



Strasbourg, le 28 juin 2013

CDDH(2013)R78
Addendum V

**COMITE DIRECTEUR POUR LES DROITS DE L'HOMME
(CDDH)**

**Les droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses :
étude sur la faisabilité et la valeur ajoutée d'activités normatives ou
d'autres travaux dans ce domaine**

Les droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses
*Etude sur la faisabilité et la valeur ajoutée d'activités normatives
ou d'autres travaux dans ce domaine*

SOMMAIRE

1. INTRODUCTION	3
2. LE DEGRÉ DE MISE EN ŒUVRE DES NORMES EXISTANTES	3
3. LE DEGRÉ DE MISE EN ŒUVRE DES CONCLUSIONS DES ORGANES DE MONITORING	5
4. L'EXÉCUTION DES ARRÊTS PERTINENTS DE LA COUR	10
5. LA FORMATION ET L'ÉDUCATION AUX DROITS DE L'HOMME	11
6. SUIVI ÉVENTUEL DES TRAVAUX PRÉCÉDENTS DU CDDH	12
7. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	18

1. INTRODUCTION

1. Lors de leur 1127^e réunion en novembre 2011, les Délégués des Ministres ont convenu d'établir les mandats des structures intergouvernementales pour la période 2012-2013. S'agissant du mandat du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), les Délégués des Ministres ont demandé au CDDH, sous la rubrique « Résultats attendus », que « des études [soient] réalisées sur la faisabilité et la valeur ajoutée de travaux normatifs sur les droits de l'homme dans des sociétés culturellement diverses... ».

2. Lors de sa 73^e réunion en décembre 2011, le CDDH a tenu un échange de vues concernant une feuille de route pour travailler sur un certain nombre de thèmes figurant dans son mandat, notamment « Les droits de l'homme dans des sociétés culturellement diverses ». Il a chargé le Secrétariat d'élaborer une étude préliminaire à ce sujet faisant état des instruments existants au sein du Conseil de l'Europe et dans d'autres instances internationales. Cette étude préliminaire¹ a été examinée par le CDDH lors de sa 76^e réunion en novembre 2012. A cette réunion, le CDDH a également tenu un échange de vues avec Mme Eva SMITH ASMUSSEN, membre et ancienne présidente de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI).

3. Par la suite, le CDDH a décidé d'examiner en juin 2013, en vue de son adoption, un projet d'étude sur la faisabilité et la valeur ajoutée de toute activité normative ou d'autres travaux dans ce domaine. Il a désigné M. Morten RUUD (Norvège) rapporteur sur ce thème. En vue de la préparation de cette étude, le CDDH a donné les orientations qui suivent :

- L'étude devrait se concentrer sur la valeur ajoutée de toute activité normative ou d'autres travaux dans ce domaine et, dans ce but, explorer en particulier le degré de mise en œuvre des normes existantes et des conclusions des organes de monitoring, l'exécution des arrêts pertinents de la Cour et le domaine de la formation et de l'éducation aux droits de l'homme. Dans ce contexte, le CDDH a souligné l'universalité des droits de l'homme et décidé de ne pas se concentrer sur des travaux normatifs au regard des droits de tel ou tel groupe vulnérable.
- L'étude devrait se fonder sur les travaux précédents du CDDH dans ce domaine, pour identifier d'éventuelles questions qui n'auraient pas encore été abordées et, le cas échéant, déterminer la démarche spécifique à suivre à leur égard. En outre, il faudrait examiner les travaux existants et en cours dans d'autres secteurs du Conseil de l'Europe et dans d'autres organisations internationales et régionales afin d'assurer la complémentarité et d'éviter tout risque de répétition ou d'empiètement dans ce domaine. Enfin, le CDDH a invité les Etats membres ayant adopté des plans nationaux d'action en matière de droits de l'homme à les transmettre au Secrétariat, ainsi que toutes informations sur d'autres bonnes pratiques existantes au niveau national².

2. LE DEGRÉ DE MISE EN ŒUVRE DES NORMES EXISTANTES

4. L'étude préliminaire précitée sur les droits de l'homme dans des sociétés culturellement diverses montre que beaucoup d'instruments existants au niveau européen et international couvrent de nombreux aspects de ce vaste sujet. De nouvelles activités normatives ont également été conduites récemment ou sont actuellement en cours, notamment au sein de l'Union européenne – « Lignes directrices de l'UE sur la liberté de religion et de conviction »³ et « Lignes directrices de l'UE sur la liberté d'expression en ligne et hors ligne, y compris la protection des blogueurs et des journalistes »⁴ – et de l'Organisation des Nations Unies – notamment une éventuelle « Recommandation générale sur les discours

¹ Document CDDH(2012)018.

² Document CDDH(2012)R76, par. 27.

³ Adoptées par le Conseil de l'Union européenne le 24 juin 2013.

⁴ Cadre stratégique de l'UE en matière de droits de l'homme et de démocratie assorti d'un plan d'action, adopté le 25 juin 2012.

de haine raciale » du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD)⁵. Par ailleurs, les « Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses », préparées par la Commission de Venise et par l'OSCE/BIDDH en 2004, sont actuellement en cours de révision.

5. L'étude préliminaire fait référence au rapport 2011 du Groupe d'éminentes personnalités, « Vivre ensemble – Conjuguer diversité et liberté dans l'Europe du XXI^e siècle », qui indique que le problème ne tient pas à l'insuffisance des normes existantes en matière de droits de l'homme, mais au fait qu'elles ne sont pas efficacement mises en œuvre et appliquées. Le rapport invite à se demander pourquoi, si fréquemment, cela n'est pas fait en ce moment. Il suggère en outre que l'insécurité née des difficultés économiques et de l'impression relative de déclin de l'Europe est l'un des facteurs à l'origine des risques spécifiques menaçant les valeurs du Conseil de l'Europe identifiés par le Groupe (l'intolérance croissante ; le soutien de plus en plus affirmé que recueillent les partis xénophobes et populistes ; la discrimination ; la présence d'une population « virtuellement sans droits » ; les « sociétés parallèles » ; l'extrémisme islamiste ; la perte de libertés démocratiques ; et un conflit possible entre la « liberté de religion » et la liberté d'expression)⁶.

6. La crise économique, qui a de graves conséquences dans la plupart des pays d'Europe, tend aussi à favoriser le recours à des extrémismes de tous ordres ; les difficultés économiques, lorsqu'elles se répandent partout, s'accompagnent souvent de la recherche de boucs émissaires⁷. Or ces tendances menacent de saper les deux piliers sur lesquels repose la Convention : la démocratie et l'état de droit⁸. Des périodes de récession économique grave peuvent générer une plus grande exclusion sociale, qui conduit souvent à rechercher des boucs émissaires, et ce sont alors les minorités qui sont les premières à souffrir⁹.

7. Les Etats invoquent régulièrement le manque de ressources comme le principal obstacle à la mise en œuvre des normes relatives aux droits de l'homme¹⁰. Cependant, des ressources limitées ne sauraient être une excuse pour ne pas s'acquitter de leurs obligations en matière de droits de l'homme, fondées sur un ensemble de normes minimales. Une dérogation aux exigences en matière de droits de l'homme ne pourra se justifier par un manque de ressources que dans des cas exceptionnels et limités¹¹. Cela ne peut pas non plus constituer une excuse pour ne pas élaborer, adopter ou mettre en œuvre des politiques réalistes garantissant que ces droits seront pleinement exercés par tous les individus dans des sociétés culturellement diverses. De plus, de nombreux aspects des droits de l'homme relatifs à l'identité, tout particulièrement la reconnaissance du pluralisme de la société, ne requièrent pas nécessairement beaucoup de ressources.¹²

8. Le respect des normes en matière de droits de l'homme, en particulier dans le domaine socio-économique, est peut-être encore plus important en période de crise, lorsqu'un nombre croissant de personnes ont besoin d'une sécurité économique et d'une protection sociale et que les Etats sont soumis à des pressions pour réduire les dépenses publiques¹³. Les droits de l'homme sont généralement considérés

⁵ Dans le prolongement du débat thématique du 28 août 2012 sur le « discours de haine raciale » organisé dans le cadre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale va étudier la possibilité de commencer la préparation d'une quatrième Recommandation générale concernant les discours de haine raciale fondée sur son interprétation de l'article 4 et des articles qui y sont associés dans la Convention.

⁶ Rapport du Groupe d'éminentes personnalités du Conseil de l'Europe, « Vivre ensemble – Conjuguer diversité et liberté dans l'Europe du XXI^e siècle ».

⁷ Ces tendances ont été mises en lumière lors du séminaire « La mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme en période de crise économique » organisé par la Cour européenne des droits de l'homme le 25 janvier 2013.

⁸ *Ibid.*, Document préparatoire, par. 2 et 23.

⁹ Janez LENARCIC, directeur du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE à l'occasion de la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale, le 21 mars 2013, déclaration conjointe « L'austérité n'est pas une excuse pour le racisme » publiée par l'ECRI, la FRA et le BIDDH.

¹⁰ « Prevent violations through systematic work for human rights », discours de Thomas HAMMERBERG à la Conférence sur la prévention des violations des droits de l'homme, Kiev, 20-21 septembre 2011, CommDH/Speech(2011)10.

¹¹ Récent séminaire organisé par la Cour sur la crise économique, Document préparatoire, Conclusion.

¹² Haut Commissaire pour les minorités nationales, « The Ljubljana Guidelines on integration of diverse societies », III. Elements of an integration policy framework, 2012.

¹³ Voir la Déclaration du Comité des Ministres sur le 50^e anniversaire de la Charte sociale européenne adoptée le 12 octobre 2011 lors de la 1123^e réunion des Délégués des Ministres, « soulignant l'importance particulière des droits sociaux et de leur respect en temps de crise économique, notamment pour les personnes appartenant à des groupes vulnérables ».

comme étant universels, indivisibles et interdépendants ; tous doivent être défendus sans exception¹⁴. Cependant, il y a encore un certain nombre de normes fondamentales pour la protection et la promotion des droits de l'homme dans des sociétés culturellement diverses qui sont contenues dans des instruments juridiques majeurs du Conseil de l'Europe non encore ratifiés par tous les Etats membres. Il pourrait donc être bon d'encourager ceux qui ne l'ont pas déjà fait à adhérer à des instruments utiles tels que le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme¹⁵, la Charte sociale européenne révisée et son Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, la Convention européenne sur la nationalité¹⁶, la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, la Convention sur la cybercriminalité et son Protocole contre le racisme et la xénophobie. Ce sont également d'autres instruments juridiques internationaux que la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), le comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ACFC), le Comité européen des Droits sociaux (CEDS) et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, sur la base des conclusions de leurs activités de suivi (voir ci-dessous), souvent recommandent aux Etats membres de signer et de ratifier, s'ils ne l'ont pas déjà fait.

3. LE DEGRÉ DE MISE EN ŒUVRE DES CONCLUSIONS DES ORGANES DE MONITORING

9. Les normes d'application¹⁷ contenues dans les orientations ou recommandations générales formulées par des organes de monitoring tels que l'ECRI, le CEDS et le comité consultatif de la convention-cadre jouent un grand rôle dans la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses.

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

Devoirs des autorités nationales en matière de promotion de l'égalité et de prévention des discriminations

10. L'ECRI a constamment recommandé aux Etats membres de faire obligation aux autorités publiques d'agir pour l'égalité et de prévenir la discrimination dans l'exercice de leurs fonctions. Le but d'une telle obligation est de placer l'égalité et la lutte contre les discriminations au cœur de la mission des autorités publiques de façon à ce que ces principes se retrouvent dans l'élaboration des politiques, la prestation de service, la réglementation et son application, ainsi que dans les pratiques en matière d'emploi. Comme indiqué dans la Recommandation de politique générale n° 7, les devoirs incombant aux autorités publiques doivent être énoncés aussi clairement que possible dans la loi¹⁸. Les autorités publiques devraient être tenues d'élaborer et appliquer des « programmes d'égalité » définissant les actions à mettre en œuvre pour s'acquitter de ces obligations spécifiques, par exemple des actions de formation et sensibilisation, des activités de suivi, la fixation d'objectifs en matière d'égalité, etc. Encore plus important, il devrait y avoir un mécanisme de mise en œuvre, de préférence un organe national spécialisé dont le rôle devrait être clairement précisé par la loi, à qui il faudrait conférer des compétences adéquates et pertinentes. Jusqu'à

¹⁴ Dans l'arrêt rendu en 2008 dans l'affaire *Demir et Baykara c. Turquie*, la Grande Chambre a confirmé que la Cour pouvait se référer à des articles de la Charte sociale révisée et à la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux même si l'Etat concerné n'avait pas ratifié ce traité, celui-ci étant l'un des éléments à prendre en considération pour l'interprétation des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme, qui seule est directement applicable.

¹⁵ Le Protocole n° 12 contient des dispositions semblables à celles de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale à laquelle tous les Etats membres du Conseil de l'Europe sont parties, rapport APCE (2009) sur le « Respect des obligations et engagements de Monaco » (par. 132).

¹⁶ La Convention emploie le terme « nationalité » comme synonyme de « citoyenneté ».

¹⁷ L'expression « normes d'application » (par opposition aux normes de droits de l'homme adoptées par les états et qui sont contraignantes) est utilisée pour décrire des textes adoptés par les organes d'experts indépendants pour la clarification et l'interprétation des normes et décrire des mesures qui peuvent être prises par les états pour que les lois et la pratique nationale en matière des droits de l'homme soient conformes aux normes. Il est clair que les normes d'application développées par les organes d'experts du Conseil de l'Europe peuvent seulement gagner en pertinence juridique si un état ou un groupe d'états décide explicitement ou implicitement d'être liés par ces normes, ou si la Cour européenne se base sur des normes d'application dans sa jurisprudence. *Standard-setting through monitoring? The role of Council of Europe expert bodies in the development of human rights*, Renate KICKER and Markus MÖSTL. Council of Europe Publishing, Octobre 2012, p. 108-109, 147.

¹⁸ Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI, par. 8 et Exposé des motifs, par. 27.

présent, un très petit nombre seulement d'Etats membres ont prévu l'obligation pour les autorités publiques de promouvoir l'égalité et de prévenir la discrimination dans l'exercice de leurs fonctions¹⁹.

*Les lois nationales relatives à la lutte contre le racisme et la discrimination raciale*²⁰

11. En outre, dans la grande majorité des Etats membres, plusieurs fonctions importantes des autorités publiques ne sont couvertes que par des dispositions générales de lutte contre la discrimination (par exemple par des dispositions constitutionnelles) qui ne sont pas appliquées en pratique. Ceci est également vrai pour la plupart des pays où un ensemble global de lois visant à lutter contre les discriminations sont en vigueur, étant donné que, d'une manière générale, ces missions ne relèvent pas de leur champ d'application. Ces missions des autorités publiques comprennent des domaines essentiels, notamment les activités de la police, des agents douaniers et des autorités en charge de l'immigration. L'un des enjeux auxquels sont confrontées les lois antidiscriminatoires est précisément de faire entrer ces activités dans leur champ d'application, comme recommandé par l'ECRI dans sa Recommandation de politique générale n° 7²¹. Les rapports pays-par-pays de l'ECRI indiquent que la discrimination raciale dans les activités de la police est non seulement un phénomène généralisé en Europe²², mais que cela a en outre d'importantes répercussions négatives sur le sentiment d'appartenance et d'acceptation dans la société des membres des groupes minoritaires²³.

Le discours de haine

12. Dans le cadre de son monitoring pays-par-pays, l'ECRI a par le passé relevé plusieurs problèmes concernant le discours de haine et les mesures prises par les autorités pour le combattre :

- Absence de lois contre les discours de haine
- Nécessité de renforcer ou d'affiner les lois existantes
- Nécessité d'une bonne application des lois.

Les deux derniers problèmes sont ceux qui sont le plus souvent rencontrés. Cependant, l'ECRI a également relevé des cas où les lois relatives au discours de haine étaient utilisées de façon disproportionnée contre des groupes minoritaires ou utilisées contre eux pour les mauvaises raisons. Dans de tels cas, l'ECRI recommande normalement l'adoption d'une loi, ou bien que la loi soit renforcée ou appliquée de façon appropriée. Dans le troisième type de situation, elle recommande qu'une formation sur les normes nationales et internationales pertinentes soient assurée à l'intention des juges, des procureurs, des avocats et de la police. En effet, l'insuffisante sensibilisation ou la méconnaissance de ces normes est souvent l'une des principales raisons de la non-application des lois pertinentes. L'ECRI recommande également de sensibiliser l'opinion en général aux effets négatifs du discours de haine sur les minorités et la société dans son ensemble. Enfin, elle recommande que des mesures soient prises en vue de sensibiliser davantage les groupes minoritaires aux lois en vigueur concernant le discours de haine et à leurs droits, et de les aider à défendre leurs droits²⁴.

Dans son cinquième cycle de monitoring, l'ECRI se concentrera sur des questions prioritaires telles que les lois relatives à la lutte contre les discriminations, le discours de haine, la violence et l'intégration.

¹⁹ Giancarlo CARDINALE, juriste auprès de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe, « The Challenges ahead for European anti-discrimination legislation: an ECRI perspective », in *European Anti-Discrimination Law Review*, n° 5, juillet 2007, p. 33-34. Voir par exemple les rapports de l'ECRI (quatrième cycle de monitoring) sur la République tchèque, adopté le 2 avril 2009, par. 27-28 ; l'Arménie, adopté le 7 décembre 2010, par. 25 ; la Turquie, adopté le 10 décembre 2010, par. 34 ; Andorre, adopté le 21 mars 2012, par. 41 ; le Liechtenstein, adopté le 5 décembre 2012, par. 31.

²⁰ C'est-à-dire la discrimination au motif de la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique.

²¹ Recommandation de politique générale n° 7, par. 7 et Exposé des motifs, par. 26.

²² Voir les rapports de l'ECRI (quatrième cycle de monitoring) sur la Pologne, adopté le 28 avril 2010, par. 161 ; la France, adopté le 29 avril 2010, par. 139 ; l'Azerbaïdjan, adopté le 23 mars 2011, par. 130 ; l'Italie, adopté le 6 décembre 2011, par. 180 ; la Croatie, adopté le 20 juin 2012, par. 222.

²³ Giancarlo CARDINALE, in *European Anti-Discrimination Law Review*, n° 5, juillet 2007, p. 33-34.

²⁴ « Relevant Council of Europe Standards and Policies on the Prohibition and Prevention of "hate speech" », document préparé par le Secrétariat de l'ECRI pour un atelier d'experts de l'ONU au sujet de l'interdiction de l'incitation à la haine nationale, raciale et religieuse (Vienne, 9-10 février 2011). Le document fournit des exemples de situations d'absence de lois nécessaires contre le discours de haine et des situations dans lesquelles les lois contre le discours de haine doivent être renforcées ou affinées. Il donne aussi des exemples de législation insuffisante contre la haine religieuse et des situations dans lesquelles les lois doivent être correctement appliquées.

La discrimination visant plus particulièrement les Roms

13. Ces dernières années, des incidents notoires dans plusieurs Etats membres ont de nouveau attiré l'attention sur l'aggravation de la situation de la population rom en Europe qui demeure exposée à une discrimination généralisée, à l'intolérance et à la stigmatisation, notamment dans le discours public. Les constatations alarmantes faites par l'ECRI dans les pays l'ont poussée à publier une Recommandation de politique générale (RPG n° 13) sur la lutte contre l'anti-tsiganisme et les discriminations envers les Roms. Dans ce texte, l'ECRI demande aux autorités de tous les Etats membres d'adopter pas moins de 90 mesures, notamment pour encourager les Roms victimes de violences et d'autres formes d'infractions, ainsi que des comportements répréhensibles de policiers, à porter plainte et appelle les médias à s'abstenir de tenir des propos incendiaires. Le défaut d'accès à un logement décent est un autre grand problème pour les Roms auquel s'ajoute l'expulsion sans préavis et sans possibilité de relogement décent. L'ECRI appelle en conséquence les Etats à envisager, entre autres mesures, de régulariser l'occupation de sites ou de logements dès lors que la situation a été tolérée pendant une longue période même si ces derniers ont été construits hors normes d'urbanisme²⁵.

Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

La responsabilité de l'Etat

14. Pour certains pays, le comité consultatif a observé que bien que des mesures appropriées eussent été prises au niveau national, les autorités locales avaient omis d'agir de façon adéquate. C'est pourquoi il a rappelé aux Etats parties, pendant le premier et le deuxième cycles, qu'ils étaient également responsables de l'application des dispositions de la Convention-cadre par les collectivités territoriales. Il a en outre souligné le rôle régulateur de l'Etat dans la mise en œuvre des politiques et mesures visant à protéger les minorités. Il incombe notamment à l'Etat d'assurer la cohérence entre les lois et la mise en œuvre des politiques sur l'ensemble du territoire.

Champ d'application

15. En l'absence d'une définition juridique généralement admise du terme « minorité nationale », le champ d'application de la convention-cadre reste une des questions les plus controversées liées à sa mise en œuvre. Tout en reconnaissant que les Etats parties possèdent une marge d'appréciation pour déterminer le champ d'application de la convention-cadre, à condition que ce droit soit exercé conformément aux principes généraux du droit international et des principes fondamentaux énoncés à l'article 3, le comité consultatif a néanmoins trouvé que le champ d'application tel qu'interprété par les Etats était problématique dans plusieurs Parties contractantes. Tout d'abord, le comité consultatif partage l'avis selon lequel le critère de citoyenneté peut être une condition légitime en rapport avec certaines mesures prises conformément aux principes de la convention-cadre. Cela peut être le cas de certains droits politiques dont jouissent les membres de minorités nationales. Un critère de citoyenneté généralement applicable est malgré tout problématique pour plusieurs autres garanties consacrées par la convention-cadre, comme celles de l'article 4 (antidiscrimination) et de l'article 6 (tolérance et dialogue interculturel).²⁶

16. Le critère de citoyenneté est aussi souvent évoqué dans le cadre des débats sur l'application de la convention-cadre aux « nouvelles minorités ». Certains Etats ont opté pour une approche très ouverte à cet égard et n'appliquent pas de critère de citoyenneté. D'autres Etats ont opté pour la restriction du champ d'application de la convention-cadre à leurs citoyens uniquement et, en général, aux membres de minorités « traditionnelles »²⁷.

²⁵ Rapport annuel sur les activités de l'ECRI couvrant la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2011, CRI (2012)23, par. 4.

²⁶ APCE, doc 12109, « Protection des minorités en Europe : bonnes pratiques et lacunes dans l'application des normes communes », rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, 20 janvier 2010.

²⁷ *Ibid.*

17. Toutefois, le problème persiste dans les Etats parties où un nombre important de membres de minorités nationales, pour des raisons diverses, n'ont pas la nationalité des Etats en question. Ils ne bénéficient donc pas de la protection des dispositions de la convention-cadre. Dans de tels cas, le comité consultatif a recommandé de supprimer tous les obstacles à l'obtention de la nationalité et de prendre des mesures pour remédier aux problèmes d'apatridie qui persistent. De plus, il en a appelé aux autorités pour qu'elles adoptent une approche souple concernant le champ d'application personnel de la convention-cadre et pour qu'elles évitent d'employer le critère de citoyenneté au moment de décider qui devrait bénéficier de la protection de la convention-cadre.²⁸

Participation effective

18. Au cours de ce troisième cycle de monitoring, le comité consultatif s'est concentré sur la participation effective à la vie socio-économique et culturelle et aux affaires publiques, ainsi que sur le droit à la langue²⁹. Dans le cadre de ses activités de monitoring, il s'est appuyé sur son commentaire thématique relatif à l'article 15, qui fait obligation aux Etats parties de « créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant ». Le manque de participation à la vie socio-économique a été soulevé dans plusieurs avis par pays, notamment en ce qui concerne les Roms, qui sont confrontés à des problèmes allant de leur faible participation au marché du travail à la privation d'accès aux soins de santé et à la ségrégation par le logement. Un manque de participation effective à la vie économique et sociale est évidemment étroitement lié à un manque de participation aux affaires publiques, et inversement.

La crise économique

19. Tout comme l'ECRI, le comité consultatif a constaté, dans le cadre de son suivi des Etats parties, que la crise économique qui sévit en Europe a donné lieu à une montée de l'intolérance contre toutes sortes de minorités partout en Europe et a eu des conséquences négatives sur la situation des minorités nationales et tout particulièrement des Roms, qui figurent souvent parmi les groupes socialement défavorisés. A cet égard, le comité consultatif a observé le recours croissant à l'internet pour diffuser des discours de haine, ainsi que des formulations et des attaques discriminatoires, y compris dans des pays jusque-là épargnés par le problème des minorités³⁰.

Comité européen des Droits sociaux (CEDS)

20. Les articles de la Charte sociale européenne révisée essentiels pour la jouissance des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses sont l'article 1§2 (la protection contre la discrimination dans l'emploi), l'article 19 (droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance) et les articles 16 et 31 (droit au logement) ainsi que l'article E (la protection contre la discrimination).³¹

La protection contre la discrimination

21. L'article 1§2 interdit la discrimination dans l'emploi au motif, entre autres, de la race, la couleur, la religion, l'ascendance nationale etc. L'Article E exige aussi qu'il ne puisse y avoir aucune discrimination en ce qui concerne la réalisation des droits importants différents contenus dans l'ESC.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Alan PHILLIPS, ancien président du comité consultatif de la convention-cadre, "Ten years of Implementing the FCNM", publié sur le site web le 9 mars 2011 par rightsofminorities.org.

³⁰ Professeur Rainer HOFMANN, ancien président du comité consultatif, in *Minority report*, European Centre for Minority Issues (ECMI) Advisory Council Conference 2012.

³¹ Voir également l'étude préliminaire sur les droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses faisant état des instruments existants au sein du Conseil de l'Europe et dans d'autres instances internationales, document CDDH (2012) 018.

22. En examinant l'Article 1§2 en 2012 le Comité a constaté que 22 états n'ont pas été en conformité à cette disposition, la majorité de violations concernant des restrictions excessives de l'approche d'étrangers à l'emploi et à la législation insuffisante interdisant la discrimination au motif autre que le sexe. L'Article E a été invoqué dans un grand nombre de plaintes collectives, en particulier dans ceux touchant au logement des Roms et des voyageurs (voir ci-dessous). Les décisions du CEDS dans beaucoup de plaintes démontrent qu'il y a la discrimination considérable contre de certains groupes vulnérables qui les empêche d'accéder à leurs droits.

Droit des travailleurs migrants

23. L'application de certains volets de l'article 19 a toujours été problématique pour bon nombre d'Etats parties, du fait notamment qu'il offre aux migrants et à leurs familles une garantie d'égalité de traitement en matière d'emploi, d'appartenance syndicale et de logement (19§4), un droit au regroupement familial (19§6) et une protection contre l'expulsion (19§8).

24. S'agissant du regroupement familial, le Comité a ainsi estimé que 10 pays ne respectaient pas la Charte pour l'une ou plusieurs des raisons suivantes :

- caractère excessif de la condition de durée de résidence exigée avant qu'un travailleur migrant puisse faire venir sa famille ;
- règles beaucoup trop restrictives pour le calcul des ressources économiques des travailleurs migrants ;
- obligation faite au conjoint et aux enfants des travailleurs migrants de passer un test de langue avant de pouvoir entrer dans le pays ou après y être entré.

25. En matière d'expulsion, le Comité a estimé que les motifs pour lesquels les travailleurs migrants pouvaient être expulsés allaient, dans certains pays, au-delà de ceux autorisés par la Charte. Il a considéré que tel était le cas, par exemple, lorsque le recours à l'assistance sociale, l'absence de domicile fixe, la toxicomanie, ou encore la commission de petits délits, pouvaient justifier une expulsion. Le Comité a par ailleurs condamné les expulsions de Roms et Sintis opérées dans des circonstances non conformes à la Charte³².

Droit au logement

26. Le droit au logement est sans nul doute l'un des droits sociaux les plus importants et son application a posé problème, sur certains points, à la quasi-totalité des pays qui ont accepté cette disposition. La jurisprudence du Comité relative à l'article 31 a évolué, du fait essentiellement des réclamations collectives³³, et une bonne partie des problèmes recensés concerne le suivi – ou, plus exactement, l'absence de suivi – par les Etats des décisions rendues précédemment par le Comité dans ces affaires. C'est notamment le cas pour le droit à un logement d'un niveau suffisant au regard du 31§1 ; le Comité a rappelé en l'espèce ce qu'il avait indiqué dans plusieurs réclamations collectives, à savoir que, dans certains pays, un grand nombre de logements ne répondent pas aux normes minimales d'habitabilité et manquent d'éléments de confort essentiels, et que les progrès réalisés pour mettre un terme à ces conditions déplorable n'ont pas été suffisants pour beaucoup de Roms. A propos du 31§2 concernant la réduction du phénomène des sans-abri, le Comité a relevé l'insuffisance des mesures prises pour y faire face. Dans certains Etats, des expulsions de Roms et Sintis se poursuivent au mépris des garanties procédurales nécessaires et sans solutions appropriées de relogement. Enfin, sous l'angle du 31§3 relatif au logement d'un coût abordable, le manque important de logements sociaux observé dans certains pays, ainsi que l'absence d'égalité de traitement des ressortissants étrangers en matière de logement social et d'accès aux aides au logement, ont conduit à des constats de non-conformité. Dans l'ensemble, les conditions de

³² Comité européen des Droits sociaux, Rapport d'activité 2011, p. 21-22.

³³ *Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie*, décision sur le bien-fondé, 25 juin 2010 ; *Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. France*, décision sur le bien-fondé, 28 juin 2011 ; *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Portugal*, décision sur le bien-fondé, 30 juin 2011 ; *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (ERTF) c. France*, décision sur le bien-fondé, 24 janvier 2012, *Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH) c. Belgique*, décision sur la recevabilité, 22 mars 2012.

logement déplorables que connaissent de nombreux Roms ont constitué l'un des problèmes les plus récurrents dans les conclusions adoptées par le Comité en 2011³⁴.

*
* *

27. Actuellement, il n'existe aucun tableau synoptique des constats et recommandations des organes de monitoring du Conseil de l'Europe qui pourrait servir à évaluer le degré de mise en œuvre et de suivi dans les Etats membres. Afin de faire un meilleur usage de leurs conclusions dans l'intérêt des Etats membres, le Secrétaire Général a proposé au Comité des Ministres de créer une grille présentant les constats des mécanismes de suivi et d'évaluation, y compris les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme³⁵. Un tel outil permettrait de dégager les tendances communes et dominantes en Europe. Ce serait utile pour les responsables politiques et les décideurs et cela permettrait au Conseil de l'Europe de mieux adapter son programme d'activités.³⁶ Le Comité de Ministres partage en principe cette approche et a encouragé le Secrétaire Général à poursuivre des efforts visant à optimiser le fonctionnement et la coordination des mécanismes de suivi, aussi bien qu'une meilleure utilisation de leurs conclusions. Il a donné l'instruction aux Délégués de discuter les propositions que le Secrétaire Général fera à cette fin, en respectant complètement l'indépendance de ces mécanismes et a invité le Secrétaire général à y présenter sur une base régulière un aperçu de droits de l'homme, démocratie et la règle de loi en Europe, basé sur les conclusions des mécanismes de suivi. Cet aperçu sera accompagné des propositions d'actions à être prises par l'Organisation. Le CDDH pourrait continuer à réfléchir à des moyens possibles pour faciliter la mise en œuvre des recommandations des organes de monitoring du Conseil de l'Europe, notamment lorsqu'elles sont liées à la jouissance des droits de l'homme dans des sociétés culturellement diverses.

4. L'EXÉCUTION DES ARRÊTS PERTINENTS DE LA COUR

28. L'exécution des arrêts de la Cour importants pour les droits de l'homme et pour les sociétés culturellement diverses a donné lieu à des réformes législatives et administratives dans les pays concernés. Parfois, les plans d'action pour l'exécution des arrêts ont obligé ces pays à organiser des activités de sensibilisation et de formation (y compris la traduction et la diffusion des arrêts de la Cour³⁷) à l'intention de différentes catégories de professionnels et parties intéressées (policiers, juges, procureurs et agents de la fonction publique aux niveaux national et local, etc.). Si l'exécution de certains arrêts a été rapide, dans d'autres cas cela a pris davantage de temps. Cela a parfois même demandé des années.

29. Certains arrêts importants de la Cour n'ont toujours pas été exécutés ou ne l'ont été qu'en partie³⁸. Ces arrêts – dont certains se rapportent à un groupe d'affaires et d'autres à des affaires isolées – concernent des domaines tels que :

- la violence contre des personnes en raison de leur origine ethnique, en particulier à l'égard des Roms (mauvais traitements à motivation raciste ou absence d'enquête visant à déterminer si d'éventuelles motivations racistes auraient pu jouer un rôle dans les événements)³⁹

³⁴ Comité européen des Droits sociaux, Rapport d'activité 2011, p. 22-23.

³⁵ Une proposition du Secrétaire Général (« Renforcer le respect des obligations », SG/Inf(2013)6)) soulevant diverses questions pour examen a été soumise en vue du débat thématique du Comité des Ministres portant sur le thème « Comment renforcer l'impact des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe », 13 mars 2013.

³⁶ Aperçu présenté par le Secrétaire Général : Démocratie, droits de l'homme et état de droit en Europe: renforcer l'impact des activités du Conseil de l'Europe, document SG/Inf (2013) 15, Annexe. Un premier aperçu reflète les principales difficultés suivantes à l'égard de la *Discrimination contre les groupes vulnérables, en particulier les Roms*: « Absence de législation antidiscriminatoire complète et d'application effective de celle-ci, absence de statistiques fiables, manque de participation effective aux affaires publiques au niveau local ; absence d'accès aux médias, absence d'accès à l'éducation, ségrégation dans les domaines de l'éducation et du logement, discours politique favorisant les divisions ethniques ou stigmatisant, racisme dans le sport et au travail, pauvreté et marginalisation, exclusion sociale aggravée par les préjugés et la discrimination, profilage ethnique. »

³⁷ Voir également Conférence à haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, Déclaration de Brighton, par. A9d)i).

³⁸ 6^e Rapport annuel du Comité des Ministres 2012 sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la cour. Voir également APCE, doc. 12455, « La mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme », rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, 20 décembre 2010.

³⁹ *Natchova et autres c. Bulgarie* [GC], arrêt du 6 juillet 2005, surveillance renforcée ; *Bekos et Koutropoulos c. Grèce, arrêt du 13 décembre 2005* et *Petropoulou-Tsakiris c. Grèce, arrêt du 6 décembre 2007*; *Barbu Anghelescu c. Roumanie* et autres cas analogues, arrêts du 5 octobre 2010, surveillance renforcée ; *Moldovan et autres c. Roumanie*, arrêt du 5 juillet 2005, surveillance renforcée.

- le non-respect du droit à l'objection de conscience au service militaire⁴⁰
- la liberté de pensée, de conscience et de religion (non-respect du droit de ne pas avoir à révéler ses convictions religieuses)
- la liberté d'expression (restrictions à la publication d'informations relatives à une population ethnique)⁴¹
- la liberté de réunion et d'association (interdiction d'organiser des marches⁴² ; refus d'enregistrement ou de dissolution d'associations⁴³)
- droit à l'éducation (discrimination à l'égard des enfants roms)⁴⁴
- droits électoraux (discrimination de personnes d'origine rom et juive)⁴⁵

30. Les délais rencontrés par plusieurs pays dans l'exécution de certains arrêts sont souvent révélateurs de l'existence d'importants problèmes systémiques ou structurels au niveau national⁴⁶ ; cela génère habituellement un grand nombre de requêtes répétitives. Le CDDH rappelle que la Déclaration d'Interlaken, suivie des Déclarations d'Izmir et de Brighton, souligne que priorité doit être donnée à l'exécution pleine et rapide des arrêts de la Cour⁴⁷. Les Etats membres devraient en principe tenir compte de la jurisprudence de la Cour, et tirer les conséquences qui s'imposent suite à un arrêt concluant à une violation de la Convention par un autre Etat lorsque leur ordre juridique soulève le même problème de principe⁴⁸. Le CDDH note que ses travaux en cours sur la réforme de la Cour comprennent les orientations à donner aux Etats membres sur comment éviter les requêtes répétitives et garantir une exécution plus rapide des arrêts – des mesures qui auront également une incidence sur l'application des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses. Le CDDH note que son travail en cours sur la réforme de la Cour inclut plusieurs éléments qui auront un impact sur l'application des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses, notamment *i.* les conseils aux états membres sur comment éviter les cas répétitifs; et *ii.* si les mesures plus efficaces sont nécessaires à l'égard des états qui manquent d'exécuter des jugements de Cour en temps utile.

5. LA FORMATION ET L'ÉDUCATION AUX DROITS DE L'HOMME

31. L'un des principaux piliers de l'action systématique qui est menée en faveur de l'application des droits de l'homme est constitué par les activités d'éducation, de formation et de sensibilisation⁴⁹. Une meilleure connaissance des principes de la Convention est assurée par la formation des agents travaillant dans le système judiciaire, responsables de l'application des lois ou des mesures privatives de liberté⁵⁰. De la même façon, pour garantir la protection efficace des droits sociaux par les tribunaux nationaux, nous devons former nos magistrats, nos juristes et nos fonctionnaires afin de veiller à ce qu'ils appliquent la loi, y compris en ce qui concerne les droits sociaux⁵¹. Il faut également veiller à ce qu'une formation aux droits de l'homme soit assurée à tous les niveaux – national, régional et local⁵².

⁴⁰ *Ülke c. Turquie* et autres cas analogues, arrêt du 24 janvier 2006, surveillance renforcée.

⁴¹ *Incal c. Turquie*, arrêt du 9 juin 1998, surveillance renforcée

⁴² *Alekseyev c. Russie*, arrêt du 11 avril 2011, surveillance renforcée.

⁴³ *Bekir-Outra c. Grèce* et autres cas analogues, arrêt du 11 janvier 2008, surveillance renforcée ; *Association de citoyens Radko et Paunkovski c. l'ex-République yougoslave de Macédoine*, arrêt du 15 janvier 2009, surveillance renforcée.

⁴⁴ *D. H. et autres c. République tchèque*, arrêt du 13 novembre 2000, surveillance renforcée ; *Oršuš et autres c. Croatie*, arrêt du 16 mars 2010.

⁴⁵ *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine*, arrêt du 22 décembre 2006, surveillance renforcée.

⁴⁶ Les arrêts révélant des problèmes complexes ou structurels majeurs, tels qu'identifiés par la Cour ou par le Comité des Ministres, sont à inscrire dans le cadre de la procédure dite de « surveillance renforcée » aux fins d'une efficacité accrue.

⁴⁷ Déclaration d'Interlaken, par. 7, et son Plan d'action, par. 5.

⁴⁸ Plan d'action d'Interlaken, par. 4c.

⁴⁹ Le Programme européen de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit (Programme HELP) soutient les Etats membres dans la formation aux normes de la Convention.

⁵⁰ Déclaration d'Izmir, Plan de Suivi, par. B1c ; Déclaration de Brighton, par. A 9 v) et vi).

⁵¹ Allocution de M. Mevlüt ÇAVUSOĞLU, président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, à la cérémonie du 50^e anniversaire de la Charte sociale européenne, le 18 octobre 2011.

⁵² Par exemple voir plus haut, par. 14, concernant les conclusions du comité consultatif de la convention-cadre à cet égard.

32. L'éducation interculturelle est essentielle pour la promotion de sociétés démocratiques solidaires, caractérisées par le respect des droits de l'homme et de la diversité⁵³. Ceci est d'autant plus vrai dans le contexte actuel de crise en Europe et des nombreux défis qui se posent, notamment l'inquiétante montée du racisme, de l'intolérance et des extrémismes⁵⁴. Le CDDH rappelle que lorsqu'ils ont tiré les conclusions du débat thématique tenu en 2012 sur le thème « Vivre ensemble implique disposer d'un grade de compétences communes en matière de dialogue interculturel et démocratique ainsi qu'un système d'attitudes, de comportements et de valeurs communes. Peut-on les enseigner ? », les Délégués des Ministres n'étaient pas favorables à l'élaboration d'un nouvel instrument juridique sur la question, tout en considérant que le Conseil de l'Europe devrait jouer un rôle de premier plan s'agissant de l'éducation interculturelle. Ils ont néanmoins appuyé la collecte et la diffusion d'expériences nationales et de bonnes pratiques dans ce domaine.

33. Le CDDH juge par ailleurs essentiel que l'éducation aux droits de l'homme utilise un langage concret et accessible et emploie des méthodes d'apprentissage participatives. Les lignes directrices et recommandations émanant d'organes intergouvernementaux ou spécialisés peuvent constituer une bonne base pour la formation et l'éducation aux droits de l'homme. Ces instruments devraient être traduits dans la ou les langues du plus grand nombre d'Etats possible. Les manuels du CDDH dans le domaine des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses, à savoir le « Manuel sur le discours de haine » et le « Manuel sur le port de symboles religieux dans les lieux publics », de même que la brochure antérieure sur l'objection de conscience au service militaire, peuvent incontestablement être utilisés à des fins de formation⁵⁵. Le CDDH pourra envisager l'élaboration de nouvelles lignes directrices ou l'actualisation des manuels existants. Dans ce cas, les destinataires visés et les contenus devront faire l'objet d'un examen approfondi et être bien définis afin de rendre ces documents aussi pratiques et pédagogiques que possible. En outre, les bonnes pratiques recensées dans les Etats membres devraient être incluses autant possible, de façon à illustrer les propos à partir de cas concrets.

6. SUIVI ÉVENTUEL DES TRAVAUX PRÉCÉDENTS DU CDDH

a) Les droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses

34. Depuis la Conférence internationale sur les droits fondamentaux dans une société pluraliste organisée en novembre 2003 par la présidence néerlandaise du Comité des Ministres, le CDDH, et en particulier son Comité d'experts pour le développement des droits de l'homme (DH-DEV), a examiné la question des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses. Ces travaux ont débouché sur la tenue à La Haye, en 2008, d'un deuxième séminaire intitulé « Les droits de l'homme dans des sociétés culturellement diverses : défis et perspectives ». Dans le prolongement de ce séminaire, le DH-DEV a préparé un projet de déclaration sur les droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses que le CDDH a transmis au Comité des Ministres, qui l'a adopté le 1^{er} juillet 2009. Lorsque le DH-DEV a proposé au CDDH l'élaboration d'une déclaration politique sur ce thème, il était entendu que cela n'excluait pas l'élaboration de lignes directrices ou d'une recommandation à un stade ultérieur.

⁵³ Le Conseil de l'Europe s'emploie depuis des années à promouvoir la dimension interculturelle dans l'éducation, notamment par le développement des compétences interculturelles, appelées à occuper une place centrale dans les programmes scolaires, et en organisant ou en appuyant des programmes de mobilité et d'apprentissage interculturel mis en œuvre pour et par les jeunes.

⁵⁴ Résumé du débat thématique du Comité des Ministres de juin 2012 sur le thème « Vivre ensemble implique disposer d'un grade de compétences communes en matière de dialogue interculturel et démocratique ainsi qu'un système d'attitudes, de comportements et de valeurs communes. Peut-on les enseigner ? », document DD(2012)620.

⁵⁵ Le Manuel sur le discours de haine, en particulier, est fréquemment utilisé dans le cadre de conférences et de séminaires de formation. Il a récemment servi de document de référence pour la conférence tenue à Budapest en novembre 2012 sur le thème « Comment aborder et combattre le discours de haine en ligne » et lors du cours de formation qui l'a précédée, organisé à l'intention des cybermilitants de toute l'Europe afin de les aider à reconnaître et combattre ce phénomène. Le manuel a également été distribué lors du séminaire tenu à Strasbourg en octobre 2012 afin de préparer le lancement de la campagne de jeunesse relative à la lutte contre les discours de haine. Enfin, le manuel a été inclus parmi les documents de référence de la conférence sur l'extrémisme de droite et les crimes de haine dirigés contre les minorités en Europe et ailleurs, organisée par le ministère norvégien des Affaires étrangères et financé par des subventions de l'EEE et de la Norvège (Oslo, 14-15 mai 2013).

35. Tout nouvel instrument pourrait souligner le fait que la diversité culturelle est un phénomène grandissant qui reste une réalité dans les sociétés européennes d'aujourd'hui. La Cour a indiqué que la diversité devrait être perçue non pas comme une menace mais comme une richesse⁵⁶. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales se réfère également à cette idée dans son préambule. De plus, l'aspect positif de la création d'une population active diverse, offrant aux employeurs un vivier de talents inépuisable – base de toute entreprise performante –, a été souligné par l'ECRI en 2012 dans sa Recommandation de politique générale n° 14 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail. Un nouvel instrument pourrait également prendre en compte la notion d'aménagement (ou *accommodement*) raisonnable pour les questions culturelles et religieuses⁵⁷. Ce concept a été appliqué par la Cour⁵⁸ et elle y fait explicitement référence dans sa récente jurisprudence⁵⁹. Toute initiative éventuelle dans ce domaine pourrait prendre en considération les conclusions de l'étude portant sur la diversité culturelle et religieuse des sociétés contemporaines menée au sein de la Direction générale de la cohésion sociale du Conseil de l'Europe⁶⁰.

36. Par ailleurs, un nouvel instrument pourrait rappeler que les droits de l'homme sont le fondement des sociétés démocratiques et qu'on ne saurait les mettre de côté en raison de pratiques culturelles ou religieuses et de coutumes s'apparentant à des atteintes aux droits de la personne humaine, comme les mariages forcés, les « crimes d'honneur »⁶¹ ou les mutilations génitales⁶². Une condition nécessaire du respect de la diversité est le respect des droits de l'homme, de l'état de droit et des principes démocratiques. Des pratiques culturelles ou religieuses ou des traditions ne peuvent être invoquées pour empêcher des personnes d'exercer leurs droits fondamentaux ou de participer activement à la société. Ceci est particulièrement important en ce qui concerne l'interdiction de toute forme de discrimination, notamment fondée sur le sexe, les droits et intérêts des enfants, et la liberté de pratiquer ou non une religion donnée.

37. Tout nouvel instrument sur les droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses pourrait également faire référence aux principes issus de la jurisprudence de la Cour concernant l'interdiction de toute discrimination⁶³ énoncée par l'article 14 de la Convention et dans son Protocole 12, qui couvre à la

⁵⁶ *Timichev c. Russie*, par. 56.

⁵⁷ E. BRIBOSIA, J. RINGELHEIM et I. RORIVE, "Reasonable Accommodations for Religious Minorities: A Promising Concept for European Antidiscrimination Law", 17 MJ, 2010, p. 154 ; M. ELOSEGUI ITXAS, "El Concepto jurisprudencial de Acomodamiento Razonable: El Tribunal Supremo de Canadá y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ante la Gestión de la Diversidad Cultural y Religiosa en el Espacio Público", 2013.

⁵⁸ Il s'ensuit que l'Etat peut, dans certaines circonstances, se trouver dans l'obligation d'autoriser un traitement différencié afin de garantir dans les faits la jouissance égale des droits par tous les individus. Cela peut nécessiter de prévoir des exceptions appropriées à une norme générale pour composer avec la diversité. Dans un arrêt rendu en 2011 dans l'affaire *Bayatyan c. Arménie*, la Cour a déclaré que le respect par l'Etat des convictions d'un groupe religieux minoritaire, en donnant à ses membres des alternatives conformes aux exigences de leur conscience, bien loin de créer des inégalités injustes ou une discrimination, est plutôt de nature à assurer le pluralisme dans la cohésion et la stabilité et à promouvoir l'harmonie religieuse et la tolérance au sein de la société. Dans l'affaire *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France*, en 2011, la Cour a de la même façon reconnu que le fait d'instituer des exceptions à certaines dispositions d'application générale, sur la base de la différence religieuse, peut constituer une mesure adoptée par l'Etat pour assurer le respect effectif de la liberté de religion.

⁵⁹ Dans une opinion dissidente dans l'affaire *Francesco Sessa c. Italie* (2004), trois juges sur sept ont estimé qu'un aménagement raisonnable, à savoir le report de l'audience à une date ne correspondant pas à une fête juive, aurait été plus approprié. Les juges dissidents ont estimé que le report demandé de l'audience pouvait certes entraîner certains inconvénients administratifs, comme par exemple la nécessité de renouveler la notification de la date d'audience aux parties impliquées, mais que de tels inconvénients constituent le prix à payer pour le respect de la liberté de religion dans une société multiculturelle. Dans le récent arrêt rendu en 2013 dans l'affaire *Eweida et autres c. Royaume-Uni*, il est explicitement fait référence à la notion d'« aménagement raisonnable », par. 48.

⁶⁰ Les conclusions de cette recherche sont exposées dans la publication intitulée « Accommodements institutionnels et citoyens : cadres juridiques et politiques pour interagir dans des sociétés plurielles », décembre 2009.

⁶¹ Voir des exemples de crimes perpétrés au nom de l'honneur dans l'étude de James BRANDON et Salam HAFEZ intitulée *Crimes of the Community – honoured-based violence in the UK*, Centre for Social Cohesion, 2008.

⁶² L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté pour la première fois, en décembre 2012, une résolution visant à mettre fin aux mutilations génitales féminines, A/RES/67/146 « Intensification de l'action mondiale visant à éliminer les mutilations génitales féminines ».

⁶³ Comme indiqué dans l'arrêt rendu en 2000 dans l'affaire *Sander c. Royaume-Uni*, dans le contexte des sociétés multiculturelles, l'éradication du racisme est devenue un objectif prioritaire pour tous les Etats contractants. Dans l'arrêt rendu en 2005 dans l'affaire *Natchova et autres c. Bulgarie*, la Cour a établi un lien clair entre la lutte contre le racisme et la défense d'une conception de la société démocratique fondée sur le respect de la diversité. Partant du principe que « la discrimination raciale est une forme de discrimination particulièrement odieuse » et que « la violence raciale constitue une atteinte particulière à la dignité humaine », la Cour affirme que cela exige « une vigilance spéciale et une réaction vigoureuse » dans ce dernier arrêt et dans l'arrêt rendu en 2005 dans l'affaire *Timichev c. Russie*.

fois la discrimination directe et la discrimination indirecte⁶⁴. La Charte sociale européenne révisée comporte également une disposition transversale sur la non-discrimination (l'article E). Cela pourrait encourager les Etats membres qui ne l'ont pas déjà fait à signer et à ratifier le Protocole n° 12 à la Convention ainsi que la Charte sociale européenne révisée.

38. Il pourrait être utile de noter que pour garantir une protection efficace contre la discrimination, la Cour européenne applique dans sa jurisprudence le principe de la répartition de la charge de la preuve⁶⁵. L'ECRI fait également référence à ce principe dans sa Recommandation de politique générale n° 7⁶⁶. En outre, les directives de l'Union européenne concernant la non-discrimination prévoient explicitement le renversement de la charge de la preuve⁶⁷, c'est-à-dire que si une personne estime avoir été victime d'une discrimination, il incombe à la partie défenderesse de prouver qu'elle ne s'est pas rendue coupable de discrimination illégale⁶⁸.

39. En même temps, un éventuel nouvel instrument sur les droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses pourrait également se référer au concept relativement nouveau de discrimination multiple (par exemple pour des motifs liés au genre ou à la religion)⁶⁹ qui présente un intérêt dans les cas où une discrimination ne saurait être invoquée avec succès sur la base d'un seul motif, mais pourrait en revanche être établie si elle est fondée sur la combinaison d'au moins deux motifs.

40. Un éventuel nouvel instrument pourrait par ailleurs être complété par une annexe présentant des exemples utiles recensés dans les Etats membres, comme l'élaboration de plans d'action nationaux dans le domaine des droits de l'homme qui, moyennant la mise en œuvre d'un plan global ou spécifique, garantiraient l'application des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses⁷⁰.

41. Toute initiative en la matière devrait tenir compte des lignes directrices de Ljubljana sur l'intégration dans des sociétés marquées par la diversité, publiées par l'OSCE en novembre 2012. Alors que jusqu'à présent les travaux de l'OSCE portaient sur les *droits* spécifiques des minorités, ces lignes directrices soulignent la nécessité d'*intégrer* les minorités dans la société, en mettant en exergue la responsabilité de la société dans son ensemble à cet égard, mais aussi des communautés minoritaires.

⁶⁴ *Thlimmenos c. Grèce* [GC], arrêt du 6 avril 2000, par. 44.

⁶⁵ Voir par exemple les arrêts rendus en 2005 dans les affaires *Natchova et autres c. Bulgarie*, par. 147, et *Timichev c. Russie*, par. 39. Dans l'arrêt rendu en 2007 dans l'affaire *D.H. et autres c. République tchèque*, la Cour a explicitement déclaré que la question de l'intention pouvait être écartée dans les affaires de discrimination indirecte ; en cas d'allégation de discrimination indirecte, la charge de la preuve revient à l'Etat.

⁶⁶ ECRI, RPG 7, par. 11, Exposé des motifs, par. 29

⁶⁷ Directive 2000/43/CE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, art. 8 ; Directive 2000/78/CE sur l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, art. 10. Ce principe est également appliqué dans le contexte de l'égalité entre les hommes et les femmes, Directive 2006/54/CE, art. 19.

⁶⁸ Il ressort cependant d'un séminaire juridique tenu le 4 octobre 2011 – « Approches de la législation sur l'égalité et la non-discrimination à l'intérieur et hors de l'UE » – qu'une minorité d'Etats membres de l'Union européenne n'ont pas encore pas transposé les dispositions des directives de manière entièrement conforme, et que l'application pratique du mécanisme de partage de la charge de la preuve n'est pas toujours cohérente, Document de réflexion - Atelier 4 : *Charge de la preuve*.

⁶⁹ Bien que le concept de discrimination multiple ne bénéficie pas encore d'un statut juridique distinct, les défis qu'il représente pour la société civile sont reconnus par les institutions politiques et les organisations de la société civile (voir par exemple la Résolution 1887 (2012) de l'Assemblée parlementaire, *Discriminations multiples à l'égard des femmes musulmanes en Europe : pour l'égalité des chances*). Même si les directives européennes existantes associées à l'égalité ne contraignent pas expressément les Etats membres de l'UE à traiter la discrimination multiple comme une catégorie distincte de discrimination, le concept est couvert par le droit européen dérivé. La directive relative à l'égalité raciale et la directive relative à l'égalité en matière d'emploi la reconnaissent comme une réalité conceptuelle et factuelle. En outre, une définition juridique de la discrimination multiple serait intégrée au droit de l'UE si le Parlement européen acceptait les amendements proposés pour le *projet de directive horizontale interdisant la discrimination en dehors du milieu professionnel sur la base de l'orientation sexuelle, de l'âge, du handicap et de la religion ou des convictions*.

⁷⁰ Plusieurs Etats membres ont adopté des plans d'action globaux dans le domaine des droits de l'homme (Azerbaïdjan, Croatie, Finlande, Lituanie, Norvège, Moldova, Espagne, Suède... La Grèce devrait adopter un plan d'ici à la fin 2013). De tels plans peuvent être élaborés soit au niveau du gouvernement, soit au niveau des institutions nationales des droits de l'homme, comme en Ecosse où un plan est actuellement en préparation pour la fin 2013. Le Commissaire aux droits de l'homme a souligné l'importance de coordonner la planification en matière de droits de l'homme avec le processus budgétaire afin que les activités bénéficient de financements adéquats, allocution de Thomas HAMMERBERG lors de la Conférence sur la prévention des violations des droits de l'homme – « La prévention des violations passe par une action systématique en faveur des droits de l'homme » (Kiev, 20-21 septembre 2011), CommDH/Speech(2011)10. Sur ce point, voir également le rapport du Commissaire Nils MUIZNIKS à la suite de sa visite en Finlande en juin 2012, CommDH(2012)27.

42. Un éventuel nouvel instrument du Conseil de l'Europe devrait éviter tout double emploi avec le *Manuel de droit européen en matière de non-discrimination* (2011) élaboré par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), en coopération avec la Cour européenne des droits de l'homme. Il convient également d'éviter tout chevauchement avec les recommandations de politique générale de l'ECRI et les commentaires thématiques du comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

43. De nouveaux travaux sur les droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses pourraient constituer une contribution utile aux activités engagées par le Conseil de l'Europe dans le prolongement du rapport 2011 du Groupe d'éminentes personnalités, « Vivre ensemble – Conjuguer diversité et liberté dans l'Europe du XXI^e siècle ». Ces travaux devraient tenir compte des principes directeurs présentés au début de la partie 2 de ce rapport, qui constituent une sorte de manuel de la diversité (voir également plus haut par. 5). Il faudrait également prendre en compte le manuel « Vivre ensemble »⁷¹, publié en 2009, consacré aux normes du Conseil de l'Europe traitant de la contribution des médias à la cohésion sociale, la compréhension, la tolérance et la participation démocratique.

b) Le discours de haine : les limites à la liberté d'expression

44. En dépit de son utilisation fréquente, il n'existe à ce jour aucune définition universellement admise de l'expression « discours de haine ». Seule la Recommandation 97(20) du Comité des Ministres en donne une définition simple⁷². Si la plupart des Etats ont adopté une législation pour interdire les expressions relevant de ce qu'on appelle le « discours de haine », les définitions retenues diffèrent légèrement pour déterminer ce qui est interdit (voir également le par. 12 ci-dessus sur l'ECRI et le discours de haine). Cependant, comme indiqué lors de la conférence du Conseil de l'Europe tenue à Budapest en novembre 2012 sur la lutte contre le discours de haine sur le web, il n'y a pas de consensus transatlantique sur la délégitimation du « discours de haine », et il y a également des différends entre les Etats membres du Conseil de l'Europe. De surcroît, certains Etats membres du Conseil de l'Europe ont formulé des réserves et des déclarations concernant l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, relatives à la conciliation des obligations imposées par cet article avec le droit à la liberté d'opinion et d'expression et le droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques⁷³.

45. Dans ce contexte, le DH-DEV a étudié par le passé des questions liées à la liberté d'expression et en particulier à la mise en balance de ce droit avec d'autres droits reconnus par la convention⁷⁴. Tout en se concentrant sur le discours de haine, le Comité a préparé un rapport annexé à son rapport d'activités sur les droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses. Ces travaux ont donné lieu à la publication du Manuel sur le discours de haine établi par Anne WEBER à la demande du CDDH en 2008.

46. La notion de discours de haine, en lien avec la violence raciale ou par opposition à la critique admissible d'une religion, est toujours une question hautement conflictuelle dans les sociétés culturellement diverses. Le Manuel sur le discours de haine comporte un chapitre consacré au cas particulier des attaques contre des convictions religieuses. Les discours de nature religieuse occupent une place à part dans la jurisprudence européenne étant donné que la Cour octroie traditionnellement aux Etats membres une large

⁷¹ Le manuel comporte également une section consacrée au thème « Discours de haine et racisme ».

⁷² Selon la résolution, « le terme “discours de haine” doit être compris comme couvrant toutes formes d'expression qui propagent, incitent à, promeuvent ou justifient la haine raciale, la xénophobie, l'antisémitisme ou d'autres formes de haine fondées sur l'intolérance, y compris l'intolérance qui s'exprime sous forme de nationalisme agressif et d'ethnocentrisme, de discrimination et d'hostilité à l'encontre des minorités, des immigrés et des personnes issues de l'immigration ». En ce sens, le discours de haine s'entend de propos nécessairement dirigés contre une personne ou un groupe particulier de personnes. Cette expression se retrouve dans la jurisprudence européenne, bien que la Cour n'en ait jamais donné de définition précise. La Cour se réfère simplement dans certains arrêts à « toutes les formes d'expression qui propagent, incitent à, promeuvent ou justifient la haine fondée sur l'intolérance (y compris l'intolérance religieuse) ».

⁷³ Voir en particulier les réserves ou déclarations formulées par l'Autriche, la Belgique, l'Irlande, l'Italie et le Royaume-Uni, qui soulignent l'importance attachée au fait que l'article 4 prévoit que les dispositions visées par les alinéas a), b) et c) devraient être adoptées compte dûment tenu des principes formulés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et des droits expressément énoncés à l'article 5 de la Convention.

⁷⁴ Le séminaire tenu à La Haye en novembre 2008 a examiné la question « Comment trouver le bon équilibre entre liberté d'expression et protection contre le “discours de haine” ? ».

marge d'appréciation dans ce domaine. C'est pourquoi il pourrait être nécessaire de fournir des orientations aux Etats membres sur cette question.

47. En 2008 la Commission de Venise a adopté un rapport sur « les relations entre liberté d'expression et liberté de religion : réglementation et répression du blasphème, de l'injure à caractère religieux et de l'incitation à la haine religieuse » qui fournit une analyse comparative étendue de la législation des états membres du Conseil de l'Europe sur ces offenses aussi bien que conclusions et recommandations quant à s'il y a un besoin pour la législation supplémentaire spécifique dans cette région, si la législation criminelle est adéquate ou efficace pour le but du fait d'introduire la balance appropriée entre le droit de liberté d'expression et du droit de respecter pour ses convictions et s'il y a des alternatives aux sanctions criminelles. Les travaux futurs sur ce thème devraient tenir compte du rapport de la Commission de Venise.

48. Le CDDH pourrait considérer fournir de nouvelles orientations sur comment trouver le bon équilibre entre liberté d'expression et protection contre le discours de haine et, en particulier, sur comment réconcilier l'interdiction de discrimination avec la liberté d'expression (y compris dans les médias) et la liberté de religion. A cette fin, le CDDH pourrait envisager l'élaboration de lignes directrices ou d'une recommandation ou une mise à jour du Manuel sur le discours de haine⁷⁵. Le but d'un nouvel instrument serait de clarifier la notion de discours de haine et de fournir des orientations aux décideurs, aux experts et à la société sur les critères suivis par la Cour dans sa jurisprudence relative au droit à la liberté d'expression.

49. Des travaux éventuels du CDDH sur les questions ci-dessus pourraient représenter une contribution utile à la campagne de jeunesse contre les discours de haine en ligne que mène actuellement le Conseil de l'Europe, ainsi qu'à toute action faisant suite à cette campagne⁷⁶. Le rapport du Groupe d'éminentes personnalités évoque également le nombre grandissant d'internautes qui se servent abusivement de la Toile pour diffuser de la propagande raciste ou xénophobe, et inciter d'autres internautes à la haine et à la violence – à tel point qu'internet est probablement devenu désormais l'outil principal de diffusion de discours de haine et le principal facteur anxiogène⁷⁷. L'ECRI et le comité consultatif de la convention-cadre, de même que le Commissaire aux droits de l'homme, ont constaté la montée en puissance des discours de haine en Europe, un phénomène difficile à aborder. Le CDDH convient qu'il n'y a en principe aucune différence entre les discours de haine en ligne et hors ligne, et donc aucun besoin de normes juridiques spécifiques sur la question ; en revanche, l'éducation et la formation à l'utilisation d'internet d'une façon compatible avec les droits de l'homme sont de la plus haute importance⁷⁸. Tout risque de chevauchement avec les activités conduites dans le cadre de la stratégie 2012-2015 du Conseil de l'Europe sur la gouvernance de l'internet devrait bien sûr être évité.

50. Toute nouvelle initiative éventuelle sur cette question devrait également tenir compte du Plan d'action de Rabat sur l'interdiction de l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, adopté en octobre 2012 pour donner suite à une série de séminaires d'experts organisés en 2008 et 2011 sur les articles 19 et 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Enfin, il faudrait également prendre en compte l'initiative de l'Union européenne concernant la préparation de « lignes directrices sur la liberté d'expression en ligne et hors ligne, y compris la protection des blogueurs et des journalistes », à compter du début 2013.

⁷⁵ Une version actualisée du manuel reprend la jurisprudence récente, notamment les affaires *Féret c. Belgique*, arrêt du 16 juillet 2009 ; *Aksu c. Turquie* [GC], arrêt du 13 mars 2012 ; *Hizb Ut-Tahrir et autres c. Allemagne*, décision sur la recevabilité du 12 juin 2012. Il serait utile d'ajouter une note de synthèse exposant les principes issus de la jurisprudence de la Cour et de développer l'annexe en incorporant d'autres exemples de mesures et initiatives nationales.

⁷⁶ La campagne de jeunesse contre les discours de haine en ligne, lancée en mars 2013 par le Conseil de l'Europe, vise à sensibiliser à ce phénomène et se déroulera sur deux ans. Le but de la campagne est de donner aux jeunes et aux organisations de jeunesse les moyens de reconnaître le discours de haine et d'agir. Le but n'est pas de chercher à l'empêcher par un arsenal législatif, mais de promouvoir la formation aux droits de l'homme. Lors de la conférence de Budapest organisée en novembre 2012 sur le thème « Comment aborder et combattre le discours de haine en ligne », il a été conclu que lorsque la campagne de jeunesse aura pris fin, le Conseil de l'Europe devrait assumer durablement un rôle de coordination du travail plus large de campagne contre le discours de haine en ligne.

⁷⁷ En 2012, l'Agence européenne des droits fondamentaux (FRA) a publié un rapport consacré aux minorités en tant que victimes de la criminalité, qui montre que le crime de haine est une réalité quotidienne dans toute l'Union européenne.

⁷⁸ Conclusion de la conférence de Budapest.

c) Liberté de pensée, de conscience et de religion

51. Le DH-DEV a étudié des questions liées à la liberté de religion, en se concentrant plus particulièrement sur le port de symboles religieux dans des lieux publics. Ces travaux ont débouché sur la publication d'un manuel à ce sujet établi par Malcolm D. EVANS. Le rapport s'appuie sur le rapport d'activité du DH-DEV intitulé « Les droits de l'homme dans une société multiculturelle »⁷⁹, qui comportait une annexe sur le port de symboles religieux dans les lieux publics.

52. Bien que la jurisprudence de la Cour dans ce domaine ait évolué⁸⁰, il n'y a toujours pas de consensus sur ce point au niveau européen. Cependant, le port de symboles religieux dans les lieux publics n'est qu'un aspect restreint de la question plus large de la liberté de religion. Le CDDH pourrait évaluer la nécessité de nouveaux travaux sur la liberté de pensée, de conscience et de religion, notamment à la lumière des conclusions du débat thématique du Comité des Ministres « Liberté de religion et situation des minorités religieuses », tenu en décembre 2012. Il convient avec les Délégués des Ministres qu'il serait utile, dans un premier temps, de préparer un document concis recensant les normes existantes du Conseil de l'Europe dans ce domaine. Une telle initiative serait conforme à la volonté de l'Organisation d'offrir son expertise dans le domaine de la protection de la liberté de pensée, de conscience et de religion et de partager son expérience en matière de promotion des normes de protection des droits des personnes appartenant à des minorités religieuses⁸¹.

53. Toute initiative dans ce domaine devrait prendre en compte les lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses préparées en 2004 par la Commission de Venise et par l'OSCE/BIDDH, qui sont actuellement en cours de révision, ainsi que les principes directeurs de Tolède sur l'enseignement relatif aux religions et convictions dans les écoles publiques, préparés par l'OSCE/BIDDH en 2007. Il conviendrait également de tenir compte des travaux récemment menés par l'Union européenne en vue de finaliser les lignes directrices sur la promotion et la protection de la liberté de religion et de conviction⁸². Il faudrait dès lors recommander de n'entreprendre une telle initiative qu'une fois achevés les travaux en cours, en particulier la révision des lignes directrice de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, de façon à pouvoir en tenir pleinement compte.

d) Liberté de réunion et d'association

54. En 2008, après avoir examiné la question « L'exercice des droits à la liberté d'association et de réunion pacifique par des personnes et groupes ayant des identités variées : comment assurer une participation adéquate ? », la Conférence de La Haye a conclu à une insuffisante mise en œuvre, par les autorités nationales et les collectivités locales, des principes de liberté de réunion et d'association, qui sont des véhicules essentiels de la participation. Le rapport consacré à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme en 2012 montre que c'est toujours le cas (voir plus haut par. 30)⁸³.

55. Toute nouvelle initiative sur les droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses pourrait englober des questions concernant le droit de liberté de réunion et d'association (essentiel pour

⁷⁹ Document DH-DEV(2007)002.

⁸⁰ Voir par exemple les affaires *Ahmet Arslan et autres c. Turquie*, arrêt du 22 février 2010 ; *Lautsi c. Italie* [GC], arrêt du 18 mars 2011 ; *Eweida et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 15 janvier 2013.

⁸¹ Cette volonté a également été affirmée dans la réponse adoptée par le Comité des Ministres, lors de la 1121^e réunion des Délégués des Ministres (21 septembre 2011), à la Recommandation 1957 (2011) de l'APCE sur la violence à l'encontre des chrétiens au Proche et au Moyen-Orient, par. 3.

⁸² A l'instar d'autres lignes directrices de l'Union européennes, les lignes directrices sur la liberté de religion et de conviction ne sont pas contraignantes et se veulent un outil pratique pour aider les représentations de l'UE dans ce domaine à faire progresser sa politique en matière de droits de l'homme. Elles sont fondées sur les normes internationales adoptées au niveau des Nations Unies et se réfèrent à l'article 9 de la Convention et à d'autres normes du Conseil de l'Europe. Selon les lignes directrices adoptées le 24 juin 2013, l'Union européenne va promouvoir la liberté de religion et de conviction au niveau de l'OSCE et du Conseil de l'Europe, par. 65 et 68. En outre, le Service européen pour l'action extérieure, en coordination avec les Etats membres et en coopération avec la société civile, se chargera d'élaborer des outils de formation d'ici à la fin 2013, par. 67.

⁸³ L'ancien Commissaire aux droits de l'homme, Thomas HAMMARBERG, a également exprimé en 2010 ses préoccupations concernant les atteintes au droit de liberté de réunion et d'association : «Pride events are still hindered – this violates freedom of assembly» (Point de vue du 2 juin 2010) ; « La liberté de manifester – même pour exprimer des critiques – est un droit de l'homme » (Point de vue du 26 octobre 2010).

garantir le dialogue entre les autorités nationales et la société civile), la participation des minorités et l'auto-identification, autant d'aspects indispensables pour la promotion du pluralisme et de la démocratie⁸⁴.

56. Il faudrait prendre en compte les lignes directrices relatives à la liberté de réunion préparées par l'OSCE/BIDDH en consultation avec la Commission de Venise et mises à jour en 2010, ainsi que le *Handbook on Monitoring Freedom of Peaceful Assembly* publié par l'OSCE/BIDDH en septembre 2011. Enfin, il convient de prêter attention à d'éventuels nouveaux travaux de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH en vue de la préparation de lignes directrices communes sur la liberté d'association.

7. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

57. Comme exposé ci-dessus au paragraphe 5, le problème n'est pas l'absence de normes des droits de l'homme existantes dans le domaine des sociétés culturellement diverses, mais le fait qu'elles ne sont pas efficacement exécutées et appliquées. Le CDDH considère donc avant tout que toute nouvelle initiative dans le domaine des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses devrait tenir compte du fait que la principale préoccupation à cet égard est l'insuffisante mise en œuvre des normes existantes et des conclusions des organes de monitoring concernés. C'est pourquoi il se félicite des débats en cours au sein du Comité des Ministres à propos des propositions du Secrétaire Général concernant les approches possibles pour améliorer l'impact des organes de monitoring du Conseil de l'Europe. Le CDDH estime, par conséquent, que de nouveaux travaux intergouvernementaux portant sur les droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses devraient partir des considérations qui précèdent et viser à fournir de nouvelles orientations concernant la mise en œuvre des normes et conclusions existantes.

Orientations de nature générale

58. Si le Comité des Ministres considère que ces travaux devraient aborder la question des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses en général, il pourrait envisager l'élaboration de lignes directrices générales concernant la promotion et la protection des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses, en mettant éventuellement l'accent sur les questions liées à l'éducation et à la formation aux droits de l'homme, ou bien l'élaboration d'un instrument plus pratique, par exemple un manuel présentant les principes et leur application par le biais de bonnes pratiques.

59. Ces initiatives pourraient servir de base et de source d'inspiration pour les Etats membres qui s'efforcent de prendre des mesures législatives ou autres. Elles pourraient s'accompagner d'un encouragement à l'organisation d'activités d'assistance et de renforcement des capacités dans les Etats membres afin de faciliter la mise en œuvre des instruments pertinents et des recommandations des organismes de monitoring. Cela contribuerait aux travaux sur le dialogue interculturel et les questions associées à l'intégration qui sont actuellement menés, notamment au sein du Conseil de l'Europe.

Orientations spécifiques

60. A titre d'alternative, le Comité des Ministres pourrait envisager de mettre l'accent sur des domaines précis du vaste champ des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses comme les suivants :

- a) Liberté de pensée, de conscience et de religion

61. Conformément aux propositions formulées pendant le débat thématique du Comité des Ministres sur la liberté de religion et la situation des minorités religieuses, le Comité des Ministres pourrait envisager de préparer un document recensant les normes existantes du Conseil de l'Europe relatives aux principes de

⁸⁴ En juin 2012, le rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion et d'association pacifiques a présenté son premier rapport thématique, consacré aux meilleures pratiques pour promouvoir et défendre le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association. Il a également effectué sa première visite de pays en Géorgie et se rendra ensuite au Royaume-Uni. Il est néanmoins encore trop tôt pour pouvoir tirer des conclusions concernant les travaux du rapporteur spécial.

liberté de pensée, de conscience et de religion et établissant un lien avec d'autres droits consacrés par la convention, tout particulièrement la liberté d'expression. Il peut aussi fournir des conseils quant au développement de la notion d'aménagement (ou accommodation) raisonnable pour les questions culturelles et religieuses. Un recueil de bonnes pratiques appliquées dans les Etats membres pourrait être annexé à ce document. Ces travaux fourniraient une bonne base pour déterminer s'il y a lieu d'élaborer de nouvelles normes en la matière. Toute initiative dans ce domaine devrait néanmoins être prise en compte et contribuer à la visibilité des travaux existants et en cours au sein du Conseil de l'Europe, notamment ceux menés par la Commission de Venise.

b) Liberté d'expression et discours de haine

62 Avec un degré de priorité plus bas, compte tenu de la montée des discours de haine à la faveur du développement des nouvelles technologies de la communication, qui permettent une diffusion plus large, le Comité des Ministres pourrait envisager l'élaboration de lignes directrices ou d'une nouvelle recommandation du Comité des Ministres sur la question du discours de haine, ou bien la mise à jour du manuel de 2008 sur le discours de haine à la lumière des nouveaux enjeux. De tels travaux tiendraient compte de la nouvelle jurisprudence en la matière et pourraient contribuer aux activités qui sont actuellement menées par le Conseil de l'Europe sur le discours de haine.