

Strasbourg, le 28 juin 2013



CDDH(2013)R78
Addendum VI

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

**Etude sur de futurs domaines prioritaires possibles
pour le développement et la promotion des droits de l'homme
au sein du Conseil de l'Europe**

Introduction

1. Conformément à son mandat pour le biennium 2012/2013, le CDDH est chargé, entre autre, de mener une étude afin d'identifier d'autres éventuels domaines prioritaires pour le développement et la promotion des droits de l'homme au sein du Conseil de l'Europe et d'élaborer, le cas échéant, des propositions d'activités spécifiques que le CDDH pourrait mener pendant le biennium 2014/2015.

1) L'impact de la crise économique sur les droits de l'homme en Europe

2. L'impact de la crise économique sur la jouissance des droits de l'homme en Europe a été de plus en plus un thème de discussion au sein du Conseil de l'Europe et dans d'autres instances régionales et internationales des droits de l'homme. La crise peut affecter les droits de l'homme sous différents aspects. Comme le Secrétaire général du Conseil de l'Europe l'a souligné, « les droits de l'homme en Europe ont été durement touchés par la crise », et « dans une telle situation, il est particulièrement important que les règles de base que nous avons convenues soient également respectés en temps de crise afin que les droits de l'homme restent constants. En ces temps de crise, nous avons besoin, plus que jamais, de solides points de référence».¹

3. L'augmentation du chômage de longue durée, qui peut conduire à vivre dans des conditions de pauvreté et de marginalisation sociale, peut avoir des effets néfastes sur les droits de l'homme (y compris, mais sans s'y limiter, le logement, l'accès à la santé, l'accès à la justice). En même temps que la crise, il y a eu une augmentation des tensions sociales et à l'expression d'attitudes xénophobes et discriminatoires à l'égard de groupes vulnérables (tels que les migrants, les minorités, etc).

4. Le Comité européen des droits sociaux a déjà pris plusieurs décisions l'an dernier, à l'égard de la Grèce, concluant que certaines des mesures d'austérité ne sont pas en conformité avec la Charte. D'autres mesures d'austérité peuvent avoir un impact particulier sur les groupes vulnérables comme les personnes âgées et les personnes handicapées. En outre, les organes chargés d'assurer la mise en œuvre des droits de l'homme au niveau national sont également sous la pression des diminutions des dépenses publiques, et les budgets de la justice ont été réduits dans plusieurs pays.

5. Les graves crises économiques risquent d'engendrer des situations de pauvreté extrême qui peuvent en soi donner lieu à des violations des droits civils et politiques énoncés dans la Convention, notamment ceux relatifs à la dignité humaine et à l'intégrité physique, ainsi que le respect du domicile et de la vie privée et familiale. En même temps, la pauvreté peut limiter la capacité des personnes concernées à se prévaloir des autres droits de la Convention. Lors du séminaire récent sur 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 à l'occasion de l'ouverture de l'année judiciaire de la Cour, l'ancien juge Françoise Tulkens a soulevé la question de la place du droit au logement dans la Convention. Les difficultés économiques peuvent aussi avoir un impact sur la capacité des Etats, à la fois, à payer une indemnité lorsque des violations ont été constatées et à prendre les mesures correctives nécessaires, en particulier dans les situations de violation structurelle ou systémique. L'Assemblée parlementaire a déjà adopté diverses résolutions et recommandations, telles que la Recommandation 1910 sur l'impact de la crise économique mondiale sur les migrations en Europe et la Recommandation 1911 sur les femmes et la crise économique et financière.

¹ Thorbjørn Jagland, discours sur "Les droits de l'homme en temps de crise en Europe", European Policy Centre, Bruxelles, 29 janvier 2013 (traduction non-officielle par le Secrétariat).

6. Dans ce contexte, on pourrait se référer également au rapport d'activités 2005 du « Groupe de travail sur les droits sociaux » du CDDH (document GT-DH-SOC (2005)006) et à la publication de 2008 « Les développements récents dans le domaine des droits sociaux » (document CDDH (2008)006) par Mme Chantal GALLANT (Belgique), à cette époque rapporteuse du CDDH sur les droits sociaux.

7. Le Comité des Ministres pourrait envisager d'entreprendre d'autres actions dans ce domaine par au moins trois moyens : a) étudier davantage la question afin d'identifier des domaines spécifiques d'action possibles, en vue de l'élaboration d'un instrument non contraignant ; b) rédiger un projet de déclaration du Comité des Ministres sur la protection des droits de l'homme en temps de crise ; c) réexaminer les recommandations actuelles du Comité des Ministres, comme la Recommandation n° R(2000)3 sur le droit à la satisfaction des besoins matériels élémentaires des personnes en situation d'extrême précarité, ou la Recommandation n° (93)1 sur l'accès effectif au droit et à la justice des personnes en situation de grande pauvreté.

2) Soutien de la mise en œuvre de la Convention au niveau national

a) Formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit

8. Une proposition à cet égard, basée sur le document CDDH(2013)005rev présenté lors de la 77^e réunion du CDDH, a été discutée lors de la dernière réunion du Comité d'experts sur la réforme de la Cour (DH-GDR), dans le cadre des activités possibles liées à la réforme de la Cour pour le biennium 2014-2015 (voir le document DH-GDR (2013) 009 et le rapport de la réunion).

b) Le rôle des structures nationales des droits de l'homme pour la promotion et la protection des droits de l'homme

9. Une autre proposition visant à soutenir la mise en œuvre de la Convention au niveau national, conformément au paragraphe 9 de la Déclaration de Brighton, pourrait consister en l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques adressé aux structures nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme.

10. Le Conseil de l'Europe a toujours été très actif en soutenant la mise en place et la promotion du rôle des structures nationales indépendantes pour la promotion et la protection des droits de l'homme. Pour ne citer que quelques exemples, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation (97)14 relative à l'établissement d'institutions nationales indépendantes pour la promotion et la protection des droits de l'homme, et la Résolution (97)11 relative à la coopération entre les institutions nationales des États membres pour la promotion et la protection des droits de l'homme et entre celles-ci et le Conseil de l'Europe. Le mandat du Commissaire aux droits de l'homme fait aussi explicitement référence à la facilitation « de l'action des médiateurs nationaux ou autres institutions similaires dans le domaine des droits de l'homme », et les liens avec le Commissaire et son bureau sont également soulignés très clairement dans la Déclaration de Berlin adoptée en 2004 à la fin de la 3^e Table ronde des Institutions Nationales des Droits de l'Homme.

11. Jusqu'ici, cependant, le Conseil de l'Europe n'a pas été spécifiquement actif dans la préparation de documents fournissant des orientations ou un soutien pratiques à l'action de ces structures afin de renforcer leur efficacité et leur impact, qui est aussi d'une importance particulière étant donné que ces structures ont été touchées, dans plusieurs pays, par des restrictions budgétaires. De telles orientations

pourraient être basées sur des exemples venant de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, rassemblés sous la forme d'un guide de bonnes pratiques.

12. L'action dans ce domaine pourrait s'appuyer, notamment, sur les travaux menés par l'Agence européenne des droits fondamentaux (FRA), qui en 2010 a publié un rapport soulignant la nécessité d'un soutien supplémentaire pour améliorer l'efficacité et l'impact de ces structures, et en 2012, un Manuel sur la création et l'accréditation des institutions nationales des droits de l'homme au sein de l'Union européenne. Le manuel comprend un guide étape par étape de la procédure d'accréditation, avec des exemples de pratiques concrètes liées à des questions telles que leurs pouvoirs, leur indépendance et leur mandat.

13. Le Comité des Ministres pourrait envisager la rédaction d'un Guide des bonnes pratiques du Conseil de l'Europe en ce qui concerne la mise en place et le fonctionnement des structures nationales des droits de l'homme, dans leur ensemble ou en se concentrant sur certains aspects.

3) La détention des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière

14. En 2010, le Comité des Ministres a adopté une réponse à la Recommandation de l'Assemblée parlementaire 1900(2010) sur « La rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe ». Le CDDH avait été impliqué dans la préparation de cette réponse.

15. À l'époque, exprimant sensibilité et préoccupation à l'égard de la situation vulnérable des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière et notant que la privation de liberté peut accroître leur vulnérabilité, le Comité des Ministres avait rappelé la jurisprudence pertinente de la Cour en vertu de l'article 5 § 1 (f) de la Convention et les instruments déjà existants du Comité des Ministres, à savoir les «Vingt principes directeurs sur le retour forcé» (2005), la Recommandation Rec (2003) 5 sur les mesures de détention des demandeurs d'asile et les « Lignes directrices sur la protection des droits de l'homme dans le contexte des procédures d'asile accélérées » (2009), indiquant que ces instruments répondaient « dans une très large mesure » aux recommandations de l'Assemblée.

16. Pour ces raisons, le Comité des Ministres n'a pas, à ce moment-là, donné d'instructions pour l'élaboration de règles sur les normes minimales relatives aux conditions de détention des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile, ni pour la préparation d'une recommandation sur les circonstances dans lesquelles la détention est autorisée par la loi.

17. Cependant, il a également indiqué « qu'il envisagerait de « demander au CDCJ de mener à bien une étude sur la manière dont la Recommandation Rec (2003) 5 sur les mesures de détention des demandeurs d'asile et les« Vingt principes directeurs sur le retour forcé » ont été mis en œuvre dans les États membres. L'étude devrait également viser à identifier les meilleures pratiques comme des alternatives à ce qui concerne la détention des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile, en vue de l'élaboration d'un rapport ou d'un projet de recommandation sur cette question. Le CDDH devrait être associé à ces travaux ». Enfin, le Comité des Ministres a estimé qu'à ce moment-là qu'il était «trop tôt» pour évaluer la mise en œuvre de ses «Lignes directrices sur la protection des droits de l'homme dans le contexte des procédures d'asile accélérées» qui avaient été adoptées en 2009.

18. Cette activité n'a finalement pas été réalisée par le CDCJ, et plusieurs années se sont écoulées depuis l'adoption des Lignes directrices de 2009. En outre, un examen plus approfondi de ce sujet pourrait aussi s'avérer approprié à l'heure actuelle, lorsque des coupures dans les dépenses publiques peuvent

avoir une influence sur les groupes très vulnérables tels que les détenus, les demandeurs d'asile et les migrants en situation irrégulière (voir également le point 1 ci-dessus).

19. Le Comité des Ministres pourrait envisager d'explorer à nouveau la question, conformément aux indications données en 2009, en vue a) d'identifier des normes minimales pour la détention des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile (qui pourraient prendre la forme de lignes directrices ou d'une recommandation du Comité des Ministres), b) d'élaborer une recommandation sur les circonstances dans lesquelles la détention est autorisée par la loi ; c) d'examiner la mise en œuvre des «Vingt principes directeurs sur le retour forcé».

4) La protection de la liberté d'expression

20. Un autre domaine possible à envisager pourrait être lié à la liberté d'expression, sous divers aspects. Un certain nombre de propositions relatives au discours de haine ont déjà été décrites dans l'étude de faisabilité sur les droits de l'homme dans des sociétés culturellement diverses (voir document CDDH (2013)17).

21. Comme le Commissaire Muižnieks l'a indiqué au Comité des Ministres en novembre, l'accent est particulièrement mis actuellement sur la liberté d'expression en ligne, à l'égard de laquelle des restrictions croissantes sont la tendance qui se dégage. Dans le cadre de la Stratégie du Conseil de l'Europe en matière de gouvernance de l'Internet, le CDMSI fait avancer les travaux dans ce domaine.

22. Il peut y avoir cependant une perspective plus large qui pourrait être examinée davantage en ce qui concerne les lois, les normes et les meilleures pratiques qui visent à protéger la liberté d'expression, et en particulier de ceux qui sont particulièrement vulnérables lorsqu'ils exercent leur liberté d'expression (journalistes, blogueurs, etc). Le Conseil de l'Europe a déjà joué un rôle actif dans ce domaine dans le passé par l'adoption de différents textes, comme la Déclaration du Comité des Ministres sur la promotion de la liberté d'expression et d'information dans le nouvel environnement d'information et de communication, adoptée le 26 septembre 2007, la Résolution 1535 (2007) et la Recommandation 1783 (2007) de l'Assemblée parlementaire sur les menaces à la vie et à la liberté d'expression des journalistes et la Recommandation de 1950 de l'Assemblée parlementaire (2011) sur la protection des sources des journalistes.

23. La question de la sécurité des journalistes est hautement prioritaire dans l'ordre du jour du CDMSI, et pas seulement en ce qui concerne les nouvelles technologies. En mars 2012, le Comité des Ministres a tenu un débat thématique sur «La sécurité des journalistes », sur la base d'un document de réflexion présenté par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe². Le Secrétaire Général a également souligné, dans son rapport sur la mise en œuvre de la Déclaration du Comité des Ministres sur les mesures visant à favoriser le respect de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, qu'«il conviendrait de donner la priorité à l'établissement d'un groupe subordonné d'experts en 2014 » dans ce domaine. Une déclaration sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias est en préparation, et un plan de travail englobant diverses initiatives visant à renforcer la protection des journalistes, des autres professionnels des médias et des blogueurs, à la fois en ce qui concerne les mesures de prévention et d'enquête effective, en tenant compte des travaux menés par d'autres organisations internationales, a été adoptée par le CDMSI lors de sa dernière réunion les 23-26

2

avril 2013. Le thème sera également discuté lors de la prochaine Conférence des ministres du Conseil de l'Europe responsables des médias et de la société de l'information (Belgrade, 7-8 novembre) en vue de l'adoption éventuelle d'une résolution par la Conférence.

24. La liberté des médias, l'indépendance et la diversité, et en particulier la protection des journalistes, figurent aussi parmi les domaines prioritaires d'intérêt pour le Commissaire aux droits de l'homme (voir par exemple son commentaire dans le carnet des droits de l'homme du 3 mai 2013 sur « La liberté de la presse à l'ère numérique : nouvelles menaces, nouveaux défis »)³.

25. Tout futur travail du Conseil de l'Europe dans ce domaine doit être mené à la lumière du contexte international et des initiatives prises par d'autres acteurs. Par exemple, l'UNESCO a adopté un Plan d'action sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité, et le Conseil des droits de l'homme a adopté une Résolution sur la sécurité des journalistes lors de sa 21e session, le 27 septembre 2012. Il faudrait également tenir compte de l'initiative de l'UE qui est la préparation des « Lignes directrices sur la liberté d'expression en ligne et hors ligne, y compris la protection des blogueurs et des journalistes » qui devrait démarrer en 2013.

26. Le Comité des Ministres pourrait donc donner mandat au CDDH de poursuivre sa réflexion en vue de l'identification des domaines possibles liés à la protection de la liberté d'expression qui ne relèvent pas de la compétence du CDMSI. Toute autre action dans ces domaines ne devrait pas empiéter sur le mandat du CDMSI et devrait être menée en étroite coopération avec celui-ci.

Conclusion

27. Le CDDH souligne qu'en ce qui concerne la promotion et le développement des droits de l'homme au cours du prochain biennium, il convient, en priorité, de poursuivre et de finaliser les travaux déjà en cours dans le domaine de la responsabilité sociale des entreprises et des sociétés culturellement diverses, sous réserve des décisions qui seront prises à l'égard de ces activités par le Comité des Ministres.

28. Le CDDH est également conscient que la situation budgétaire lors du prochain biennium permettra de traiter seulement un nombre très limité d'autres sujets. Il note cependant que, si le Comité des Ministres décide de retenir des propositions présentées dans la présente étude, des ressources suffisantes devraient être mises à disposition pour l'organisation de réunions de groupes de rédaction à composition limitée, chaque fois que cela est nécessaire pour mener à bien ces travaux

29. Chacune des activités proposées sera effectuée en tenant compte de la nécessité d'éviter tout chevauchement avec les travaux d'autres instances, tant au sein du Conseil de l'Europe qu'à l'extérieur. Par conséquent, une partie des travaux à venir dans chacun de ces domaines sera consacrée à une analyse plus approfondie des normes internationales et du Conseil de l'Europe existantes et à la préparation et à l'identification précise des enjeux pour lesquels le Conseil de l'Europe, et le CDDH en particulier, pourraient fournir une valeur ajoutée spécifique.

30. A la lumière de ce qui précède, le CDDH propose, pour le prochain biennium, et en plus des activités qui seront menées dans le domaine de la responsabilité sociale des entreprises et des sociétés culturellement diverses, d'entreprendre les travaux suivants, en ordre de priorité:

³ <http://fr.humanrightscomment.org/2013/05/03/liberte-de-la-presse/>

- Une étude de faisabilité sur des actions possibles concernant l'impact de la crise économique sur les droits de l'homme en Europe, en vue de la révision d'instruments existants, de l'élaboration d'un instrument non-contraignant ou de l'élaboration d'une déclaration du Comité des Ministres sur ce thème.
- Pour ce qui concerne la mise en œuvre de la Convention au niveau national, notamment par rapport à l'éventuelle révision de la Recommandation du Comité des Ministres Rec(2004)4 sur la Convention européenne des Droits de l'Homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle, toute nouvelle activité devrait être considérée dans le contexte de la réforme de la Cour et de la mise en œuvre de la Déclaration de Brighton.