(2016\)1\)](#), adopté le 1^{er} juillet 2016, publié le 10 octobre 2019.

Désinformation, piratage informatique et propagande numérique lors des élections

La tenue d'élections libres et équitables, qui constitue un élément essentiel du processus démocratique, est remise en cause par de larges attaques, de plus en plus agressives, contre tous les acteurs sociétaux, depuis les gouvernements jusqu'aux individus.

La désinformation est l'une des formes d'attaque les plus importantes : elle est diffusée au moyen de sites internet qui publient délibérément des canulars, de la propagande et des informations trompeuses ou inexactes se présentant comme des nouvelles authentiques – souvent en utilisant abusivement les médias sociaux pour accroître le trafic web et amplifier leur impact. Les sites de désinformation induisent intentionnellement en erreur leurs lecteurs, dans un but politique, financier ou autre.

Des trolls affichent des commentaires perturbateurs sur les médias sociaux, sèment la discorde en provoquant des querelles, en insérant des propos incendiaires ou déplacés dans les discussions en ligne, dans le but de susciter des réactions émotionnelles, ou en interrompant le flot d'une discussion ciblée. Ce qu'on appelle les « usines à troll » peuvent accueillir des centaines de personnes employées comme des trolls professionnels qui publient quotidiennement des milliers de commentaires dans différentes langues européennes sur les sites internet pertinents. Les « bots » sociaux diffusent de la propagande au moyen d'innombrables messages automatiques sur des médias sociaux comme Twitter ou Facebook. Ces messages se présentent comme des commentaires personnels et servent de nombreux objectifs comme la célébrité factice (les bots peuvent générer un grand nombre de fans), envoyer des messages indésirables à d'autres usagers (les bots publicitaires produisent des annonces-éclair sur les sites de discussion en ligne), discréditer d'autres personnes (par exemple en utilisant une fausse identité) ou influencer l'opinion publique (en simulant certaines tendances au moyen d'innombrables messages de contenu similaire). L'un des effets recherchés par les bots sociaux est de restreindre la liberté de parole en noyant les messages réels ou importants sous un déluge de messages automatisés.

L'utilisation des mégadonnées – qui désignent les traces numériques agrégées que laissent tous les usagers internet sur leurs activités en ligne ou hors ligne – en combinaison avec la psychométrie ou l'analyse psychographique est un puissant moyen d'influencer les individus (les électeurs ou les consommateurs, par exemple). Des entreprises spécialisées ont mis au point des méthodes reposant à la fois sur la science du comportement, l'analyse des mégadonnées et la publicité ciblée, qui peuvent être appliquées de façon efficace pour influencer le comportement des électeurs au cours d'une campagne électorale.

Pour diverses raisons, différents aspects du piratage informatique doivent particulièrement être pris en compte dans ce contexte. Pour interférer directement dans le processus électoral, des hackers pourraient pénétrer dans les systèmes de machines à voter ou d'autres éléments essentiels du système électoral. Le piratage de sites particuliers, ainsi que la diffusion ultérieure du contenu de ces sites ou de comptes de courrier électronique, est aussi une forme de piratage électronique pouvant avoir un impact tangible sur le résultat d'une élection.

Il est encore trop tôt pour connaître quelle est l'efficacité de ces techniques censées influencer le comportement des électeurs ; cependant, il existe de bonnes raisons de penser que leur impact va devenir de plus en plus important. En 2014 déjà, le Forum économique mondial avait désigné la diffusion rapide d'informations inexactes en ligne comme l'un des 10 dangers les plus graves pour la société. L'utilisation de ces techniques pourrait être décisive dans les systèmes à scrutin majoritaire, en particulier dans les circonscriptions électorales où la victoire électorale repose sur une faible marge.

Grâce aux informations publiées dans les médias, aux rapports des services de sécurité et au débat public à ce sujet, les gouvernements et la société civile prennent de plus en plus des mesures pour combattre ce phénomène. Le développement rapide des nouvelles technologies et leur utilisation à des fins néfastes exigent de nouvelles réponses créatives dans un avenir proche.

La lutte contre la propagande numérique constitue un enjeu important pour les États membres. En effet, il n'existe pas à ce jour de normes paneuropéennes ciblées aptes à leur fournir une protection efficace.

Le Conseil de l'Europe a montré dans le passé sa capacité exceptionnelle à répondre précocement et de manière efficace aux défis posés par la technologie, en produisant des instruments pionniers dans le domaine du droit international qui ont exercé une forte influence sur la plupart des initiatives engagées ensuite aux niveaux national et international.

Il est essentiel de maintenir et renforcer le rôle de l'Organisation à cet égard, car celle-ci offre une base géographique très large à la coopération, qui va au-delà des 47 États membres, et qui garantit que toute réponse aux nouveaux défis sera conforme aux normes démocratiques et des droits de l'homme garantis par la Convention européenne des droits de l'homme.

FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES

Chapitre 4 – Institutions démocratiques

Les parlements nationaux sont des institutions qui incarnent la diversité des opinions au sein de la société. Ils ont pour rôle de gérer et d'apaiser les tensions, et de maintenir l'équilibre entre des revendications concurrentes. Cela contribue au sentiment de l'équité des procédures, à la cohésion sociale et à la solidarité.

Une participation effective du public et un processus décisionnel transparent améliorent la qualité des décisions politiques et législatives, et facilitent ensuite leur mise en œuvre. Le recours abusif ou indu à certaines formes de démocratie participative comme les référendums ou les consultations populaires peut compromettre le bon fonctionnement des institutions démocratiques. Comme l'a signalé la Commission de Venise²³¹, il existe un risque grave qu'un référendum soit transformé en plébiscite ou manipulé de manière à forcer une décision qui devrait être prise au moyen d'un processus de négociation politique inclusif et sur la base d'une analyse juridique détaillée.

Le fait de disposer d'une large majorité n'exonère pas un parti ou une coalition au pouvoir de son obligation de mettre tout en œuvre pour que le processus politique soit ouvert, en particulier lorsque des réformes fondamentales sont en jeu, de respecter les points de vue et intérêts de la minorité et d'en tenir compte.

Pour jouir de légitimité et de crédibilité aux yeux de l'électorat, les institutions démocratiques doivent respecter certaines normes éthiques et être libres de toute corruption et de toute influence indue. Dans le cas contraire, le bon fonctionnement de la démocratie peut en être affecté, en renforçant le populisme au sein de la société. Cela peut aussi conduire au désenchantement du public à l'égard de la vie politique et à la baisse de la participation aux élections, ce qui nuit à la légitimité politique des résultats électoraux.

Seule une démocratie qui respecte pleinement l'État de droit, même en cas de guerre ou d'autres dangers publics, peut garantir efficacement le bon fonctionnement des institutions démocratiques. Les réponses aux situations d'urgence peuvent mettre à rude épreuve le principe de séparation des pouvoirs, en raison de la concentration de pouvoirs exceptionnels entre les mains de l'exécutif. Les lois d'exception requièrent par conséquent une application particulièrement vigilante du principe de l'équilibre

constitutionnel des pouvoirs, ainsi que le respect des garanties d'une procédure régulière et de la liberté d'expression tels que définis par la Cour et sa jurisprudence.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ Le principe de la séparation des pouvoirs est consacré dans le droit interne et dûment appliqué dans la pratique.
- ▶ Le rôle parlementaire de l'opposition est réglementé et respecté. Les forces politiques et les représentants de l'opposition sont à même de participer effectivement aux travaux parlementaires sans crainte de harcèlement ou d'ingérence induite de l'exécutif ou du judiciaire.
- ▶ L'immunité parlementaire fait partie intégrante de la tradition constitutionnelle européenne. Elle n'est pas destinée à placer les députés au-dessus des lois, mais plutôt à leur assurer certaines garanties pour s'acquitter efficacement de leur mandat démocratique sans crainte de harcèlement ou d'ingérence induite du pouvoir exécutif ou judiciaire.
- ▶ Un processus politique ouvert est appliqué. Des processus de prise de décision publique ouverts et transparents rendent possible une implication réelle des personnes directement concernées par les décisions politiques et législatives.
- ▶ Des règles claires et prévisibles régissant l'immunité parlementaire, y compris des procédures détaillant les modalités de son éventuelle levée, sont prescrites par la loi et appliquées dans la pratique. Ces procédures sont transparentes et respectent le principe de la présomption d'innocence.
- ▶ Le parlement dispose d'un code de conduite de ses membres et d'un système transparent de déclaration des intérêts.
- ▶ La législation relative au financement des partis politiques et des campagnes électorales est apte à dissuader la corruption et effectivement appliquée en pratique.
- ▶ Différentes formes de participation politique sont en place et mises en œuvre.
- ▶ Les dérogations à certains engagements internationaux ne sont possibles que dans des circonstances exceptionnelles, et lorsque le contrôle parlementaire et judiciaire est garanti.

231. [Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning referendums](#), disponible en anglais uniquement (CDL-PI(2017)001), p. 18.

CONCLUSIONS

Consultations directes

■ Au niveau national, la tendance déjà observée pendant les deux dernières années à une diversification des formes de participation politique s'est poursuivie en 2017 avec le recours à des formes de démocratie ou de consultation directes. La polarisation des opinions s'est aussi manifestée lors du référendum constitutionnel organisé – pendant l'état d'urgence – en Turquie, ainsi que lors du référendum controversé organisé – en dehors du cadre constitutionnel – en Catalogne. En 2017, le Gouvernement hongrois a organisé une série de consultations nationales sous la forme d'enquêtes recueillant l'avis des individus sur les questions qu'ils jugent importantes. L'une de ces consultations portait sur le plan de relocalisation des réfugiés et des demandeurs d'asile et une autre avait pour titre « Stopper Bruxelles ».

État d'urgence

■ Parmi les trois États membres du Conseil de l'Europe qui, pour différentes raisons, avaient demandé une dérogation à la Convention européenne des droits de l'homme conformément à l'article 15 à cause de l'état d'urgence, seule la France y a mis fin (le 1^{er} novembre 2017), alors que l'Ukraine et la Turquie ont continué à la renouveler.

Relations entre majorité et minorité

■ En ce qui concerne les relations entre majorité parlementaire et opposition, un développement positif est intervenu dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » où la crise qui dominait la vie politique depuis 2014 s'est achevée²³². L'atmosphère politique demeure néanmoins très tendue dans ce pays et les partis politiques sont largement perçus comme ayant pris le contrôle des institutions de l'État²³³. En Albanie, la polarisation de la vie politique entre les principaux partis politiques et le boycott parlementaire organisé par le principal parti de l'opposition ont provoqué de très importants retards dans la mise en œuvre de réformes importantes, en particulier dans le domaine de la justice²³⁴. Au Monténégro, le boycott du parlement par l'opposition a eu un impact négatif sur le processus de réforme et la crédibilité des institutions²³⁵. Dans la Fédération de Russie,

232. Résolution 2203 (2018) de l'Assemblée parlementaire sur l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (janvier-décembre 2017) et l'examen périodique du respect des obligations de l'Estonie, de la Grèce, de la Hongrie et de l'Irlande.

233. Commission européenne (2017), « The former Yugoslav Republic of Macedonia », Assessment and recommendations of the Senior Experts' Group on systemic rule of law issues [« L'ex-République yougoslave de Macédoine », Évaluation et recommandations du Groupe d'experts sur les questions systémiques de prééminence du droit », septembre 2017.

234. « L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée », *op. cit.*

235. *Ibid.*

la Commission centrale des élections a empêché une figure de l'opposition, Alexei Navalny, de se présenter aux élections présidentielles de mars 2018.

■ En France, le nouveau mouvement politique *En marche!* a remporté une grande victoire électorale, l'emportant clairement à la fois lors des élections présidentielles et des élections législatives. Ce développement montre que la demande de renouvellement des forces politiques et des figures politiques exprimée par l'électorat n'aboutit pas nécessairement au soutien de partis populistes.

État de droit et corruption

■ La corruption demeure un problème grave parmi les États membres. Les appels à la réforme et les initiatives de lutte contre la corruption ont donné lieu à des mouvements et à des manifestations de rue dans plusieurs pays. La forte couverture par les médias des Panama Papers et du scandale Laundromat ont attiré l'attention de l'opinion publique en Europe sur la fréquence des pratiques de corruption, en mettant en lumière l'implication de personnalités politiques de haut niveau et en sapant la confiance dans le système politique.

■ En décembre 2017, le Secrétaire Général a envoyé une lettre au Président de la Roumanie, Klaus Iohannis, dans laquelle il invite instamment les autorités à solliciter l'expertise de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe au sujet des réformes législatives du système judiciaire adoptées par le Parlement roumain, notamment au sujet du Conseil supérieur de la magistrature, du statut des juges et des procureurs et de l'organisation de la justice.

■ Le travail de contrôle mené par le GRECO indique qu'un écart subsiste entre le cadre légal et sa mise en œuvre effective. Les informations recueillies au cours du 4^e cycle d'évaluation du GRECO portant sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ont montré que, parmi ces trois groupes, les parlementaires sont ceux vis-à-vis desquels la confiance du public est la plus faible.

■ Malgré la forte présence des questions de corruption dans les médias et le débat public, la conformité des États membres avec les recommandations du GRECO diminue. Alors que, pendant les deux premiers cycles d'évaluation, le taux de mise en œuvre des recommandations du GRECO était très élevé, ce taux a peu à peu diminué au cours des deux derniers cycles. En mars 2017, parallèlement à la poursuite du 4^e cycle, le GRECO a ouvert le 5^e cycle d'évaluation consacré à la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs.

Principes généraux, règles et directives spécifiques concernant la tenue de référendums

Le Code de bonne conduite en matière référendaire, adopté par le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise²³⁶ établit des règles claires et détaillées sur l'organisation des référendums et est reconnu par le Comité des Ministres comme un document de référence pour le Conseil de l'Europe. Les appels et le recours à des consultations publiques et à des référendums étant devenus plus fréquents dans les États membres pendant les dernières années, il est important de rappeler les principes directeurs majeurs de ce code.

État de droit

Le recours à un référendum doit respecter l'ensemble de l'ordre juridique, et notamment les règles de procédure. En particulier, un référendum ne peut être organisé si la Constitution ou une loi conforme à la Constitution ne le prévoit pas, par exemple si le texte soumis au vote relève de la compétence exclusive du parlement. Les référendums organisés au sein d'une entité fédérée ou régionale doivent respecter le droit de l'État central.

Respect des droits fondamentaux

Les référendums démocratiques ne sont pas possibles sans respect des droits de l'homme, et notamment de la liberté d'expression et de la presse, de la liberté de circulation à l'intérieur du pays, ainsi que de la liberté de réunion et d'association à des fins politiques, y compris par la création de partis politiques. Les restrictions à ces libertés doivent respecter les principes de la base légale, de l'intérêt public et de la proportionnalité²³⁷.

Niveaux normatifs et stabilité du droit référendaire

Les règles du droit référendaire devraient avoir au moins rang législatif. Les éléments fondamentaux du droit référendaire – concernant notamment la composition des commissions électorales ou d'un autre organe chargé de l'organisation du scrutin, le droit de vote et les listes électorales, la validité formelle et matérielle du texte soumis au référendum et les effets des référendums – ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant un référendum, ou devraient être traités au niveau constitutionnel ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire.

Garanties procédurales

L'organisation des référendums doit être confiée à une instance indépendante. Les partis politiques ou les partisans et les adversaires du projet soumis au vote doivent être représentés de manière égale dans les commissions électorales ou doivent pouvoir observer le travail de l'organe impartial. L'égalité entre partis politiques peut se comprendre de manière stricte ou proportionnelle. Les membres des commissions électorales ne doivent pas pouvoir être révoqués par les organes qui les ont nommés. Il est souhaitable que les décisions des commissions se prennent à la majorité qualifiée ou par consensus.

Validité matérielle des textes soumis à référendum

Les textes soumis à référendum doivent être conformes à l'ensemble des normes de droit supérieures (principe de la hiérarchie des normes). Ils ne doivent pas être contraires au droit international ou aux principes statutaires du Conseil de l'Europe (démocratie, droits de l'homme et prééminence du droit).

Validité formelle des textes soumis à référendum

Les questions soumises au référendum doivent respecter trois principes d'unité : l'« unité de la forme » (une même question ne doit pas combiner un projet d'amendement rédigé et une proposition non formulée ou une question de principe) ; l'« unité de la matière » (sous réserve du cas de révision totale d'un texte (Constitution, loi), il doit exister un rapport intrinsèque entre les différentes parties de chaque question soumise au vote, afin de garantir la liberté de vote de l'électeur, qui ne doit pas être appelé à accepter ou rejeter en bloc des dispositions sans lien entre elles) ; et l'« unité de rang » (il est souhaitable qu'une même question ne porte pas simultanément sur deux normes de niveau normatif différent).

236. Commission de Venise (2006), Code de bonne pratique en matière référendaire (CDL-AD(2007)008) ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)008rev-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)008rev-f)).

237. En particulier, les manifestations sur la voie publique en faveur ou en défaveur d'un texte soumis au référendum peuvent être soumises à autorisation ; celle-ci ne peut être refusée que sur la base d'un intérêt public prépondérant, conformément aux règles générales applicables aux manifestations publiques.

Parallélisme des formes et normes relatives au référendum

Lorsqu'un référendum est décisionnel, un texte refusé par référendum ne doit pas être adopté par une procédure non référendaire pendant un certain délai (quelques années au plus). Pendant le même délai, une disposition acceptée par la voie référendaire ne doit pas être révisée par un autre mode de révision. Lorsqu'un texte est adopté par référendum à la demande d'une fraction du corps électoral, un nouveau référendum sur la même question doit pouvoir être organisé à la demande d'une fraction du corps électoral, le cas échéant après l'expiration d'un délai raisonnable.

Avis du parlement

L'avis du parlement s'impose d'autant plus lorsque le recours au référendum émane de l'exécutif. L'électeur doit être informé de la prise de position du parlement. La consultation du parlement ne doit pas conduire à des manœuvres dilatoires. La loi doit prévoir un délai dans lequel l'avis du parlement doit être rendu, et un délai dans lequel le vote populaire doit avoir lieu, au besoin sans l'avis du parlement si celui-ci ne s'est pas prononcé à temps. En cas de référendum régional ou local, l'assemblée de la collectivité régionale ou locale assure le rôle tenu par le parlement au niveau national.

Effets des référendums

La Constitution ou la loi doivent définir clairement l'effet du référendum : décisionnel ou consultatif. Lorsqu'un référendum décisionnel porte sur une question de principe ou une proposition non formulée, il appartient au parlement de mettre en œuvre la décision du peuple. Des règles précises, de nature constitutionnelle ou législative, doivent régler la suite de la procédure. Un recours juridictionnel devrait être possible en cas d'inaction du parlement.

Devoir de neutralité

Les autorités administratives ont un devoir de neutralité, qui est un élément de la libre formation de la volonté de l'électeur. Contrairement au cas des élections, il ne s'impose pas d'interdire complètement l'intervention des autorités en faveur ou en défaveur d'un projet soumis au référendum. Toutefois, les autorités publiques (nationales, régionales et locales) ne doivent pas influencer le résultat du scrutin par une propagande excessive et unilatérale. L'usage de fonds publics par les autorités à des fins de propagande doit être exclu, afin de garantir l'égalité des chances.

Existence d'un système de recours efficace

L'instance de recours en matière référendaire doit être soit une commission électorale, soit un tribunal. Dans tous les cas, un recours devant un tribunal doit être possible en dernière instance. La procédure doit être simple et dénuée de formalisme, en particulier en ce qui concerne la recevabilité des recours. Les dispositions en matière de recours, et notamment de compétences et de responsabilités des diverses instances, doivent être clairement réglées par la loi, afin d'éviter tout conflit de compétences positif ou négatif. La loi doit prévoir de manière précise l'instance compétente dans chaque cas. L'instance de recours doit pouvoir annuler le scrutin si une irrégularité a pu influencer le résultat. Tout électeur a qualité pour recourir.

DÉCENTRALISATION

Chapitre 4 – Institutions démocratiques

Pour être en mesure de fournir les meilleurs services aux citoyens, les institutions gouvernementales locales et régionales doivent disposer des compétences nécessaires, de ressources financières et d'un personnel qualifié. Elles doivent aussi être suffisamment résilientes pour faire face aux diverses menaces qui pèsent sur les institutions démocratiques, reposer sur l'ouverture, la transparence, la responsabilité et l'intégrité, et lutter contre la corruption.

— D'après les sondages, dans tous les pays européens, les citoyens font plus confiance aux instances locales de gouvernement qu'au gouvernement central. Une part importante des fonds publics est allouée aux autorités infranationales. La proximité vis-à-vis des citoyens, le grand nombre d'autorisations, de permis et de facilités octroyés au niveau local ainsi que l'attention moindre accordée aux activités locales par les médias rendent nécessaires la mise en place de mécanismes de contrôle adéquats pour réduire au minimum la corruption aux niveaux local et régional.

— La décentralisation doit aller de pair avec la création de mécanismes institutionnels de poids et contre-poids sous la forme d'un contrôle du public, d'un contrôle de légalité et d'une surveillance financière. Cette surveillance doit être conforme aux dispositions de l'article 8 de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) et garantir la transparence et l'imputabilité sans interférer indûment dans l'activité des organes électifs locaux. Plusieurs pays réfléchissent aux moyens d'améliorer les mécanismes de contrôle. En Ukraine, la question du contrôle de légalité est l'une des plus discutées de la réforme de décentralisation car l'ancien dispositif de contrôle a été aboli en juin 2016 avec l'adoption d'amendements constitutionnels sur le système judiciaire, et le nouveau mécanisme prévu dans les amendements constitutionnels relatifs à la décentralisation n'a pas encore été mis en place. Le Conseil de l'Europe joue un rôle de premier plan dans les discussions à ce sujet.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

— La Charte européenne de l'autonomie locale est le seul traité international existant dans le domaine de l'autonomie locale. Elle comprend en tout 30 paragraphes de fond instituant chacun une obligation pour

les États qui les acceptent. Les principales obligations que contractent les États lorsqu'ils ratifient la charte forment un ensemble d'indicateurs en ce domaine :

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

— Le Protocole additionnel à la Charte européenne sur l'autonomie locale (STCE n° 207) définit le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

— Le GRECO n'étant pas chargé d'évaluer la conformité des collectivités locales et régionales aux normes

éthiques, le Conseil de l'Europe a mis au point et utilisé d'autres instruments pour améliorer le respect des normes éthiques au niveau des gouvernements infranationaux :

- ▶ la Recommandation n° R (98) 12 du Comité des Ministres sur le contrôle de l'action des collectivités locales ;
- ▶ le Manuel sur l'éthique publique au niveau local, adopté lors d'une conférence de haut niveau en 2004, qui présente une liste structurée et très détaillée de recommandations au vu des pratiques européennes exemplaires visant à promouvoir l'éthique publique. Ce manuel a été utilisé dans de nombreux pays (comme la Grèce, la Moldova, la Roumanie, l'Espagne et l'Ukraine) pour élaborer et mettre en œuvre des normes de référence de l'éthique publique au niveau local, qui ont aidé les collectivités locales à évaluer et améliorer leurs politiques axées sur la promotion de l'éthique publique en général et la lutte contre la corruption en particulier.

■ La Recommandation n° R (98) 12 et le manuel seront tous deux révisés en 2018.

CONCLUSIONS

■ De nombreux pays ont mené des réformes de l'administration publique qui ont conduit à une décentralisation accrue. Cette évolution s'est poursuivie en 2017 (bien qu'à un rythme moins rapide qu'auparavant), comme le montre l'exemple de la République slovaque²³⁸ et de la Serbie²³⁹ où les collectivités locales, régionales et de district assument aujourd'hui des compétences qui relevaient précédemment du gouvernement central. En revanche, le processus de réforme est depuis peu retardé en Italie²⁴⁰ et le processus de décentralisation de l'administration publique est actuellement bloqué en Suisse²⁴¹. L'Ukraine poursuit ses réformes axées sur la décentralisation et l'autonomie locale²⁴². La Stratégie de développement de l'autonomie locale 2020 de la Slovénie porte spécifiquement sur les élections,

le financement et la transparence des processus de prise de décision²⁴³.

■ Plusieurs pays travaillent à réformer l'organisation territoriale des différents échelons de gouvernement et à renforcer la coopération horizontale. Reposant soit sur le regroupement des collectivités locales en entités plus larges ou sur la mise en place de dispositifs de coopération intermunicipale, ces efforts ont pour but d'assurer le niveau de capacité ou d'efficacité requis pour la fourniture des services publics. De tels programmes ont été mis en œuvre en Arménie, en France²⁴⁴, en Islande²⁴⁵, en Norvège, en Suisse, en République slovaque et en Ukraine. D'autres pays sentent la nécessité d'engager des réformes territoriales mais se heurtent à des difficultés à cet égard ; en République de Moldova, par exemple, l'instabilité politique rend difficile l'initiation de telles réformes et, en Croatie²⁴⁶, l'existence d'une structure administrative et territoriale extrêmement complexe s'oppose à une gestion locale efficace.

■ On observe aussi des initiatives de dévolution asymétrique de compétences supplémentaires à des collectivités régionales. En France, les élections à l'assemblée corse ont abouti à la création d'une collectivité territoriale unique. En Italie, les référendums consultatifs organisés le 22 octobre 2017 en Lombardie et en Vénétie ont appelé à accroître la décentralisation, en particulier budgétaire, au profit de ces régions.

■ L'insuffisance des ressources mises à la disposition des collectivités locales et régionales dans l'exercice de leurs compétences demeure, selon les activités de suivi du Congrès, un problème récurrent dans la plupart des États membres et est exacerbée par le caractère inadéquat des systèmes de péréquation, par exemple en Croatie, à Chypre²⁴⁷, en Grèce²⁴⁸ et en France²⁴⁹.

■ La perception de l'intégrité des instances locales de gouvernement est directement liée à l'allocation et à l'utilisation des fonds publics car il s'agit de l'échelon

238. Recommandation 387 (2016) du Congrès sur la démocratie locale et régionale en République slovaque (<https://goo.gl/1XCfrU>).

239. Recommandation 403 (2017) du Congrès sur la démocratie locale et régionale en Serbie (<https://rm.coe.int/la-democratie-locale-et-regionale-en-serbie/168074fb83>).

240. Recommandation 404 (2017) du Congrès sur la démocratie locale et régionale en Italie (<https://rm.coe.int/la-democratie-locale-et-regionale-en-italie/16807509e1>).

241. Recommandation 407 (2017) du Congrès sur la démocratie locale et régionale en Suisse (<https://rm.coe.int/la-democratie-locale-et-regionale-en-suisse/1680750d63>).

242. Centre d'expertise sur la réforme de l'administration locale, Rapport d'activité annuel 2017 (<https://www.coe.int/fr/web/good-governance/centre-of-expertise>).

243. Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG) (2017), « Mise en œuvre des 12 Principes de bonne gouvernance démocratique », (CDDG(2017)28), 5 décembre 2017 (<https://rm.coe.int/mise-en-oeuvre-des-douze-principes-de-bonne-gouvernance-democratique/168076e9c1>).

244. Recommandation 384 (2016) du Congrès sur la démocratie locale et régionale en France (<https://rm.coe.int/168071a5ec>).

245. Recommandation 402 (2017) du Congrès sur la démocratie locale en Islande (<https://rm.coe.int/168070401a>).

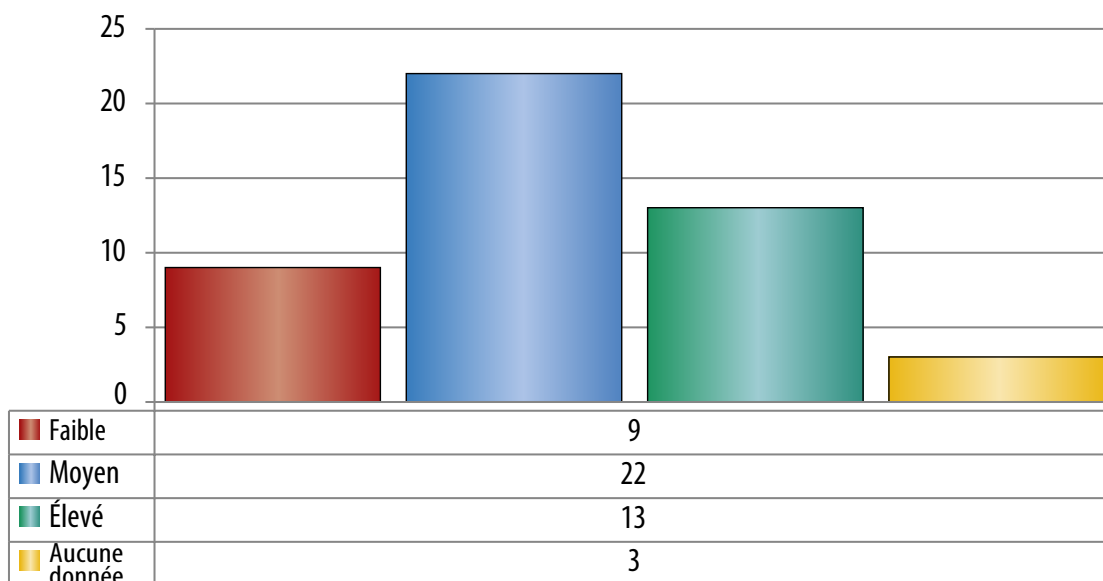
246. Recommandation 391 (2016) du Congrès sur la démocratie locale et régionale en Croatie (<https://rm.coe.int/168071abac>).

247. Recommandation 389 (2016) du Congrès sur la démocratie locale à Chypre (<https://rm.coe.int/16807189cd>).

248. Bureau du Congrès (2017), Problèmes récurrents dans les évaluations consécutives aux missions de suivi et d'observation des élections du Congrès (Période de référence 2014-2016) (CG/BUR08(2016)INF78), 30 novembre 2016 (<https://rm.coe.int/16806c5b4f>).

249. Recommandation 384 (2016) du Congrès, *op. cit.*

Performances des États membres dans la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale



Note : Faibles : 0 à 2,5 ; moyennes : 2,5 à 3,49 ; élevées : 3,5 à 5 (notes attribuées sur la base des rapports de suivi et des conclusions adoptés par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, chacune des « obligations » figurant dans les trente paragraphes les plus importants de la Charte ayant été évaluée selon une échelle de 0 à 5).

administratif le plus proche des citoyens et où les effets de la corruption des agents publics sont les plus visibles²⁵⁰. La Grèce offre un exemple de bonne pratique : tous les conseils municipaux disposent dans ce pays d'un code de conduite actualisé pour leurs représentants élus. En Finlande, les municipalités sont classées en fonction de leur déficit budgétaire pour assurer la transparence des dépenses publiques²⁵¹. En Allemagne et en Hongrie, les organes gouvernementaux appliquent des pactes d'intégrité sous la surveillance de Transparency International, et les soumissionnaires des marchés publics s'engagent à s'abstenir de toute pratique de corruption²⁵².

— La participation des citoyens et de la société civile bénéficie depuis peu d'une attention accrue de la part des gouvernements : la Slovénie et l'Allemagne

se sont servis des nouvelles Lignes directrices du Conseil de l'Europe relatives à la participation civile aux décisions politiques, adoptées par le Comité des Ministres en septembre 2017, une première fois dans la préparation d'un manuel pour les municipalités, la seconde dans un projet pilote sur la transparence gouvernementale. La participation tient aussi une place essentielle dans la conception et la mise en œuvre de la réforme de l'administration publique dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »²⁵³. L'Islande et la Suisse ont ratifié en 2017 le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, ce qui porte le nombre des Parties contractantes à 16, six autres pays ayant signé mais non encore ratifié ce protocole.

250. Transparency International, Strengthening local government integrity (https://www.transparency.org/whatwedo/activity/strengthening_local_government_integrity, disponible en anglais uniquement).

251. CDDG (2017), « Mise en œuvre des 12 Principes de bonne gouvernance démocratique », *op. cit.*

252. Recommandation 405 (2017) du Congrès, « Rendre les marchés publics transparents aux niveaux local et régional » (<https://rm.coe.int/rendre-les-marches-publics-transparentes-aux-niveaux-local-et-regional-/168074cf73>).

253. CDDG, Rapport de la 8^e Réunion (CDDG(2017)29) (www.coe.int/en/web/good-governance/8th-cddg-session).

BONNE GOUVERNANCE

Chapitre 4 – Institutions démocratiques

Une société démocratiquement solide suppose à la fois une démocratie effective et une bonne gouvernance à tous les niveaux. La bonne gouvernance permet d'améliorer les performances de l'administration publique et la fourniture de services conformes aux besoins et aux attentes légitimes des citoyens. Elle contribue ainsi à renforcer les institutions démocratiques de l'intérieur et à accroître la confiance des citoyens. Cela est particulièrement important lorsque les institutions et la société démocratiques sont menacées.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

Les 12 Principes de bonne gouvernance démocratique²⁵⁴ fournissent des indicateurs utiles pour évaluer la performance des institutions publiques. Les principes suivants sont particulièrement pertinents²⁵⁵ :

- ▶ **Efficience et efficacité** : les résultats sont conformes aux objectifs fixés et les ressources disponibles sont utilisées de façon optimale ; des systèmes de gestion de la performance et des méthodes d'évaluation sont en place ; des audits sont réalisés à intervalles réguliers.
- ▶ **Gestion financière saine** : les charges correspondent au coût des services assurés ; les programmes budgétaires sont préparés en concertation avec le public ou la société civile ; les comptes consolidés sont publiés.
- ▶ **Compétences et capacités** : les agents publics sont encouragés à améliorer leurs compétences

254. « Les 12 Principes de bonne gouvernance au niveau local et le Label européen d'excellence en matière de gouvernance (ELOGE) » (<https://www.coe.int/fr/web/good-governance/12-principles-and-elope>).

255. Les principes concernant la tenue d'élections équitables, les droits de l'homme, la diversité culturelle et la cohésion sociale, et l'État de droit sont examinés dans d'autres chapitres de ce rapport.

professionnelles et leurs performances ; des mesures et des procédures pratiques visent à transformer les aptitudes en compétences afin d'obtenir de meilleurs résultats.

- ▶ **Représentation équitable et participation** : les citoyens sont placés au cœur de l'action publique et ont leur mot à dire dans la prise de décisions ; des efforts raisonnables sont toujours entrepris pour tenter de concilier les divers intérêts légitimes ; les décisions sont prises en fonction de la volonté de la majorité des citoyens, tout en respectant les droits et les intérêts légitimes de la minorité.
- ▶ **Ouverture et transparence** : les décisions sont prises et appliquées conformément aux normes et aux réglementations ; le public a accès à toutes les informations qui ne sont pas classées confidentielles pour des raisons bien spécifiées ; le public est informé des décisions, des politiques et de leur mise en œuvre, ainsi que des résultats obtenus.
- ▶ **Obligation de rendre des comptes** : tous les décideurs sont responsables de leurs décisions ; les décisions sont expliquées, font l'objet d'un contrôle et il existe des recours en cas d'abus administratifs ou de décisions fautives.
- ▶ **Comportement éthique** : l'intérêt général prime sur les intérêts individuels ; il existe des mesures efficaces pour prévenir et combattre la corruption.
- ▶ **Réactivité** : les objectifs, les règles, les structures et les procédures visent à répondre aux besoins et aux attentes légitimes des citoyens ; les services publics sont assurés ; il est fait suite aux demandes et aux plaintes dans un délai raisonnable.

- ▶ Pérennité et orientation à long terme : les effets et les objectifs à long terme sont dûment pris en compte lors de l'élaboration des politiques afin d'assurer la pérennité de ces dernières.
- ▶ Innovation et ouverture d'esprit face au changement : des solutions nouvelles et efficaces aux problèmes sont recherchées en vue d'atteindre de meilleurs résultats ; des méthodes modernes de prestation de services sont testées et appliquées ; un climat propice au changement est instauré.

Les Vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption²⁵⁶ permettent de disposer d'indicateurs pour évaluer les performances des institutions en matière de prévention de la corruption, de sensibilisation du public et de promotion d'une conduite éthique. Ils exigent en particulier de :

- ▶ veiller à ce que l'organisation, le fonctionnement et les processus décisionnels des administrations publiques tiennent compte de la nécessité de lutter contre la corruption, en particulier en assurant un degré de transparence compatible avec l'efficacité de leur action (principe 9) ;
- ▶ assurer que les règles relatives aux droits et devoirs des agents publics tiennent compte des exigences de la lutte contre la corruption et prévoient des mesures disciplinaires appropriées et efficaces ; favoriser l'élaboration d'instruments appropriés tels que des codes de conduite, qui précisent davantage le comportement attendu des agents publics (principe 10) ;
- ▶ encourager l'adoption par les représentants élus de codes de conduite et favoriser des règles sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales qui découragent la corruption (principe 15).

CONCLUSIONS

Des réformes visant à rationaliser l'administration publique et à en améliorer les compétences, les capacités et l'efficacité sont en cours dans de nombreux États membres. Ces réformes mettent l'accent notamment sur la gestion des ressources humaines, par exemple en Albanie et en Serbie, ou sur la refonte du système de formation professionnel des fonctionnaires, comme en Ukraine²⁵⁷.

Les États membres poursuivent leurs efforts en vue d'améliorer la gestion financière et la viabilité

financière à long terme. Leurs initiatives sont axées surtout sur la consolidation budgétaire, accompagnée de mesures de surveillance spécifiques, comme en Grèce par exemple, et le plafonnement des dépenses à tous les niveaux de gouvernance, comme au Danemark. Certains États membres font état de l'introduction de mesures au niveau des collectivités locales, par exemple la mise en place d'un système de financement axé sur les tâches en Hongrie²⁵⁸.

La Finlande et la Grèce ont adopté des mesures pour accroître la participation des femmes et des hommes à la prise de décision²⁵⁹. Le Danemark a créé des commissions pour les communautés locales vulnérables²⁶⁰. Les Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques, récemment adoptées par le Conseil de l'Europe²⁶¹, ont été appliquées dans un projet pilote pour des initiatives et des pratiques de gouvernement ouvert en Allemagne, en conjonction avec l'introduction à titre expérimental d'initiatives nationales de e-gouvernement²⁶².

Une ratification manque encore pour que la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205) puisse entrer en vigueur ; néanmoins, l'ouverture progresse dans les États membres. En Norvège, par exemple, la loi sur la liberté de l'information a contribué à renforcer la participation démocratique, la confiance à l'égard des autorités publiques et le contrôle exercé par le public²⁶³.

Il existe une relation étroite entre l'ouverture et la transparence, d'une part, et la responsabilité, d'autre part. Au Monténégro, le parlement a publié un Plan d'action pour renforcer le rôle législatif et de contrôle du parlement, afin de faciliter le contrôle de l'action gouvernementale²⁶⁴. En Andorre, les collectivités locales (*comuns*) ont organisé des réunions avec les habitants pour évaluer les projets mis en œuvre, tandis qu'en Grèce des réunions spéciales ont lieu chaque année dans les communautés locales pour

258. CDDG (2017), « Mise en œuvre des 12 Principes de bonne gouvernance démocratique », *op. cit.*

259. Commission pour l'égalité de genre (GEC) du Conseil de l'Europe (2017), « Participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision. Rapport analytique - données 2016 » ; CDDG (2017), « Mise en œuvre des 12 Principes de bonne gouvernance démocratique », *op. cit.*

260. CDDG (2017), « Mise en œuvre des 12 Principes de bonne gouvernance démocratique », *op. cit.*

261. Comité des Ministres, Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques (CM(2017)83final), 27 septembre 2017 (https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807509e3).

262. CDDG (2017), Activités du CDDG en 2016-2017 : Rapport au Comité des Ministres (CDDG(2017)21) (<https://rm.coe.int/activites-du-cddg-en-2016-2017-rapport-au-comite-des-ministres-/168076c4ff>).

263. CDDG (2017), « Mise en œuvre des 12 Principes de bonne gouvernance démocratique », *op. cit.*

264. Voir <https://rm.coe.int/activites-du-cddg-en-2016-2017-rapport-au-comite-des-ministres-/168076c4ff>.

256. Résolution (97) 24 du Comité des Ministres portant sur les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption (<https://rm.coe.int/16806cc17b>).

257. Voir <https://rm.coe.int/centre-of-expertise-for-local-government-reform-draft-annual-activity-/1680767fce>, disponible en anglais uniquement.

examiner le travail accompli par les maires et les dirigeants de région²⁶⁵.

■ Le recours aux technologies de l'information et de la communication et la numérisation restent un sujet de préoccupation majeur, principalement en vue de simplifier l'administration publique et les services publics, et d'accroître leur efficacité dans l'utilisation des ressources. Cela peut assurer une plus grande flexibilité et une meilleure accessibilité des services, tant pour les citoyens que pour les entreprises, comme dans le cas du programme Simplex au Portugal²⁶⁶. Dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », le fichier électronique national des citoyens représente un projet essentiel qui facilitera le processus électoral et servira de base au développement d'un nombre croissant de services en ligne.

■ Parmi les mesures adoptées par les États membres, on peut citer aussi l'introduction de codes d'éthique pour les agents publics et les employés des administrations publiques, comme en République tchèque et en Serbie²⁶⁷, ou le durcissement de la réglementation sur les conflits d'intérêts. Toutefois, pour que les États membres puissent récolter pleinement les bénéfices de ces mesures, il est nécessaire que celles-ci s'accompagnent d'initiatives visant à en assurer la mise en œuvre efficace, ainsi que l'application effective de la réglementation et de la législation pertinente. De telles initiatives peuvent inclure des campagnes d'information ou des activités de

formation pour mieux sensibiliser les agents publics à leurs obligations essentielles, clarifier leurs fonctions et attirer leur attention sur les outils et mesures visant à réduire les risques de corruption, comme l'ont montré par exemple le Danemark et la Norvège, deux pays qui obtiennent de bons résultats en ce domaine²⁶⁸. Ces initiatives font aussi ressortir l'importance d'une approche plus large des questions d'intégrité dans l'administration publique.

■ Le GRECO a souligné la nécessité pour les parlementaires d'examiner la possibilité d'élaborer un code de conduite, d'adopter des dispositions et des règles sur la prévention des conflits d'intérêts et d'établir des systèmes de déclaration du patrimoine. Il a également identifié des bonnes pratiques dans plusieurs États membres, par exemple le système électronique de déclaration du patrimoine mis en place en Géorgie à l'intention des parlementaires et des agents du Bureau de la fonction publique. Le GRECO a signalé cependant que l'existence de codes de conduite, de dispositions et de règles sur la prévention des conflits d'intérêts ne saurait en tant que telle suffire. Des mesures en matière de formation, d'obtention de conseils et de surveillance sont également nécessaires. Le travail que mènent des organes spécialisés de lutte contre la corruption comme l'Autorité nationale anticorruption en Italie, la Commission pour la prévention de la corruption en Slovénie ou le Bureau de prévention et de lutte contre la corruption en Lettonie²⁶⁹ est particulièrement positif à cet égard.

265. CDDG (2017), « Mise en œuvre des 12 Principes de bonne gouvernance démocratique », *op. cit.*

266. *Ibid.*

267. *Ibid.*

268. *Ibid.*

269. APCE (2017), « Promouvoir l'intégrité dans la gouvernance pour lutter contre la corruption politique » (Doc. 14344), 16 juin 2017 (<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=23790&lang=FR>, paragraphe 101).

CHAPITRE 5

DES SOCIÉTÉS
INCLUSIVES



INTRODUCTION

Chapitre 5 – Des sociétés inclusives

Les États démocratiques ont besoin d'institutions et de politiques fondées sur le respect du droit de chacun de jouir pleinement de ses droits fondamentaux. Il faut pour cela des sociétés inclusives, dans lesquelles la diversité grandissante est perçue comme une ressource et non comme une faiblesse ou une menace.

Le discours populiste a donné à croire qu'il y aurait en quelque sorte une concurrence en matière d'emplois et de ressources sociales, mais aussi que les droits de l'homme et l'émergence de sociétés inclusives sont autant d'obstacles inutiles qui ne permettent pas de défendre les nations contre ce que d'aucuns perçoivent comme des menaces. Ce discours ainsi que le climat d'austérité qui règne actuellement sont à l'origine de l'impopularité croissante qui se manifeste à l'égard des politiques et des mesures qui favorisent la diversité et l'inclusion sociale, et expliquent les décisions tendant à réduire les budgets alloués à ces politiques, aux institutions nationales de défense des droits de l'homme et aux organismes de promotion de l'égalité, et à limiter l'indépendance de ces organes. Il apparaît donc indispensable de renforcer aux niveaux local et national les mécanismes institutionnels qui favorisent l'égalité, notamment l'égalité entre les sexes, et de mettre à leur disposition des ressources suffisantes pour qu'ils puissent s'acquitter de leur mission sur le terrain.

L'histoire récente nous enseigne que la corruption et le manque d'intégrité aboutissent au cynisme, au populisme, à la radicalisation et à l'extrémisme. La corruption aggrave les inégalités au profit d'une élite privilégiée et marginalise ceux qui n'en font pas partie. Tôt ou tard, elle déstabilise les systèmes financiers et économiques nationaux, et finit par compromettre la démocratie en fragilisant les valeurs démocratiques, notamment le respect des droits de l'homme et de l'État de droit.

Le fait de pouvoir jouir sans discrimination de ses droits fondamentaux est un principe cardinal de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Charte sociale européenne (STE n°163, la Charte). Ce principe est également bien établi dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et dans les décisions et conclusions du Comité européen des droits sociaux. Ces instruments généraux ont été complétés au fil des ans par de

nombreux éléments plus détaillés qui fournissent des orientations dans ces domaines.

Le Commissaire aux droits de l'homme et les organes du Conseil de l'Europe chargés du suivi des problèmes liés au racisme et à l'intolérance, aux minorités nationales, aux langues minoritaires et aux violences faites aux femmes, ainsi que les échanges effectués par l'intermédiaire de comités intergouvernementaux d'experts, fournissent des compétences et des indications sur la manière dont ces droits sont protégés et mis en œuvre, et donc sur l'état d'inclusion de nos sociétés. Leurs rapports dressent un tableau général qui montre que la rhétorique xénophobe et populiste gagne du terrain dans les opinions publiques. Les mouvements politiques populistes, mais aussi certains politiciens de partis politiques traditionnels, utilisent et alimentent les craintes qui se répandent dans nos sociétés en vue d'obtenir un avantage électoral. Les médias, quant à eux, jouent sciemment ou involontairement un rôle amplificateur²⁷⁰. Le Conseil de l'Europe et les États membres ont besoin d'un débat public sur les questions qui suscitent de telles craintes. Ils doivent permettre aux critiques de s'exprimer tout en respectant la dignité humaine et en préservant les droits fondamentaux de chacun.

Les propos haineux constituent une grave menace pour la sécurité de la démocratie et peuvent déboucher sur des crimes motivés par la haine. En effet, les discours incitant à la violence contre un groupe ciblé risquent de déstabiliser le fondement social d'une société dans son ensemble. Les statistiques des États membres semblent indiquer qu'une augmentation du nombre de discours et de crimes de haine contre un groupe particulier (les migrants, par exemple) est effectivement de corrélée à une augmentation du nombre de ces discours et crimes visant d'autres groupes, notamment les minorités nationales.²⁷¹ La haine se propage et se reproduit.

Les idéologies populistes reposent souvent sur une vision traditionnelle de la place de la femme et

270. Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ACFC), quatrième avis sur le Royaume-Uni (ACFC/OP/IV(2016)005), publié le 27 février 2017, par. 5.

271. ACFC, quatrième avis sur la Suède (ACFC/OP/IV(2017)004), publié le 16 octobre 2017, par. 56 à 57.

de l'homme dans la société qui accentue le rôle de chacun des sexes et renforce les stéréotypes et le sexisme, lesquels sont autant de causes profondes des violences sexistes que subissent les femmes et les filles. Sous couvert de protéger les droits de la famille, les attaques contre les droits des femmes visent à faire en sorte que les violences dont elles sont victimes et les violences familiales restent une question d'ordre privé dont les autorités ne devraient pas se mêler. Il est donc nécessaire de défendre ardemment les droits des femmes, notamment les droits en matière de sexualité et de procréation contre les tentatives visant à les nier ou les restreindre.

■ La démocratie ne peut pas se construire que sur des mécanismes, des lois et des institutions pour exister. Elle doit s'appuyer également sur une interprétation et une acceptation commune des valeurs, attitudes, compétences et connaissances qui sont nécessaires pour que chacun puisse être un participant éclairé et actif au fonctionnement de nos sociétés. De ce point de vue, les activités menées dans les domaines de l'éducation, de la jeunesse et de la culture sont des

exemples patents de la manière dont une institution européenne peut contribuer à la réparation des liens brisés entre les citoyens et les décideurs en proposant des alternatives viables au discours populiste.

■ Les jeunes sont souvent considérés comme « un investissement pour l'avenir » mais, en réalité, leur épanouissement et leur bien-être sont aussi une condition nécessaire au présent. Pour que les jeunes comprennent leurs droits, acceptent les responsabilités qui en découlent et puissent avoir la possibilité de s'exprimer, leur participation active et effective dans la vie de la société et la prise de décisions doit être encouragée dès le plus jeune âge. Ils doivent être écoutés et dotés des moyens de participer activement aux décisions qui touchent leur existence.

■ Cette année, les paramètres concernent les obligations souscrites dans les domaines spécifiques des droits sociaux, des politiques de non-discrimination et d'intégration, de l'insertion des migrants, de l'éducation et de la culture pour la démocratie, et des politiques en faveur de la jeunesse.

POLITIQUES DE NON-DISCRIMINATION ET D'INTÉGRATION

Chapitre 5 – Des sociétés inclusives

Le racisme et d'autres formes de discrimination et d'intolérance continuent d'être profondément ancrés dans nos sociétés. Les personnes appartenant à un certain nombre de groupes et de milieux sociaux subissent l'exclusion sociale, la marginalisation et la discrimination, un phénomène qui contribue au développement de sociétés parallèles et qui est une cause profonde de l'extrémisme. Des propos haineux et un discours politique de plus en plus agressifs alimentent les peurs collectives et jouent sur des instincts qui attisent l'intolérance.

— Dans ce contexte, il est important que le Conseil de l'Europe et les États membres élaborent des politiques qui favorisent l'égalité et la diversité, et fassent participer tous les groupes de la société.

— Les organismes nationaux de promotion de l'égalité jouent un rôle important dans la concrétisation de ce droit. Ils jouent également un rôle crucial dans la prévention et la condamnation des discours haineux et, plus généralement, dans la mise en œuvre de la législation contre la discrimination. À cet égard, il a été souligné dans la Recommandation de politique générale n° 15²⁷² de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) sur la lutte contre le discours de haine que les parlements, les gouvernements, les partis politiques et les médias devraient, quant à eux, être incités à adopter une autoréglementation efficace contre ce type de discours. Au cas où cela ne serait pas suffisant, il faudrait prévoir également une réglementation externe pour prévenir les discours haineux et les éliminer de l'espace public, en particulier ceux qui sont diffusés sur l'internet. Cependant, le Conseil de l'Europe, notamment par ses mécanismes de suivi, doit veiller à ce que ces règlements ne soient pas utilisés abusivement pour restreindre la liberté d'expression dans des proportions excessives²⁷³. La police et les services judiciaires sont, pour leur part, chargés d'appliquer la législation contre le discours de

haine et de lutter contre les crimes de haine violents et les cas les plus dommageables de discours haineux, notamment sur internet.

— Vingt ans après l'adoption de ses normes pour les organismes de promotion de l'égalité, l'ECRI a publié une nouvelle édition de sa Recommandation de politique générale n° 2²⁷⁴. La mise en œuvre de ces normes contribuera à combler les lacunes existantes, notamment en ce qui concerne l'indépendance et le financement des organismes de promotion de l'égalité dans un certain nombre de pays.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

Critères juridiques

- ▶ La ratification du Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 177) et du Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques (STE n° 189).
- ▶ L'exécution rapide et intégrale des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.
- ▶ Le droit pénal national punit l'incitation publique à la violence, la haine ou la discrimination pour des motifs tels que la « race », la couleur, la langue, la religion, la citoyenneté, l'origine ethnique, l'orientation sexuelle et l'identité de genre et dispose que la motivation raciste et homophobe ou transphobe constitue une circonstance aggravante.
- ▶ Le droit civil et administratif interdit la discrimination raciale et homophobe ou transphobe directe et indirecte dans tous les secteurs public et privé ; il prévoit des procédures judiciaires et/

272. Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine, 8 décembre 2015 (https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N15/REC-15-2016-015-FRE.pdf).

273. Exposé des motifs à la Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI, par. 130 et suiv., 8 décembre 2015.

274. Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, 7 décembre 2017 (https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N2/Recommendation_2_fr.asp).

ou administratives facilement accessibles, le partage de la charge de la preuve et des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

- ▶ La ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148) et de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157).
- ▶ La ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul, STCE n° 210).

Critères institutionnels

- ▶ Il existe des recours efficaces pour tous ceux qui affirment être victimes de discrimination lorsqu'ils veulent exercer leurs droits, qui sont protégés par la Convention européenne des droits de l'homme.
- ▶ Les organismes de promotion de l'égalité ont pour mission de promouvoir l'égalité et de fournir une assistance aux personnes victimes de discrimination et d'intolérance; leurs mandats couvrent tous les secteurs public et privé.
- ▶ Les organismes de promotion de l'égalité sont indépendants aux niveaux institutionnel et opérationnel et disposent des compétences, des pouvoirs et des ressources nécessaires pour s'acquitter efficacement de leurs fonctions et produire un impact réel.
- ▶ Les organismes et les autorités chargés de l'égalité de genre disposent des pouvoirs, des compétences et des ressources qui sont nécessaires pour mettre en œuvre des politiques d'égalité de genre, suivre et évaluer les progrès accomplis, et coordonner et soutenir les activités menées par d'autres ministères et organisations de la société civile pour intégrer cette thématique.
- ▶ Les cas de discours haineux sont régulièrement et systématiquement signalés.
- ▶ Des politiques intégrées nationales et des organismes de coordination sont mis en place pour prévenir et combattre les violences faites aux femmes et les violences familiales.

CONCLUSIONS

En 2017, le Portugal a ratifié le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme. Dans les récents rapports de suivi par pays, l'ECRI a accueilli avec satisfaction les modifications du code pénal en Andorre, au Luxembourg, au Monténégro, à Saint-Marin et en Serbie, ainsi que de la législation contre la

discrimination en Andorre, en Slovaquie et en Ukraine²⁷⁵. La Turquie a récemment promulgué une législation complète contre la discrimination. Ces changements législatifs ont nettement renforcé la protection juridique contre le racisme, la discrimination et l'intolérance. On note cependant que la législation contre la discrimination n'est pas complète dans plusieurs États membres (notamment l'Islande, le Liechtenstein, Monaco, Saint-Marin, l'Espagne et la Suisse²⁷⁶).

La discrimination qui empêche certaines personnes de jouir de leurs droits politiques en Bosnie-Herzégovine, et qui a été confirmée par l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Sejdić et Finci, n'a toujours pas été éliminée. Le Comité des Ministres a noté avec préoccupation en juin 2017 qu'il ne disposait pas d'informations sur les mesures prises pour intensifier le dialogue entre les dirigeants des partis politiques pour faciliter l'adoption des modifications nécessaires à la constitution et à la législation électorale. Les ministres ont demandé instamment à la Bosnie-Herzégovine de prendre les dispositions nécessaires sans plus tarder. Ces préoccupations trouvent un écho chez le Commissaire aux droits de l'homme et l'ECRI²⁷⁷.

Égalité entre les sexes

Les difficultés rencontrées par les États membres dans la mise en œuvre de la Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2014-2017 sont liées à un certain nombre de faits qui s'inscrivent dans un contexte plus large, notamment l'inégalité des rapports de force, la persistance de la violence sexiste, les menaces visant les défenseurs des droits des femmes, l'accès à un emploi de qualité et des ressources financières suffisantes, les préjugés et

275. De nouveaux rapports sur le racisme et la discrimination ont été publiés en Ukraine, au Monténégro et en Slovaquie. (https://www.coe.int/fr/web/portal/news-2017/-/asset_publisher/StEVosr24HJ2/content/new-reports-on-racism-and-discrimination-in-ukraine-montenegro-and-slovenia?inhibitRedirect=false).

276. Rapport du cinquième cycle de suivi de l'ECRI sur l'Islande (CRI(2017)3), paragraphe 9, Saint-Marin (CRI(2018)1), paragraphe 19, Espagne (CRI(2018)2), paragraphe 22, et Suisse (CRI(2014)39), paragraphe 12; rapport du quatrième cycle de suivi de l'ECRI sur le Liechtenstein (CRI(2013)2), paragraphe 33; rapport du troisième cycle de suivi de l'ECRI sur Monaco (CRI(2016)3), paragraphe 19; rapport du Commissaire aux droits de l'homme sur la Suisse (CommDH(2017)26), 17 octobre 2017 (<https://bit.ly/2mfMSvh>), et communiqué de presse à la suite de sa visite à Monaco, 20 janvier 2017.

277. *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine*, 27996/06 et 34836/06, 22 décembre 2009; décision CM/Del/Dec(2017)1288/H46-6 du Comité des Ministres, 7 juin 2017 (<http://goo.gl/WHrf3o>), Rapport annuel du Comité des Ministres 2016, p. 254, en référence à *Zornić c. Bosnie-Herzégovine*, 3681/06, 15 juillet 2014, par. 43; rapport du Commissaire aux droits de l'homme faisant suite à sa visite en Bosnie-Herzégovine (CommDH(2017)28), 7 novembre 2017; rapport du cinquième cycle de suivi de l'ECRI sur la Bosnie-Herzégovine (CRI(2017)2), 28 février 2017, par. 65 et suiv.

stéréotypes sexistes, le sexisme et la discrimination dont les femmes sont l'objet, notamment les discours de haine sexiste en ligne et hors ligne, ainsi que les discours politiques et les coupes budgétaires appliquées aux autorités et organismes chargés de l'égalité des sexes²⁷⁸. Dans son document thématique intitulé « Santé et droits sexuels et reproductifs des femmes en Europe »²⁷⁹, le Commissaire aux droits de l'homme dénonce le déni permanent ou les restrictions persistantes de ces droits ainsi que les tentatives de certains États membres d'introduire des mesures rétrogrades.

■ Une coopération ciblée avec, notamment, les pays du Partenariat oriental et les pays du sud de la Méditerranée, ainsi qu'avec la Bulgarie, la République tchèque, la Pologne, la Roumanie et la République slovaque, a continué de fournir aux autorités nationales des outils pour respecter les normes d'égalité entre les sexes et les traduire en mesures concrètes. Le Manuel de formation pour les juges et les procureurs pour garantir l'accès des femmes à la justice²⁸⁰ a été finalisé, et le cours en ligne (HELP) sur la violence à l'égard des femmes et la violence domestique a été lancé en novembre 2017²⁸¹ ; il est actuellement adapté aux cadres juridiques nationaux de certains pays.

■ Des rapporteurs pour l'égalité des sexes ont été nommés dans 38 comités du Conseil de l'Europe et d'autres organes intergouvernementaux, ainsi que dans sept mécanismes de suivi, qui s'engagent de plus en plus dans des activités d'intégration de cette question. Le GRECO a intégré l'égalité entre les sexes dans son questionnaire et ses rapports pour le cinquième cycle d'évaluation afin d'analyser la législation et la pratique qui concernent les questions de genre et de corruption dans les administrations et les services de répression. Le GRECO a également adopté des recommandations fondées sur l'égalité des sexes dans le cadre de ses premières évaluations du cinquième cycle.

Discours de haine

■ En 2017, les États membres ont amélioré leurs cadres juridiques en adoptant de nouvelles dispositions visant à lutter contre les crimes et discours de haine. Le Portugal a modifié son code pénal en introduisant une peine d'emprisonnement de six mois à cinq ans pour quiconque crée une organisation, mène ou encourage des activités de propagande incitant à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'encontre

d'une personne ou d'un groupe de personnes en raison de sa race, de sa couleur, de son origine ethnique ou nationale, de son ascendance, de sa religion, de son sexe, de son genre, de son orientation sexuelle et de son handicap physique ou psychique. L'Italie a augmenté la durée de la peine infligée à quiconque nie délibérément ou banalise sciemment les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. La loi introduit également la responsabilité administrative des entreprises dont les comportements sont considérés comme racistes et xénophobes. La Lettonie a modifié sa législation afin d'interdire aux associations de mener des activités visant à inciter à la haine ou à l'hostilité nationale, ethnique, raciale et religieuse. Chypre a modifié son code pénal pour que les tribunaux nationaux puissent considérer qu'un motif tel que les préjugés fondés sur la race, la couleur, l'origine ethnique, les croyances religieuses, l'orientation sexuelle ou l'égalité entre les sexes soit une circonstance aggravante. La France a adopté une loi sur les cas de racisme, d'homophobie et de sexisme. L'Allemagne a promulgué une loi imposant aux opérateurs de réseaux sociaux de supprimer de leurs plateformes tout contenu qui enfreint le Code pénal.

■ La mise en œuvre de la Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine a été facilitée en 2017 par diverses activités qui ont également porté sur des outils et des mécanismes pour signaler les propos haineux ; ces activités se fondent sur la nouvelle définition du discours de haine qui figure dans le préambule de cette recommandation.

■ À la fin de l'année 2017, le Conseil de l'Europe a mis fin à ses activités de coordination de la campagne en faveur du Mouvement contre le discours de haine, qui était active dans 43 pays et territoires. Un nouveau manuel d'action intitulé « WE CAN! » a été publié et diffusé en 13 langues en 2017. Ce manuel, qui indique comment lutter contre le discours de haine en utilisant des contre-récits ou des récits alternatifs, vient compléter le document *Connexions - Manuel pour la lutte contre le discours de haine en ligne par l'éducation aux droits de l'homme*. « Hate Speech Watch », un site internet qui permet de signaler les propos haineux en ligne et de faciliter l'établissement de rapports aux autorités nationales et aux médias sociaux, a également été développé²⁸².

Organismes de promotion de l'égalité

■ Ces dernières années, des organismes de promotion de l'égalité ont été créés en Andorre, au Liechtenstein, à Monaco, en Slovénie et en Turquie avec, dans certains cas, l'aide de compétences du

278. Commission pour l'égalité de genre (GEC) (2017), Mise en œuvre de la stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2014-2017, Rapport annuel 2017 (http://www.2idhp.eu/images/strategie---rapport-annuel-2014-ce_150612.pdf).

279. Voir <https://bit.ly/2AqW5WU> (disponible en anglais uniquement).

280. Voir <https://rm.coe.int/training-manual-final-english/16807626a4> (disponible en anglais uniquement).

281. Voir <https://rm.coe.int/help-course-in-brief/168076c9b5>.

282. Voir <http://www.nohatespeechmovement.org/hate-speech-watch>.

Conseil de l'Europe²⁸³. À Saint-Marin, qui reste le seul État membre à ne pas disposer d'un organisme de promotion de l'égalité s'occupant des questions de racisme, d'orientation sexuelle et d'identité de genre, l'ECRI a noté avec satisfaction qu'il est envisagé de confier davantage de pouvoirs à la Commission de l'égalité des chances sur ces questions.

■ Au cours de son suivi des organismes de promotion de l'égalité, l'ECRI a observé un certain nombre de bonnes pratiques, telles que l'extension de leurs compétences et l'accroissement de leurs budgets²⁸⁴, et souligné des lacunes. Dans un certain nombre d'États membres, ces organismes ne sont pas compétents pour l'ensemble des secteurs privé et public; ils ne peuvent pas, par exemple, intervenir dans le domaine du maintien de l'ordre. Dans certains cas, les organismes de promotion de l'égalité n'ont pas les compétences suffisantes pour réaliser un travail efficace, notamment la compétence pour recevoir des plaintes, fournir une assistance juridique et une représentation juridique aux personnes victimes de discrimination et d'intolérance. Ils ne peuvent pas non plus saisir des institutions et tribunaux en cas de discrimination (Luxembourg et Suisse, par exemple)²⁸⁵. En Autriche, en Espagne et en Turquie, l'ECRI a noté que de graves menaces pèsent sur l'indépendance des organismes de promotion de l'égalité et qu'un nombre important de ces organismes n'ont pas suffisamment de ressources humaines et financières pour s'acquitter efficacement de leurs tâches (Slovaquie et Espagne, par exemple)²⁸⁶.

Roms

■ De nombreux États membres ont adopté des stratégies nationales d'intégration des Roms, mais les moyens de leur mise en œuvre restent limités au regard de l'ampleur du phénomène d'exclusion qu'il faut éliminer. Il faut à cet égard une action politique à grande échelle et les autorités locales, régionales

et nationales doivent jouer un rôle actif pour accélérer la transformation nécessaire à long terme. Les bonnes pratiques, y compris celles qui ont été mises au point dans le cadre de projets conjoints du Conseil de l'Europe, peuvent contribuer à traiter avec succès des questions telles que l'inscription à l'école maternelle et primaire, la fréquentation scolaire, l'absentéisme, l'abandon scolaire précoce et d'autres formes de discrimination structurelle et d'exclusion.²⁸⁷ Ces activités doivent être intensifiées et consolidées afin que tous les Roms des États membres puissent en bénéficier de manière durable²⁸⁸.

■ Le Comité des Ministres a adopté la Recommandation CM/Rec(2017)10²⁸⁹ sur l'amélioration de l'accès des Roms et des Gens du voyage à la justice en Europe.

■ L'Institut européen des arts et de la culture roms a été créé à Berlin; il est désormais pleinement opérationnel et son premier plan d'activités est en préparation. L'institut a bénéficié de contributions financières du Conseil de l'Europe, du réseau Open Society Foundations et du Gouvernement allemand.

■ Les visites thématiques du Comité spécial d'experts sur les questions relatives aux Roms et aux gens du voyage (CAHROM) ont permis d'identifier et de faciliter les échanges de bonnes pratiques entre les États membres, tels que les dispositions contre les expulsions forcées dans la nouvelle loi albanaise sur le logement social, l'exemple belge des conseils locaux de la jeunesse et des ambassadeurs de la jeunesse, les clubs de jeunes roms en Serbie, les pépinières d'établissements d'enseignement professionnels individualisés et les incitations à choisir l'emploi plutôt que les avantages sociaux, le processus d'institutionnalisation des médiateurs roms en Bulgarie, en République de Moldova, au Portugal, en Roumanie et dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine», la façon dont le service «Forced Marriage Unit» [Unité mariages forcés] du Royaume-Uni s'occupe des mariages

283. Andorre a demandé à l'ECRI de produire un avis juridique sur son projet de loi.

284. Concernant les compétences, voir le rapport du cinquième cycle de suivi de l'ECRI sur le Danemark (CRI(2017)20), 16 mai 2017, paragraphe 16; sur le budget, voir le rapport du troisième cycle de suivi de l'ECRI sur la Serbie (CRI(2017)21), 16 mai 2017, paragraphe 93; et sur les conseils fournis aux victimes de discrimination et d'intolérance, voir le rapport du cinquième cycle de suivi de l'ECRI sur l'Espagne, *op. cit.*, paragraphe 24 et les conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations concernant la Suisse faisant l'objet d'un suivi intermédiaire (CRI(2017)25), 16 mai 2017, au point 1.

285. Rapport du cinquième cycle de suivi de l'ECRI sur le Luxembourg (CRI(2017)4), 28 février 2017, et Suisse, *op. cit.*

286. Rapport du cinquième cycle de suivi de l'ECRI sur l'Autriche (CRI(2015)34), paragraphe 26, sur la Suisse, *op. cit.*, par. 14, sur l'Espagne, *op. cit.*, par. 23 et suiv., Turquie (CRI(2016)37), 4 octobre 2016, par. 26 et suiv., et conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations concernant la Slovaquie faisant l'objet d'un suivi intermédiaire (CRI(2017)24), 16 mai 2017, au point 2.

287. Après sa visite au Portugal en 2017, le Commissaire a noté les changements positifs apportés par la participation de médiateurs roms aux administrations locales et celle des groupes communautaires à la prise de décisions concernant des questions telles que la discrimination, le niveau d'instruction et les possibilités d'emploi (<https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/portugal-progress-in-participation-of-roma-in-local-decision-making-should-be-sustained>). Pour des programmes similaires, voir le rapport du troisième cycle de suivi de l'ECRI sur la Serbie, *op. cit.*, point 81.

288. Voir, par exemple, le rapport publié par le Commissaire aux droits de l'homme faisant suite à sa visite en Irlande (CommDH(2017)8), 29 mars 2017 (<https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/ireland-should-remove-obstacles-to-the-equality-of-travellers-women-and-children>); rapport du cinquième cycle de suivi de l'ECRI sur la Turquie, *op. cit.*, paragraphes 75 à 77.

289. Recommandation CM/Rec(2017)10 du Comité des Ministres sur l'amélioration de l'accès des Roms et des Gens du voyage à la justice en Europe, adoptée le 17 octobre 2017 (<https://rm.coe.int/168075f2ab>).

d'enfants et/ou des mariages forcés, les réformes menées en République tchèque et en Hongrie concernant les tests et les processus psycho-diagnostiques, la pratique slovaque de cartographie des campements roms et l'introduction de l'enseignement de l'histoire des Roms dans les programmes scolaires en Hongrie et en Roumanie.

Plusieurs évolutions positives en matière d'intégration des Roms ont pu être notées en 2017, notamment la reconnaissance officielle des Gens du voyage irlandais en tant que groupe ethnique de la nation irlandaise, la reconnaissance des Roms en tant que minorité nationale en Albanie et l'achat par le Gouvernement tchèque de l'exploitation porcine située sur le site du génocide rom à Lety.

En Serbie, le nombre de Roms non enregistrés risquant d'être considérés comme apatrides a été ramené de plus de 30 000 à 2 000. En Espagne, 99 % des enfants roms sont inscrits à l'école maternelle et primaire, et les objectifs de la stratégie nationale en faveur des Roms sont quasiment atteints dans le domaine du logement. Cela étant, les membres de la communauté rom continuent de faire face à une discrimination et à une exclusion structurelles profondément enracinées. En Serbie, seulement 6 % des enfants roms sont inscrits dans l'enseignement préscolaire. Le taux de scolarisation dans l'enseignement primaire est passé de 74 % à 88 % en 2013, mais seulement la moitié des enfants roms terminent les huit années d'enseignement primaire. En Espagne, seulement 44 % des enfants roms achèvent l'enseignement obligatoire²⁹⁰. La situation est similaire dans de nombreux autres États membres et des efforts importants ont été faits pour trouver des solutions, y compris dans le cadre de l'exécution des arrêts de la Cour européenne. Des progrès importants ont été constatés, mais un certain nombre de pays restent sous la supervision du Comité des Ministres pour veiller à ce que les réformes adoptées soient également efficaces²⁹¹. La scolarisation insuffisante des enfants roms signifie que la prochaine génération de Roms risque d'être également confrontée à l'inégalité, l'exclusion, la discrimination et la dépendance à l'égard de la protection sociale.

Plusieurs arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme prononcés en 2017 ont mis en lumière

des pratiques nationales incompatibles avec les droits des Roms contre l'exclusion et la discrimination.

Dans l'affaire *Randelović et autres c. Monténégro*, les requérants ont porté plainte contre l'incapacité des autorités compétentes à mener une enquête rapide et efficace sur le décès ou la disparition de membres de leur famille, un groupe de Roms qui avaient embarqué sur la côte monténégrine avec l'intention d'atteindre l'Italie et dont le bateau a coulé en août 1999. La Cour a conclu qu'il y avait eu violation de l'article 2 (droit à la vie) dans son volet procédural (enquête effective) de la Convention²⁹². Elle a estimé que le Gouvernement monténégrin n'avait pas justifié la durée de la procédure pénale, qui avait duré plus de dix ans et sept mois après la publication d'un nouvel acte d'accusation en 2006. La Cour a souligné que le temps écoulé érodait inévitablement la qualité des preuves et que l'apparition d'un manque de diligence jetait un doute sur la bonne foi des efforts d'enquête.

Dans l'affaire *Škorjanec c. Croatie*²⁹³, la Cour a estimé qu'il y avait eu violation de l'article 3 (interdiction des traitements inhumains ou dégradants) combiné avec l'article 14 (interdiction de la discrimination) de la Convention. Elle a souligné que, selon la jurisprudence de la Convention, une personne peut être victime d'un délit de haine commis avec violence non seulement si elle a été agressée parce qu'elle présente elle-même une caractéristique déterminée, mais aussi si elle a fait l'objet d'une agression motivée par ses liens réels ou supposés avec une autre personne qui, elle, présente (ou est perçue comme présentant) cette caractéristique. Les États ont l'obligation de considérer ces deux types d'agressions comme des délits de haine, ainsi que d'enquêter sur eux comme tels.

Dans l'affaire *Barnea et Caldararu c. Italie*²⁹⁴, la Cour a examiné l'éloignement d'une jeune fille de 28 mois de sa famille d'origine, qui était arrivée en Italie en 2007 et s'était installée dans un camp rom pour une période de sept ans, ainsi que son placement dans une famille d'accueil en vue de son adoption. La famille requérante s'est plainte en particulier de l'éloignement et de la prise en charge de l'enfant par les autorités en 2009, de la non-exécution par les services sociaux d'un arrêt de la Cour ordonnant qu'une procédure de rapprochement progressive soit mise en place afin que l'enfant retourne chez ses parents biologiques, ainsi que du placement de l'enfant en famille d'accueil et de la réduction du nombre de rencontres entre l'enfant et sa famille d'origine. La Cour a estimé qu'il y avait eu violation de l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) de la Convention, estimant que les autorités italiennes n'avaient pas déployé des efforts

290. Rapport du troisième cycle de suivi de l'ECRI sur la Serbie, *op. cit.*, paragraphes 74 et suiv., et rapport du cinquième cycle de suivi de l'ECRI sur l'Espagne, *op. cit.*, paragraphes 84 et suiv.

291. L'examen des affaires *Sampani et autres c. Grèce* et *Oršuš et autres c. Croatie* a été clos. Des progrès importants ont pu être notés dans les affaires *D.H. et autres c. République tchèque* [GC], 57325/00, 13 novembre 2007, dans une décision du Comité des Ministres prise à la 1288^e séance (6-7 juin 2017), dans l'affaire *Horváth et Kiss c. Hongrie*, 11146/11, 29 janvier 2013, et dans une décision du Comité des Ministres prise à la 1302^e séance (5-7 décembre 2017), mais on constate cependant que l'examen de ces affaires est toujours en cours.

292. 66641/10, arrêt du 19 septembre 2017.

293. 25536/14, arrêt du 28 mars 2017.

294. 37931/15, arrêt du 22 juin 2017.

adéquats pour faire respecter le droit des requérants à vivre avec leur enfant.

■ Pour remédier à la question de l'insuffisance des signalements de crimes haineux, l'ECRI a recommandé à plusieurs reprises que les services de répression dialoguent davantage avec les groupes de la société civile (Danemark, Géorgie, Luxembourg et Turquie). Elle a également rappelé à un certain nombre d'États membres (Bosnie-Herzégovine, Danemark, Monténégro, Serbie et Turquie) qu'ils étaient tenus de respecter et d'exécuter les différents arrêts de la Cour concernant l'obligation de mener des enquêtes efficaces, notamment sur le point de savoir si l'auteur d'un homicide était motivé par le racisme²⁹⁵.

LGBTI

■ L'ECRI se félicite de l'amélioration considérable des comportements à l'égard des personnes LGBTI dans de nombreux pays européens. Un certain nombre d'États membres ont adopté une législation nouvelle ou amélioré celle qui existait afin de réglementer des questions fondamentales pour les homosexuels, les bisexuels et les transgenres, tels que le partenariat de même sexe (projet de loi présenté en Serbie), le mariage (Luxembourg et Allemagne) et la reconnaissance du genre des personnes transgenres (Danemark, Norvège et Suède). Le Commissaire aux droits de l'homme a observé une « tendance croissante », en Europe et au-delà, à reconnaître juridiquement la relation unissant des couples de même sexe²⁹⁶. On note que les États membres ont un intérêt de plus en plus marqué pour les questions d'orientation sexuelle et d'identité de genre ainsi que la volonté politique de les traiter en bénéficiant des activités et des compétences du Conseil de l'Europe en matière de coopération. L'Albanie et le Portugal ont élaboré et commencé à mettre en œuvre des plans d'action nationaux sur l'égalité des LGBTI. Andorre, Chypre, la France, la Géorgie, la Grèce, la Lituanie et le Monténégro ont progressé dans le domaine de la reconnaissance juridique du genre. Les États membres ont échangé des bonnes pratiques sur les politiques locales et régionales inclusives et sur la lutte contre les crimes de haine transphobe et homophobe.

■ Les arrêts de la Cour européenne ont apporté une contribution importante à cette évolution. Le Comité

des Ministres a pu ainsi mettre fin à sa surveillance de l'exécution d'un certain nombre de décisions concernant des affaires jugées par la Cour²⁹⁷. De nombreux autres processus d'exécution ont bien avancé même si des mesures supplémentaires sont nécessaires²⁹⁸. Il est encourageant de noter, par exemple, que le Gouvernement de la République de Moldova a récemment rejeté une initiative législative visant à introduire la reconnaissance de la responsabilité pour des actes de « propagande en faveur des relations homosexuelles »²⁹⁹. La Fédération de Russie a adopté des mesures pour renforcer le droit des personnes LGBTI à organiser des manifestations publiques, mais le fait est que la situation ne s'améliore pas dans ce pays car le nombre d'événements de ce type autorisés reste très limité, ce qui est préoccupant³⁰⁰. En 2017, la Cour a jugé que l'incapacité des couples de même sexe de se marier à l'étranger afin d'être enregistrés ou reconnus comme une union en Italie viole le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8 de la Convention)³⁰¹.

■ Des attaques et des mesures de répression contre les LGBTI ont été signalées en Russie, en Turquie et en Azerbaïdjan³⁰². L'ECRI a recommandé à un certain nombre d'États membres d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies et des plans d'action globaux

295. Voir le rapport annuel 2016 du Comité des Ministres, *op. cit.*, p. 28, sur le renforcement des procédures d'enquête sur des possibles motivations racistes et, par exemple, *Natchova et autres c. Bulgarie* [GC], 43577/98 et 43579/98, 6 juillet 2005, par. 160 à 168; *Dink c. Turquie*, 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 et 7124/09, 14 septembre 2010, par. 81, et *Škorjanec c. Croatie*, 25536/14, 28 mars 2017, par. 52 et suiv.

296. Le carnet des droits de l'homme du Commissaire « Accès à la reconnaissance juridique pour les couples de même sexe : c'est une question d'égalité », 21 février 2017. Voir <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/access-to-registered-same-sex-partnerships-it-s-a-question-of-equality?desktop=true>.

297. Voir rapport annuel 2016 du Comité des Ministres, *op. cit.*, p. 39 et, par exemple, *Vallianatos et autres c. Grèce*, 29381/09 et 32684/09, 7 novembre 2013; *Oliari et autres c. Italie*, 18766/11 et 36030/11, 21 juillet 2015; et *Pajić c. Croatie*, 68453/13, 23 février 2016.

298. Voir, par exemple, *L. c. Lituanie*, 27527/03, 31 mars 2008, décision du Comité des Ministres prise à la 1294^e séance (19-21 septembre 2017) (<http://goo.gl/6zBTuD>); *Alekseyev c. Fédération de Russie*, 4916/07, 21 octobre 2010, décision du Comité des Ministres prise à la 1273^e séance (6-8 décembre 2016) (<http://goo.gl/5uxYTR>); *GENDERDOC-M c. la République de Moldova*, 9106/06, 12 septembre 2012 et décision du Comité des Ministres prise à la 1280^e séance (7-10 mars 2017) (<http://goo.gl/zu2riz>), dans laquelle ils se sont dits satisfaits des progrès réalisés; *Identoba et autres c. Géorgie*, 73235/12, 12 mai 2015, décision du Comité des Ministres prise à la 1273^e séance (6-8 décembre 2016) (<http://goo.gl/LqyRSa>).

299. « Rapport d'action » sur l'exécution de l'arrêt prononcé dans l'affaire *GENDERDOC-M c. République de Moldova* (DH-DD(2017)21), soumis le 9 janvier 2017 [en anglais uniquement] (<https://rm.coe.int/16806d4751>, disponible en anglais uniquement).

300. Affaire *Alekseyev c. Fédération de Russie*, 4916/07, 21 octobre 2010, décision du Comité des Ministres de décembre 2016 (1273^e réunion HR) (https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806b759e).

301. *Orlandi et autres c. Italie*, 26431/12; 26742/12; 44057/12 et 60088/12, 14 décembre 2017.

302. Dans ce contexte, le Commissaire aux droits de l'homme a adressé des lettres au responsable de la commission d'enquête fédérale russe le 5 avril 2017 (<https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/the-long-march-against-homophobia-and-transphobia?desktop=true>) et à l'Azerbaïdjan le 16 octobre 2017 (<https://bit.ly/2yoOS1>, disponible en anglais uniquement). Il a également publié une déclaration sur la Turquie le 26 juin 2017. (Voir : <https://bit.ly/2GA3De2>, disponible en anglais uniquement). Voir également le rapport du cinquième cycle de suivi de l'ECRI sur la Turquie, *op. cit.*, paragraphes 47 et suiv.

en faveur des personnes LGBTI³⁰³, de faire mieux comprendre leur situation spécifique³⁰⁴ et d'établir des structures pour aider les jeunes LGBTI pendant la période où ils/elles révèlent leur orientation sexuelle³⁰⁵.

Violence contre les femmes

■ La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, Convention d'Istanbul) a désormais été ratifiée par 27 États membres (dont cinq en 2017) et l'Union européenne l'a signée. Le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes (GREVIO), qui surveille l'application de cette convention, a adopté les quatre premiers rapports d'évaluation de base concernant les États parties (Albanie, Autriche, Danemark et Monaco).

■ Plusieurs arrêts importants rendus par la Cour en 2017 montrent qu'il est nécessaire de redoubler d'efforts pour mettre fin aux violences familiales. L'affaire *Talpis c. Italie*³⁰⁶ concernait des violences conjugales subies par une mère de famille, qui se sont soldées par le meurtre de son fils et une tentative de meurtre sur sa personne. La Cour a jugé qu'il y avait eu violation de la Convention en raison de l'incapacité des autorités à protéger la requérante contre les actes de violence familiale. L'affaire *Bălșan c. Roumanie*³⁰⁷ concernait une allégation de violences conjugales. La Cour a jugé qu'il y avait eu violation de la Convention parce que les autorités n'avaient pas protégé M^{me} Bălșan contre la violence de son époux de manière appropriée.

303. Rapports du cinquième cycle de suivi de l'ECRI sur l'Islande, *op. cit.*, paragraphe 92, et sur la Turquie, *op. cit.*, paragraphe 105, rapport du deuxième cycle de suivi de l'ECRI sur le Monténégro (CRI(2017)37), 19 septembre 2017, paragraphe 100.

304. Rapports du cinquième cycle de suivi de l'ECRI sur la Bosnie-Herzégovine, *op. cit.*, paragraphe 95, Serbie, *op. cit.*, paragraphe 105, Luxembourg, *op. cit.*, paragraphe 90, Espagne, *op. cit.*, paragraphe 104, et Ukraine (CRI(2017)38), 19 septembre 2017, par. 125.

305. Rapports du cinquième cycle de suivi de l'ECRI sur le Luxembourg, *op. cit.*, paragraphe 90, et Espagne, *op. cit.*, paragraphe 104.

306. 41237/14, 2 mars 2017.

307. 49645/09, 23 mai 2017.

Rôle des organismes de promotion de l'égalité et menaces auxquelles ils sont confrontés

Ces dernières années, presque tous les États membres du Conseil de l'Europe ont mis en place des organismes indépendants de promotion de l'égalité. Ces organismes jouent un rôle essentiel car ils aident les personnes victimes de discrimination et d'intolérance à protéger et à faire respecter leurs droits fondamentaux.

Un système riche et diversifié d'organismes de ce type s'est développé au fil des ans et beaucoup de bonnes pratiques ont été élaborées. Cependant, de nombreux organismes de promotion de l'égalité ont des lacunes et certains sont ébranlés dans leurs fondements mêmes, notamment en ce qui concerne leur indépendance et leur financement.

Dans ce contexte, la Recommandation de politique générale n° 2 révisée de l'ECRI, consacrée aux organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national, s'inspire des meilleures pratiques et contient des normes pour aider les États membres à renforcer encore davantage leurs organismes de promotion de l'égalité.

Messages principaux

1. Les États membres devraient mettre en place un organisme de promotion de l'égalité renforcé et indépendant

Les organismes de promotion de l'égalité devraient être créés par des dispositions constitutionnelles ou législatives. Leur mandat devrait couvrir tous les domaines visés par les secteurs public et privé.

Ces organismes devraient être pleinement indépendants au niveau institutionnel et opérationnel, être dotés d'un statut d'entité juridique distincte et pouvoir travailler sans ingérence de l'État ou des partis politiques.

2. Les organismes de promotion de l'égalité devraient avoir deux fonctions essentielles : promouvoir l'égalité des chances et aider les personnes victimes de discrimination et d'intolérance.

Les organismes de promotion de l'égalité devraient promouvoir l'égalité et prévenir la discrimination en menant des enquêtes, en engageant des poursuites, en sensibilisant l'opinion publique, en encourageant l'adoption de bonnes pratiques, en formulant des recommandations et en contribuant à la législation et à l'élaboration des politiques.

Ils devraient également aider les personnes victimes de discrimination et d'intolérance en recevant leurs plaintes, en leur fournissant un soutien personnel, des conseils juridiques et une assistance, en recourant à des procédures de conciliation, en assurant une représentation juridique, en intervenant dans des litiges stratégiques et en saisissant les institutions et tribunaux.

Les organismes de promotion de l'égalité peuvent être également chargés de prendre des décisions concernant des plaintes pour discrimination.

3. Les États membres devraient établir le cadre qui est nécessaire pour garantir l'indépendance et l'efficacité des organismes de promotion de l'égalité.

Les organismes de promotion de l'égalité devraient pouvoir prendre des décisions indépendamment de leur programme d'activités, de leur structure interne, de la gestion de leur budget, du recrutement et du déploiement de leur personnel. Des garanties devraient être prévues pour protéger l'indépendance des personnes qui dirigent ces organismes.

Les organismes de promotion de l'égalité devraient élaborer une stratégie pour leurs actions, la mettre à jour régulièrement et disposer d'un personnel et de fonds suffisants pour s'acquitter de leurs tâches en produisant un impact réel.

Ils devraient avoir le droit de faire des déclarations en toute indépendance. Les parlements et les gouvernements devraient examiner leurs rapports et contribuer à la mise en œuvre de leurs recommandations.

L'ACCÈS AUX DROITS ET L'INTÉGRATION DES MIGRANTS ET DES RÉFUGIÉS

Chapitre 5 – Des sociétés inclusives

Les flux de migrants et de réfugiés ont progressivement diminué en 2017. Cependant, les pays d'arrivée ont continué de lutter pour mettre en place des systèmes d'accueil durables tout en essayant de réduire le nombre de demandes d'asile non traitées, de transférer des demandeurs d'asile vers d'autres États membres de l'Union européenne et de renvoyer ceux qui ne remplissent pas les conditions requises pour bénéficier d'une protection. Le principal défi pour de nombreux États membres est désormais de savoir comment s'occuper de ceux qui sont arrivés ces dernières années, sachant qu'un certain nombre d'entre eux ont bénéficié d'une certaine forme de protection. Un autre point crucial est de veiller à ce que la corruption n'entrave pas la bonne gestion des flux migratoires.

■ Dans le prolongement de son document thématique de 2016 intitulé « Intégration des migrants : il est temps que l'Europe prenne ses responsabilités », le Commissaire aux droits de l'homme a formulé 36 recommandations pour aider les États membres à défendre le droit des réfugiés au regroupement familial dans les pays d'accueil³⁰⁸.

■ Dans le domaine de l'éducation et de la reconnaissance des qualifications, le Conseil de l'Europe a fourni un certain nombre de ressources, notamment le manuel intitulé « Guide de l'auto-évaluation à l'usage des prestataires de formations en langue pour migrants adultes », le document intitulé « L'intégration linguistique des migrants adultes. Guide pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques » et le « Passeport européen de qualifications pour les réfugiés », qui est reconnu par les institutions d'accréditation en Europe³⁰⁹. De même, en novembre 2017, le

Comité de la Convention de Lisbonne a adopté une recommandation sur la reconnaissance des qualifications détenues par les réfugiés.

■ Le programme « Cités interculturelles » a favorisé l'adoption d'approches d'intégration interculturelle pour aider les autorités locales à concevoir et à mettre en œuvre des politiques d'intégration inclusives et novatrices³¹⁰.

■ La Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023, élaborée par la Commission pour l'égalité de genre (GEC), accorde la priorité à la protection des droits des femmes et des filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile, en particulier en ce qui concerne l'emploi, la santé, le logement et l'éducation. En juillet 2017, l'Accord partiel élargi sur le sport a lancé une plateforme pour l'intégration des migrants par le sport.

■ La protection des enfants, en particulier des enfants non accompagnés, demeure une priorité pour l'Organisation. Le Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés a publié un rapport thématique sur les enfants migrants et réfugiés, qui est fondé sur les conclusions de ses missions dans les États membres. Partant de ce rapport, le Représentant spécial du Secrétaire Général a élaboré le Plan d'action sur la protection des enfants réfugiés et migrants en Europe (2017-2019), adopté par le Comité des Ministres le 19 mai 2017. Ce plan d'action comprend des activités visant à garantir l'accès aux droits et aux procédures adaptées aux enfants, à assurer une protection effective à ces enfants et à les intégrer. Différents secteurs du Conseil de l'Europe, y compris ceux qui traitent des droits de l'enfant, de l'éducation, du sport, de la participation des jeunes et des médias, participent à sa mise en œuvre. Des travaux sont en cours pour élaborer des normes, des procédures d'évaluation de l'âge et des directives sur

308. Commissaire aux droits de l'homme, « Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe », document thématique publié le 19 juin 2017 (<https://rm.coe.int/com-mdh-issuepaper-2017-1-familyreunification-fr/1680727043>).

309. Le Conseil de l'Europe a élaboré ce projet en partenariat avec le ministère grec de l'Éducation, de la Recherche et des Affaires religieuses, en s'appuyant sur une méthodologie conçue en Norvège et au Royaume-Uni. Quelque 73 passeports ont été délivrés jusqu'à présent.

310. Une nouvelle étude du Migration Policy Group (Groupe des politiques migratoires), intitulée « How the intercultural integration approach leading to better quality of life in various cities » a été publiée dans le cadre du programme (<https://bit.ly/2GGE8l6>, disponible en anglais uniquement).

les systèmes de tutelle, ainsi que des mesures facilitant le passage des enfants à l'âge adulte.

■ La pratique de la rétention administrative des migrants et des réfugiés se poursuit dans certains États membres. La privation automatique et de fait de liberté des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière dans certains États membres fait partie des préoccupations exprimées par le Conseil de l'Europe concernant la protection des droits des migrants et des réfugiés³¹¹.

■ La réponse de l'Organisation à la rétention administrative a été double. Premièrement, elle a continué à donner des indications aux États membres sur les normes internationales relatives aux droits de l'homme, notamment en faisant référence à la fiche d'information du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), qui décrit les normes de rétention en matière d'immigration³¹². Son action a été renforcée par les processus en cours de codification des règles de rétention des migrants par le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) et l'élaboration de directives sur les alternatives à la rétention par le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH); ce dernier s'appuie sur une étude approfondie des mesures alternatives à la rétention administrative des migrants lancée en 2017. Deuxièmement, le CPT a continué de réagir à l'utilisation généralisée de la rétention des migrants en surveillant la situation lors des visites régulières et ponctuelles qu'il a menées dans les pays en première ligne et de transit³¹³.

■ Enfin, le GRECO met l'accent dans son 5^e cycle d'évaluation sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité dans les administrations centrales (principales fonctions exécutives) et les services de répression. Ces derniers incluront les organismes chargés du contrôle des frontières et veilleront à ce que la corruption n'entrave pas la bonne gestion des flux migratoires.

311. Voir les rapports de l'ambassadeur Tomáš Boček, Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés, sur ses missions d'information en Italie (SG/Inf(2017)8) (https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806f9d54), en Serbie et dans deux zones de transit en Hongrie (SG/Inf(2017)33) (https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168075e96e). Voir également le rapport spécial faisant suite à une visite effectuée par une délégation du Comité de Lanzarote dans les zones de transit à la frontière serbo-hongroise (5-7 juillet 2017) (<https://rm.coe.int/rapport-special-suite-a-la-visite-d-une-delegation-du-comite-de-lanzar/1680788afc>).

312. Fiche d'information du CPT sur les normes de rétention en matière d'immigration (CPT/Inf(2017)3) (<https://rm.coe.int/16806fbf12m>, disponible en anglais uniquement).

313. En 2017, le CPT s'est rendu en Hongrie, en Bulgarie, en Italie, en Turquie, en Belgique, en Slovaquie et à Chypre (<https://www.coe.int/fr/web/cpt/visits?desktop=true>).

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ La conformité avec les obligations pertinentes découlant de la Convention, telle qu'interprétée par la Cour, de la Charte, telle qu'interprétée par le Comité européen des Droits sociaux, de la Convention d'Istanbul, de la Convention de Lanzarote et des normes pertinentes du CPT.
- ▶ Les États membres qui n'ont pas ratifié certaines des conventions susmentionnées prennent les mesures nécessaires pour se préparer à la ratification de cet accord, voire le ratifient.
- ▶ Un accès effectif aux procédures d'asile est fourni aux nouveaux arrivants et des mécanismes de recours efficaces sont mis à disposition.
- ▶ Le principe de non-refoulement, qui couvre l'interdiction de l'expulsion arbitraire ou collective, le droit au respect de la vie familiale et le droit de demander l'asile, est garanti.
- ▶ Les migrants et les réfugiés reçoivent des informations précises sur leur situation juridique et administrative, et bénéficient de services d'interprétation et de soutien psychosocial.
- ▶ Les migrants, en particulier les enfants et les familles, reçoivent un hébergement approprié.
- ▶ Aucun enfant n'est retenu pour des motifs de contrôle migratoire.
- ▶ Un système efficace de tutelle est mis en place dans chaque État membre.
- ▶ Des politiques d'intégration efficaces sont élaborées pour les réfugiés et les migrants qui resteront sur les territoires des États membres.
- ▶ Tous les enfants réfugiés et les enfants migrants bénéficient d'une éducation.
- ▶ Les États membres appliquent les recommandations pertinentes de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance.
- ▶ Les États membres reconnaissent les qualifications des réfugiés et des personnes dans une situation analogue, conformément à l'article 7 de la Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne (STE n° 165, ci-après dénommée « la Convention de reconnaissance de Lisbonne »).

CONCLUSIONS

■ L'ampleur et le rythme des arrivées de migrants et de réfugiés en Europe ces dernières années ont incité de nombreux pays européens à intensifier leur action en 2017 pour sécuriser leurs frontières, réduire le nombre de décès le long des itinéraires migratoires,

lutter contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants et de réfugiés, et renforcer leur coopération avec les pays d'origine ou de transit en vue de gérer efficacement les migrations. Dans certains cas, ces mesures ont soulevé des questions, notamment celle de savoir si le droit de demander l'asile, dans le respect du principe de non-refoulement, est effectivement garanti et si l'interdiction des expulsions collectives est maintenue. Des cas de refoulement de migrants et de réfugiés, parfois accompagnés de violences, ont été signalés en 2017, par exemple de la Hongrie vers la Serbie, de la Croatie vers la Serbie et de la Serbie vers la Bulgarie³¹⁴.

Les propositions d'amendements à la loi slovène sur les étrangers concernant les conditions d'entrée sur le territoire et d'expulsion des étrangers ont incité le Secrétaire Général à écrire au Premier ministre de la Slovénie pour lui faire part de ses préoccupations quant à la protection des demandeurs d'asile et des migrants contre les refoulements. Le Commissaire aux droits de l'homme a également écrit au Président de l'Assemblée nationale de Slovénie pour demander le rejet des amendements³¹⁵. Le GRECO a formulé un certain nombre de recommandations à la Slovénie pour prévenir la corruption au sein de la police (qui remplit les fonctions fondamentales de maintien de l'ordre public, notamment le contrôle des migrations et des frontières), compte tenu des risques mentionnés par les autorités eu égard à la situation exceptionnelle consécutive à la récente crise migratoire³¹⁶.

À la lumière des rapports des médias et des ONG sur la situation des migrants en Libye, le Commissaire aux droits de l'homme a demandé des éclaircissements au Gouvernement italien sur le type d'opérations d'appui fournies aux autorités libyennes dans les eaux territoriales de la Libye, et sur les garanties que l'Italie a mises en place pour veiller à ce que les personnes interceptées ou secourues par des navires italiens dans les eaux territoriales libyennes ne se retrouvent pas ultérieurement dans une situation contraire à l'article 3 de la Convention³¹⁷. Le Commissaire s'est également déclaré préoccupé par les expulsions collectives de ressortissants turcs demandeurs d'asile en provenance de Grèce. En outre, la Cour a suspendu, au titre de l'article 39 de son Règlement, les expulsions vers

un certain nombre de pays en attendant les résultats de l'examen d'allégations de graves violations des droits de l'homme³¹⁸. Les requêtes concernant des allégations d'expulsions collectives contre la Hongrie³¹⁹, l'Espagne³²⁰ et l'« ex-République yougoslave de Macédoine »³²¹ sont pendantes devant la Cour, et une autre affaire contre l'Espagne³²² est en attente de jugement devant la Grande Chambre.

Certains États membres ont cependant donné une suite positive aux arrêts de la Cour en prenant des mesures pour prévenir les expulsions collectives et introduire des recours avec effet suspensif. Ces mesures ont permis de contrôler l'exécution d'affaires dans lesquelles la Cour avait constaté une violation (notamment la Belgique³²³, Chypre³²⁴, la France³²⁵ et l'Italie³²⁶).

En Italie, les conditions d'accueil qui existent dans certaines installations ne conviennent pas à un séjour à long terme et soulèvent des questions au regard des articles 3 et 5 de la Convention³²⁷. Des préoccupations ont été exprimées au sujet de la situation dans les *hotspots* (centres d'enregistrement et de sélection des migrants) des îles de la mer Égée en particulier, de la surpopulation, de la médiocrité des soins de santé de base, de l'insuffisance de l'assistance aux groupes vulnérables et des risques de traite des

314. Rapport de la mission d'information effectuée par l'ambassadeur Tomáš Boček, Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés, en Serbie et dans deux zones de transit en Hongrie, *op. cit.*

315. Le médiateur slovène a donné suite en renvoyant la loi devant la Cour constitutionnelle sur la base des préoccupations relatives aux droits de l'homme. Aucune décision n'a encore été prise.

316. Rapport d'évaluation du GRECO concernant la Slovénie (GrecoEval5Rep(2017)2), adopté le 8 décembre 2017, publié le 8 mars 2018, paragraphe 148.

317. Lettre du Commissaire aux droits de l'homme adressée à Marco Minniti, ministre italien de l'Intérieur, 28 septembre 2017 (<https://bit.ly/2EwlbSx> - version originale en anglais).

318. Voir les statistiques sur les mesures provisoires accordées en 2017 sur le site internet de la Cour : www.echr.coe.int/Documents/Stats_art_39_02_ENG.pdf (disponible en anglais uniquement). Elles incluent les transferts entre États membres en vertu du règlement de Dublin ; voir notamment *C.A. et P.A. c. Suède*, 75348/16, 12 septembre 2017.

319. *HK c. Hongrie*, 18531/17 ; *Khurram c. Hongrie*, 12625/17.

320. *Balde Abel c. Espagne*, 20351/17 ; *Donmbe Nnabuchi c. Espagne*, 19420/15.

321. *A. A. et autres c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, 55798/16, et al.

322. *N.D. et N.T. c. Espagne*, 8675/15 et 8697/15.

323. *M.S.S. C. Belgique et Grèce*, 30696/09, 21 janvier 2011, Résolution finale CM/ResDH(2014)272 ; voir aussi *Čonka c. Belgique*, 51564/99, 5 février 2002, Résolution finale CM/ResDH(2011)191.

324. *M. A. c. Chypre*, 41872/10, 23 juillet 2013 ; un projet de loi prévoyant de nouveaux recours à effet suspensif est actuellement devant le parlement. Voir notamment le dernier plan d'action du 23 mars 2017 et la communication du gouvernement du 18 décembre 2017.

325. *De Souza Ribeiro c. France* 22689/07, 13 décembre 2012, Résolution finale CM/ResDH(2017)135 ; voir aussi *Gebreedhin c. France*, 25389/05, 26 avril 2007, Résolution finale CM/ResDH(2013)56.

326. *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, 27765/09, 23 février 2012, Résolution finale CM/ResDH(2016)221. Un certain nombre de questions restent cependant en suspens. Voir en particulier les informations fournies et la décision adoptée par le Comité des Ministres à sa 1288^e réunion en juin 2017, qui demande notamment à l'Italie de confirmer que les autorités ont cessé de transférer vers la Grèce des personnes qui cherchent à obtenir une protection internationale sur le territoire italien.

327. Rapport de la mission d'information effectuée en Italie par l'ambassadeur Tomáš Boček, Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés, *op. cit.*

êtres humains et de violence sexuelle³²⁸. Les autorités grecques ont été instamment invitées à prendre des mesures pour redresser la situation³²⁹. Cela étant, la Cour a admis que la situation qui a été observée dans le *hotspot* de Vial (Grèce) en mars-avril 2016 n'était pas incompatible avec l'article 3³³⁰. Néanmoins, un certain nombre d'affaires contre la Grèce³³¹ et l'Italie³³² sont attendues de jugement. Elles concernent des allégations de mauvaises conditions d'accueil ou de détention, des garanties inadéquates pour les enfants non accompagnés, y compris les victimes de la traite des êtres humains, et l'absence de recours.

■ En ce qui concerne les pays de transit, notamment ceux qui sont traversés par la voie migratoire des Balkans occidentaux, la baisse de la pression migratoire en 2017 a entraîné une amélioration des conditions d'accueil³³³. Les conditions matérielles, les prestations de soins de santé et la qualité des services de soutien dans ces pays varient considérablement d'un établissement à l'autre car de nombreux centres d'accueil offrent des conditions de vie précaires³³⁴. La prise en charge des réfugiés et des migrants qui restent en dehors du système d'hébergement formel est souvent très insuffisante. Des exemples positifs de fourniture d'un hébergement et de soins adéquats pour les demandeurs d'asile et les réfugiés ont été signalés en ce qui concerne la Slovaquie³³⁵.

■ S'agissant de la rétention administrative de migrants et de réfugiés, la Cour a conclu à une violation de l'article 5, paragraphe 2, de la Convention, concernant, des cas de rétention dans le *hotspot* de Vial en Grèce. En effet, les autorités n'ont pas été capables

de fournir aux requérants les raisons de leur rétention³³⁶. La question de la légalité, de l'adéquation des garanties procédurales et des conditions de rétention dans les *hotspots* situés en Italie et en Grèce est une question sur laquelle la Cour doit se prononcer sur plusieurs affaires pendantes³³⁷. Une autre affaire pendante devant la Grande Chambre concerne la légalité d'une rétention *de facto* des requérants qui aurait eu lieu dans la zone de transit de Röszke en Hongrie³³⁸. La Cour a constaté une violation de l'article 3 en ce qui concerne les conditions de détention des enfants en Bulgarie³³⁹.

■ Il convient de noter cependant que tous les États membres ne recourent pas à la rétention. La Serbie, par exemple, a adopté une démarche ferme contre la rétention des migrants et des réfugiés, qui mérite d'être saluée³⁴⁰. D'autres pays, notamment la Bosnie-Herzégovine,³⁴¹ Malte³⁴² et l'Italie³⁴³, pour lesquels la Cour avait estimé que les fondements juridiques qui leur auraient permis de priver les migrants et les réfugiés de leur liberté et d'effectuer un contrôle judiciaire effectif n'existaient pas, ont adopté ou sont en train d'adopter des lois correctives. Des mesures correctives concernant la rétention continue d'étrangers malgré l'absence de toute perspective d'éloignement ont récemment été adoptées par Malte³⁴⁴, tandis que les réponses de l'Italie sont actuellement attendues dans le cadre de la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour effectuée par le Comité des Ministres³⁴⁵.

■ L'accès à la protection internationale a continué d'être difficile dans les pays de transit en raison d'une combinaison de facteurs, notamment l'absence d'informations sur l'asile, le manque de services d'interprétation et l'absence d'aide juridique pendant les procédures d'asile. En Serbie, des milliers de migrants et de réfugiés continuent d'être bloqués pendant des mois et se trouvent dans une situation juridique précaire, sans possibilité de quitter le pays. En Hongrie, les procédures d'asile aux frontières introduites pour résoudre les problèmes posés par les flux migratoires

328. Rapport au Gouvernement grec sur les visites en Grèce effectuées par le CPT (CPT/Inf (2017) 25), (<https://rm.coe.int/pdf/168074f85d>, disponible en anglais uniquement); Rapport sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Grèce (GRETA(2017)27) (<https://rm.coe.int/greta-2017-27-fgr-gre-fr/168075f2b4>).

329. *Ibid.*; voir également les déclarations du rapporteur général de l'APCE, Petra De Sutter, sur les conditions d'accueil des réfugiés et des migrants (<http://www.assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-FR.asp?newsid=6905&lang=1&cat=134> et <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-FR.asp?newsid=6868&lang=1&cat=134>).

330. *J. R. et autres c. Grèce*, 22696/16, 25 janvier 2018 (pas encore définitif).

331. *Sh.D. et autres c. Grèce*, 14165/16; *Kaak et autres c. Grèce*, 34215/16; *O.S.A. et autres c. Grèce* - 39065/16; *Al Yamani et autres c. Grèce*, 26657/16.

332. *Affaire Diakite c. Italie*, 44646/17; *Bacary c. Italie*, 36986/17; *Bodiang c. Italie*, 47523/17; *Trawalli et autres c. Italie*, 47287/17; *Dansu et autres c. Italie*, 16030/17; *Darboe et Camara c. Italie*, 5797/17; *Sadio et autres c. Italie*, 3571/17. Voir aussi *H et autres c. Suisse*, 67981/16, en attente.

333. Rapport de la mission d'information effectuée par l'ambassadeur Tomáš Boček, Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés, en Serbie et dans deux zones de transit en Hongrie, *op. cit.*

334. *Ibid.*

335. Rapport du Commissaire aux droits de l'homme faisant suite à sa visite en Slovaquie (CommDH(2017)21), rendu public le 11 juillet 2017 (<https://bit.ly/2fA9MaJ>, disponible en anglais uniquement).

336. *J. R. et autres c. Grèce*, *op. cit.*

337. *Kaak et autres c. Grèce*, *op. cit.*; *O.S.A. et autres c. Grèce*, *op. cit.*; *Trawalli et autres c. Italie*, *op. cit.*

338. *Ilias et Ahmed c. Hongrie*, 47287/15.

339. *S.F. et autres c. Bulgarie*, 8138/16, 7 décembre 2017 (pas encore définitif).

340. Rapport de la mission d'information effectuée par l'ambassadeur Tomáš Boček, Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés, en Serbie et dans deux zones de transit en Hongrie, *op. cit.* (<https://bit.ly/2IDE7RQ>, disponible en anglais uniquement).

341. *Al Husin c. Bosnie-Herzégovine*, 3727/08, 7 février 2012. Résolution finale CM/ResDH(2017)28.

342. *Abdullahi Elmi et Aways Abubakar c. Malte*, 22 novembre 2016. Résolution finale CM/ResDH(2017)366.

343. *Khlaifia et autres c. Italie*, 16483/12, 1^{er} septembre 2015; voir notamment le plan d'action concernant l'exécution de cet arrêt.

344. *Abdullahi Elmi et Aways Abubakar c. Malte*, 22 novembre 2016, 25794/13 et 28151/13. Résolution finale CM/ResDH(2017)366.

345. *Khlaifia et autres c. Italie*, *op. cit.*

ont soulevé un certain nombre préoccupations. On peut en effet se demander si elles s'accompagnent de garanties procédurales adéquates et si elles prévoient une évaluation individualisée du risque de violation des articles 2 et 3 de la Convention en cas de retour dans les pays d'origine ou les pays tiers³⁴⁶.

Un certain nombre d'États membres ont reconnu qu'il était nécessaire de réformer le système d'asile en prenant des initiatives législatives pour rendre le processus plus efficace³⁴⁷. En 2016 et 2017, le Comité des Ministres a mis fin à sa surveillance de l'exécution des affaires dans lesquelles la Cour avait constaté une violation commise par la Bosnie-Herzégovine,³⁴⁸ la France³⁴⁹, la Slovaquie³⁵⁰, la Suède³⁵¹ et la Suisse³⁵². La rapidité et l'efficacité des procédures d'asile ont également été améliorées pour donner suite aux arrêts de la Cour, notamment en Grèce³⁵³ et à Malte.³⁵⁴

Les États membres qui sont confrontés à l'arrivée ou au transit de migrants et de réfugiés s'efforcent d'assurer une protection adéquate des enfants non accompagnés, mais leurs systèmes de tutelle ont continué de fournir un soutien inadéquat en raison principalement de l'insuffisance des ressources humaines et financières, des procédures arbitraires d'évaluation de l'âge, du manque de coordination interinstitutionnelle ou d'autres difficultés administratives. Les pratiques de rétention ou de détention d'enfants dans des zones de transit telles que celles qui sont situées en Suisse³⁵⁵ et en Hongrie³⁵⁶, ou leur hébergement dans des conditions

inappropriées dans les centres d'accueil de Serbie³⁵⁷, souvent avec des adultes n'ayant aucun lien de parenté, ont suscité de graves inquiétudes quant à la protection des droits de l'enfant. L'accès des enfants aux procédures d'asile et aux pratiques de rétention est au cœur d'un certain nombre d'arrêts de la Cour, qui, dans certains cas, ont entraîné une amélioration de ces pratiques dans les pays concernés (Belgique³⁵⁸, Grèce³⁵⁹ et Turquie³⁶⁰). De nombreux enfants réfugiés et migrants qui vivent dans des centres d'accueil n'ont reçu qu'une éducation insuffisante, voire aucune éducation, malgré les efforts déployés dans certains pays, notamment la Serbie et la Hongrie, pour intégrer ces enfants dans l'enseignement général³⁶¹.

Dans d'autres États membres, l'accent a été mis sur la planification et la facilitation de l'intégration de ceux qui ont le droit de rester dans la société de leur pays d'accueil³⁶². À cette fin, les pays ont adopté des stratégies et des plans d'action en faveur de l'intégration³⁶³, et des efforts considérables ont été faits, en particulier dans les domaines du logement, de l'apprentissage de la langue locale, de l'éducation, de l'emploi et de la santé³⁶⁴.

Le GRETA accorde une attention particulière à l'identification des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile et les migrants, et à leur orientation vers des services d'assistance et de protection, conformément aux dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains³⁶⁵.

En janvier 2017, le GRETA a publié son rapport sur la visite effectuée en Italie dans le cadre d'une

346. Rapport de la mission d'information effectuée par l'ambassadeur Tomáš Boček, Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés, en Serbie et dans deux zones de transit en Hongrie, *op. cit.*

347. *Ibid.*

348. Voir *Al Husin c. Bosnie-Herzégovine*, *op. cit.*

349. *M.E. c. France*, 50094/10, 6 juin 2013. Résolution finale CM/ResDH(2017)261.

350. *Labsi c. Slovaquie*, 33809/08, 15 mai 2012. Résolution finale CM/ResDH(2017)87.

351. *F.G. c. Suède*, 43611/11, 23 mars 2016, Résolution finale CM/ResDH(2016)355; *J.K. et autres c. Suède*, 59166/12, 23 août 2016, Résolution finale CM/ResDH(2017)171.

352. *X c. Suisse*, 16744/14, 26 janvier 2017, Résolution finale CM/ResDH(2017)28.

353. Voir les notes figurant à l'ordre du jour de la 1288^e réunion (DH) du Comité des Ministres en juin 2017 (<https://rm.coe.int/168070ec4f>, disponible en anglais uniquement), et l'évaluation antérieure dans H/Exec(2014)4rev de juin 2014 (<https://rm.coe.int/16805929b7>, disponible en anglais uniquement).

354. Voir, par exemple, *Abdullahi Elmi et Aweys Abubakar c. Malte*, 25793/13 et 28151/13, 22 novembre 2016, Résolution finale CM/ResDH(2017)366.

355. Rapport du Commissaire aux droits de l'homme faisant suite à sa visite en Suisse, *op. cit.*

356. La Cour a indiqué une mesure découlant de l'article 39 de son Règlement visant à suspendre le placement prévu d'enfants demandeurs d'asile non accompagnés dans des centres fermés situés dans les zones de transit en Hongrie; voir *Hersi Muhyadin et autres c. Hongrie*, 22934/17.

357. Rapport de la mission d'information effectuée par l'ambassadeur Tomáš Boček, Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés, en Serbie et dans deux zones de transit en Hongrie, *op. cit.* Rapport spécial sur la visite effectuée par une délégation du Comité Lanzarote dans les zones de transit à la frontière serbo-hongroise (5-7 juillet 2017), *op. cit.*

358. *Mubilanzila Mayeke et Kaniki Mitunga c. Belgique*, 13178/03, 12 janvier 2007, Résolution finale CM/ResDH(2014)226.

359. *Rahimi c. Grèce*, 8687/08, 5 juillet 2011, examiné par le CM dans le cadre du groupe M.S.S.; voir notamment H/Exec(2014)4rev de juin 2014.

360. *Abdolkhani et Kariminia c. Turquie*, 30471/08, 22 septembre 2009, « Rapport d'action » de juin 2016.

361. Rapport de la mission d'information effectuée par l'ambassadeur Tomáš Boček, Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés, en Serbie et dans deux zones de transit en Hongrie, *op. cit.*

362. Rapport annuel sur les activités de l'ECRI, 2016 (https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/Annual_Reports/Rapport%20annuel%202015.pdf).

363. Rapport du cinquième cycle de suivi de l'ECRI sur l'Islande, *op. cit.*

364. Rapport du cinquième cycle de suivi de l'ECRI sur le Luxembourg, *op. cit.*; rapport du cinquième cycle de suivi sur la Suède (CRI(2018)3), 27 février 2018 (www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Sweden/SWE-CbC-V-2018-003-ENG.pdf), disponible en anglais uniquement).

365. Voir le 5^e Rapport général sur les activités du GRETA, 2016 (<https://rm.coe.int/168063093d>).

procédure d'urgence. Le document porte sur les problèmes croissants de protection des victimes de la traite dus à l'augmentation des flux migratoires. Le GRETA recommande d'intensifier les efforts visant à repérer systématiquement les victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile, les migrants en situation irrégulière et les enfants étrangers non accompagnés³⁶⁶. Pour donner suite aux recommandations du GRETA, le Conseil de l'Europe a soutenu le projet « BESIDE YOU – Building European Systems for Investigation and Defence of Victims of Human Trafficking » mis en œuvre dans la région du Piémont entre mars et octobre 2017 et destiné à donner davantage de moyens aux responsables des services de répression et aux travailleurs sociaux pour mener des enquêtes sur les cas de traite d'êtres humains.

■ En juin 2017, le GRETA a lancé une procédure d'urgence concernant la Hongrie, déclenchée par les préoccupations suscitées par la rétention automatique des demandeurs d'asile dans les zones de transit et ses conséquences sur l'identification et la protection des victimes de la traite. Le GRETA a ensuite effectué une visite en Hongrie en décembre 2017.

■ Le GRETA a également examiné les garanties mises en place pour empêcher la disparition d'enfants non accompagnés et séparés peu après avoir été

placés dans des centres d'accueil, ce qui les expose à des risques accrus de traite et d'exploitation. Le GRETA a recensé les bonnes pratiques qui facilitent la création d'un environnement protecteur pour ces enfants. En Irlande, par exemple, les enfants non accompagnés ou séparés demandeurs d'asile sont hébergés dans de petites unités résidentielles. Tous les enfants ont un plan de gestion des absences et les nouveaux arrivants sont initialement accompagnés en dehors de l'unité jusqu'à ce qu'un examen ait lieu. Les enfants fréquentent l'école dans la communauté et participent aux activités sportives, culturelles et religieuses locales. Après un séjour de six mois au plus dans l'unité résidentielle, de nombreux enfants sont placés en famille d'accueil et les autres dans des logements subventionnés. Grâce à ces mesures, le nombre d'enfants disparus dans les établissements de soins est très faible.³⁶⁷

■ Dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », les enfants non accompagnés et séparés sont considérés comme particulièrement vulnérables au risque de traite et les autorités nationales ont adopté des procédures opérationnelles normalisées pour s'occuper d'eux, procédures rédigées avec l'appui du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

366. Rapport du GRETA sur l'Italie (GRETA(2016)29) (<https://rm.coe.int/16806edf36>).

367. Rapport du GRETA concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par l'Irlande (<https://rm.coe.int/greta-2017-28-fgr-irl-fr/168074b427>).

Répondre aux besoins des migrants et des réfugiés en matière de couverture médiatique

Les médias continuent d'éprouver des difficultés à contextualiser les événements liés à la migration et à l'intégration des réfugiés et des migrants dans les États membres du Conseil de l'Europe. Un rapport de 2016 produit en coopération avec la London School of Economics, intitulé « Couverture médiatique de la « crise des réfugiés » : une perspective européenne »³⁶⁸, a souligné le rôle des médias dans l'orientation du débat public et politique sur l'arrivée massive des réfugiés et des migrants, et la manière dont ils conditionnent les réactions du public à l'égard des événements.

Diverses études universitaires et d'autres travaux de recherche ont étudié la façon dont les réfugiés sont représentés dans les médias et à quel point l'influence excessive des politiques, l'autocensure dans les salles de presse et le manque de ressources ont entravé la préparation de contenus approfondis et solidement étayés. Globalement, il existe deux récits dominants sur l'histoire des migrants. Il s'agit soit de reportages à fort contenu émotionnel sur le sort de réfugiés et de migrants qui sont montrés comme des victimes en mettant l'accent sur des événements tragiques souvent accompagnés d'images dramatiques, soit de reportages qui insistent sur le côté statistique des migrations et les menaces potentielles que les migrants peuvent représenter pour la sécurité, le bien-être et les cultures des communautés d'accueil. Dans ces deux récits, les migrants et les réfugiés apparaissent comme un groupe indéfinissable d'étrangers anonymes et sans compétences, ce qui contribue à perpétuer les stéréotypes existants et à amplifier les discours publics et politiques intolérants.

Une formation accrue des journalistes, la promotion des meilleures pratiques des deux côtés de la Méditerranée et l'utilisation de glossaires à l'usage de ceux, nombreux, qui ignorent la terminologie correcte à utiliser pour décrire les migrants, les réfugiés, les personnes déplacées et leurs droits sont autant de solutions possibles qui ont toutes été proposées. S'il est essentiel de former les journalistes et de les préparer à réaliser des reportages sur des sujets complexes en se fondant sur des faits, ce qui est un travail difficile, il est tout aussi important de veiller à ce que les réfugiés et les migrants puissent eux-mêmes exprimer leurs opinions et faire part de leurs préoccupations. Les médias, qui sont des facilitateurs de la communication et du discours publics, sont largement considérés comme des instruments importants qui permettent de gérer la diversité croissante de la société et de promouvoir l'inclusion. Or, ils ne peuvent pas jouer ce rôle si des segments entiers de la population ne peuvent pas s'exprimer dans les médias. Une telle exclusion touche divers groupes marginalisés, notamment les réfugiés et les migrants récemment arrivés, ainsi que les migrants qui résident dans leur pays d'accueil depuis longtemps et qui rencontrent encore d'importants obstacles dans leurs pratiques médiatiques.

Jusqu'à présent, les pratiques médiatiques, les besoins en matière de communication et les possibilités de participation et d'autoreprésentation des migrants et des réfugiés récemment arrivés n'ont pas fait l'objet d'une recherche approfondie. Une étude qualitative commanditée par le Conseil de l'Europe en 2017 examine plus en détail le rôle que les médias en général, et les médias communautaires en particulier, peuvent jouer pour satisfaire les besoins particuliers des réfugiés et des migrants, et pour aider ces derniers à exercer leur droit fondamental à la liberté d'expression. L'étude conclut que l'accès des nouveaux arrivants aux médias traditionnels est restreint. Malgré la place importante qu'ils occupent dans la population européenne, les réfugiés et les migrants ne sont pas considérés comme des parties intégrantes et des segments pertinents du public des médias, ayant des intérêts et des besoins spécifiques. Ils n'ont pas non plus la possibilité de faire entendre leur voix de façon indépendante. Les obstacles qui se dressent devant eux sont multiples : compétences linguistiques faibles, connaissance insuffisante des options médiatiques disponibles, effets d'une fragmentation générale croissante du discours public, etc.

Les médias communautaires, forts d'une longue expérience de formats multilingues et interactifs, sont devenus, depuis leur création dans les années 1980, des forums où les migrants jouent un rôle très actif. Ces dernières années, de nombreux médias communautaires ont élaboré des politiques volontaristes visant à faire participer les nouveaux réfugiés et les migrants à la production médiatique et à élargir leur accès aux réseaux locaux de communication. Les médias et les militants qui ont un statut de réfugié ou de migrant ont joué un rôle clé dans la recherche et l'élaboration documentée de perspectives alternatives et dans la production de contre-récits convaincants, là où les médias traditionnels échouent. Dans leurs efforts pour promouvoir le pluralisme des médias et la diversité des contenus, les États membres du Conseil de l'Europe devraient apporter un soutien approprié à tous les secteurs des médias : public, privé et communautaire. Ce dernier secteur peut jouer un rôle particulièrement important dans les sociétés polarisées en élargissant l'accès de tous les membres de la société aux espaces de communication communs.

368. Georgiou M. et Zaborowski R. (2017), « Couverture médiatique de la "crise des réfugiés" : perspective européenne », rapport du Conseil de l'Europe (DG1(2017)03) (<https://rm.coe.int/media-coverage-of-the-refugee-crisis-a-cross-european-perspective/16807338f7>, disponible en anglais uniquement).

LES DROITS SOCIAUX

Chapitre 5 – Des sociétés inclusives

Il reste indispensable aujourd'hui d'investir dans l'exercice effectif des droits sociaux.

Le maintien de niveaux élevés de chômage, les modifications de la structure de l'emploi salarié, l'« ubérisation » de l'économie, les changements démographiques, le vieillissement des populations et les vagues migratoires sont autant de facteurs qui mettent en difficulté nos systèmes de protection institutionnalisés, notamment la protection sociale assurée par l'assurance maladie et les pensions de vieillesse.

Ces tendances sont aggravées par une austérité budgétaire qui dure depuis un certain temps dans les États membres et qui entraîne des coupes claires dans le financement des services publics. Tout cela finit, en définitive, par supprimer ou affaiblir des institutions sociales censées maintenir les liens entre l'individu et la société. La cassure de ces liens fait le lit du populisme, qui prétend offrir une solution en « reprenant le contrôle ».

Il est donc plus que jamais temps d'ajuster notre modèle social pour réagir à ces tendances et renforcer les droits sociaux. L'Europe doit changer le discours qui prétend que le modèle social est un obstacle à la compétitivité et à la croissance économique. Nous n'y parviendrons que si nos États membres prennent un engagement politique déterminé et apportent leur soutien au cadre normatif européen.

Dans ses conclusions, ou dans le cadre de son mécanisme de réclamations collectives, le Comité européen des Droits sociaux, l'organe de suivi de la Charte sociale européenne, met régulièrement en lumière les violations et les lacunes des droits sociaux. La mise en œuvre effective de la Charte et des recommandations du comité contribuerait à faire pleinement respecter ces droits en les garantissant de manière fiable et durable.

Le « processus de Turin », lancé en octobre 2014 lors d'une conférence à haut niveau sur la Charte sociale européenne, a contribué à renforcer le dialogue avec l'Union européenne sur les arrêts de la Cour, les décisions du Comité européen des Droits sociaux et le pilier des droits sociaux de l'Union européenne.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ La législation nationale interdit toute discrimination à l'emploi pour quelque motif que ce soit.
- ▶ L'égalité des droits entre les hommes et les femmes, notamment l'égalité de rémunération, fait l'objet de garanties suffisantes dans la législation et est appliquée dans la pratique.
- ▶ Les personnes handicapées sont suffisamment intégrées dans le système d'enseignement général, le marché du travail et la société en général.
- ▶ La législation nationale prévoit une obligation d'aménagement raisonnable pour garantir l'accès des personnes handicapées à l'éducation, au marché du travail et à une vie autonome.
- ▶ La ratification de la Charte sociale européenne, le nombre de dispositions clés adoptées de la Charte, l'acceptation de la procédure de réclamations collectives.
- ▶ Le nombre de constatations de non-conformité relatives au groupe thématique « emploi, formation et égalité des chances ».

CONCLUSIONS

En janvier 2018, le Comité européen des Droits sociaux a publié ses conclusions de 2017³⁶⁹ qui concernent 33³⁷⁰ États parties à la Charte sociale européenne et les articles relatifs au groupe thématique « santé, sécurité sociale et protection sociale ».

369. Comité européen des Droits sociaux, Conclusions annuelles pour 2017. Voir <https://www.coe.int/fr/web/portal/-/european-committee-of-social-rights-annual-conclusions-for-2017>.

370. Albanie, Allemagne, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Lituanie, Malte, République de Moldova, Monténégro, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, Slovaquie, Turquie, Ukraine et Royaume-Uni. Les conclusions concernant la Grèce, l'Islande et le Luxembourg seront publiées plus tard en 2018.

Les 486 conclusions adoptées en 2017 montrent 175 cas de non-conformité et 228 cas de conformité avec les dispositions de la Charte. Dans 83 cas, le comité n'a pas été en mesure d'apprécier la situation, faute d'informations suffisantes. Ses conclusions indiquent que, en général, les niveaux élevés de pauvreté en Europe sont inacceptables et que les mesures prises par les États membres sont insuffisantes. Huit États (Belgique, Irlande, Italie, Lettonie, Serbie, République slovaque, Turquie et Ukraine) ne disposent pas d'une approche coordonnée adéquate pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Le comité a constaté qu'un certain nombre d'États membres n'avaient pas pris les mesures nécessaires pour abaisser les niveaux élevés de mortalité infantile et maternelle (Géorgie, République de Moldova, Roumanie, Fédération de Russie et Turquie) et réduire le nombre important d'accidents mortels sur le lieu de travail (Bulgarie, Espagne, Lettonie, Lituanie, Malte, Portugal, Roumanie). Il a également noté que certaines catégories de travailleurs indépendants en Andorre, en Allemagne, en France, en Hongrie, en République de Moldova, au Monténégro et en Roumanie n'étaient pas suffisamment protégées par les règlements sur la sécurité en matière de santé au travail.

Le comité a examiné les mesures prises par les autorités publiques pour répondre aux exigences concernant les compétences et la capacité institutionnelle des systèmes d'inspection du travail et a observé que, dans plusieurs États membres (Belgique, Estonie, République de Moldova, Fédération de Russie et Turquie), le système d'inspection du travail n'avait pas suffisamment de ressources pour assurer un suivi adéquat du respect de la législation en matière de santé et de sécurité.

En ce qui concerne l'accès aux soins de santé, le Comité a estimé qu'il restait difficile en raison des longues périodes d'attente (Pologne, Albanie), des faibles dépenses de santé publique (Albanie, Azerbaïdjan, Lettonie et Ukraine) et d'une forte proportion de paiements informels (Lituanie, Ukraine).

Dans de nombreux États membres, le comité a constaté que les prestations de sécurité sociale,

notamment celles liées au chômage et à la vieillesse, restent inférieures au seuil de pauvreté et que des mesures inadéquates sont prises en général contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les prestations de chômage semblent avoir été particulièrement touchées, notamment en ce qui concerne les montants, la durée et les conditions de paiement.

Le comité a examiné 27 situations nationales en ce qui concerne le droit à l'assistance sociale et médicale, et a noté que, dans 25 cas, les dispositions de la Charte n'avaient pas été respectées (la situation n'a pas pu être appréciée dans deux cas, faute d'informations suffisantes).

Le comité a constaté avec satisfaction qu'un certain nombre de pays avaient adopté des mesures et renforcé leur cadre juridique pour améliorer la santé et la sécurité au travail, et renforcer les prestations de sécurité sociale liées aux soins de santé et aux handicaps.

Plusieurs pays (Belgique, Espagne, France, Pologne, Turquie, Ukraine) ont introduit des mesures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, notamment la protection et l'accompagnement des personnes vivant dans la pauvreté et la fourniture d'une meilleure assistance à certaines catégories vulnérables.

Dans le cadre de la procédure de réclamations collectives, le comité a adopté, au cours de l'année 2017, plusieurs décisions relatives, entre autres, aux droits des travailleurs touchés par les mesures d'austérité en Grèce ; à la situation concernant les normes de logement social en Irlande ; à l'accès à l'enseignement général des enfants souffrant de handicaps intellectuels et mentaux en Belgique ; à la situation concernant l'accueil, l'hébergement et la prise en charge des mineurs étrangers non accompagnés en France ; et à l'accès des enfants roms à l'éducation et à la formation professionnelle également en France. Dans la plupart de ces cas, les États qui ont répondu ont annoncé qu'ils allaient prendre ou avaient déjà pris des mesures pour remédier aux problèmes identifiés.

L'ÉDUCATION ET LA CULTURE POUR LA DÉMOCRATIE

Chapitre 5 – Des sociétés inclusives

Tous les groupes de la société, y compris les personnes récemment arrivées, doivent apprendre, s'approprier et respecter les principes liés aux droits de l'homme, à la démocratie et à l'État de droit. À cet égard, le développement des compétences pour une culture de la démocratie, l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme (ECD/EDH) ainsi que les activités de sensibilisation correspondantes sont indispensables. En effet, ces activités nous font mieux comprendre nos droits, nos obligations et la force et la richesse que la diversité peut apporter, mais elles nous sensibilisent également aux effets discriminatoires de nos propres actions et nous aident à prendre conscience de la nécessité de mettre fin aux diverses formes de discrimination inconsciente et structurelle.

Il est important de permettre aux réfugiés de faire usage des qualifications qu'ils ont déjà, que ce soit pour travailler ou poursuivre leurs études. Cette reconnaissance peut en effet atténuer la douleur causée par les expériences qu'ils ont traversées. Les réfugiés qui ont la possibilité d'utiliser et de développer leurs compétences peuvent y trouver une motivation en dépit de leur situation très difficile. Leurs compétences peuvent profiter à leurs pays d'accueil mais aussi à leur pays d'origine, puisqu'ils pourraient contribuer à sa reconstruction au cas où ils auraient la possibilité d'y retourner. Le Conseil de l'Europe a redoublé d'efforts dans ce domaine en 2017, en coopération avec des partenaires nationaux et internationaux.

- ▶ L'adoption, dans le cadre de la Convention du Conseil de l'Europe et de l'UNESCO sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne (Convention de Lisbonne sur la reconnaissance, STE n° 165), d'une recommandation sur la reconnaissance des qualifications détenues par les réfugiés, les personnes déplacées et les

personnes assimilées aux réfugiés³⁷¹ devrait faciliter la reconnaissance de leurs qualifications même dans les cas où elles ne peuvent être prouvées par des documents les attestant.

- ▶ La création, avec le ministère grec de l'Éducation, de la Science et des Affaires religieuses et les centres nationaux de reconnaissance (ENIC) de la Grèce, de l'Italie, de la Norvège et du Royaume-Uni, d'un Passeport européen de qualifications pour les réfugiés³⁷² est une avancée considérable. Le passeport fournit en effet une méthode fiable d'évaluation des qualifications qui ne peuvent pas être prouvées par des documents les attestant, ainsi qu'un formulaire standard pour décrire ces qualifications, de sorte que l'évaluation, une fois effectuée, peut être acceptée dans d'autres pays si les réfugiés se déplacent en Europe.

Le secteur de l'éducation n'est pas à l'abri de la menace de corruption. C'est pourquoi, parallèlement à des mesures de coopération ciblées en vue de renforcer le cadre législatif et les capacités des États membres, le Conseil de l'Europe a créé ETINED, un réseau d'éthique, de transparence et d'intégrité dans l'éducation visant à prévenir la corruption dans ce secteur. Son mandat repose sur l'idée que les problèmes concernant une éducation de qualité et la corruption ne peuvent être traités efficacement que si tous les acteurs concernés de la société s'engagent à respecter pleinement des principes éthiques fondamentaux dans la vie publique et professionnelle, au lieu de se contenter des mesures réglementaires imposées par les échelons supérieurs. La plateforme ETINED, qui vise à faciliter l'échange d'informations et de bonnes pratiques en matière d'éthique, de transparence et d'intégrité dans l'éducation, se concentre

371. Comité de la Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne (11/04/1997) (<https://bit.ly/2uUW4cy>, disponible en anglais uniquement).

372. Voir : <https://www.coe.int/fr/web/education/recognition-of-refugees-qualifications>.

actuellement sur trois domaines principaux : la lutte contre la fraude dans le domaine de l'éducation, la promotion de l'intégrité dans l'enseignement supérieur et l'amélioration de l'efficacité des codes éthiques pour la profession d'enseignant.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ Des stratégies sont mises en place dans les États membres pour la mise en œuvre effective du cadre de référence des compétences nécessaires à une culture de la démocratie.
- ▶ La Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme³⁷³ est mise en œuvre ; des mesures spécifiques ont été prises pour accroître le niveau de priorité de l'éducation à la citoyenneté démocratique et de l'éducation aux droits de l'homme dans les politiques d'éducation, et pour faire en sorte que cette éducation ait une place appropriée dans le programme d'études national ; une évaluation officielle est menée de façon systématique au niveau national pour mesurer le degré d'application concrète des politiques dans le cadre de l'éducation à la citoyenneté démocratique.
- ▶ Il faut rendre obligatoire l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme, hors ligne et en ligne, et réduire les divergences de vues entre le gouvernement et la société civile en ce qui concerne l'efficacité de cette disposition.
- ▶ Des mesures ont été mises en place pour s'assurer que chacun bénéficie d'une égalité d'accès à l'éducation à tous les niveaux, tout en accordant une attention particulière aux groupes vulnérables, notamment les migrants, les réfugiés et les personnes dans une situation analogue.
- ▶ Les États membres commencent à utiliser le Passeport européen des qualifications pour les réfugiés ainsi que la boîte à outils favorisant leur intégration linguistique.
- ▶ Les aptitudes à la promotion de l'intégration sociale, à la mise en valeur de la diversité et à la gestion des différences et du conflit font partie de la formation initiale des enseignants, ainsi que du processus d'enseignement et d'apprentissage dans les écoles.
- ▶ Les infrastructures (par exemple les musées, les cinémas ou les salles de spectacles) et les institutions appropriées bénéficient d'un soutien pour encourager une participation active dans la culture.

373. Recommandation CM/Rec(2010)7 du Comité des Ministres sur la Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme (ECD/EDH) (<https://rm.coe.int/16803034e4>).

- ▶ Les politiques culturelles favorisent la participation à la vie et aux activités culturelles (en ligne et hors ligne) pour renforcer le sentiment d'appartenance, la confiance dans la société et ses institutions, et la diversité des institutions et industries culturelles.

CONCLUSIONS

Le Commissaire aux droits de l'homme a souligné que l'éducation inclusive est un puissant moyen d'éliminer la ségrégation scolaire, phénomène qui touche en particulier les enfants roms, les enfants handicapés et les enfants issus de l'immigration³⁷⁴. Il a insisté également sur la nécessité de mettre en place une éducation inclusive dans des contextes multiethniques³⁷⁵, prôné des mesures visant à lutter contre la ségrégation ethnique dans l'enseignement public, notamment le système de « deux écoles sous un toit » et les écoles monoethniques³⁷⁶, et mis en garde contre l'utilisation, par exemple, de la religion d'un enfant comme critère d'admission dans les écoles financées par l'État³⁷⁷.

Le Rapport de 2017 du Conseil de l'Europe sur la situation de l'éducation à la citoyenneté et aux droits de l'homme en Europe³⁷⁸ a montré qu'il existe des écarts importants de perception entre les gouvernements et les organisations de la société civile. En particulier :

- ▶ 17 % seulement des acteurs de la société civile qui ont répondu ont affirmé que l'ECD/EDH faisait l'objet d'une définition commune dans leur pays, contre 78 % des représentants des pays ;
- ▶ seuls 30 % des acteurs de la société civile interrogés connaissent des mesures ou activités prévues pour promouvoir l'ECD/EDH dans leur pays, conformément aux objectifs de la charte, tandis que 93 % des représentants des pays indiquent qu'ils connaissent leur existence ;

374. Commissaire aux droits de l'homme (2017), « Lutter contre la ségrégation scolaire en Europe par l'éducation inclusive », document de synthèse.

375. Voir le Rapport du Commissaire aux droits de l'homme faisant suite à sa mission au Kosovo* du 5 au 9 février 2017, CommDH(2017)9, 10 avril 2017. Toute référence au Kosovo, que ce soit à son territoire, à ses institutions ou à sa population, doit être envisagée dans le cadre de la Résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

376. Voir, par exemple, le rapport du Commissaire aux droits de l'homme faisant suite à sa visite en Bosnie-Herzégovine (CommDH(2017)28), 7 novembre 2017 (<https://bit.ly/2zrzkkBB>, disponible en anglais uniquement).

377. Voir, par exemple, le rapport du Commissaire aux droits de l'homme faisant suite à sa visite en Irlande (CommDH(2017)8), 29 mars 2017 (<https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/ireland-should-remove-obstacles-to-the-equality-of-travelers-women-and-children>).

378. Voir : <https://bit.ly/2qf05TE> (disponible en anglais uniquement).

- ▶ les pays qui ont participé à l'enquête ont indiqué que la priorité accordée à l'ECD/EDH est généralement élevée quels que soient le type et le niveau d'engagement et de soutien. Cette perception n'était pas partagée par les acteurs de la société civile interrogés³⁷⁹;
 - ▶ les répondants (pays) ont jugé que le manque d'engagement de la part des professionnels de l'éducation, des médias et du grand public avait été le plus grand obstacle à la promotion et au développement de cette éducation, mais les organisations de la société civile soulignent quant à elles, le manque de soutien des décideurs.
- D'après les analyses réalisées pour le cadre d'indicateurs sur la culture et la démocratie (CICD) en 2017³⁸⁰, la confiance dans des institutions politiques telles que les parlements, le gouvernement et le pouvoir

judiciaire tend à être plus élevée là où les personnes participent davantage à la vie culturelle, notamment en créant ou en réalisant des activités artistiques et en participant à des activités culturelles. La confiance dans le système de gouvernance va de pair avec le sentiment de sécurité éprouvé par chaque personne et qui peut l'inciter à participer à des activités culturelles et à exprimer son potentiel de création. En outre, la participation à la vie culturelle renforce le sentiment d'appartenance au système et renforce la confiance dans ses institutions. Cette participation se développe le mieux lorsque les conditions de « bonne gouvernance » sont propices. L'analyse des données du CICD en 2017 montre en effet que les niveaux de participation culturelle augmentent quand l'impartialité et l'indépendance du système judiciaire, la qualité du système juridique, la transparence et l'équilibre des pouvoirs sont renforcés.

379. Selon les réponses, la priorité est donnée à l'ECD/EDH dans une plus ou moins large mesure, comme suit : au niveau des pouvoirs publics (96 % pour les pays et 29 % pour la société civile), au niveau des établissements d'enseignement (91 % pour les pays et 33 % pour la société civile), et au niveau du soutien à la formation à l'ECD/EDH pour les enseignants et directeurs d'école (87 % pour les pays et 41 % pour la société civile).

380. D'après l'analyse des données effectuées pour le cadre d'indicateurs pour la culture et la démocratie créé par la Hertie School of Governance pour le Conseil de l'Europe en 2017 (<https://www.coe.int/fr/web/culture-and-heritage/indicators-culture-and-democracy>).

MOBILISER LES JEUNES

Chapitre 5 – Des sociétés inclusives

Les jeunes luttent pour accéder à leurs droits et sont souvent empêchés de jouir de l'autonomie nécessaire pour participer et contribuer pleinement à bonne marche de la société. Considérée de longue date comme un élément essentiel de la santé des démocraties, la participation des jeunes doit être protégée contre les diverses menaces pour la démocratie participative que représentent les lois, règlements fiscaux et d'autres mesures qui restreignent notamment l'activité des organisations de jeunesse et leur droit à la liberté de réunion et d'association.

Les risques de démobilitation des jeunes sont considérables. L'équilibre durable de la société repose sur la créativité, le dynamisme, l'engagement social et les compétences des jeunes, ainsi que sur leur confiance dans l'avenir. Les politiques publiques doivent permettre aux jeunes de s'exprimer pleinement, de faire des projets pour l'avenir et d'exercer leur droit à la citoyenneté démocratique.

La mise en œuvre d'une politique de jeunesse qui facilite l'accès aux droits continue donc d'être au cœur de l'action que mènent les pays et le Conseil de l'Europe, avec et pour les jeunes. Il s'agit notamment d'aider les jeunes membres de la société à connaître leurs droits et de supprimer les obstacles juridiques, politiques et sociaux qui les empêchent de les exercer pleinement.

Les recommandations du Comité des Ministres sur les questions liées à la jeunesse, notamment la Recommandation CM/Rec(2015)3 relative à l'accès des jeunes des quartiers défavorisés aux droits sociaux et la Recommandation CM/Rec(2016)7 du Comité des Ministres sur l'accès des jeunes aux droits ont permis au Conseil de l'Europe de jouer un rôle plus actif dans ce domaine. En mars 2017, un plan d'action a été adopté pour faciliter la mise en œuvre rapide de ces normes par les États membres, en coopération avec les organisations de jeunesse et le Conseil de l'Europe.

Les politiques de jeunesse ne peuvent porter leurs fruits que grâce à une intégration complète des jeunes, soit individuellement, soit dans le cadre d'organisations de jeunesse et de conseils nationaux de la jeunesse, aux processus de conception, de mise en œuvre et de suivi des politiques et des pratiques, et

par leur pleine participation à un véritable processus de prise de décision. Les conseils nationaux de la jeunesse, en particulier, peuvent contribuer activement à l'élaboration d'une politique publique de jeunesse et y apporter une valeur ajoutée³⁸¹. Leur activité – ou leur création là où ils n'existent pas – devrait être facilitée.

L'adoption en 2017 d'une recommandation du Comité des Ministres sur le travail de jeunesse³⁸² souligne que le travail joue un rôle important car il aide les jeunes à comprendre et à respecter les droits de l'homme et les valeurs démocratiques, et offre des alternatives au populisme nationaliste et à l'extrémisme violent. Il est donc essentiel, dans le cadre des politiques de jeunesse, de fournir un emploi de qualité aux jeunes pour éviter qu'une « génération perdue de jeunes déçus et démotivés » (comme l'indique la recommandation) soit le prix à payer pour notre incapacité à relever les défis de notre temps, tels que l'aggravation du chômage, de la pauvreté, de la discrimination et de l'exclusion sociale. Un plan d'action pour appuyer la mise en œuvre de cette recommandation dans les États membres a été adopté en 2017. Des mesures adaptables visant à prodiguer des conseils sur les politiques de jeunesse aideront les États membres à ajuster leurs politiques et à introduire de nouvelles mesures pour aider les jeunes à trouver leur place dans notre environnement complexe et instable. Un outil d'auto-évaluation des politiques de jeunesse et d'autres formes d'assistance à l'élaboration progressive et maîtrisée de ces politiques sont proposés aux institutions.

Les jeunes réfugiés et les migrants – dont beaucoup ont fui des conflits armés et d'autres terribles épreuves – sont particulièrement vulnérables, notamment lorsqu'ils perdent la protection offerte par la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant à l'âge de 18 ans. Un projet de recommandation du Comité des Ministres est en cours d'élaboration pour aider ces jeunes à passer de l'enfance à l'âge adulte.

381. Voir la Recommandation Rec(2006)1 du Comité des Ministres sur le rôle des conseils nationaux de la jeunesse dans l'élaboration des politiques de jeunesse.

382. Voir Recommandation CM/Rec(2017)4 du Comité des Ministres sur le travail de jeunesse.

Les jeunes sont à l'avant-garde de nombreux mouvements politiques et sociaux, et sont courtisés par les acteurs politiques traditionnels et émergents. Les sondages d'opinion confirment la méfiance et la suspicion qu'ils éprouvent à l'égard des systèmes politiques, et certains commentateurs soutiennent que « lorsque les jeunes se désengagent de ces formes de participation "traditionnelles", ils trouvent des formes de participation "alternatives" ou "innovantes" pour les remplacer »³⁸³.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

- ▶ La politique de jeunesse vise à offrir aux jeunes l'égalité des chances et l'expérience qui leur permettront d'acquérir les connaissances, les aptitudes et les compétences pour jouer pleinement leur rôle dans tous les aspects de la société (Agenda 2020).
- ▶ Dans ce domaine, les politiques nationales mettent en œuvre les critères de qualité définis dans la Recommandation CM/Rec(2015)3 du Comité des Ministres relative à l'accès des jeunes des quartiers défavorisés aux droits sociaux, la Recommandation CM/Rec(2016)7 du Comité des Ministres sur l'accès des jeunes aux droits et la Recommandation CM/Rec(2017)4 du Comité des Ministres relative au travail de jeunesse³⁸⁴.
- ▶ Des mécanismes et structures appropriés sont établis et soutenus aux niveaux local, régional et national, pour encourager une participation active des jeunes.
- ▶ La Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme est mise en œuvre dans l'éducation informelle avec les jeunes.
- ▶ Des jeunes militants des droits de l'homme sont formés en vue d'agir durablement contre toute forme de discours de haine.
- ▶ Toute politique en faveur de la jeunesse doit viser tout particulièrement à faciliter l'intégration des jeunes exclus et à faciliter l'autonomie des jeunes.
- ▶ Toute politique de jeunesse doit donner clairement la priorité à la prévention et à la lutte contre toutes les formes de racisme et de discrimination.

- ▶ Des mesures et des outils concrets sont établis afin qu'un maximum de jeunes participent à une éducation informelle et à des travaux sur la jeunesse en vue de faciliter leur autonomie et d'assurer la transition de l'enfance à l'âge adulte et de l'éducation à l'emploi.

CONCLUSIONS

La mise en œuvre des politiques nationales de jeunesse ou l'application d'instruments juridiques pertinents, notamment les recommandations du Conseil de l'Europe, n'est pas supervisée par des mécanismes de surveillance. Cependant, un certain nombre de travaux de recherche fondés sur des données factuelles sont menés sur des sujets et des projets pertinents mis en œuvre aux niveaux national et local.

Une étude commanditée par le Conseil de l'Europe, « *New and innovative forms of youth participation in decision-making processes* »³⁸⁵, suggère que les formes traditionnelles (conseils et forums de jeunesse) et plus novatrices de participation des jeunes « font face à des obstacles créés par la façon dont les organismes publics tiennent compte de l'avis des jeunes. Ces obstacles sont notamment le manque de fonds et de ressources, le manque de soutien politique et le manque de compréhension des pouvoirs publics. » L'étude indique que les espaces participatifs où les citoyens, notamment les jeunes, peuvent rencontrer des décideurs, sont rares. Elle souligne également que les pouvoirs publics doivent, à tous les échelons et dans le cadre d'une bonne gouvernance, élaborer des approches stratégiques visant à promouvoir et mettre en œuvre la pratique de la participation des jeunes.

Il est essentiel de pouvoir disposer de travailleurs sociaux et d'éducateurs compétents pour accompagner et aider les jeunes dans leur transition vers l'âge adulte. L'éducation contre la corruption à tous les niveaux est également un outil préventif très puissant. On constate, cependant, que moins de la moitié des États membres ont mis en place des cadres d'assurance de la qualité ou des cadres de compétences³⁸⁶.

383. Crowley A. et Moxon D. (2017), "New and innovative forms of youth participation in decision-making processes", Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg (<https://bit.ly/2xKKhcY>).

384. Voir Comité des Ministres, Recommandation CM/Rec(2017)4, *op. cit.*

385. Voir : Crowley and Moxon (2017), *op. cit.*

386. Voir : Sousa M., Valcheva V., Cairns D. et O'Donovan J. (2017), « Mapping Educational Paths of Youth Workers and Rassemblement Knowledge on Youth Work », étude préliminaire commanditée dans le cadre du partenariat entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe dans le domaine de la jeunesse.

Lutte contre la corruption dans le sport

Malgré les efforts considérables déployés par le mouvement sportif (et le Mouvement olympique en particulier) pour promouvoir la bonne gouvernance, le sport reste vulnérable aux pratiques de corruption. Ces dernières années, sa vulnérabilité a atteint des niveaux historiquement élevés. Des représentants d'organisations sportives nationales et internationales ont été visés par des enquêtes sur le blanchiment de capitaux, la collusion, la corruption, l'achat de votes dans les processus d'appel d'offres, l'évasion fiscale et les malversations financières. Des entraîneurs, des arbitres et des athlètes ont été inculpés pour des matchs arrangés. Des fonctionnaires, des personnalités politiques et des institutions semblent compromis dans des scandales sportifs. Ces atteintes à l'État de droit nuisent gravement à la confiance de la société dans les organisations sportives et les tournois. En outre, la commercialisation des activités sportives, l'évolution des technologies et la croissance phénoménale qui en résulte ont dépassé les capacités de développement structurel des organisations sportives. Le fait de disposer d'un éventail de compétences en matière de sport et de lutte contre la corruption est l'un des principaux atouts de l'action du Conseil de l'Europe dans ce domaine.

La lutte contre la corruption dans le sport est d'autant plus difficile que la corruption privée n'est pas souvent considérée comme une priorité. Certes, des dispositions relatives à la corruption privée existent, mais elles sont parfois axées sur des activités commerciales, en sorte que les organisations sportives, qui sont constituées d'associations à but non lucratif, ne relèvent pas toujours de la loi applicable. Le GRECO a mené une étude typologique³⁸⁷ qui met en évidence des lacunes dans ce domaine et propose des solutions pour les combler.

L'adoption de la Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation des compétitions sportives (STCE n° 215, Convention de Macolin) en 2014 a permis à l'Europe de faire un pas décisif dans la lutte contre la corruption. La convention promeut une approche fondée sur le risque et des preuves factuelles, et établit des normes et des principes visant à prévenir, détecter et sanctionner la manipulation de compétitions sportives. Pour cela, elle recommande la mise en place de plateformes nationales de coordination associant les autorités publiques, les organisations sportives et les opérateurs sportifs. Le réseau des plateformes nationales créé par le Conseil de l'Europe en 2016 joue déjà un rôle fondamental dans la prévention de la manipulation des compétitions sportives et les interventions dans ce domaine. Il est regrettable cependant que la convention ne soit pas encore entrée en vigueur (en raison de controverses politiques et procédurales au sein des organes de l'Union européenne qui empêchent actuellement la ratification par les États membres de l'Union européenne).

Une base de données sur les cas présumés de corruption dans le sport signalés par les médias a été créée en 2016. Plus de 300 cas signalés en 2016 et 2017 sont analysés par le Conseil de l'Europe pour définir les tendances et recenser les facteurs de risque pouvant contribuer à l'élaboration des politiques. L'objectif est également d'examiner les réponses fournies par les organisations et les autorités concernées. Une recommandation du Comité des Ministres sur la promotion de la bonne gouvernance dans le sport est en cours de préparation et des projets de coopération soutenant les pays et les organisations sportives participant à la réforme de la gouvernance sportive sont en cours.

Sur la scène internationale, le Conseil de l'Europe, en coopération avec le gouvernement du Royaume-Uni, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Comité international olympique (CIO), met en place un partenariat international contre la corruption dans le sport (IPACS), qui réunit des organisations sportives internationales, des gouvernements et d'autres organisations intergouvernementales en vue de s'attaquer au problème et de s'entendre sur des normes et des obligations communes (par exemple les limites de mandat, la transparence financière et les conflits d'intérêts). Le GRECO participera activement aux travaux de l'IPACS sur l'atténuation des risques et la gestion des conflits d'intérêts dans la sélection des grands événements sportifs. Le GRECO peut également être disponible pour évaluer les cadres d'intégrité et de gouvernance des organisations sportives internationales, si cela est demandé. Dans le cadre du Plan d'action de Kazan de l'UNESCO, le Conseil de l'Europe coordonne l'élaboration de lignes directrices sur l'intégrité dans le sport qui aideront les États à aborder des problèmes tels que le dopage, les matchs arrangés, le harcèlement sexuel et les abus, et la violence des spectateurs.

387. GRECO, « Brève analyse d'une sélection d'affaires de corruption dans le secteur privé », 20 septembre 2017 (Greco-Inf(2017)2 (<https://rm.coe.int/breve-analyse-d-une-selection-d-affaires-de-corruption-dans-le-secteur/16807720a5>)).

Le Secrétaire Général présente son cinquième rapport sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en Europe. Comme dans ses précédents rapports, les cinq chapitres sont consacrés aux grands éléments constitutifs de la sécurité démocratique, à savoir : les systèmes judiciaires efficaces, impartiaux et indépendants ; la liberté d'expression ; la liberté de réunion et la liberté d'association ; les institutions démocratiques et les sociétés inclusives.

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.