



Strasbourg, le 13 juillet 2017

CDDH(2017)R87 Addendum IV

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

**Analyse de l'impact des législations, politiques et pratiques nationales
actuelles sur les activités des organisations de la société civile, des
défenseurs des droits de l'homme et des institutions nationales
des droits de l'homme**

(tel qu'adopté par le CDDH lors de sa 87e réunion, 6-9 juin 2017)

Introduction

1. Le Comité des Ministres a confié au Comité directeur pour les droits de l'homme (« CDDH »), pour le biennium 2016-2017, la rédaction d'une étude sur l'impact des législations, politiques et pratiques nationales actuelles sur les activités des organisations de la société civile, des défenseurs des droits de l'homme et des institutions nationales chargées de promouvoir et de protéger les droits de l'homme. Le CDDH devait également identifier les meilleurs exemples de cet impact.

2. On trouvera dans le présent document l'étude élaborée par la présidente du CDDH-INST, Mme Krista OINONEN (Finlande), qui est également Rapporteuse. Le CDDH-INST a examiné une première fois cette étude lors de sa réunion des 12-14 octobre 2016, puis l'a finalisée pour transmission au CDDH lors d'une deuxième réunion, du 8 au 10 mars 2017.

3. L'étude expose et analyse l'impact des normes et outils nationaux, européens, régionaux et internationaux sur les activités des organisations de la société civile (« OSC »), des défenseurs des droits de l'homme (« DDH ») et des institutions nationales chargées de promouvoir et de protéger les droits de l'homme (« INDH »). Bien qu'un large éventail de normes et d'outils vienne déjà soutenir les travaux de la société civile, des défenseurs des droits de l'homme et des INDH, l'étude pointe les nombreuses difficultés encore à résoudre pour créer une société civile active et épanouie. Si ces difficultés existent, c'est parce qu'un environnement politique et public favorable exige plus que la seule application des lois. Le but concret de l'étude est d'aider à repérer les lacunes dans la protection des activités des OSC, des DDH et des INDH, et d'attirer l'attention sur les normes et bonnes pratiques adoptées par les États membres du Conseil de l'Europe pour combler ces lacunes.

Table des matières

Liste des sigles	4
1. Introduction	5
1.1 Définitions	7
1.1.1 Organisations de la société civile (« OSC »)	7
1.1.2 Défenseurs des droits de l’homme (« DDH »).....	8
1.1.3 Institutions nationales des droits de l’homme (« INDH »)	9
1.2 Recoupements entre OSC, ONG, DDH et INDH.....	10
1.3 Rétrécissement de l’espace démocratique et autres difficultés.....	11
1.4 Les cadres nationaux, principales références.....	14
2. Normes internationales.....	15
2.1 Normes et outils existants du Conseil de l’Europe.....	15
2.1.1 Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme	15
2.1.2 Autres traités du Conseil de l’Europe	15
2.1.3 Recommandations et résolutions du Comité des Ministres	16
2.1.4 Résolutions, rapports et activités de l’Assemblée parlementaire.....	18
2.1.5 Conférence des OING.....	19
2.1.6 Lignes directrices et avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit	19
2.1.7 Lignes directrices du Comité européen sur la démocratie et la gouvernance	20
2.1.8 Travaux du Comité européen de coopération juridique	21
2.1.9 Déclarations et rapports du Commissaire aux droits de l’homme	21
2.1.10 Rapports et activités du Secrétaire Général	21
2.2 Autres normes et outils pertinents au niveau international et régional.....	22
2.2.1 Principaux traités internationaux relatifs aux droits de l’homme	22
2.2.2. Résolutions, déclarations et rapports des Nations Unies.....	22
2.2.3 Rapports de l’OSCE-BIDDH.....	24
2.2.4 Orientations et autres rapports de l’Union européenne.....	24
3. Organisations de la société civile	25
3.1 Législation et réglementation favorable au niveau national	25
3.1.1 Normes et réglementation au niveau national	26
3.1.2 Mécanismes de protection et de recours au niveau national	35
3.2 Environnement politique et public favorable	36
3.2.1 Droit de s’associer (de fait) et aptitude à défendre une cause.....	37
3.2.2 Sensibilisation du public et reconnaissance du travail de la société civile	37
3.3 Droit à (l’accès à) l’information et liberté d’expression.....	38
3.3.1 Droit à la liberté d’expression et d’information (art. 10) pour la société civile et les défenseurs des droits de l’homme	38

3.3.2	Libre accès aux données, rapports, initiatives et décisions officiels	39
3.4	Participation effective aux prises de décisions	40
3.5	Ressources et soutien dans la durée.....	42
4.	Défenseurs des droits de l’homme.....	43
4.1	Cadre réglementaire favorable.....	44
4.1.1	Protection contre les menaces, les agressions et autres abus	45
4.1.2	Législation de protection des lanceurs d’alerte	48
4.2	Environnement politique et public favorable	52
4.2.1	Stigmatisation, marginalisation et droit à la vie privée.....	53
4.2.2	Mécanismes de protection.....	54
4.2.3	Absence d’enquêtes effectives	56
4.3	Droit à l’information et liberté d’expression	57
4.3.1	Liberté des médias	57
4.3.2	Droit d’accéder aux instances internationales et de communiquer avec elles	58
5.	Institutions nationales des droits de l’homme	59
5.1	Cadre réglementaire favorable.....	60
5.1.1	Compétences et attributions	60
5.1.2	Composition et garanties d’indépendance et de pluralisme	60
5.1.3	Méthodes de travail, types, rôles et activités.....	63
5.1.4	Accréditation auprès de l’Alliance globale des institutions nationales des droits de l’homme	73
5.2	Environnement politique et public favorable et respect effectif des Principes de Paris	74
6.	Conclusion.....	75
	Bibliographie sélective.....	79

Liste des sigles

APCE	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
BIDDH	Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE
CADH	Convention américaine relative aux droits de l'homme
CADHP	Charte africaine des droits de l'homme et des peuples
CDCJ	Comité européen de coopération juridique
CDDG	Comité européen sur la démocratie et la gouvernance
CDDH	Comité directeur pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe
CDE	Convention relative aux droits de l'enfant
CDH	Conseil des droits de l'homme des Nations Unies
CDPH	Convention relative aux droits des personnes handicapées
CEDAW	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CEDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 5)
CIC	Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme
CIDH	Commission interaméricaine des droits de l'homme
CIEDR	Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
Cour eur. DH	Cour européenne des droits de l'homme
DNUDDH	Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme
ENNHRI	Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme
FRA	Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne
GANHRI	Alliance globale des institutions nationales des droits de l'homme
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
INDH	institution nationale des droits de l'homme
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OING	organisation internationale non gouvernementale
ONG	organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OPCAT	Protocole facultatif à la Convention contre la torture
OSC	organisation de la société civile
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SCA	Sous-comité d'accréditation de la GANHRI
UE	Union européenne

1. Introduction

1. Bien qu'il appartienne avant tout à l'État de mettre en œuvre les droits de l'homme (voir plus loin le chapitre 1.3), les **organisations de la société civile** (« OSC »), les **défenseurs des droits de l'homme** (« DDH ») et les **institutions nationales des droits de l'homme** (« INDH ») assument dans une société démocratique des fonctions importantes pour que la réalisation de ces droits continue de progresser. Leurs activités comptent, pour deux raisons : parce qu'elles bénéficient directement aux victimes potentielles d'atteintes aux droits, et parce qu'elles alimentent un climat de respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit. Chacun à leur manière, les OSC, les DDH et les INDH favorisent le respect des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe (voir le chapitre 1.1 pour une définition de ces différents acteurs). Ils conseillent et soutiennent l'État dans ses efforts pour améliorer la mise en œuvre des droits de l'homme et devraient être libres de formuler des critiques lorsque l'État manque à ses obligations¹.

2. L'État ne doit pas porter atteinte aux droits des DDH, y compris lorsqu'ils travaillent au sein d'OSC et d'INDH (« obligations négatives ») ; et il doit veiller au plein respect de leurs droits et de ceux des personnes qu'ils aident, en assurant un environnement favorable aux activités de ces militants des droits de l'homme (« obligations positives »). Les OSC et les INDH peuvent être considérées comme des DDH (voir le schéma ci-dessous, chapitre 1.2).

3. Les **organisations de la société civile (OSC)** nourrissent un climat de respect vigilant des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit. Elles peuvent jouer un rôle déterminant « dans la promotion des approches fondées sur les droits, dans la définition des politiques de développement et de partenariats, et dans leur mise en œuvre² » et exercer « un rôle de chien de garde public³ » en demandant des comptes aux gouvernements qui manquent à leurs engagements en matière de droits de l'homme⁴. Les OSC peuvent aussi mobiliser les acteurs non étatiques – particuliers, entreprises, autres composantes de la société – en sensibilisant à l'importance des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit. Enfin, sur le long terme, une société civile riche et active est considérée comme un important préalable à la réduction de la pauvreté, à la démocratisation et à la promotion de l'intégration et de la cohésion sociale⁵. La société civile peut aussi assurer directement des services publics lorsque l'État n'a pas la volonté ou les moyens de le faire.

4. Cet effet de levier est reconnu par la communauté internationale. Le Consensus européen pour le développement, par exemple, considère que la société civile joue un rôle crucial pour promouvoir la démocratie, la justice sociale et les droits de l'homme et pour contribuer à la gouvernance et au développement démocratiques⁶ ; et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (ci-après : « Comité des Ministres ») a relevé « la contribution essentielle qu'apportent les organisations non gouvernementales (ONG) au développement et à la réalisation de la démocratie et des droits de l'homme, en particulier à travers la sensibilisation du public et la participation à la vie publique, en veillant à la transparence et à la nécessité de rendre compte pour les autorités publiques⁷ ».

5. Les Lignes directrices de l'OSCE sur les défenseurs des droits de l'homme, de même que la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme (« DNUDDH »), entendent

¹ Orientations de l'UE concernant les défenseurs des droits de l'homme (2008), par. 5 ; Principes de Paris, etc.

² Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement, signé lors du quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, Busan (République de Corée), novembre 2011, par. 2.

³ *Animal Defenders International c. Royaume-Uni*, par. 103.

⁴ PNUD (2012), p. 6

⁵ PNUD (2012).

⁶ PNUD (2012), p. 9

⁷ CM/Rec(2007)14, préambule.

par **défenseur des droits de l'homme** « toute personne qui, individuellement ou avec d'autres, agit pour promouvoir et protéger les droits de l'homme, indépendamment de sa profession ou de toute autre situation⁸ ». Plus que par ce qu'ils *sont*, les DDH se distinguent par ce qu'ils *font*, ou par la cause ou le groupe qu'ils *représentent*⁹. La Déclaration universelle des droits de l'homme ne pose qu'une exigence, à savoir que leurs activités soient menées par des moyens pacifiques et dans le respect de la nature universelle des droits de l'homme, qui s'appliquent à tous « sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation¹⁰ ». Les DDH offrent des services directs, tels que des conseils ou une représentation juridique en cas d'allégation d'atteinte aux droits de l'homme.

6. Les **INDH** sont des institutions indépendantes dotées, par la loi ou par la constitution, d'une large mission de promotion et de protection des droits de l'homme¹¹. Dans le cadre de leur mandat, les INDH remplissent des fonctions diverses : surveiller le respect des droits de l'homme, conseiller le gouvernement et le parlement, adresser des rapports aux mécanismes internationaux de droits de l'homme, traiter des réclamations ou promouvoir une culture de droits à travers la sensibilisation et l'éducation aux droits de l'homme¹². Les INDH sont souvent chargées d'arbitrer les différends portant sur les droits de l'homme ou de fournir des conseils sur les projets de législation sur des thèmes liés à ces droits¹³. Les INDH obéissant aux Principes de Paris et les autres organismes publics indépendants travaillant sur les droits de l'homme (médiateurs, agences pour l'égalité, défenseurs des enfants¹⁴...) peuvent combler l'écart entre la société civile et l'État. Les INDH, notamment celles qui correspondent pleinement aux Principes de Paris, ont également été reconnues comme des DDH¹⁵. Pour mener leurs missions à bien, elles coopèrent à la fois avec la société civile et avec les organismes de l'État, protègent les défenseurs des droits de l'homme et favorisent un environnement où la société civile peut s'épanouir.

7. Dans ce contexte, le Comité des Ministres a demandé au Comité directeur pour les droits de l'homme (« CDDH ») de « mener une étude sur l'impact des législations, politiques et pratiques nationales actuelles sur les activités des organisations de la société civile, défenseurs des droits de

⁸ Lignes directrices de l'OSCE sur les défenseurs des droits de l'homme, par. 5.

⁹ DNUDDH, art. 6.

¹⁰ DUDH, art. 2.

¹¹ Résolution 48/134 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, doc. ONU A/RES/48/134, adoptée le 20 décembre 1993. Définition reprise par le Comité des Ministres dans sa Recommandation R(97)14 relative à l'établissement d'institutions nationales indépendantes pour la promotion et la protection des droits de l'homme (adoptée par le Comité des Ministres le 30 septembre 1997, lors de la 602^e réunion des Délégués des Ministres), en particulier dans le préambule et au par. b).

¹² Voir plus loin, chapitre 1.1.4.

¹³ Voir PNUD et HCDH (2010).

¹⁴ Pour les différents types d'INDH, voir plus loin, par. 225-229.

¹⁵ La Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme a consacré un rapport aux INDH : A/HRC/22/47, 13 janvier 2013. On y lit au par. 23 : « La Rapporteuse spéciale estime que les institutions nationales qui fonctionnent conformément aux Principes de Paris concernant le statut des institutions nationales des droits de l'homme, ainsi que leurs membres et leur personnel, peuvent être considérés comme des défenseurs des droits de l'homme, puisqu'ils œuvrent à promouvoir et à protéger ces droits ». Les Lignes directrices de l'OSCE relatives à la protection des défenseurs des droits de l'homme (2014) accordent aussi une attention particulière aux INDH, par. 131 : « En reconnaissance du fait que les membres et le personnel des INDH indépendantes défendent aussi les droits de l'homme, les États participants doivent, le cas échéant, renforcer leur mandat en conformité avec les Principes de Paris et leur permettre de se mettre effectivement en contact avec d'autres défenseurs des droits de l'homme afin de stimuler leur engagement dans les débats publics. Ils doivent aussi prendre dûment en considération les recommandations et les vues des INDH et d'autres défenseurs indépendants des droits de l'homme, même s'ils ont un regard critique vis-à-vis du gouvernement ».

l'homme et institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, et [d']identifier les meilleurs exemples de cet impact », avant la fin de l'année 2016. L'objectif est de soumettre, en 2017, « des propositions pour faire en sorte que les États membres, par leurs législations, politiques et pratiques, protègent effectivement et promeuvent l'espace de la société civile¹⁶ ». Lors de la préparation de cette étude, la Rapporteuse du CDDH-INST a rappelé l'existence d'une somme de jurisprudence et d'orientations, tout en soulignant l'intérêt d'évaluer les cadres législatifs et politiques nationaux et de repérer des exemples de bonnes pratiques.

8. La richesse des normes existantes, issues d'un large éventail d'acteurs, montre l'importance attachée à la promotion d'un environnement favorable à la société civile. Toutefois, les normes existantes sont loin d'être exhaustives et il existe des lacunes dans leur mise en œuvre. Cette étude nourrira les travaux du CDDH-INST en pointant les lacunes, en recueillant des bonnes pratiques et en fournissant des illustrations concrètes. Conformément à son mandat, le travail optimal pour le CDDH-INST consiste donc à produire des orientations et des propositions ciblées sur la législation et les pratiques, qui viendront compléter et enrichir les normes existantes.

1.1 Définitions

9. La présente étude aborde les effets de la législation nationale sur les activités de trois groupes distincts : les organisations de la société civile (« OSC »), les défenseurs des droits de l'homme (« DDH ») et les institutions nationales des droits de l'homme (« INDH »). Ils sont définis ci-dessous.

1.1.1 Organisations de la société civile (« OSC »)

10. Il n'est pas évident de définir une « organisation de la société civile ». Malgré l'abondante littérature sur le sujet, la définition de cette notion reste complexe et parfois controversée¹⁷.

11. Pour le Comité des Ministres, « les ONG sont des entités ou organisations autonomes volontaires créées pour réaliser les objectifs essentiellement non lucratifs de leurs fondateurs ou adhérents¹⁸ ». De nombreux États et organisations internationales ont adopté leurs propres définitions, notamment dans le contexte de leurs programmes de développement visant à soutenir les OSC¹⁹. Bien que différentes, ces définitions ont plusieurs points communs. Tout d'abord, la société civile est indépendante, avant tout du gouvernement mais aussi de la vie politique, de la vie familiale et des intérêts commerciaux. La définition suédoise, par exemple, évoque « le domaine distinct de l'État, du marché et du foyer individuel ». Ensuite, les organisations de la société civile sont des entités à but non lucratif. Et pour finir, elles ont un ou plusieurs buts ou intérêts qui reflètent avant tout les priorités et les préoccupations de la population²⁰ et que leurs activités visent à promouvoir. La définition norvégienne mentionne ainsi les personnes « qui s'associent volontairement pour servir des points de vue et des intérêts communs ».

12. Ces trois éléments font largement consensus pour définir les caractéristiques de la société civile. Toutefois, ils ne sont ni nécessaires ni suffisants, et ne doivent pas être strictement interprétés. Tout d'abord, bien qu'indépendantes du gouvernement, les OSC « devraient être libres de soutenir un candidat ou un parti particulier lors d'une élection ou d'un référendum sous réserve qu'elles exposent leurs motivations en toute transparence²¹ ». Les OSC peuvent aussi avoir des branches à but lucratif,

¹⁶ Comité des Ministres, Mandats du CDDH et de ses instances subordonnées pour le biennium 2016-2017.

¹⁷ International Center for Not-For-Profit Law et PNUD (2009), p. 7.

¹⁸ CM/Rec(2007)14. Voir aussi Bureau des institutions démocratiques de l'OSCE et Commission de Venise du Conseil de l'Europe (2015), p. 15.

¹⁹ Voir PNUD (2012) pour des exemples de définitions par les États. Pour des exemples de définitions par des organisations internationales, voir PNUD (2004), p. 3 et Banque mondiale (2013).

²⁰ Edwards (2004).

²¹ CM/Rec(2007)14, par. 13.

bien que ces dernières visent presque exclusivement à générer des revenus pour les principaux buts caritatifs de l'organisation. Or, la plupart de ces branches à but lucratif étant enregistrées séparément en tant qu'entreprises, les gouvernements peuvent être tentés de les exclure de la protection accordée aux associations à but non lucratif, alors qu'elles ne sont pas de véritables entités à but lucratif. Par ailleurs, certaines initiatives d'entreprises commerciales (la création d'associations, par exemple) peuvent appeler la même protection que celle accordée aux OSC. Enfin, certaines organisations de la société civile ne sont pas des organisations – au sens d'entités enregistrées ou ayant une structure juridique formelle. Le droit international des droits de l'homme s'étend aux associations non enregistrées²².

1.1.1.1 Activités

13. D'après le Comité des Ministres, les activités des OSC sont multiples : « constituer des vecteurs de communication entre les différents secteurs de la société et les autorités publiques, prôner des changements de lois et de politiques publiques, venir en aide aux personnes dans le besoin, élaborer des normes techniques et professionnelles, veiller au respect des obligations découlant du droit national et international et offrir, en outre, un moyen de s'épanouir personnellement et de cultiver, promouvoir et défendre des intérêts communs²³ ».

14. La Banque mondiale différencie les OSC selon les activités suivantes²⁴ :

- Représentation – les OSC permettent aux citoyens d'« unir leurs voix » et de mutualiser des ressources pour mieux faire pression sur le gouvernement et lui demander des comptes sur certains sujets. Elles peuvent aussi représenter des intérêts environnementaux.
- Plaidoyer et contribution technique – certaines organisations fournissent des informations et des conseils et font du lobbying sur des sujets particuliers.
- Renforcement des capacités – apport d'un soutien, y compris financier, aux gouvernements, à d'autres OSC et à d'autres organisations.
- Prestation de services – services éducatifs ou de santé, par exemple. Les OSC sont plus susceptibles d'assurer ces fonctions dans des contextes de crise et de fragilité, mais le secteur bénévole fournit également des services dans des environnements plus stables²⁵.
- Fonction sociale – certaines organisations encouragent des activités collectives de loisir : clubs, pratique d'un sport...

1.1.2 Défenseurs des droits de l'homme (« DDH »)

15. La Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme évoque « les individus, groupes et associations [qui contribuent] à l'élimination effective de toutes les violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples et des personnes²⁶ ». On appelle donc défenseur des droits de l'homme toute personne qui, individuellement ou en association avec d'autres, œuvre à la promotion ou à la protection des droits de l'homme²⁷. Cette qualité tient à la nature des activités menées, et non à l'appartenance des défenseurs à une organisation particulière ou à la profession qu'ils exercent²⁸. C'est donc par une description de leurs actions et des contextes dans lesquels ils travaillent que l'on pourra expliquer le terme le mieux possible²⁹. Avant l'adoption de la

²² Voir les par. 86 et suivants.

²³ CM/Rec(2007)14, préambule.

²⁴ Pollard et Court (2005), p. 2. Voir aussi A/HRC/RES/27/31.

²⁵ PNUD (2012), p. 6.

²⁶ Préambule, quatrième considérant.

²⁷ HCDH (2004), p. 2.

²⁸ HCDH (2011), p. 9.

²⁹ Protection International (2012), p. 29.

Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme, on utilisait de façon interchangeable des termes comme « militant », « professionnel », « travailleur » ou « surveillant » des droits de l'homme. Depuis 1998, l'expression « défenseur des droits de l'homme » est considérée comme plus pertinente et plus utile³⁰. Les défenseurs des droits de l'homme peuvent exercer contre rémunération (par exemple dans le cadre de leur métier, comme une profession juridique) ou bénévolement (par exemple en aidant une ONG de défense des droits de l'homme).

1.1.2.1 Activités

16. Les défenseurs des droits de l'homme peuvent traiter d'un ou plusieurs droits, pour leur compte ou au nom d'autres personnes ou groupes de personnes.

17. Parmi les activités des défenseurs des droits de l'homme figurent, entre autres : le recueil d'éléments et la diffusion d'informations sur les atteintes aux droits de l'homme, le soutien aux victimes de ces atteintes, la responsabilisation en matière de respect des normes de droits de l'homme et la lutte contre l'impunité à travers une aide juridique, psychologique, médicale ou autre, le soutien à une meilleure gouvernance et à de meilleurs politiques publiques, le suivi et l'encouragement de la mise en œuvre des traités en matière de droits de l'homme, l'organisation de formations et d'une éducation aux droits de l'homme et la diffusion d'une culture des droits de l'homme et d'informations relatives aux défenseurs des droits de l'homme au niveau local, régional et international³¹.

1.1.3 Institutions nationales des droits de l'homme (« INDH »)

18. Les Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Principes de Paris³²) synthétisent les grands critères internationaux qui doivent encadrer et orienter les travaux des INDH. Rédigés dans le cadre d'un séminaire international organisé sous les auspices de l'ONU en 1991, les Principes de Paris ont été adoptés par l'Assemblée générale en 1993. En vertu des Principes de Paris, les INDH sont des institutions nationales établies par la loi, indépendantes du gouvernement, et dotées par la législation ou par la constitution d'une mission étendue de promotion et de protection des droits de l'homme. Cette définition large est nécessaire compte tenu de la grande diversité des structures et des mandats des INDH à travers le monde. Une accréditation régulière au regard des Principes de Paris permet de vérifier l'indépendance, le pluralisme, l'impartialité et l'effectivité des INDH³³.

1.1.3.1 Activités

19. Les Principes de Paris définissent le rôle, la composition, le statut et les fonctions des INDH. Les INDH couvrent tout l'éventail des droits de l'homme, y compris les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels³⁴. Sur le territoire couvert par le Conseil de l'Europe, les INDH travaillent à la mise en œuvre des instruments internationaux de droits de l'homme, dont la Convention européenne des droits de l'homme, la Charte sociale européenne, la Charte des droits fondamentaux de l'UE et autres normes européennes de droits de l'homme³⁵. Les INDH peuvent améliorer la mise en œuvre des droits de l'homme au niveau national et local à travers la promotion et la sensibilisation, la protection et l'aide individuelle, des études et enquêtes, un suivi, des recherches

³⁰ HCDH (2004), p. 2.

³¹ Union européenne (2004), p. 2 ; HCDH (2004), pp. 2-5.

³² Résolution de l'Assemblée générale n° 48/134, 20 décembre 1993.

³³ Une liste des INDH par niveau d'accréditation, régulièrement mise à jour, est disponible sur le site internet de l'Alliance globale des INDH (GANHRI) : <http://nhri.ohchr.org/EN/Documents/Status%20Accreditation%20Chart%20.pdf>.

³⁴ Principes de Paris, « Compétences et attributions » ; CIC (2013), « General Observations », 1.1.

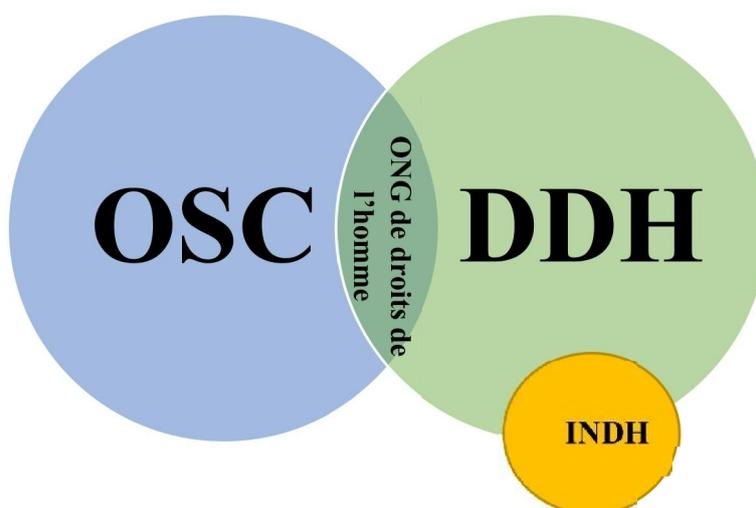
³⁵ J. Wouters et K. Meuwissen (éd.), *NHRIs in Europe: Comparative, European and International Perspectives* (Intersentia, 2013).

et rapports, des conseils aux gouvernements et aux parlements et une participation aux systèmes internationaux de droits de l'homme³⁶. Les INDH coopèrent en outre avec la société civile, avec d'autres instances nationales et avec le système international des droits de l'homme³⁷. Elles sont des acteurs clés de la mise en œuvre des normes internationales de droits de l'homme, comme le rappellent les Déclarations d'Interlaken, de Brighton et de Bruxelles³⁸.

20. Les INDH n'ont pas le même fonctionnement dans tous les pays, et chaque institution a sa propre liste de priorités au sein de sa large mission de défense des droits de l'homme³⁹. Les priorités des INDH devraient être déterminées sur la base de critères objectifs et d'une consultation pluraliste, y compris avec la société civile. Conformément aux Principes de Paris, les INDH doivent produire des rapports d'activité annuels précisant les actions entreprises pour répondre aux principales préoccupations en matière de droits de l'homme⁴⁰.

21. Les missions et les activités des INDH sont détaillées plus loin (voir le chapitre 5.1.3).

1.2 Recouvrements entre OSC, ONG, DDH et INDH



22. Bien que la société civile puisse être étroitement associée aux ONG, il faut souligner que ces deux concepts ne sont pas identiques. Le terme de société civile est plus large, et englobe des organisations qu'on n'a pas l'habitude de considérer comme des ONG. À titre d'illustration, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) employait auparavant le terme d'« ONG » pour décrire toutes les organisations non étatiques ou non commerciales avec lesquelles il travaillait. Depuis 1993, il nomme ces entités des organisations de la société civile, car elles « comprennent tout l'éventail des organisations formelles et informelles au sein de la société civile » : associations locales, organisations autochtones, universités, associations de journalistes, organisations confessionnelles, syndicats et associations professionnelles, dont la plupart – sinon toutes – n'entrent

³⁶ Ce point est affirmé dans la Recommandation n° R(97)14 du Comité des Ministres relative à l'établissement d'institutions nationales indépendantes pour la promotion et la protection des droits de l'homme (adoptée par le Comité des Ministres le 30 septembre 1997, lors de la 602^e réunion des Délégués des Ministres) et dans la Résolution (97)11 sur la coopération entre les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme des États membres et entre celles-ci et le Conseil de l'Europe, du 30 septembre 1997.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Déclaration d'Interlaken du 19 février 2010, par. 4 a) ; Déclaration de Brighton du 20 avril 2012, par. 4 et 9, C (ii) ; Déclaration de Bruxelles du 27 mars 2015, en particulier par. 1 g) et 2 a).

³⁹ Lagoutte, Kristiansen et Thonbo (2016), p. 2.

⁴⁰ CIC (2013), « General Observations » 1.11, « Annual reports of National Human Rights Institutions ».

pas dans la catégorie des ONG⁴¹. Toutefois, certaines normes internationales parlent d'ONG alors que leurs dispositions s'appliquent à tout l'éventail des OSC⁴².

23. Il existe également des recoupements entre les organisations de la société civile et les défenseurs des droits de l'homme. Ainsi, certains défenseurs des droits de l'homme peuvent être des organisations de la société civile, par exemple des ONG actives dans la défense de ces droits⁴³. Toutefois, la plupart des DDH ne sont probablement pas des organisations de la société civile, bien qu'ils puissent appartenir à titre individuel à de telles organisations ou avoir des liens avec elles. Certains DDH peuvent se trouver complètement hors du champ de la société civile. On pourrait qualifier à juste titre de défenseurs des droits de l'homme les responsables politiques qui œuvrent à la promotion des droits de l'homme⁴⁴, mais non dire qu'ils appartiennent à une organisation de la société civile. Certaines OSC, comme les associations sportives, ne seront pas vues comme des défenseurs des droits de l'homme. En outre, les INDH ne sont ni des OSC ni des ONG et sont pourtant reconnues comme des défenseurs des droits de l'homme⁴⁵.

24. Les défenseurs des droits de l'homme ont bénéficié d'une attention particulière au niveau intergouvernemental, par exemple à travers la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme et la mise en place d'un Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme⁴⁶.

1.3 Rétrécissement de l'espace démocratique et autres difficultés

25. En théorie, les défenseurs des droits de l'homme, les organisations de la société civile et les institutions nationales des droits de l'homme ont de plus en plus d'occasions de favoriser une société démocratique. Ces 15 dernières années, le nombre des démocraties a doublé, on a vu une diminution substantielle des conflits violents, les économies se sont de plus en plus ouvertes ; les gouvernements se décentralisent, les services de réseaux sociaux et autres médias sociaux ont de plus en plus d'impact⁴⁷ et le développement rapide des technologies de l'information et de la communication a transformé l'accès à l'information et ses usages⁴⁸.

26. Cependant, en partie en réaction au pouvoir accru que ces possibilités ont donné aux OSC, l'espace démocratique disponible s'est rétréci, aboutissant à « réduire les possibilités des OSC [...] d'entreprendre une large série d'actions publiques⁴⁹ ». Les responsables politiques démocratiquement élus sont chargés de représenter la société dans son ensemble. Les OSC, pour leur part, peuvent faire entendre la voix des populations marginalisées ou défavorisées, ou braquer les feux sur un thème politique particulier. Ces idéaux concurrents de représentation et de légitimité peuvent susciter des tensions. Il importe de comprendre et de respecter la légitimité de ces deux acteurs et d'encourager les OSC à se montrer actives dans le débat public, y compris en critiquant les politiques ou l'action du gouvernement, tout en respectant la mission qu'ont les gouvernements démocratiques de prendre des décisions dans l'intérêt de toute la société. Même dans les pays où la société civile est florissante, elle

⁴¹ PNUD (2004), p. 3.

⁴² Voir par exemple certaines normes du Conseil de l'Europe, telles que la Recommandation CM/Rec(2007)14 et les Principes fondamentaux sur le statut des organisations non gouvernementales en Europe.

⁴³ HCDH (2004), p. 6.

⁴⁴ Voir HCDH (2004), p. 20.

⁴⁵ Rapport de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, 13 janvier 2013, A/HRC/22/47, et Lignes directrices de l'OSCE sur les défenseurs des droits de l'homme, 2014, par. 7.

⁴⁶ E/CN.4/RES/2000/61.

⁴⁷ CM/Rec(2012)4 sur la protection des droits de l'homme dans le cadre des services de réseaux sociaux, par. 2. Voir aussi, plus généralement, le *Social Media Guidebook* de l'OSCE (2013).

⁴⁸ Court et autres (2006), p. 13.

⁴⁹ Alliance ACT (2011), p. 12.

peut l'être *malgré* le gouvernement national et les autorités publiques, et non grâce à eux⁵⁰. Le travail des OSC peut fortement souffrir de la montée des récits populistes, qui crée une ambiance hostile aux voix critiques et indépendantes. Il a aussi été affecté ces dernières années par la baisse du financement public du secteur bénévole et local dans de nombreux États, du fait des mesures d'austérité. Dans le cadre de cette baisse générale des financements disponibles, les associations locales et celles plaidant pour une cause ont été touchées de plein fouet ; en effet, les lignes budgétaires restantes se concentrent sur la prestation de services.

27. S'agissant des difficultés, il faut mentionner le rôle des réseaux sociaux. Bien qu'il reste très difficile de donner, au niveau international, une définition précise et complète des réseaux sociaux, ils sont aujourd'hui – à l'ère du numérique – une part essentielle et omniprésente des sociétés modernes. Partout dans le monde, on utilise ces plates-formes en ligne pour communiquer, s'organiser et échanger des informations qui ont des conséquences directes dans la vie quotidienne. Ces plates-formes sont un précieux outil d'information et de communication non seulement pour le grand public, mais aussi pour l'État et les autres autorités. Toutefois, en l'absence de cadre réglementaire adéquat et s'ils sont mal utilisés, ces vecteurs de la liberté d'expression peuvent aussi avoir des impacts négatifs sur beaucoup de leurs usagers, dont les défenseurs des droits de l'homme, les journalistes, les membres de communautés marginalisées, les militants, les organisations de la société civile et même l'État et les autres autorités. La propagation facile et rapide du discours de haine en est un bon exemple, et devient plus alarmante encore avec la montée des idées populistes ; c'est une source de vive préoccupation, d'autant que le discours de haine peut avoir des conséquences néfastes au-delà du monde virtuel. Bien que les pouvoirs publics et les sites de réseaux sociaux aient réagi à ce phénomène en proposant plusieurs améliorations, on peut agir davantage pour créer un cadre réglementaire de qualité et trouver un équilibre entre les droits de l'homme et la sécurité en ligne, dans le cadre des efforts généraux en faveur des droits de l'homme et de la prééminence du droit.

28. La crise des réfugiés/des migrants qui se déroule aujourd'hui soulève d'autres défis complexes. Partout en Europe, on constate des tendances alarmantes dans le traitement réservé aux demandeurs d'asile et aux réfugiés, ainsi qu'aux migrants en situation régulière ou non, de la part des différents acteurs – particuliers, groupes et même acteurs étatiques. Les défenseurs des droits de l'homme et les OSC se heurtent à de nombreux obstacles dans leurs interactions avec certains membres des pouvoirs publics, ainsi qu'avec la population ou divers individus/groupes d'intérêts. Dans ce contexte, les médias, et en particulier les réseaux sociaux et médias en ligne, ont joué un rôle, et les répercussions très négatives du discours de haine soulèvent de vives inquiétudes. Les États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que les OSC, DDH et INDH⁵¹ et les médias en général, doivent rester attachés à promouvoir les droits des réfugiés/migrants dans le cadre du système universel de protection des droits de l'homme et œuvrer ensemble à créer un environnement et un cadre juridique qui traitent simultanément les préoccupations de toutes les parties prenantes, conformément aux positions du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe⁵², à la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants⁵³ (résultat d'un sommet historique de l'ONU et suivi du tout premier Sommet mondial sur l'action humanitaire, tenu en 2016 à Istanbul) et au Programme d'action des Nations Unies pour l'humanité⁵⁴.

⁵⁰ Tibbett (2009), p. 13.

⁵¹ L'ENNHRI dispose d'un groupe de travail sur l'asile et les migrations, qui surveille notamment la rétention des migrants, sur la base de la Déclaration de Belgrade sur la protection et la promotion des droits des réfugiés et des migrants (2015) et dont les travaux ont été soulignés dans la déclaration de la GANHRI à l'occasion du Sommet des Nations Unies pour les réfugiés et les migrants (New York, septembre 2016).

⁵² Commissaire aux droits de l'homme : Document de synthèse sur les droits des migrants en situation irrégulière, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1726845&direct=true> ; Document de synthèse sur le droit de demander l'asile et d'en bénéficier, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1726577&direct=true>.

⁵³ http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1&referer=/english/&Lang=F

⁵⁴ Une seule humanité, des responsabilités partagées : rapport du Secrétaire général pour le Sommet mondial sur l'action humanitaire,

29. À plusieurs reprises, divers organes du Conseil de l'Europe ont attiré l'attention sur le rétrécissement de l'espace démocratique. L'APCE, par exemple, observe que « dans certains États membres du Conseil de l'Europe, la situation de la société civile s'est profondément détériorée ces dernières années, notamment à la suite de l'adoption d'une législation et d'une réglementation restrictives⁵⁵ » ; le Secrétaire Général note que « de plus en plus d'États membres ont tendance à adopter une approche plus restrictive de la liberté d'association⁵⁶ ». En 2016, la Conférence des OING a organisé un colloque sur le rétrécissement de l'espace de la société civile⁵⁷. En 2017, des INDH, des médiateurs et des agences nationales pour l'égalité ont adopté la Déclaration de Zagreb, intitulée *Reclaiming human rights in Europe: how to enhance the democratic space*⁵⁸, qui réaffirme aussi leur engagement à coopérer avec tous les acteurs pertinents des droits de l'homme, dont les OSC et le Conseil de l'Europe, pour soutenir l'espace démocratique en Europe⁵⁹.

30. Comme les autres défenseurs des droits de l'homme, les INDH subissent les conséquences du rétrécissement de l'espace démocratique. Au cours de leur travail, les INDH peuvent faire l'objet de menaces, sous diverses formes : réduction de leur indépendance formelle, pressions politiques, réduction de leurs missions, réduction et/ou suppression de financements, arrestation de représentants des INDH ou agressions contre eux. L'ONU et les organisations européennes ont appelé les États à reconnaître que les membres et le personnel des INDH indépendantes devaient être pleinement protégés, comme tous les autres défenseurs des droits de l'homme, contre les pressions et les atteintes indues⁶⁰. Le Réseau européen des INDH (ENNHRI) a élaboré des lignes directrices sur les moyens de soutenir les INDH menacées⁶¹.

31. Certaines mesures gouvernementales ne ciblent pas directement les défenseurs des droits de l'homme (dont les OSC et les INDH) mais peuvent avoir un effet adverse sur leurs activités. Certains droits de l'homme en particulier, par exemple les droits à la liberté d'expression, d'opinion et de réunion, ont été dans certains cas sévèrement restreints dans le cadre du renforcement général des mesures sécuritaires et antiterroristes après les événements du 11 septembre 2001. Des effets adverses ont été signalés en particulier pour les organisations qui surveillent les violations des droits de l'homme et prennent une position critique à l'égard des actions et des politiques du gouvernement⁶². Les mesures visant à restreindre des protestations légitimes pour des raisons de sécurité peuvent peser particulièrement sur les organisations qui font un travail de plaidoyer (voir 3.1.1.2).

32. La crise économique traversée par l'Europe et par le reste du monde ces dernières années a créé des difficultés pour la protection des droits civils, politiques, sociaux et économiques, l'État de droit, la démocratie, la stabilité politique et la cohésion sociale en Europe⁶³. Les mesures d'austérité

http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/70/709 ; Résultats du Sommet mondial sur l'action humanitaire : rapport du Secrétaire général,

<https://www.worldhumanitarianismsummit.org/sites/default/files/media/A-71-353%20-%20SG%20Report%20on%20the%20Outcome%20of%20the%20WHS%20%28French%29.pdf>.

⁵⁵ Résolution 2096 (2016), par. 4.

⁵⁶ Secrétaire Général du Conseil de l'Europe (2016), p. 9.

⁵⁷ <https://www.coe.int/fr/web/ingo/-/only-a-matter-for-politicians-civil-society-money-and-political-activities>

⁵⁸ Disponible sur www.ennhri.org.

⁵⁹ Il faut aussi noter que les INDH, conformément aux Principes de Paris, sont internationalement reconnues comme un indicateur de l'objectif de développement durable n° 16 : « Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous ».

⁶⁰ A/HRC/22/47 du 16 janvier 2013, en particulier les par. 77-83 ; Lignes directrices de l'OSCE (2014), par. 40.

⁶¹ Lignes directrices de l'ENNHRI sur le soutien aux institutions nationales des droits de l'homme menacées, mars 2016, disponibles sur le site internet de l'ENNHRI : <http://ennhri.org/NHRIs-under-threat>.

⁶² A/64/226, par. 51.

⁶³ Étude de faisabilité du CDDH, « L'impact de la crise économique et des mesures d'austérité sur les droits de l'homme en Europe » (2015), par. 5.

ont limité les ressources disponibles pour la promotion et la protection des droits de l'homme dans tous les États membres du Conseil de l'Europe, avec des conséquences négatives pour les défenseurs des droits de l'homme, les organisations de la société civile et les INDH actives dans la région⁶⁴.

33. Des campagnes sont menées contre les défenseurs des droits de l'homme et organisations de la société civile dont les travaux remettent en cause la politique du gouvernement, ce qui appelle des mesures énergiques. D'après les directives de l'OSCE, « [l]es institutions de l'État et leurs fonctionnaires doivent s'abstenir de toute diffamation, représentation négative ou stigmatisation à l'encontre des défenseurs des droits de l'homme et de leur travail. Cela comprend l'étiquetage négatif des défenseurs des droits de l'homme, le discrédit jeté sur leur personne et leur travail en faveur des droits de l'homme ou leur dénonciation de quelque façon que ce soit⁶⁵ ». Ces campagnes de dénigrement ont été condamnées par les organes de l'ONU et du Conseil de l'Europe. Dès 2001, la Représentante spéciale du Secrétaire général de l'ONU pour la question des défenseurs des droits de l'homme signalait que « les gouvernements [avaient] de plus en plus recours aux campagnes de diffamation pour discréditer les défenseurs des droits de l'homme⁶⁶ ». L'APCE a également appelé les États membres à « s'abstenir de mener des campagnes de dénigrement des défenseurs des droits de l'homme et à condamner ces campagnes menées dans les médias ou par d'autres acteurs non étatiques⁶⁷ ». Il est essentiel que les autorités répressives prennent des mesures effectives pour protéger la liberté de parole et la sécurité des défenseurs des droits de l'homme.

34. Les INDH plaident pour la création d'un environnement favorable au travail des défenseurs des droits de l'homme, dont les organisations de la société civile, et jouent un rôle de protection lorsque ces défenseurs sont menacés⁶⁸. En particulier, le Comité des Ministres a recommandé aux États membres du Conseil de l'Europe de donner des compétences aux INDH, ou de renforcer leurs compétences existantes, pour qu'elles reçoivent et examinent les plaintes des défenseurs des droits de l'homme concernant des violations de leurs droits et formulent des recommandations pour les résoudre⁶⁹.

1.4 Les cadres nationaux, principales références

35. La protection des droits de l'homme incombe avant tout à l'État. Les droits de l'homme doivent être respectés, protégés et mis en œuvre. Au niveau national, la responsabilité de ces tâches repose avant tout sur l'État, à l'attention de toutes les personnes présentes sur son territoire et soumises à sa juridiction. Elles doivent être assurées en particulier par la législature, par le gouvernement et ses organes administratifs, et par la justice. Bien que les instruments internationaux de droits de l'homme, complétés par la jurisprudence et les orientations des mécanismes de droits de l'homme, fixent des normes décidées en commun concernant la protection de la société civile et la promotion de ses actions, il faut une législation nationale pour traduire ces normes dans la pratique.

⁶⁴ Voir Étude de faisabilité du CDDH, « L'impact de la crise économique et des mesures d'austérité sur les droits de l'homme en Europe » (2015), par exemple le par. 39, qui rappelle que le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a attiré l'attention sur le problème des coupes budgétaires et des restrictions de personnel dans certains États membres au lendemain de la crise économique, qui ont contraint des INDH à fermer leurs bureaux régionaux.

⁶⁵ BIDDH, Lignes directrices relatives à la protection des défenseurs des droits de l'homme, disponibles sur : <http://www.osce.org/fr/odihr/230586?download=true>, BIDDH, Varsovie, 2014, par. 37.

⁶⁶ Cité dans BIDDH, Lignes directrices, op. cit., note n° 163.

⁶⁷ Voir Résolution APCE 2095 (2016), Renforcer la protection et le rôle des défenseurs des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe, par. 6.5. Voir aussi le rapport 2016 du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, p. 65.

⁶⁸ Rapport de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, Margaret Sekaggya, A/HRC/22/47, 16 janvier 2013.

⁶⁹ Déclaration du Comité des Ministres sur l'action du Conseil de l'Europe pour améliorer la protection des défenseurs des droits de l'homme et promouvoir leurs activités, 6 février 2008, par. 2 ; voir aussi les Lignes directrices de l'OSCE (2014), par. 94.

Comme le reconnaissent l'ONU et les organisations européennes, dont le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, les INDH fondées et fonctionnant conformément aux Principes de Paris jouent un rôle particulier en surveillant la législation existante et en informant l'État de son impact sur les droits de l'homme et sur leurs défenseurs, ainsi qu'en formulant des recommandations concrètes à ce sujet⁷⁰.

36. Les cadres nationaux peuvent être particulièrement complexes et couvrir de nombreux domaines du droit. La présente étude identifie certains de ces cadres, dont ceux qu'on peut considérer comme de bonnes pratiques, en les plaçant dans le contexte des normes internationales.

2. Normes internationales

2.1 Normes et outils existants du Conseil de l'Europe

2.1.1 Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

37. Beaucoup des obligations en matière d'environnement favorable à la société civile découlent des obligations en matière de droits de l'homme, dont les dispositions de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« CEDH ») et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (« Cour eur. DH »).

38. L'article 5 protège contre la privation arbitraire de liberté. La Cour eur. DH a examiné des affaires concernant des défenseurs des droits de l'homme arbitrairement privés de liberté pour avoir accompli leur travail, dont l'arrestation de fondateurs d'associations qui n'avaient pas respecté des critères d'enregistrement restrictifs et arbitraires (voir 4.1.1.2⁷¹).

39. L'article 10 CEDH garantit la liberté d'expression. En particulier, le Cour eur. DH a énoncé des critères concernant la protection des lanceurs d'alerte (voir 4.1.2) et l'accès aux informations (voir 3.3).

40. L'article 11 CEDH garantit la liberté de réunion et d'association. Concernant la première, la Cour a énoncé une série d'exigences détaillées, précisant en particulier les obligations positives en vertu de l'article 10, y compris les diverses mesures requises pour faciliter les réunions pacifiques (voir 3.1.1.2). Dans le contexte de la liberté d'association, la Cour eur. DH a examiné des plaintes d'associations dans des États membres du Conseil de l'Europe qui se sont vues injustement refuser un statut juridique ou dont le fonctionnement s'est heurté à des obstacles particuliers. Par conséquent, la Cour a développé une jurisprudence sur les modalités d'enregistrement des associations et sur la compatibilité des mesures restrictives avec la CEDH (voir 3.1.1.2).

41. La Cour eur. DH a également examiné des affaires concernant des médiateurs ayant une fonction quasi juridictionnelle de traitement de plaintes individuelles (dont certains peuvent avoir le mandat d'une INDH), et notamment la question de savoir s'ils étaient en mesure de fournir un recours interne effectif (voir 5.1.3.3).

2.1.2 Autres traités du Conseil de l'Europe

42. L'article 5 de la Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163) garantit « la liberté pour les travailleurs et les employeurs de constituer des organisations locales, nationales ou internationales, pour la protection de leurs intérêts économiques et sociaux ». En 1995, un protocole additionnel a

⁷⁰ Déclaration du Comité des Ministres sur l'action du Conseil de l'Europe pour améliorer la protection des défenseurs des droits de l'homme et promouvoir leurs activités, 6 février 2008, par. 2 ; voir aussi les Lignes directrices de l'OSCE sur les défenseurs des droits de l'homme (2014), par. 48, qui mentionnent la reconnaissance de ce point par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies.

⁷¹ *Rasul Jafarov c. Azerbaïdjan* (violation de l'art. 18 combiné à l'art. 5).

instauré une procédure de réclamations collectives, visant à accroître l'efficacité, la rapidité et l'impact des activités de contrôle de l'application de la Charte. La procédure de réclamations a renforcé le rôle des partenaires sociaux et des organisations non gouvernementales en leur donnant la possibilité de s'adresser directement au Comité européen des droits sociaux afin qu'il statue sur l'éventuelle non-application de la Charte dans les pays concernés, à savoir les États qui ont accepté ses dispositions ainsi que la procédure de réclamations⁷². Dans sa Déclaration de 2008 sur les défenseurs des droits de l'homme, le Comité des Ministres a appelé les États membres « à étudier la possibilité de signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne de 1995, et à étudier la possibilité de reconnaître le droit des ONG nationales, qui remplissent les critères mentionnés dans ledit Protocole, d'introduire des réclamations collectives auprès du Comité européen des droits sociaux ». La Conférence des OING joue un rôle actif dans la promotion et la mise en œuvre de la Charte sociale révisée, à travers le comité de coordination du processus de Turin. Beaucoup des OING membres sont habilitées à déposer des réclamations collectives et utilisent dûment ce droit. Les INDH œuvrent à la ratification et à la mise en œuvre de la Charte sociale européenne et de son Protocole et utilisent, à leur tour, les décisions du Comité européen des droits sociaux pour promouvoir les droits de l'homme dans leurs différents domaines de travail. L'ENNHRI a compilé des exemples de ce travail et facilite l'échange de bonnes pratiques entre les INDH européennes à ce sujet⁷³.

43. L'article 7 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157) dispose : « Les Parties veilleront à assurer à toute personne appartenant à une minorité nationale le respect des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, à la liberté d'expression et à la liberté de pensée, de conscience et de religion ».

44. En vertu de l'article 3 de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144), les États parties s'engagent à garantir aux résidents étrangers la liberté d'expression, la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association aux mêmes conditions qu'à leurs propres ressortissants.

45. La Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales (STE n° 124) prolonge les travaux du Comité des Ministres à ce sujet ; elle est abordée plus en détail au chapitre 3.1.1.1.

2.1.3 Recommandations et résolutions du Comité des Ministres

46. Le Comité des Ministres est actif depuis longtemps dans le domaine de la société civile. Reconnaissant que les actions de la société civile vont dans le sens des buts et des valeurs du Conseil de l'Europe, il a cherché à élaborer des normes pour aider à mettre en place un environnement qui leur soit favorable.

47. Dès 1997, le Comité des Ministres a reconnu l'importance des INDH pour la sauvegarde et le développement des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe, notamment via leur travail avec les autorités publiques et la société civile⁷⁴. Il a encouragé des échanges réguliers

⁷² Explications extraites de <http://www.coe.int/fr/web/turin-european-social-charter/collective-complaints-procedure1>.

⁷³ Voir ENNHRI, *Statement of Support for the Turin Process to strengthen Social Rights in Europe* (2016), avec des exemples de bonnes pratiques en annexe.

⁷⁴ Résolution (97)11 du 30 septembre 1997, préambule, quatrième considérant ; Recommandation n° R(97)14 du 30 septembre 1997, en particulier le par. d).

entre les INDH et le Conseil de l'Europe⁷⁵ et appelé les États membres du Conseil de l'Europe à établir des INDH effectives et indépendantes, en tenant compte des Principes de Paris⁷⁶.

48. En 2002, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté une recommandation sur les Principes fondamentaux sur le statut des organisations non gouvernementales en Europe, ainsi qu'un exposé des motifs. Les Principes fondamentaux couvrent de nombreux aspects du fonctionnement des ONG, comprenant la mise en place, la personnalité juridique, les adhésions, la gestion, les biens et la levée de fonds, la transparence, les comptes à rendre, la supervision et la question de la responsabilité. En 2007, il a adopté une nouvelle recommandation qui approfondit et met à jour ces Principes fondamentaux⁷⁷.

49. En 2008, le Comité des Ministres a adopté une Déclaration sur l'action du Conseil de l'Europe pour améliorer la protection des défenseurs des droits de l'homme et promouvoir leurs activités⁷⁸. Il y déplore « que les défenseurs des droits de l'homme, y compris les journalistes, sont encore trop souvent victimes de violations de leurs droits, de menaces et d'actes violents, malgré les efforts déployés aux niveaux national et international », et considère « que les défenseurs des droits de l'homme méritent une attention particulière, puisque de telles violations peuvent être une indication de l'état général des droits de l'homme dans l'État concerné ou une dégradation de ceci ». Le Comité des Ministres reconnaît que « c'est à l'État qu'incombe la responsabilité première et le devoir de promouvoir et de protéger les défenseurs des droits de l'homme et qu'il entre aussi dans les attributions du Conseil de l'Europe de contribuer à créer un environnement favorable aux défenseurs des droits de l'homme et à protéger ces personnes et leurs activités liées à la défense des droits de l'homme ». Le Comité condamne toute attaque contre les défenseurs des droits de l'homme et toute violation de leurs droits, dans les États membres du Conseil de l'Europe ou ailleurs⁷⁹, et suggère une série de mesures à prendre par les États membres du Conseil de l'Europe pour créer un environnement propice au travail des défenseurs des droits de l'homme, protéger, promouvoir et respecter les défenseurs des droits de l'homme et assurer le respect de leurs activités⁸⁰. Le Comité des Ministres appelle ensuite « tous les organes et institutions du Conseil de l'Europe à être particulièrement attentifs aux questions relatives aux défenseurs des droits de l'homme dans leurs travaux respectifs, y compris en mettant à disposition des informations et des documents, notamment sur la jurisprudence et les standards européens applicables, en favorisant les activités de coopération et de sensibilisation avec les organisations de la société civile et en encourageant les défenseurs des droits de l'homme à participer aux activités du Conseil de l'Europe⁸¹ ». Il invite le Commissaire aux droits de l'homme « à renforcer le rôle et la compétence de son Bureau pour assurer une protection forte et efficace des défenseurs des droits de l'homme⁸² ». Enfin, le Comité des Ministres décide de « suivre la question en vue de l'adoption de mesures supplémentaires par le Conseil de l'Europe dans ce domaine⁸³ ». Cette Déclaration de 2008 du Comité des Ministres souligne aussi spécifiquement le rôle potentiel des INDH dans la formulation de recommandations pour résoudre les plaintes de défenseurs des droits de l'homme concernant des violations de leurs droits⁸⁴.

⁷⁵ Résolution (97)11 sur la coopération entre les institutions nationales des droits de l'homme des États membres et entre celles-ci et le Conseil de l'Europe, 30 septembre 1997.

⁷⁶ Recommandation R(97)14 relative à l'établissement d'institutions nationales indépendantes pour la promotion et la protection des droits de l'homme (adoptée par le Comité des Ministres le 30 septembre 1997, lors de la 602^e réunion des Délégués des Ministres), en particulier au par. b).

⁷⁷ CM/Rec(2007)14.

⁷⁸ Déclaration du Comité des Ministres sur l'action du Conseil de l'Europe pour améliorer la protection des défenseurs des droits de l'homme et promouvoir leurs activités (adoptée par le Comité des Ministres le 6 février 2008, lors de la 1017^e réunion des Délégués des Ministres). La délégation russe a signalé ne pas s'associer pleinement à la Déclaration du Comité des Ministres.

⁷⁹ Déclaration du Comité des Ministres (2008), par. 1 i).

⁸⁰ *Ibid.*, par. 2 ii)-xi.

⁸¹ Par. 3.

⁸² Par. 4.

⁸³ Par. 5.

⁸⁴ *Ibid.*, par. 2 v).

50. En 2014, une recommandation et un exposé des motifs sur la protection des lanceurs d'alerte ont été adoptés. La recommandation offre un cadre complet pour de bonnes pratiques dans ce domaine ; elle est traitée plus en détail au chapitre 4.1.2.

2.1.4 Résolutions, rapports et activités de l'Assemblée parlementaire

51. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (« APCE ») adopte régulièrement des résolutions sur de nombreux aspects liés à la société civile. C'est ainsi que l'Assemblée a adopté des résolutions sur l'urgence d'empêcher les violations des droits de l'homme lors des manifestations pacifiques⁸⁵ et sur les moyens de prévenir la restriction inappropriée des activités des ONG en Europe⁸⁶.

52. L'APCE a aussi activement promu le rôle des défenseurs des droits de l'homme et leur sécurité, y compris à travers une résolution de 2016 intitulée « Renforcer la protection et le rôle des défenseurs des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe⁸⁷ ». L'APCE remet chaque année le Prix des droits de l'homme Václav Havel à des défenseurs des droits de l'homme ou à des ONG qui ont « apporté une amélioration à la situation des droits de l'homme d'un groupe donné, contribué à révéler des violations structurelles à grande échelle de certains droits, ou mobilisé avec succès l'opinion publique ou la communauté internationale sur une cause particulière⁸⁸ ». En 2007, une résolution intitulée « Vers une dépénalisation de la diffamation⁸⁹ » a été adoptée. L'APCE est également active sur le thème de la sécurité nationale et de l'accès à l'information⁹⁰.

53. L'APCE a adopté en 2010 la résolution 1729, relative à la protection des lanceurs d'alerte, qui offre des principes directeurs pour cette protection. Cette résolution a été suivie peu après d'une recommandation appelant le Comité des Ministres à préparer une série de lignes directrices sur le sujet. Ces lignes directrices ont été adoptées par le Comité des Ministres en 2014 (voir plus haut) et saluées par l'APCE⁹¹.

54. En 2009, la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme a adopté un rapport sur la situation des défenseurs des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe⁹². Un rapport mis à jour sur ce sujet a été présenté en 2012⁹³.

55. L'APCE a relevé à plusieurs reprises le rôle des INDH dans les pays du Conseil de l'Europe, et reconnu les Principes de Paris comme « la référence internationalement admise, qui fixe les normes minimales essentielles applicables au rôle et au fonctionnement des institutions nationales indépendantes chargées des droits de l'homme⁹⁴ ». L'APCE accorde une attention spéciale aux bénéfices que peut apporter une coopération entre les INDH et les parlements nationaux dans les États membres du Conseil de l'Europe, conformément aux Principes de Belgrade sur la relation entre les INDH et les parlements (2012⁹⁵). En 2014, l'APCE a adopté une résolution comportant des

⁸⁵ Résolution 2116 de l'APCE (2016).

⁸⁶ Résolution 2096 de l'APCE (2016).

⁸⁷ Résolution 2095 de l'APCE (2016).

⁸⁸ <http://website-pace.net/fr/web/apce/vaclav-havel-human-rights-prize>

⁸⁹ Résolution 1577 (2007).

⁹⁰ Résolution 1954 (2013) et Recommandation 2024 (2013).

⁹¹ Résolution 2060 (2015) et Recommandation 2073 (2015).

⁹² Doc. 11841. Voir Résolution 1660 (2009).

⁹³ Doc. 12957. Voir Résolution 1891 (2012).

⁹⁴ Assemblée parlementaire, Résolution 1823 (2011), « Les parlements nationaux : garants des droits de l'homme en Europe », adoptée par l'Assemblée le 23 juin 2011, par. 4.

⁹⁵ *Ibid.* Résolution 1998 (2014), « Améliorer la coopération entre les institutions nationales des droits de l'homme et les parlements en matière d'égalité et de non-discrimination », 23 mai 2014, par. 3.

recommandations sur les moyens d'améliorer la coopération entre les INDH et les parlements sur les questions d'égalité et de non-discrimination⁹⁶.

2.1.5 Conférence des OING

56. Les organisations internationales non gouvernementales (« OING ») qui jouissent du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe sont nommées collectivement « Conférence des OING du Conseil de l'Europe ». En juillet 2016, le Comité des Ministres, « reconnaissant le rôle important de la Conférence des OING en tant qu'entité représentant toutes les OING dotées du statut participatif », a consacré à ce statut une résolution qui en modifie les règles⁹⁷.

57. En janvier 2008, la Conférence des OING a mis en place un Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG⁹⁸, chargé de contribuer à la création d'un environnement favorable aux ONG en examinant les législations nationales sur les ONG et leur mise en œuvre et en conseillant sur l'alignement avec les normes du Conseil de l'Europe et les bonnes pratiques dans ses États membres⁹⁹. Le Conseil d'experts a produit des analyses thématiques détaillées et illustrées d'études de cas par pays sur divers aspects de la législation sur les ONG en Europe, dont la réglementation des activités politiques des ONG¹⁰⁰, de leur création et de leurs affaires internes. Le Conseil d'experts a également publié plusieurs rapports sur la législation relative aux ONG et sur sa mise en œuvre en Azerbaïdjan et en Fédération de Russie.

58. La Conférence des OING a élaboré un Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel, qui couvre entre autres les mécanismes de participation des ONG aux prises de décisions et leur association aux politiques publiques. Ce document est disponible en plus de 20 langues. La Conférence des OING a organisé des visites d'information dans les États membres, centrées sur la participation des ONG au processus décisionnel et sur l'existence d'un environnement favorable aux ONG. Les discussions et les échanges d'expériences au cours des visites nourrissent une analyse plus large¹⁰¹. La Conférence s'attache également à créer un « mécanisme d'interaction » entre le Comité des Ministres et la société civile. Elle a aussi adopté des textes sur la protection des défenseurs des droits de l'homme¹⁰².

2.1.6 Lignes directrices et avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit

59. La Commission européenne pour la démocratie par le droit (« Commission de Venise ») procure des conseils juridiques à ses États membres, en particulier sur la mise en conformité de leurs structures juridiques et institutionnelles avec les normes et l'expérience internationales en matière de démocratie, de droits de l'homme et de prééminence du droit.

60. Avec le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), la Commission de Venise a

⁹⁶ Assemblée parlementaire, Résolution 1998 (2014) du 23 mai 2014, par. 6-8.

⁹⁷ [Résolution \(2016\) 3](#) du Comité des Ministres.

⁹⁸ <https://www.coe.int/fr/web/ingo/ngo-legislation>

⁹⁹ Voir CONF/PLE(2012)DECISION1.

¹⁰⁰

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680640fc2>

¹⁰¹ Exemple de rapport de visite (Bulgarie) :

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680593e7d>

¹⁰² Par exemple les documents suivants, consacrés à la protection des défenseurs des droits de l'homme dans différentes régions : CONF/PLE(2016)REC1 (région transnistrienne), CONF/PLE(2014)DEC1 (Europe) et CONF/PLE(2012)REC2 (Fédération de Russie).

publié des Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique, dont une deuxième édition est parue en 2010¹⁰³. Ce texte très complet, accompagné de notes explicatives, expose la jurisprudence et les bonnes pratiques concernant les réunions pacifiques, y compris dans le contexte des organisations non gouvernementales et de la société civile. Les deux organisations ont également publié des Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association¹⁰⁴.

61. La Commission a préparé des avis sur des lois réglementant les ONG et la liberté d'association. Ce sont notamment les avis sur la compatibilité avec les normes des droits de l'homme de la législation de l'Azerbaïdjan relative aux organisations non gouvernementales¹⁰⁵, des dispositions du Code pénal du Bélarus relatif aux associations non enregistrées¹⁰⁶, de la loi sur les organisations non commerciales du Kirghizistan¹⁰⁷ et de plusieurs lois sur les ONG de la Fédération de Russie¹⁰⁸. Ces avis rappellent les normes régionales et internationales de droits de l'homme pertinentes, avant d'analyser la législation nationale à la lumière de ces normes. La Commission a publié en 2014 une compilation mise à jour de ses avis sur ce thème¹⁰⁹.

62. La Commission de Venise promeut la création et le renforcement d'institutions du Médiateur chargées, notamment, de veiller à la protection des droits de l'homme¹¹⁰. Elle a adopté des avis sur le cadre juridique du fonctionnement de l'institution du Médiateur dans plusieurs pays dont l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, le Kazakhstan, le Luxembourg, le Monténégro, la République de Moldova, la Serbie et l'« ex-République yougoslave de Macédoine¹¹¹ », ainsi que le Kosovo*¹¹². En 2011, la Commission a publié une compilation de ses avis sur les institutions du Médiateur, qui a fait l'objet d'une mise à jour en 2016¹¹³. Les gouvernements peuvent solliciter la Commission de Venise pour savoir si un projet de loi/de révision constitutionnelle est conforme aux Principes de Paris¹¹⁴.

2.1.7 Lignes directrices du Comité européen sur la démocratie et la gouvernance

63. Le Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (« CDDG ») est chargé de superviser le travail intergouvernemental du Conseil de l'Europe en matière de gouvernance démocratique. Un groupe de travail commun CDDG-Conférence des OING a élaboré des Lignes directrices pour une participation réelle et constructive de la société civile aux décisions politiques¹¹⁵. Adopté lors de la

¹⁰³ CDL-AD(2010)020E.

¹⁰⁴ CDL-AD(2014)046E.

¹⁰⁵ CDL-AD(2011)035.

¹⁰⁶ CDL-AD(2011)036 ; CDL(2011)060.

¹⁰⁷ CDL-AD(2013)030.

¹⁰⁸ Voir par ex. CDL-AD(2014)025.

¹⁰⁹ Commission de Venise, CDL-PI(2014)004.

¹¹⁰ La Commission de Venise consacre une page distincte à « L'institution du médiateur » : http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=02_Ombudsmen&lang=fr. À noter qu'il n'existe aucune analyse universitaire évaluant les travaux de la Commission de Venise sur les médiateurs.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² Toute référence au Kosovo dans ce texte, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

¹¹³ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Compilation on the Ombudsman Institution*, CDL(2011)079 du 1^{er} décembre 2011 ; *Compilation of the Venice Commission Opinions Concerning the Ombudsman Institution*, CDL-PI(2016)001 du 5 février 2016.

¹¹⁴ Commission de Venise, Arménie, Avis sur le projet de loi constitutionnelle relative au défenseur des droits de l'homme, avis n° 866/2016, 12 décembre 2016.

¹¹⁵ Voir

<http://www.coe.int/fr/web/ingo/-/guidelines-for-meaningful-civil-participation-in-political-decision-making?desktop=true>.

réunion du CDDG en mai 2017, le projet de Lignes directrices est en cours d'examen par le Groupe de rapporteurs sur la démocratie du Comité des Ministres (GR-DEM¹¹⁶).

2.1.8 Travaux du Comité européen de coopération juridique

64. Le Comité européen de coopération juridique (« CDCJ ») supervise les travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine du droit public et privé et conseille le Comité des Ministres sur toutes les questions relevant de ses domaines de compétence, en tenant compte des perspectives transversales pertinentes. Dans le cadre de ce mandat, le CDCJ a préparé la Recommandation CM/Rec(2014)7 sur la protection des lanceurs d'alerte, qui a ensuite été adoptée par le Comité des Ministres le 30 avril 2014 et, plus récemment, la Recommandation CM/Rec(2017)2 sur la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique, adoptée par le Comité des Ministres le 22 mars 2017.¹¹⁷

2.1.9 Déclarations et rapports du Commissaire aux droits de l'homme

65. Le Commissaire aux droits de l'homme publie régulièrement des déclarations et des rapports sur l'importance de la société civile, et en particulier du travail et de la sécurité des défenseurs des droits de l'homme, et a organisé plusieurs tables rondes avec des défenseurs des droits de l'homme¹¹⁸. Le Bureau du Commissaire mène aussi régulièrement des travaux par pays sur ce thème prioritaire et aborde le cas des personnes menacées en dialoguant avec les autorités et publiquement, y compris à travers les médias. Point important, le Commissaire est intervenu devant la Cour européenne des droits de l'homme dans plusieurs affaires concernant des défenseurs des droits de l'homme¹¹⁹. Par ailleurs, le Commissaire aborde régulièrement l'importance des travaux des INDH dans ses observations et documents thématiques sur les droits de l'homme¹²⁰ et prévoit des rencontres avec les INDH, lorsqu'elles existent, lors de ses visites de pays. Le Commissaire consulte le réseau ENNHRI et coopère avec lui sur les sujets de préoccupation communs, dont l'asile et les migrations, le contre-terrorisme ou le rôle des INDH dans les situations de conflit et d'après-conflit.

2.1.10 Rapports et activités du Secrétaire Général

66. S'agissant de la liberté de réunion et d'association, le Secrétaire Général consacre un chapitre entier à ces droits dans son rapport annuel, *Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit*, reconnaissant qu'ils font partie des principaux défis à relever en Europe¹²¹.

¹¹⁶ L'intention est d'intégrer les Lignes directrices à une recommandation CM qui devrait être adoptée mi-juillet 2017.

¹¹⁷ Voir le site internet du CDCJ : <http://www.coe.int/fr/web/cdcj>

¹¹⁸ Voir par exemple Carnet des droits de l'homme, « Protéger les droits de l'homme tout en combattant le terrorisme » (6 décembre 2016) et le document thématique « Protéger les droits de l'homme en temps de crise économique » (4 décembre 2013).

¹¹⁹ Le Commissaire est intervenu devant la Cour en qualité de tierce partie dans les affaires suivantes : *Svetlana Estemirova c. Fédération de Russie* (requête n° 42705/11), *Leyla Yunusova et Arif Yunusov c. Azerbaïdjan* (n° 68817/14), *Rasul Jafarov c. Azerbaïdjan* (n° 69981/14), *Anar Mammadli c. Azerbaïdjan* (n° 47145/14), *Intigam Aliyev c. Azerbaïdjan* (n° 68762/14), *Hilal Mammadov c. Azerbaïdjan* (n° 81553/12). Voir aussi : Tables rondes avec des défenseurs des droits de l'homme organisées par le Bureau du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, <http://www.coe.int/fr/web/commissioner/human-rights-defenders>.

¹²⁰ Voir par exemple Carnet des droits de l'homme, « Protéger les droits de l'homme tout en combattant le terrorisme » (6 décembre 2016) et le document thématique « Protéger les droits de l'homme en temps de crise économique » (4 décembre 2013).

¹²¹ Voir Rapport annuel 2016, chapitre 3, p. 55 et suiv.

2.2 Autres normes et outils pertinents au niveau international et régional

2.2.1 Principaux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme

67. La protection des défenseurs des droits de l'homme et l'exercice du droit de défendre les droits de l'homme ont à voir avec les dispositions, les buts et les objectifs des principaux traités internationaux sur ce sujet, dont le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CIEDR), la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CAT), la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE), la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) et la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (CED¹²²).

68. Les protocoles facultatifs au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (article 13), à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications (article 4) et à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (article 11) comportent des dispositions particulières sur les représailles contre des individus ou des groupes qui ont communiqué avec leurs comités respectifs.

69. Lors de leur réunion annuelle du 22 au 26 juin 2015, les présidents des organes conventionnels de l'ONU, à savoir de dix comités internationaux d'experts indépendants qui suivent la mise en œuvre par les Parties des grands traités internationaux de droits de l'homme et de leurs protocoles facultatifs, ont adopté des Principes directeurs relatifs à la lutte contre l'intimidation ou les représailles (« Principes directeurs de San José¹²³ »). Les Principes directeurs mettent l'accent sur la protection des personnes menacées, rappelant aux États qu'il leur incombe « d'éviter les actes qui constituent une intimidation ou des représailles et de garantir la prévention, la protection, la conduite d'enquêtes et l'établissement des responsabilités¹²⁴ ».

2.2.2. Résolutions, déclarations et rapports des Nations Unies

70. L'Assemblée générale des Nations Unies adopte régulièrement des résolutions concernant la société civile et l'importance d'un environnement qui la favorise.

71. L'un des textes les plus importants pour la protection des défenseurs des droits de l'homme est la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus (« Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme »), adoptée par l'Assemblée générale par consensus en 1998¹²⁵. Toujours active sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, l'Assemblée générale adopte régulièrement des résolutions de suivi de cette Déclaration¹²⁶.

72. L'Assemblée générale s'intéresse aussi au thème des INDH. Elle leur consacre des résolutions biennales et appelle à la mise en place d'INDH conformes aux Principes de Paris,

¹²² Voir la page consacrée aux instruments internationaux des droits de l'homme et à leurs organes de supervision, sur <http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx>.

¹²³

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=HRI/MC/2015/6&Lang=en

¹²⁴ <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16154&LangID=E>

¹²⁵ A/RES/62/152.

¹²⁶ Par exemple A/RES/64/163.

soulignant le rôle important que jouent ces institutions dans la promotion et la protection de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous¹²⁷.

73. Le Rapporteur spécial sur le droit à la liberté d'opinion et d'expression a présenté des rapports sur, entre autres, la protection des sources et des lanceurs d'alerte¹²⁸, le droit d'accès à l'information¹²⁹ et la protection des journalistes et de la liberté des médias¹³⁰.

74. Le Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association rend compte chaque année au Conseil des droits de l'homme sur des questions concernant la société civile. Il a déjà traité la capacité des associations d'accéder aux ressources financières comme élément essentiel du droit à la liberté d'association¹³¹ et les menaces pesant sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association des groupes de population les plus à risques¹³².

75. La Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme (dont le mandat succède à celui de la Représentante spéciale du Secrétaire général pour la question des défenseurs des droits de l'homme) a établi des rapports sur la protection des défenseurs des droits de l'homme¹³³, l'environnement favorable aux défenseurs des droits de l'homme¹³⁴ et les groupes particulièrement menacés¹³⁵. La Rapporteuse spéciale a également produit des rapports sur le respect des normes qu'exige la liberté d'association et sur les législations consacrées aux ONG¹³⁶, ainsi que sur le rôle des INDH dans la promotion et la protection des droits de l'homme et en tant que protectrices des défenseurs des droits de l'homme¹³⁷.

76. Le Conseil des droits de l'homme adopte régulièrement des résolutions concernant la société civile, les INDH¹³⁸ et les défenseurs des droits de l'homme. Les secrétariats des agences de l'ONU publient également des guides et outils utiles concernant la société civile, comme le manuel du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (« HCDH ») sur les INDH ou le guide du PNUD sur la coopération avec les INDH.

77. Le Conseil des droits de l'homme a mis en place un processus unique, l'Examen périodique universel (« EPU »), consistant à examiner à intervalles réguliers la situation des droits de l'homme dans les 193 États membres de l'ONU. L'EPU permet aux États à la fois de présenter leur action pour améliorer leur respect des droits de l'homme et de partager leurs bonnes pratiques avec le reste du monde. Les INDH satisfaisant aux Principes de Paris ont des droits de participation et sont habilités à prendre la parole immédiatement après l'État examiné¹³⁹, et les OSC accréditées peuvent s'exprimer à la fin de la séance d'EPU. Chaque organe conventionnel de l'ONU a expressément intégré à son cadre

¹²⁷ Par exemple A/RES/68/171 et A/RES/70/163.

¹²⁸ A/70/361.

¹²⁹ A/68/362. Voir aussi A/HRC/11/4, A/HRC/7/14, E/CN.4/2005/64, E/CN.4/2004/62, E/CN.4/2003/67 et E/CN.4/2000/63.

¹³⁰ A/HRC/20/17. Voir aussi A/HRC/14/23, A/HRC/11/4, A/HRC/7/14, A/HRC/4/27, E/CN.4/2006/55 et E/CN.4/2005/64.

¹³¹ A/HRC/23/39.

¹³² A/HRC/26/29.

¹³³ A/HRC/31/55, A/70/217, A/65/223, A/HRC/13/22 et A/56/341.

¹³⁴ A/HRC/25/55. Voir aussi A/62/225 (droit de manifester dans le contexte de la liberté de réunion), A/68/262 (projets de développement de grande ampleur et défenseurs des droits de l'homme) et A/61/312 (liberté de réunion).

¹³⁵ Voir A/HRC/19/55 (journalistes et professionnels des médias, défenseurs s'occupant de questions foncières ou environnementales, jeunes et étudiants défenseurs des droits de l'homme) et A/HRC/16/44 (femmes défenseurs des droits de l'homme et personnes œuvrant en faveur des droits des femmes ou s'occupant de questions liées au genre).

¹³⁶ A/64/226. Voir aussi A/59/401 (respect des normes exigées par le droit d'association).

¹³⁷ A/HRC/22/47.

¹³⁸ Voir par exemple A/HRC/17/L.18, A/HRC/20/L.15, A/HRC/RES/23/17, A/HRC/27/L.25.

¹³⁹ A/HRC/RES/16/21.

institutionnel des modalités d'échanges avec les INDH, que ce soit dans ses règles de procédure, ses méthodes de travail ou ses déclarations et observations générales. Les organes conventionnels de l'ONU ont été appelés à harmoniser leurs règles concernant les INDH, afin de rendre plus efficace la contribution des INDH à leurs procédures¹⁴⁰.

2.2.3 Rapports de l'OSCE-BIDDH

78. Le BIDDH a produit un document soulignant les difficultés et les bonnes pratiques des défenseurs des droits de l'homme dans la région de l'OSCE. Bien que ce rapport couvre la période d'avril 2007 à avril 2008, ses conclusions sont toujours valables, et il contient des informations utiles sur les obstacles que rencontrent les défenseurs des droits de l'homme en Europe et sur les moyens de les surmonter. Le rapport comprend également les réponses reçues à un questionnaire adressé aux États concernant leurs pratiques pour protéger les défenseurs des droits de l'homme. En 2014, le BIDDH a publié des Lignes directrices relatives à la protection des défenseurs des droits de l'homme, qui abordent l'intégrité physique de ces défenseurs, leur liberté, leur sécurité et leur dignité, ainsi que les conditions d'un environnement sûr et favorable à la défense des droits de l'homme.

79. Depuis 1990, la création/consolidation d'INDH indépendantes fait partie des engagements sur la dimension humaine souscrits par les États participants de l'OSCE¹⁴¹. Plusieurs réunions de l'OSCE sur la dimension humaine se sont penchées sur les INDH, avec notamment une réunion de 2006 spécifiquement consacrée aux défenseurs des droits de l'homme et aux INDH¹⁴² et un séminaire sur le rôle des institutions nationales des droits de l'homme dans la promotion et la protection des droits de l'homme dans la région de l'OSCE, organisé à Varsovie du 1^{er} au 3 juin 2015. Deux présidences de l'OSCE (la Lituanie en 2011 et la Serbie en 2015) ont fait des INDH un point prioritaire à l'ordre du jour de l'OSCE en matière de dimension humaine. Des séminaires/réunions de l'OSCE ont été organisés avec des États participants de l'OSCE, des organisations de la société civile et des INDH sur les moyens d'assurer le fonctionnement et la transparence des INDH dans la région de l'OSCE et une coopération fructueuse de ces institutions avec les autorités gouvernementales et la société civile dans l'intérêt de la promotion et de la protection des droits de l'homme¹⁴³.

2.2.4 Orientations et autres rapports de l'Union européenne

80. En 2014, le Conseil de l'Union européenne a publié des Orientations de l'UE relatives à la liberté d'expression en ligne et hors ligne. Elles comportent des points sur la protection des lanceurs d'alerte et le droit à la vie privée.

¹⁴⁰ Voir par exemple le Rapport de la 27^e réunion annuelle des présidents des organes conventionnels, A/70/302, par. 87, disponible sur :

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A/70/302&Lang=en.

¹⁴¹ Document de la deuxième Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, Copenhague, 5 juin-29 juillet 1990, par. 27.

¹⁴² La question des INDH a été abordée lors de plusieurs événements sur la dimension humaine, notamment les suivants : réunion supplémentaire sur la dimension humaine (« SHDM ») sur les défenseurs des droits de l'homme et les INDH : aspects législatifs, étatiques et non étatiques (2006) ; SHDM sur la protection et la promotion des droits de l'homme : responsabilités et recours effectifs (2007) ; SHDM sur le rôle et le mandat des institutions nationales anti-discrimination sur la lutte contre le racisme et la xénophobie, notamment à l'égard des migrants et des personnes appartenant à des minorités nationales (2008). Voir le document *Background to Supplementary Human Dimension Meeting on National Human Rights Institutions (Ombuds-Institutions, Commissions, Institutes and Other Mechanisms)*, 14-15 avril 2011, Vienne, ordre du jour annoté.

¹⁴³ *Supplementary Human Dimension Meeting on National Human Rights Institutions (Ombuds-Institutions, Commissions, Institutes and Other Mechanisms)*, 14-15 avril 2011, Vienne, PC.SHDM.GAL/5/11 du 20 mai 2011 (rapport et recommandations). Du 1^{er} au 3 juin 2015, un séminaire de l'OSCE sur la dimension humaine s'est tenu à Varsovie sur le thème « Rôle des institutions nationales des droits de l'homme dans la promotion et la protection des droits de l'homme dans la région de l'OSCE ».

81. La Commission européenne a publié en 2012 un document sur la politique à mener concernant les relations de l'Europe avec la société civile dans les relations extérieures.

82. Les Orientations de l'Union européenne concernant les défenseurs des droits de l'homme, adoptées en 2004 et révisées en 2008, donnent des informations sur la politique extérieure de l'UE à l'attention de ces défenseurs, dont des recommandations aux missions et délégations de l'UE dans des pays tiers pour protéger les défenseurs des droits de l'homme.

83. Le Parlement européen a appelé chaque État membre de l'UE à mettre en place une INDH conforme aux Principes de Paris¹⁴⁴. L'Agence des droits fondamentaux de l'UE (« FRA ») a produit deux rapports sur les INDH : l'un pour faire le point sur les INDH dans les États membres de l'UE, en 2010¹⁴⁵, et un manuel consacré à l'établissement et à l'accréditation des INDH conformément aux Principes de Paris, en 2012¹⁴⁶. Dans le contexte de sa politique extérieure de droits de l'homme, l'UE apporte un soutien politique et financier substantiel à l'établissement et au renforcement d'INDH conformes aux Principes de Paris et à leurs réseaux partout dans le monde¹⁴⁷.

3. Organisations de la société civile

3.1 Législation et réglementation favorable au niveau national

84. L'article 11 CEDH dispose que « [t]oute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts ». Presque tous les grands instruments internationaux¹⁴⁸ et régionaux¹⁴⁹ de droits de l'homme protègent aussi la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association, qui est « un droit essentiel dans une démocratie¹⁵⁰ » et « une condition préalable essentielle à d'autres libertés fondamentales¹⁵¹ ». L'article 5 de la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme dispose qu'« [a]fin de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales, chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, aux niveaux national et international [...] de former des organisations, associations ou groupes non gouvernementaux, de s'y affilier et d'y participer ».

¹⁴⁴ Parlement européen, Résolution P6_TA(2005)0208, par. 16. Cet appel a été réitéré dans la Résolution du 14 janvier 2009 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne 2004-2008, A6-0479/2008, par. 16.

¹⁴⁵ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, publication sur les Institutions nationales des droits de l'homme dans les États membres de l'UE : renforcement de l'architecture des droits fondamentaux au sein de l'UE I, 2010.

¹⁴⁶ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Manuel concernant l'établissement et l'accréditation des institutions nationales de défense des droits de l'homme dans l'Union européenne*, 2012.

¹⁴⁷ Le Plan d'action 2015-2019 de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie énonce les actions stratégiques de l'UE visant à soutenir la capacité des INDH et de leurs réseaux, conformément aux Principes de Paris. Voir : Conclusions du Conseil sur le plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2015-2019), 10897/15 du 20 juillet 2015, Annexe, Action 1. Le Programme de travail 2014 de l'IEDDH prévoit des fonds pour renforcer les capacités des institutions nationales des droits de l'homme et la coopération avec leurs réseaux régionaux et internationaux pour promouvoir et protéger les droits de l'homme conformément aux Principes de Paris : *EIDHR Work Programme 2014*, annexe 5, par. 2.1.

¹⁴⁸ Voir article 20 DUDH, article 21 PIDCP, article 8 PIDESC, article 5 d) ix) CIEDR, article 7 c) CEDAW, article 15 CDE, article 29 b) i) CDPH.

¹⁴⁹ Voir article 10 CADHP, article 15 CADH, articles 24 et 35 de la Charte arabe des droits de l'homme (révisée).

¹⁵⁰ Résolution 2116 de l'APCE (2016), par 2.

¹⁵¹ CDL-AD(2011)035, Avis sur la compatibilité de la législation de la République d'Azerbaïdjan relative aux organisations non gouvernementales avec les normes relatives aux droits de l'homme, par. 45, et CDL-AD(2014)046, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE-BIDDH), Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, par. 8.

85. Comme la liberté d'association « est, généralement, la faculté reconnue aux citoyens de s'affilier, sans avoir à redouter d'ingérences de la part de l'État, à des associations, pour atteindre certains buts¹⁵² », l'absence de cette liberté menace l'existence même de la société civile. De fait, le respect de la liberté d'association « donne une bonne idée du niveau général de protection des droits de l'homme et de l'état de la démocratie dans un pays¹⁵³ ». La législation nationale peut se répercuter sur le droit d'association à travers par exemple les critères d'enregistrement et de renouvellement de l'enregistrement, la participation effective aux prises de décisions et l'accès aux ressources, y compris les financements. Ces éléments sont détaillés ci-dessous.

3.1.1 Normes et réglementation au niveau national

3.1.1.1 Liberté d'association

86. Comme l'a affirmé la Cour eur. DH, « le droit d'établir une association constitue un élément inhérent au droit qu'énonce l'article 11 [...]. La possibilité pour les citoyens de former une personne morale afin d'agir collectivement dans un domaine de leur intérêt constitue un des aspects les plus importants du droit à la liberté d'association, sans quoi ce droit se trouverait dépourvu de tout sens¹⁵⁴ ». Les OSC sont « créées soit par des personnes à titre individuel, soit par des groupes de personnes. Le régime juridique et fiscal qui leur est applicable devrait favoriser leur création et leur pérennisation¹⁵⁵ ».

3.1.1.1.1 Promotion de l'autorégulation

87. D'après le Comité des Ministres, les OSC sont des « entités ou organisations autonomes volontaires » fondées par des personnes souhaitant « promouvoir et défendre des intérêts communs¹⁵⁶ », et qu'un État démocratique n'a pas nécessairement de raisons de réglementer¹⁵⁷. Le Comité des Ministres recommande donc que les OSC ne reçoivent pas de directives des autorités publiques¹⁵⁸ et que la fondation, les objectifs et les activités des associations soient réputés légaux en l'absence de preuve du contraire¹⁵⁹. La Cour eur. DH a affirmé que l'article 11 « [protègeait] la vie associative contre toute ingérence injustifiée de l'État¹⁶⁰ ». Plus précisément, on peut lire dans les Lignes directrices conjointes BIDDH-Commission de Venise sur la liberté d'association :

Les fondateurs et membres d'associations sont libres de définir les objectifs et les activités de leurs associations, dans les limites prévues par les lois et le respect des normes internationales. Lorsqu'elles poursuivent leurs objectifs et mènent leurs activités, les associations ne doivent faire l'objet d'aucune ingérence dans leur gestion interne, leur organisation et leurs activités. Les associations ont la liberté de définir l'étendue de leurs activités, ce qui signifie qu'elles peuvent déterminer si elles souhaitent ou non opérer à l'échelon local, régional, national ou international. Les associations sont également libres d'adhérer à d'autres associations, fédérations et confédérations, qu'elles soient nationales ou internationales¹⁶¹.

¹⁵² Commission européenne des droits de l'homme, *X c. Suède*, décision du 6 juillet 1977 (requête n° 6094/73), par. 52.

¹⁵³ CDL-AD(2011)035, Avis sur la compatibilité de la législation de la République d'Azerbaïdjan relative aux organisations non gouvernementales avec les normes relatives aux droits de l'homme, par. 41.

¹⁵⁴ *Sidiropoulos et autres c. Grèce* (26695/95), 10 juillet 1998.

¹⁵⁵ Principes fondamentaux sur le statut des organisations non gouvernementales en Europe, par. 6.

¹⁵⁶ CM/Rec(2007)14, par. 1 et préambule.

¹⁵⁷ Voir aussi A/70/266, par. 23.

¹⁵⁸ CM/Rec(2007)14, par. 6.

¹⁵⁹ CM/Rec(2007)14, par. 67.

¹⁶⁰ *Fernández Martínez c. Espagne* [GC] (56030/07), 12 juin 2014.

¹⁶¹ Commission de Venise et BIDDH (2015), par. 29.

88. L'article 8 CEDH protège le droit à la vie privée, qui oblige les États à s'abstenir, entre autres, de subordonner les décisions et activités des associations à une quelconque condition, d'annuler l'élection des membres de leur conseil d'administration, de demander aux associations de présenter à l'avance des rapports annuels et d'entrer sans préavis dans des locaux associatifs¹⁶².

89. La Conférence des OING du Conseil de l'Europe a produit un rapport sur la gouvernance interne des organisations non gouvernementales¹⁶³, et des membres de la société civile ont rédigé leurs propres lignes directrices sur l'autorégulation¹⁶⁴.

3.1.1.1.2 Modalités d'enregistrement et acquisition de la personnalité morale

90. Il est important de promouvoir l'autorégulation. Cependant, la Cour eur. DH souligne qu'« un exercice réel et effectif de la liberté d'association ne se limite pas à un simple devoir de non-ingérence de l'État [...]. Partant, il incombe aux autorités publiques de garantir le bon fonctionnement d'une association ou d'un parti politique, même quand ceux-ci heurtent ou mécontentent des éléments hostiles aux idées ou revendications légales qu'ils veulent promouvoir¹⁶⁵ ».

91. Garantir le bon fonctionnement d'une OSC consiste, pour une bonne part, à veiller à ce que les modalités d'enregistrement et d'acquisition de la personnalité morale soient conformes aux normes internationales des droits de l'homme.

92. Les bonnes pratiques veulent que les associations ne soient pas tenues de s'enregistrer ou d'obtenir la personnalité ou une reconnaissance juridique pour pouvoir fonctionner légalement¹⁶⁶. La liberté d'association devrait donc s'étendre aux organisations de fait¹⁶⁷ ou aux « entités ou organisations [...] informelles¹⁶⁸ ». Ainsi, « toute personne [...] est libre de créer une association, dotée ou non de la personnalité morale¹⁶⁹ », et les activités des associations non enregistrées ne doivent pas être criminalisées¹⁷⁰. En France¹⁷¹, en Norvège¹⁷² et en Suisse¹⁷³, la législation autorise explicitement les associations non enregistrées. Toutefois, la Cour eur. DH a précisé que l'article 11 ne visait pas à protéger de simples rassemblements de personnes souhaitant « se tenir compagnie » et qu'une forme de structure institutionnelle était donc requise, même pour les organisations de fait¹⁷⁴.

93. Toutefois, beaucoup d'associations préfèrent s'enregistrer ou avoir une reconnaissance légale pour pouvoir jouir d'un certain nombre d'avantages, comme la possibilité d'ouvrir un compte bancaire, d'employer du personnel, de posséder des biens en leur nom ou de limiter juridiquement la responsabilité des membres du bureau et du personnel de l'organisation¹⁷⁵. Il faut noter que l'enregistrement et la personnalité morale sont deux notions séparées, et que beaucoup d'États européens n'obligent pas les groupes informels à s'enregistrer pour être reconnus comme personnes

¹⁶² A/HRC/20/27, par. 65.

¹⁶³ OING Conf/Exp (2010) 1.

¹⁶⁴ Voir le *CIVICUS Guide to Self-Regulation*, disponible sur <http://civicus.org/index.php/resources/2001-accountability-for-civil-society-by-civil-society-a-guide-to-self-regulation-initiatives>.

¹⁶⁵ *Ouranio Toxo et autres c. Grèce* (74989/01), 20 octobre 2005, par. 37.

¹⁶⁶ OSCE (2013), p. 14. Voir aussi A/59/401, par. 82 a), International Center for Not-for-Profit Law (2006) et Commission de Venise, CDL-AD(2011)035, par. 58.

¹⁶⁷ A/64/226, par. 21.

¹⁶⁸ Recommandation CM/Rec(2007)14, par. 3.

¹⁶⁹ Commission de Venise et BIDDH (2015), par. 28.

¹⁷⁰ A/64/226, par. 60.

¹⁷¹ Loi de 1901 sur les associations, article 2.

¹⁷² <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Answers/States/Norway.pdf>

¹⁷³ Code civil suisse, article 60.

¹⁷⁴ Commission européenne des droits de l'homme, *X c. Suède*, décision du 6 juillet 1977 (requête n° 6094/73).

¹⁷⁵ The International Center for Not-For-Profit Law et PNUD (2009), p. 20.

morales¹⁷⁶. Pour les ONG souhaitant s'enregistrer comme associations caritatives, beaucoup d'États membres prévoient davantage d'exigences en termes de gouvernance et de comptes rendus. Étant donné que ce statut peut s'accompagner d'avantages fiscaux et rendre l'organisation plus crédible pour lever des fonds auprès du grand public, ces règles plus strictes se justifient, à condition que l'État ne cherche pas à limiter l'indépendance des associations caritatives.

94. La Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme considère que les OSC devraient avoir le droit de se faire enregistrer en tant que personnes morales¹⁷⁷. Les bonnes pratiques préconisent un régime de « déclaration » ou de « notification » : les ONG sont automatiquement dotées de la personnalité morale, à réception par les autorités d'une notification émanant des membres fondateurs leur signalant qu'une organisation a été créée¹⁷⁸.

95. Lorsque l'autorisation n'est pas automatique, les normes internationales fixent plusieurs garanties de base, à savoir que la procédure d'enregistrement¹⁷⁹ :

- n'est pas longue et complexe¹⁸⁰ ;
- est claire et facile à comprendre¹⁸¹ ;
- se fonde sur des règles largement publiées¹⁸² ;
- n'est pas discriminatoire¹⁸³ ;
- est supervisée par un organisme indépendant et impartial doté d'un personnel compétent et en nombre suffisant¹⁸⁴ ;
- n'entraîne pas des frais d'un montant décourageant les demandes¹⁸⁵ ; dans l'idéal, la procédure devrait être gratuite¹⁸⁶ ;
- aboutit à une décision qui est communiquée au demandeur, tout refus devant être motivé par écrit et susceptible de recours devant un tribunal indépendant et impartial¹⁸⁷ ;
- ne prévoit pas un renouvellement périodique¹⁸⁸, et
- n'impose pas plus de deux fondateurs pour former une association¹⁸⁹.

¹⁷⁶ Par exemple l'Allemagne, le Danemark, le Portugal et la Suède. Voir OSCE (2013), par. 194.

¹⁷⁷ A/64/226, par. 59.

¹⁷⁸ Voir A/59/401, par. 51.

¹⁷⁹ Concernant ces critères, voir le premier rapport annuel du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, « Conditions d'établissement des organisations non gouvernementales » (OING Conf/Exp (2009) 1).

¹⁸⁰ OSCE (2013), par. 188. Voir aussi A/64/226, CM/Rec(2007)14, par. 37 et Commission de Venise, CDL-AD(2010)054, par. 68. La Cour eur. DH a également affirmé que « les importants retards dans la procédure d'enregistrement, lorsqu'ils sont attribuables au ministère de la Justice, constituent une ingérence dans l'exercice du droit des fondateurs de l'association à la liberté d'association » (*Ismayilov c. Azerbaïdjan* (4439/04), 17 janvier 2008, par. 48) et que si la procédure est trop longue, elle peut être considérée comme un refus d'enregistrement de fait et donc emporter violation de l'article 11 (voir *Ramazanov et autres c. Azerbaïdjan* (44363/02), 1^{er} février 2007, par. 56-68). Voir aussi l'arrêt *Église de scientologie de St-Petersbourg et autres c. Russie* (47191/06), 2 octobre 2014, où la Cour affirme qu'un délai déraisonnable avant l'obtention de la personnalité morale ne peut être considéré comme nécessaire dans une société démocratique. Bien que ne portant pas strictement sur une OSC, voir aussi par analogie *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche*, n° 40825/98, 31 juillet 2008 (par. 77-82 et 106-117).

¹⁸¹ OSCE (2013), par. 188 et CM/Rec(2007)14, par. 29.

¹⁸² CM/Rec(2007)14, par. 29.

¹⁸³ OSCE (2013), par. 195. Voir aussi CM/Rec(2007)14, par. 76.

¹⁸⁴ International Center for Not-For-Profit Law (2006) ; CM/Rec(2007)14, par. 36.

¹⁸⁵ CM/Rec(2007)14, par. 33.

¹⁸⁶ A/HRC/20/27, par. 57.

¹⁸⁷ CM/Rec(2007)14, par. 38.

¹⁸⁸ CM/Rec(2007)14, par. 41.

¹⁸⁹ OSCE (2013).

3.1.1.1.3 Responsabilités des organisations et restrictions à la liberté d'association

96. Le Comité des Ministres remarque que « le fonctionnement des ONG entraîne des responsabilités ainsi que des droits¹⁹⁰ ». Dans certains cas, la liberté d'association peut donc faire l'objet de restrictions justifiées, et elle « n'interdit pas aux États de poser dans leur législation des règles et des obligations en matière de direction et de gestion sociales et d'en vérifier le respect par les personnes morales¹⁹¹ ».

97. Cependant, l'interdiction pure et simple d'une association est rarement proportionnée à un but légitime. La Cour eur. DH a déjà conclu, par exemple, que le refus d'enregistrer une association avant même qu'elle ait commencé à fonctionner, parce que les autorités désapprouvaient son but consistant à attirer l'attention sur les dysfonctionnements du système de justice, n'était pas proportionné au but poursuivi¹⁹². Dans une autre affaire, la Cour a constaté une violation parce qu'une association avait été dissoute au prétexte qu'elle menait des activités religieuses non mentionnées dans son document fondateur¹⁹³. Les décisions qui ignorent les dispositions de la législation fédérale/nationale applicable ou justifiées par un critère qui n'a pas de base légale entraînent aussi une violation de l'article 11¹⁹⁴.

98. Très rarement, la Cour eur. DH a conclu que le refus d'enregistrer une association ou de lui donner la personnalité morale, le retrait de son statut ou sa dissolution pouvait se justifier. Elle l'a fait par exemple concernant des groupes qui appelaient à commettre des violences¹⁹⁵ ou une association dont les activités constituaient des manœuvres d'intimidation à caractère raciste¹⁹⁶. L'État peut aussi restreindre l'enregistrement d'organisations qui redistribuent des gains et prévoir de les enregistrer plutôt comme sociétés. La Cour eur. DH a affirmé que le refus d'enregistrer des associations qui étaient, en fait, des organisations de droit public ou des branches d'associations existantes n'était pas nécessairement disproportionné¹⁹⁷. Ainsi, la Cour n'a pas condamné l'interdiction faite à un groupe d'agriculteurs indépendants de fonder un syndicat car en vertu de la loi applicable, seuls les employés et les fonctionnaires publics avaient le droit de fonder des organisations syndicales¹⁹⁸.

99. La procédure d'enregistrement peut légitimement prévoir certaines exigences. La législation peut demander aux OSC dotées de la personnalité morale de posséder des statuts, comprenant des informations importantes sur la constitution et le fonctionnement de l'organisation¹⁹⁹. Toutefois, le Comité des droits de l'homme a constaté une violation de l'article 22.2 PIDCP par un pays qui avait refusé d'enregistrer une association de défense des droits de l'homme parce que, entre autres, le ministère de la Justice n'avait pas reçu la liste de ses fondateurs et le compte rendu de son assemblée constituante n'avait pas été signé par le président. Lorsque les exigences de la procédure

¹⁹⁰ CM/Rec(2007)14, préambule.

¹⁹¹ *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan* (37083/03), 8 octobre 2009.

¹⁹² *Association des victimes des juges roumains et autres c. Roumanie* (47732/06), 14 janvier 2014. Voir aussi *Parti socialiste de Turquie et autres c. Turquie* (26482/95), 12 novembre 2003, et *Gorzelik et autres c. Pologne* (44158/98), 20 décembre 2001. La Cour est parvenue à une conclusion similaire dans *Maison de la civilisation macédonienne et autres c. Grèce* (1295/10), 9 juillet 2015. Voir aussi *Jetchev c. Bulgarie* (57045/00), 21 juin 2007.

¹⁹³ Sur la dissolution, voir aussi *Islam-Ittihad Association et autres c. Azerbaïdjan* (5548/05), 13 novembre 2014.

¹⁹⁴ *Église de scientologie de St-Petersbourg et autres c. Russie* (47191/06), 2 octobre 2014.

¹⁹⁵ OSCE (2013).

¹⁹⁶ *Vona c. Hongrie* (35943/10), 9 juillet 2013.

¹⁹⁷ *Union des témoins de Jéhovah de Géorgie et autres c. Géorgie* (72874/01), 21 avril 2015.

¹⁹⁸ *Manole et « Les cultivateurs directs de Roumanie » c. Roumanie* (46551/06), 16 juin 2015.

¹⁹⁹ CM/Rec(2007)14, par. 18-20. Voir aussi International Center for Not-for-Profit Law (2006).

d'enregistrement interfèrent avec la liberté d'association, elles doivent être justifiées²⁰⁰, c'est-à-dire prévues par la loi, nécessaires dans une société démocratique et proportionnées au but poursuivi.

100. La Recommandation du Comité des Ministres sur le statut juridique des ONG en Europe impose certaines responsabilités aux OSC une fois enregistrées²⁰¹. Ainsi, les OSC « ne devraient pas distribuer à leurs adhérents ou fondateurs les bénéfices qui pourraient provenir de leurs activités, mais elles peuvent affecter ceux-ci à la réalisation de leurs objectifs²⁰² ». Elles ne doivent pas détourner leurs avantages fiscaux, par exemple en utilisant à une fin non exempte les biens acquis sous le régime d'exemption des taxes²⁰³. Les organisations, en particulier celles qui ont reçu une aide publique sous quelque forme que ce soit, peuvent être tenues de présenter des rapports d'activité (le plus souvent annuels) et de faire vérifier leurs comptes²⁰⁴. La production de rapports devrait être subordonnée à l'obligation de respecter les droits des donateurs, des bénéficiaires et du personnel, ainsi qu'au droit de protéger la légitime confidentialité des activités commerciales, et les ONG étrangères ne devraient être assujetties aux obligations de rapports qu'en ce qui concerne leurs activités dans le pays hôte²⁰⁵. Conformément aux normes de l'ONU, les obligations de rapports ne doivent ni entraver l'autonomie de fonctionnement des associations ni imposer des restrictions discriminatoires aux sources de financements potentielles²⁰⁶. Enfin, ces obligations ne devraient pas être plus draconiennes pour les associations que pour les entreprises commerciales²⁰⁷.

101. En principe, le non-respect de ces conditions peut entraîner des sanctions pour l'OSC concernée et les personnes qui la dirigent, travaillent pour elle ou en font partie²⁰⁸. Pour pouvoir être considérées comme « prévues par la loi²⁰⁹ », ces sanctions doivent être prévisibles, et observer le principe de proportionnalité²¹⁰.

3.1.1.1.4 Privilèges encourageant les activités d'intérêt général

102. Le Comité des Ministres, comme d'autres organes internationaux, a recommandé que la législation nationale aide les OSC « dans la réalisation de leurs objectifs, [...] sous la forme de fonds

²⁰⁰ *Korneenko et al. c. Bélarus*, communication n° 2153/2012.

²⁰¹ Les organes du Conseil de l'Europe ont pris note des lois sur les ONG en Fédération de Russie. Le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, organe de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe, a publié un rapport centré sur le concept, contenu dans ces lois, d'organisations « indésirables » et de leurs activités « indésirables » (novembre 2015) ; cet avis a été appuyé par la Conférence des OING dans sa Recommandation CONF/PLE(2015)REC4. La Commission de Venise a par ailleurs affirmé qu'il était malvenu d'imposer aux ONG recevant un financement de l'étranger le statut d'« agent étranger », car compte tenu du contexte historique de ce terme, « il est très probable que [...] les représentants des institutions de l'État seront réticents à coopérer avec elles ». Ce qualificatif ne peut donc être jugé « nécessaire dans une société démocratique » (Commission de Venise, CDL-AD(2014)025). Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a également exprimé ses inquiétudes sur différents aspects du cadre juridique russe (CommDH(2015)17).

²⁰² CM/Rec(2007)14, par. 9.

²⁰³ CM/Rec(2007)14, par. 54.

²⁰⁴ CM/Rec(2007)14, par. 65. Dans l'idéal, les conditions à respecter devraient être fonction de la taille de l'organisation ou du montant des financements reçus (International Center for Not-For-Profit Law et PNUD (2009), pp. 21-22).

²⁰⁵ CM/Rec(2007)14, par. 64 et 66.

²⁰⁶ Résolution 22/6 du CDH (adoptée le 21 mars 2013).

²⁰⁷ A/70/266, par. 52-53.

²⁰⁸ Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, troisième rapport annuel, consacré à la responsabilité des ONG et aux sanctions à leur encontre (OING Conf/Exp (2011)1), p. 7.

²⁰⁹ Voir *NF c. Italie* (37119/97), 2 août 2001, et *Maestri c. Italie* [GC] (39748/98), 17 février 2004.

²¹⁰ Conf/Exp (2011) 1, p. 14. Pour des exemples de questions liées aux sanctions dans la jurisprudence de la Cour eur. DH, voir aussi *Non-governmental organisations: Review of developments in standards, mechanisms and case law 2013-2015*, rapport du Conseil d'experts OING Conf/Exp(2015)2, pp. 42 et suiv.

publics ou d'autres types d'aides²¹¹ ». Cela peut passer notamment par des avantages fiscaux, par exemple :

- l'exonération d'impôt sur les fonds et biens reçus de donateurs (y compris d'organismes gouvernementaux ou internationaux) et sur les cotisations (le cas échéant) ;
- des réductions d'impôt sur le revenu (telles que déductions ou crédits d'impôt) sur les dons de particuliers ou d'entreprises ;
- des avantages fiscaux sur les activités économiques des OSC, applicables notamment aux revenus des investissements, loyers, droits d'auteur, activités économiques et transactions immobilières ;
- l'octroi aux OSC d'un régime préférentiel au regard de la TVA et des autres taxes et droits de douane ;
- des incitations fiscales et autres politiques encourageant à donner et à continuer de donner aux associations²¹².

103. Outre les privilèges juridiques et fiscaux, l'État peut appliquer aux OSC d'autres privilèges d'étendue et de nature variables. Toute forme d'aide publique aux ONG devrait être régie par des critères clairs et objectifs²¹³ et respecter les exigences habituelles en matière de gouvernance des entreprises (transparence et fiscalité) et, le cas échéant, les conditions des accords de financement public. Le Comité des Ministres note aussi que les ONG ne peuvent être soumises qu'aux obligations et sanctions de droit administratif, civil et pénal généralement applicables aux personnes morales. Pour des raisons de transparence, les ONG qui ont reçu une aide publique sous quelque forme que ce soit peuvent être tenues, chaque année, de soumettre à un organe de contrôle désigné un rapport sur leurs comptes et une vue d'ensemble de leurs activités²¹⁴. La Rapporteuse spéciale sur les défenseurs des droits de l'homme recommande aux États d'interdire les contrôles excessifs de la part des autorités fiscales et l'abus des procédures budgétaires²¹⁵.

104. Il y a d'autres moyens pour les gouvernements d'encourager les activités des OSC ; ils peuvent par exemple autoriser les OSC à recevoir des dons en espèces ou en nature de l'étranger, inciter les employeurs à permettre à leurs employés de prendre sur leur temps pour participer à des activités bénévoles, adopter une législation (y compris sur les achats publics le cas échéant) pour encourager les partenariats entre OSC et pouvoirs publics et consacrer des financements publics à des projets menés par des OSC, à travers des subventions et des contrats(voir 3.5²¹⁶).

3.1.1.2 Liberté de réunion

105. La liberté d'association est intimement liée à la liberté de réunion : le droit de réunion supposant la présence active de tiers pour être exercé, les restrictions à la liberté d'association affectent fréquemment le droit de réunion²¹⁷. La Commission de Venise définit la réunion comme « la présence intentionnelle et temporaire de plusieurs personnes souhaitant exprimer un point de vue commun dans un espace public²¹⁸ ». La liberté de réunion est donc essentielle pour les OSC, pour deux grandes raisons. Premièrement, une simple rencontre entre les membres d'une OSC (souvent ouverte au public, et pouvant donc remplir le critère « dans un espace public ») a de grandes chances

²¹¹ CM/Rec(2007)14, par. 57.

²¹² CM/Rec(2007)14. Voir aussi International Center for Not-for-Profit Law (2006).

²¹³ CM/Rec(2007)14, par. 58. Voir aussi les par. 61-63.

²¹⁴ CM/Rec(2007)14, par. 7 et 62.

²¹⁵ P. 100, 07/11.

²¹⁶ International Center for Not-For-Profit Law (2006).

²¹⁷ Commission de Venise et BIDDH (2010). Beaucoup d'instruments internationaux de droits de l'homme, dont la CEDH, mentionnent ces deux droits dans le même article.

²¹⁸ Commission de Venise et BIDDH (2010), par. 1.2.

de constituer une « réunion ». Deuxièmement, nous avons vu que beaucoup d'OSC menaient des activités de plaidoyer, de lobbying et de sensibilisation, qui passent souvent par des rassemblements. La Cour eur. DH a noté que le droit de réunion était vital en tant que moyen d'expression peu coûteux, pouvant susciter une publicité et une attention précieuses et montrant la force des sentiments exprimés²¹⁹.

106. La liberté de réunion peut être régie par une législation spécifique qui en détaille la portée et la mise en œuvre. D'autres pans du droit national sont aussi pertinents, comme les règles applicables aux procédures policières, et en particulier l'usage de la force.

107. Les Lignes directrices BIDDH-Commission de Venise sur la liberté d'association affirment que les dispositions légales applicables à ce droit doivent être parfaitement conçues, c'est-à-dire claires, précises et certaines²²⁰. Elles doivent être adoptées dans le cadre d'un vaste processus inclusif et participatif (voir plus loin) et faire l'objet d'un examen régulier²²¹.

3.1.1.2.1 Étendue du droit

108. L'article 11 CEDH ne protège que les rassemblements pacifiques. Une réunion violente où lors de laquelle on porte des armes n'est pas protégée²²².

109. Conformément à l'article 14 CEDH, la jouissance de ce droit doit aussi être assurée sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation²²³.

3.1.1.2.2 Autorisation préalable

110. Il n'est pas approprié de prévoir une autorisation préalable à la tenue d'un rassemblement²²⁴. Bien que la Cour eur. DH ait reconnu à l'État le droit de prévoir une autorisation²²⁵, elle précise que les sanctions pénales²²⁶ ou administratives²²⁷ contre les organisateurs ou les participants de rassemblement non autorisés sont contraires à l'article 11, en particulier parce qu'elles ont un effet tétanisant²²⁸.

²¹⁹ *Ezelin c. France* (11800/85), 26 mars 1991.

²²⁰ Commission de Venise et BIDDH (2015), par. 22. Voir aussi *Vyrentsov c. Ukraine* (20372/11), 11 juillet 2013.

²²¹ Commission de Venise et BIDDH (2015), par. 22.

²²² Voir Commission de Venise et BIDDH (2010), par. 1.3.

²²³ Commission de Venise et BIDDH (2010), par. 2.5. On trouve aussi des clauses de non-discrimination dans le PIDCP, article 2.1, et dans le PIDESC, article 2.2. La Déclaration et Programme d'action de Vienne de 1993 affirme en outre que « [t]ous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés ». Voir aussi *Baczowski et autres c. Pologne* (1543/06), 26 septembre 2007.

²²⁴ Voir par ex. A/68/299, par. 24. Par exemple, la Cour constitutionnelle de Géorgie a déclaré inconstitutionnelle une partie d'une loi imposant une procédure d'autorisation (*Georgian Young Lawyers' Association Zaal Tkeshelashvili, Lela Gurashvili et autres c. Parlement de Géorgie*, 5 novembre 2002, N2/2/180-183).

²²⁵ *Ziliberg c. Moldova* (61821/00), 4 mai 2004.

²²⁶ *Navalnyy et Yashin c. Russie* (76204/11), 4 décembre 2014. Voir aussi *Nemtsov c. Russie* (1774/11), 31 juillet 2014, et *Uzunget et autres c. Turquie* (21831/03), 13 janvier 2010.

²²⁷ *Kasparov et autres c. Russie* (21613/07), 3 octobre 2013 ; *Kakabadze et autres c. Géorgie* (1484/07), 2 octobre 2012 ; *Gasparyan c. Arménie* (35944/03), 13 janvier 2009.

²²⁸ *Yilmaz Yıldız et autres c. Turquie* (4524/06), 14 octobre 2014.

111. La plupart des pays européens ont un système de notification ne nécessitant pas l'approbation active des pouvoirs publics²²⁹. Un tel système ne porte pas atteinte à l'essence de l'article 11²³⁰.

112. La Cour eur. DH a élaboré des critères pour veiller à ce que la procédure de notification ne constitue pas une « entrave dissimulée » à ce droit²³¹. Cette procédure ne devrait être employée que pour s'assurer de la nature pacifique de la réunion²³² et il devrait y avoir une présomption en faveur des réunions²³³. Le délai de notification devrait être aussi bref que possible, tout en donnant aux autorités le temps de se préparer, soit quelques jours au maximum, et 48 heures dans l'idéal²³⁴.

113. Beaucoup d'affaires portées devant la Cour traitent des troubles causés à la vie quotidienne. Dans l'un de ses arrêts²³⁵, la Cour réaffirme que « toute manifestation dans un lieu public trouble inévitablement dans une certaine mesure le cours de la vie quotidienne, notamment en gênant la circulation », et qu'il est important que « les pouvoirs publics traitent les rassemblements pacifiques avec une certaine tolérance », faute de quoi l'article 11 serait « vidé de toute substance ». Cela ne semble s'appliquer que si les troubles sont simplement entraînés par la manifestation : la Cour s'est montrée moins tolérante dans une autre affaire, où les manifestants avaient délibérément bloqué des routes à l'aide de tracteurs²³⁶. Dans une affaire où les autorités avaient interdit un défilé parce qu'entre autres motifs, le lieu proposé (un parc) était trop exigu, la Cour a considéré qu'« il appartenait aux autorités de réfléchir à des alternatives possibles et de proposer un autre lieu aux organisateurs²³⁷ ». Dans un autre cas en revanche, l'arrestation de manifestants pour avoir refusé d'accepter un changement de lieu n'a pas été jugée contraire à l'article 11²³⁸.

114. Même lorsque les autorités requièrent une notification, elles doivent tolérer les rassemblements spontanés²³⁹, qui sont importants pour que les OSC réagissent à des événements en cours ou délimités dans le temps. L'État ne doit pas disperser un rassemblement pour la seule raison que les règles de notification n'ont pas été respectées²⁴⁰. En Allemagne, l'obligation de déclarer les rassemblements en plein air, prévue par la loi sur les rassemblements, est interprétée comme ne s'appliquant pas aux rassemblements spontanés²⁴¹.

115. De même, il est exclu d'autoriser uniquement les rassemblements organisés par des associations enregistrées. Comme l'a affirmé la Cour eur. DH, « si les conclusions passées des juridictions nationales qui ont examiné les activités d'une association sont sans aucun doute pertinentes lorsqu'il s'agit de considérer les risques que peuvent présenter les rassemblements de cette organisation, se réfugier automatiquement derrière la décision même de déclarer une organisation anticonstitutionnelle – et de refuser de l'enregistrer – ne peut suffire à justifier sous l'angle de l'article

²²⁹ OSCE (2008b), par. 30.

²³⁰ *Éva Molnár c. Hongrie* (10346/05), 7 janvier 2009.

²³¹ *Éva Molnár c. Hongrie* (10346/05), 7 janvier 2009, par. 37.

²³² *Rassemblement Jurassien Unité Jurassienne c. Suisse* (8191/78), 10 octobre 1979.

²³³ A/HRC/31/66, par. 28.

²³⁴ A/HRC/31/66, par. 28. Voir *Shmushkovich c. Ukraine* (3276/10), 14 novembre 2013.

²³⁵ *Kouznetsov c. Russie* (10877/04), 23 octobre 2008, par. 44. Voir aussi *Saska c. Hongrie* (58050/08), 27 novembre 2012 ; *Oya Ataman c. Turquie* (74552/01), 5 mars 2007, et *Alexeïev c. Russie* (4916/07, 25924/08 et 14599/09), 21 octobre 2010, par. 75.

²³⁶ *Kudrevičius et autres c. Lituanie* [GC] (37553/05), 15 octobre 2015.

²³⁷ *Primov et autres c. Russie* (17391/06), 12 juin 2014.

²³⁸ *Berladir et autres c. Russie* (34202/06), 10 juillet 2012.

²³⁹ *Bukta c. Hongrie* (25691/04), 17 juillet 2007. Voir aussi *Tatar et Faber c. Hongrie* (26005/08 et 26160/08), 12 septembre 2012.

²⁴⁰ *Bukta c. Hongrie* (25691/04), 17 juillet 2007.

²⁴¹ OSCE (2008b).

11.2 de la Convention une pratique consistant à interdire systématiquement la tenue de réunions pacifiques²⁴² ».

3.1.1.2.3 Facilitation des réunions

116. Les articles 2 et 3 CEDH obligent les autorités répressives à s'abstenir de tout usage excessif de la force contre des manifestants²⁴³. Toutefois, l'APCE a exprimé son inquiétude face au fréquent recours à une force excessive contre des manifestants pacifiques, et notamment à l'utilisation systématique et impropre de gaz lacrymogène et d'autres armes « moins létales²⁴⁴ ».

117. Selon les normes du Conseil de l'Europe, l'État « a l'obligation positive de prendre des mesures raisonnables et appropriées pour permettre la tenue de réunions pacifiques auxquelles les gens peuvent participer sans craindre des violences physiques²⁴⁵ ». Lorsque de telles violences surviennent, la Convention requiert une enquête effective²⁴⁶. Les normes internationales sur la conduite des forces de l'ordre exigent des fonctionnaires concernés qu'ils protègent toutes les personnes contre les actes illicites et qu'ils protègent les droits fondamentaux de tous²⁴⁷.

118. Conformément à la jurisprudence de la Cour eur. DH, les techniques de gestion des foules peuvent légitimement passer par des privations temporaires de liberté, à condition qu'elles soient proportionnées²⁴⁸. Les organismes et les fonctionnaires responsables du maintien de l'ordre doivent prendre toute mesure raisonnable pour communiquer avec les organisateurs du rassemblement et/ou les participants concernant les opérations de police et les mesures de sécurité²⁴⁹. Pour faciliter une réunion, il peut aussi être nécessaire de délivrer des permis de voyager pour permettre à des individus de se rendre à une réunion pacifique²⁵⁰, et de faciliter les rassemblements prévus dans un lieu privé²⁵¹.

119. Les États peuvent adopter une réglementation spéciale pour sécuriser l'environnement de travail des représentants des médias participant à un rassemblement à titre professionnel. Cela offre aux représentants des médias des garanties supplémentaires pour que les services répressifs les traitent correctement au cours du rassemblement.

120. En mars 2016, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association a compilé une série de recommandations pratiques, articulées autour de 10 principes fondamentaux sur la bonne gestion des rassemblements. Ces recommandations sont le fruit de consultations avec plus d'une centaine d'experts et plus d'une cinquantaine d'États membres de l'ONU²⁵².

121. En 2016, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE a publié un Guide des droits de l'homme complet sur le travail de la police pendant les

²⁴² *Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie* (29221/95 et 29225/95), 2 octobre 2001, par. 92.

²⁴³ Voir *Balçık et autres c. Turquie* (25/02), 29 novembre 2007, et *Biçici c. Turquie* (30357/05), 27 mai 2010 ; voir aussi les Principes de base des Nations Unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois, et OSCE (2008a), par. 65 à 74.

²⁴⁴ Résolution 2116 de l'APCE (2016), par 5.

²⁴⁵ Commission de Venise et BIDDH (2010), par. 145. Voir aussi *Ozgur Gundem c. Turquie* (23144/93), 16 mars 2000, par. 42-43 ; *Promo Lex et autres c. République de Moldova* (42757/09), 24 février 2015.

²⁴⁶ Voir *Identoba et autres c. Géorgie* (73235/12), 12 mai 2015 ; les autres mesures de sécurité requises doivent aussi être assurées gratuitement : Commission de Venise et BIDDH (2010), p. 30.

²⁴⁷ Voir les Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois (1990), en particulier les principes 9, 13 et 14, et le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois (34/169) (1979).

²⁴⁸ Voir *Austin et autres c. Royaume-Uni* [GC] (39692/09, 40713/09 et 41008/09), 15 mars 2012.

²⁴⁹ Voir *Frumkin c. Russie* (74568/12), 5 janvier 2016, par. 127-128.

²⁵⁰ *Adali c. Turquie* (38187/97), 31 mars 2005 ; *Djavit AN c. Turquie* (20652/92), 9 juillet 2003.

²⁵¹ *Appleby et autres c. Royaume-Uni* (44306/98), 6 mai 2003.

²⁵² A/HRC/31/66.

rassemblements²⁵³. Autre ressource utile, Amnesty International a publié en 2015 des lignes directrices internationales pour la mise en œuvre des Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois²⁵⁴.

3.1.1.2.4 Restrictions au droit de réunion

122. La législation nationale peut restreindre le droit à la liberté de réunion en certaines circonstances. L'article 11.2 CEDH affirme que les restrictions doivent être « prévues par la loi » et constituer « des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui²⁵⁵ ». Ces restrictions doivent être conformes aux principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité.

123. L'article 11.2 CEDH précise également ne pas interdire « que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État ». Comme l'a affirmé la Cour eur. DH, « compte tenu de la nature essentielle de la liberté de réunion et de ses liens étroits avec la démocratie, toute ingérence dans ce droit doit se justifier par des motifs impérieux et convaincants²⁵⁶ ». Même lorsque des rassemblements sont interdits pour éviter des heurts et des victimes, la Cour examine les mesures prises pour s'assurer qu'elles sont « proportionnées au but poursuivi » et que les raisons avancées par les autorités nationales sont « pertinentes et suffisantes²⁵⁷ ». Les lois restrictives doivent être précises, certaines et prévisibles, en particulier dans le cas des dispositions qui donnent une marge d'appréciation à l'exécutif²⁵⁸.

124. Conformément aux normes de l'ONU, lorsque des restrictions sont envisagées par les autorités, elles ne doivent jamais porter atteinte à l'essence du droit et doivent être justifiées, soumises aux organisateurs par écrit et communiquées aux organisateurs dans les délais prévus par la loi²⁵⁹. Ceux qui exercent leur droit de réunion ont le devoir de se plier aux restrictions légales imposées par le gouvernement et de ne pas porter atteinte aux droits d'autrui²⁶⁰.

3.1.2 Mécanismes de protection et de recours au niveau national

3.1.2.1 Recours effectif pour les OSC touchées par des actes ou omissions des pouvoirs publics

125. Aux termes de l'article 13 CEDH, « [t]oute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles²⁶¹ ». La CEDH autorise « toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation » à saisir la Cour eur. DH d'une requête, si elle remplit les conditions de recevabilité²⁶². De fait, la Cour, en

²⁵³ Voir <http://www.osce.org/odihr/226981>.

²⁵⁴ Voir <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2015/09/amnesty-international-releases-new-guide-to-curb-excessive-use-of-force-by-police/>.

²⁵⁵ Aux termes de l'article 22 PIDCP, les restrictions ne sont acceptables que lorsqu'elles sont « prévues par la loi » et « nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui ».

²⁵⁶ *Comité Helsinki d'Arménie c. Arménie* (59109/08), 30 juin 2015, par. 46.

²⁵⁷ *Ibid.*, par. 47. Sur le juste équilibre à trouver, voir *Patyi et autres c. Hongrie* (5529/05), 7 octobre 2008, et *Cisse c. France* (51346/99), 9 avril 2002.

²⁵⁸ *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie* [GC] (30985/96), 26 octobre 2000, par. 84.

²⁵⁹ A/HRC/31/66, par. 36.

²⁶⁰ Voir HCDH (2011), p. 52.

²⁶¹ Voir aussi l'article 2.3 PIDCP.

²⁶² Article 34.

examinant les requêtes d'OSC concernant le déni de leurs droits en vertu des articles 10 et 11 CEDH²⁶³, a reconnu que les OSC devaient pouvoir obtenir réparation pour les atteintes à leurs droits.

126. Les modalités ci-dessus perdent leur sens si elles ne s'accompagnent pas de l'accès à un recours effectif. La majorité des pays européens autorise donc à saisir des instances administratives ou judiciaires en cas de refus ou d'interruption de l'enregistrement²⁶⁴. L'administration de la justice est aussi favorisée par des lois bien rédigées concernant la procédure d'enregistrement, comportant des garanties telles qu'un délai fixe et raisonnable pour l'examen des demandes d'enregistrement par les pouvoirs publics (le cas échéant), l'enregistrement par défaut si les pouvoirs publics n'agissent pas pendant ce délai, des motifs objectifs de refus de l'enregistrement et l'obligation de signifier le refus au demandeur par écrit²⁶⁵.

127. Les institutions nationales des droits de l'homme peuvent aussi jouer un rôle en recevant des allégations d'atteintes aux droits de l'homme et en enquêtant à leur sujet (voir 5.1.3²⁶⁶).

3.2 Environnement politique et public favorable

128. L'APCE a relevé que « malgré un cadre juridique adéquat, certaines ONG [étaient] stigmatisées, comme les défenseurs des droits de l'homme et les organisations sentinelles²⁶⁷ ». Le CDH a par conséquent appelé les États « à créer et à maintenir, en droit et en pratique, un environnement sûr et favorable dans lequel la société civile puisse agir sans entraves et sans insécurité²⁶⁸ ».

129. L'une des manières d'assurer un environnement favorable est de mettre en place un cadre juridique adéquat, tel que décrit ci-dessus. Cependant, ce cadre n'est utile que s'il est appliqué et s'accompagne d'un environnement politique et public qui reconnaît et soutient l'intérêt des OSC pour la société. La jouissance des droits doit être « concrète et effective » et non « théorique ou illusoire²⁶⁹ ».

130. Il existe plusieurs outils visant à mesurer la vigueur de la société civile dans un pays en évaluant l'environnement politique et public, plus ou moins favorable aux organisations de ce type. En 2013, Civicus a publié un Index d'environnement favorable (*Enabling Environment Index*, EEI) qui examine les conditions dans lesquelles la société civile agit, aboutissant à un classement de 109 pays. Les indicateurs utilisés par Civicus pour cet index donnent une idée des facteurs favorables au travail de la société civile :

²⁶³ Notons que le droit de recours des organisations existe aussi dans d'autres systèmes de droits de l'homme. L'article 44 de la CADH affirme que « [t]oute personne ou tout groupe de personnes, toute entité non gouvernementale et légalement reconnue dans un ou plusieurs États membres de l'Organisation peuvent soumettre à la Commission des pétitions contenant des dénonciations ou plaintes relatives à une violation de la présente Convention par un État partie ». Les ONG ayant le statut d'observateur peuvent déposer des réclamations auprès de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Dans son Observation générale n° 31 (2004), le Comité des droits de l'homme affirme : « Bien que le Pacte ne mentionne pas [...] les droits des personnes morales ou entités ou collectivités similaires, nombre des droits reconnus par le Pacte, tels que [...] la liberté d'association [...], peuvent être exercés collectivement avec autrui. Le fait que la compétence du Comité pour recevoir et examiner des communications soit restreinte aux seules communications soumises par un individu ou au nom d'un individu (art. 1 du Protocole facultatif) n'empêche pas un tel individu de faire valoir que les actions ou omissions affectant des personnes morales et entités similaires constituent une violation de ses propres droits ».

²⁶⁴ OSCE (2008b), p. 29.

²⁶⁵ International Center for Not-For-Profit Law et PNUD (2009), pp. 19-20.

²⁶⁶ A/HRC/20/27, par. 77-81.

²⁶⁷ Résolution 2096(2016) de l'APCE, par. 4.

²⁶⁸ A/HRC/24/L.24, par. 3.

²⁶⁹ Voir *Airey c. Irlande* (6289/73), 9 octobre 1979.

- **Environnement socio-économique** : un haut niveau d'instruction, des canaux de communication disponibles et l'égalité (y compris hommes-femmes) favorisent la participation et l'engagement militant. Les outils existants, tels que l'Indice de développement humain des Nations Unies et les Indicateurs de développement de la Banque mondiale, pointent une série de facteurs qui influencent l'environnement socio-économique.
- **Environnement socioculturel** : la société civile s'épanouit lorsque les éléments suivants sont présents dans la population : forte tendance à participer à des activités civiques, tolérance et solidarité entre cultures, fort degré de confiance et niveaux élevés de dons et de volontariat. Ils peuvent être mesurés par des enquêtes telles que l'Enquête mondiale sur les valeurs, les Eurobaromètres sur les valeurs des Européens, le Latinobaromètre, l'Afrobaromètre et l'*Asian barometer*.
- **Environnement sociopolitique** : la société civile s'épanouit lorsqu'il existe des médias libres qui relayent ou représentent les points de vue des différents secteurs de la société, et lorsque cette diversité et cette liberté sont valorisées par les institutions de l'État et par les leaders politiques.
- **Environnement de la gouvernance** : dans ce domaine, les indicateurs concernent la capacité organisationnelle, les ressources financières et les mécanismes de soutien des OSC, les conditions juridiques permettant aux ONG de fonctionner, l'ouverture des processus institutionnels aux apports des OSC, la corruption, le respect des droits et des libertés, de la liberté des médias, et la prééminence du droit.

3.2.1 Droit de s'associer (de fait) et aptitude à défendre une cause

131. Le Comité des Ministres, dans sa Déclaration sur la liberté d'expression et d'information dans les médias dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, a reconnu que les lois adoptées pour combattre le terrorisme avaient parfois entraîné des restrictions à l'exercice des droits de l'homme²⁷⁰. Aux yeux du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, « [l]es États ne devraient pas avoir besoin de recourir à des mesures de dérogation dans le domaine de la liberté de rassemblement et d'association. Les mesures limitatives prévues par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques sont suffisantes dans une lutte efficace contre le terrorisme²⁷¹ ».

132. Les fonctionnaires et les responsables de l'application des lois peuvent également bénéficier de formations pour encourager le respect du droit à la liberté de réunion pacifique²⁷².

3.2.2 Sensibilisation du public et reconnaissance du travail de la société civile

133. De même que le Comité des droits de l'homme a recommandé aux États de prendre des mesures éducatives et autres pour sensibiliser au PIDCP non seulement les fonctionnaires, mais aussi la population dans son ensemble²⁷³, les États pourraient adopter des mesures pour sensibiliser au rôle de la société civile dans une démocratie vivante. Ils y parviendront en particulier en veillant à ce que les fonctionnaires, y compris ceux des services répressifs et de justice, reçoivent une formation sur l'importance de la société civile et sur les droits accordés à ses membres en droit national et international.

134. Les médias peuvent avoir une incidence notable sur l'attitude du public envers la société civile. En consacrant des reportages aux OSC, en leur donnant une reconnaissance et une visibilité, les

²⁷⁰ Voir aussi les Lignes directrices du Comité des Ministres sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, et le document A/HRC/20/27, par. 21.

²⁷¹ A/61/267, par. 53.

²⁷² A/HRC/20/27, par. 43.

²⁷³ Observation générale n° 31, par. 7.

médias peuvent mettre en lumière leur importance, mieux faire connaître leur travail et aider à démonter les mythes à leur sujet. Toutefois, les médias peuvent aussi avoir un effet néfaste, exposer les OSC à des risques et contribuer à répandre une image négative de la société civile²⁷⁴.

3.3 Droit à (l'accès à) l'information et liberté d'expression

3.3.1 Droit à la liberté d'expression et d'information (art. 10) pour la société civile et les défenseurs des droits de l'homme

135. L'article 10 CEDH dispose que « [t]oute personne a droit à la liberté d'expression ». Ce droit est également protégé par la DUDH²⁷⁵, le PIDCP²⁷⁶, la CADHP²⁷⁷ et la CADH²⁷⁸. Le droit d'avoir une opinion est généralement protégé, tout comme le droit de recevoir des informations ou d'y accéder (voir plus loin). Point important pour la société civile, ce droit couvre les informations et les idées qui peuvent être jugées critiquables ou controversées par les autorités ou par une majorité de la population, y compris celles qui « heurtent, choquent ou inquiètent²⁷⁹ ».

136. Comme l'a noté le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, « comme les citoyens à titre individuel, les ONG et associations ont le droit fondamental de contester pacifiquement les politiques gouvernementales et d'exprimer pacifiquement leurs opinions sans être muselées par les autorités – ces autorités mêmes qui devraient pouvoir prouver à leurs citoyens qu'elles protègent et favorisent les libertés civiles²⁸⁰ ». Le droit à l'information englobe les commentaires sur les affaires publiques, les débats sur les droits de l'homme et le journalisme ; il est donc particulièrement vital pour les OSC et les défenseurs des droits de l'homme. Souvent, ces groupes critiquent les instances officielles ou attirent l'attention sur des problèmes d'une manière qui peut perturber les cibles de leurs critiques ou le grand public²⁸¹.

137. D'après la jurisprudence de la Cour, les mesures²⁸² prévues par les législations sur la diffamation, l'injure et l'outrage doivent obéir aux principes de nécessité et de proportionnalité, et la nature et la lourdeur des peines infligées sont aussi des éléments à prendre en compte lorsqu'il s'agit de mesurer la proportionnalité de l'ingérence²⁸³. En traitant de ce sujet, l'APCE²⁸⁴ et d'autres instances, comme le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias²⁸⁵, ont répété que la

²⁷⁴ Voir HCDH (2011), pp. 31-32.

²⁷⁵ Article 19.

²⁷⁶ Article 19.

²⁷⁷ Article 9. Toutefois, cet article ne mentionne pas expressément le droit de recevoir ou de communiquer des informations. Notons aussi que cet article ne comporte pas de restrictions expresses ; il n'est soumis qu'aux restrictions générales prévues aux articles 27-29. Voir aussi la Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique (2002).

²⁷⁸ Article 13. Cas sans précédent, le paragraphe 3 interdit expressément, aux acteurs publics comme privés, de restreindre la liberté d'expression par des moyens indirects, comme des monopoles sur les outils de diffusion ou les fréquences radioélectriques.

²⁷⁹ *Handyside c. Royaume-Uni* (5493/72), 7 décembre 1976, par. 49. Dans le contexte des rassemblements, voir aussi *Gul et autres c. Turquie* (4870/02), 8 septembre 2010.

²⁸⁰ Avis du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG intitulé *Federal Law on introduction of amendments to certain legislative acts of the Russian Federation*, novembre 2015.

²⁸¹ OSCE (2008b), p. 34.

²⁸² D'après la jurisprudence de la Cour, vu la marge d'appréciation laissée aux États contractants, une réponse pénale à des faits de diffamation n'est pas nécessairement disproportionnée au but poursuivi (voir par ex. *Lindon, Otchakovsky-Laurens et July c. France* [GC], n° 21279/02 et 36448/02, par. 59, CEDH 2007-IV).

²⁸³ Voir entre autres *Ceylan c. Turquie* [GC], n° [23556/94](#), par. 49, CEDH 1999-IV ; *Skalka c. Pologne*, n° 43425/98, 27 mai 2003 ; *Weigt c. Pologne* (déc.), n° 74232/01.

²⁸⁴ Résolution 1577 (2007).

²⁸⁵ Recommandations de Paris sur les lois relatives à la diffamation et à l'injure. Voir aussi Conseil de l'Europe, *Étude sur l'harmonisation des législations et pratiques relatives à la diffamation avec la jurisprudence*

diffamation, l'injure et l'outrage ne devaient pas relever du droit pénal, affirmant leur forte préférence pour une législation nationale uniquement de droit civil et fondée sur les principes de nécessité et de proportionnalité. Pourtant, des OSC sont visées par des dispositions pénales sur la diffamation et l'injure qui les frappent après une publication, souvent au prétexte d'erreurs factuelles. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe constate que « des erreurs factuelles, même mineures, sont quelquefois utilisées pour prouver que ces défenseurs sont irresponsables ou agissent de mauvaise foi. Cette attitude ne favorise pas l'instauration d'un dialogue sérieux. Il est déraisonnable d'exiger que les rapports des organisations non gouvernementales de droits de l'homme soient irréprochables, si l'on considère le peu de ressources dont elles disposent et le fait que les gouvernements eux-mêmes sont quelquefois plus que réticents à fournir les données de base. Il est avéré que la majorité de ces groupes travaille avec un grand sérieux²⁸⁶ ». Actuellement, la majorité des États membres du Conseil de l'Europe a une législation pénale sur la diffamation, mais on discerne une tendance à l'abolition de cette législation et, dans les pays où la diffamation relève toujours du droit pénal, un allègement général des sanctions²⁸⁷.

138. Parce que les journalistes qui travaillent sur les questions de droits de l'homme peuvent agir comme défenseurs de ces droits, et parce que les OSC jouent souvent un rôle de sentinelle équivalent à celui de la presse, la liberté et le pluralisme des médias sont aussi des aspects essentiels de la liberté d'expression (voir 4.3.1).

3.3.2 Libre accès aux données, rapports, initiatives et décisions officiels

139. La liberté d'expression, telle que garantie par l'article 10 CEDH, comprend la liberté « de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière ». La Cour eur. DH a reconnu que la notion de « liberté de recevoir des informations » englobait un droit d'accès à l'information²⁸⁸, et que cette liberté « [interdisait] essentiellement à un gouvernement d'empêcher quelqu'un de recevoir des informations que d'autres aspirent ou peuvent consentir à lui fournir²⁸⁹ ». La Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics²⁹⁰ dispose que « [c]haque Partie garantit à toute personne, sans discrimination aucune, le droit d'accéder, à sa demande, à des documents publics détenus par des autorités publiques²⁹¹ ». La Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme, à l'article 6, affirme également que les défenseurs des droits de l'homme ont le droit, individuellement ou en association avec d'autres, « de détenir, rechercher, obtenir, recevoir et conserver des informations sur tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales en ayant notamment accès à l'information quant à la manière dont il est donné effet à ces droits et libertés dans le système législatif, judiciaire ou administratif national ».

140. La Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics prévoit que « [c]haque Partie prend, dans son droit interne, les mesures nécessaires pour donner effet aux dispositions pour l'accès aux documents publics énoncées dans la présente Convention ». Il peut être attendu des pouvoirs publics qu'ils prennent l'initiative de publier, même en l'absence de demande,

pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de liberté d'expression, notamment sous l'angle du principe de la proportionnalité, CDMSI(2012)Misc11.

²⁸⁶ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « Human Rights Defenders must be able to criticize », 12 novembre 2006, http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/061113_en.asp.

²⁸⁷ Conseil de l'Europe, *Étude sur l'harmonisation des législations et pratiques relatives à la diffamation avec la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de liberté d'expression, notamment sous l'angle du principe de la proportionnalité*, CDMSI(2012)Misc11.

²⁸⁸ *Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) c. Hongrie* (37374/05), 14 avril 2009, par. 35.

²⁸⁹ *Leander c. Suède* (9248/81), 26 mars 1987, par. 74.

²⁹⁰ Notons que cette Convention entrera en vigueur à la dixième ratification (il y avait huit ratifications au 13 juillet 2016).

²⁹¹ Article 2.1.

une série d'informations d'intérêt général, et des systèmes devraient être mis en place pour accroître progressivement le volume d'informations rendues publiques d'office. Lorsqu'une information n'est pas encore publique, il convient d'adopter une législation complète, comme des lois sur la liberté de l'information, reposant sur le principe d'une divulgation maximale et présumant que toutes les informations sont accessibles, sauf dans quelques cas étroitement définis. Le processus de demande d'informations et d'accès à ces dernières devrait être simple, rapide et gratuit ou peu coûteux, soumis à un système d'exceptions strict et soigneusement défini visant à protéger les intérêts publics et privés prépondérants (comme la vie privée), et pouvoir faire l'objet d'un recours devant un organe indépendant pleinement habilité à enquêter et à prendre des décisions sur les plaintes²⁹².

141. Le droit de la société civile d'accéder aux informations publiques a fait l'objet d'un arrêt important de la Cour eur. DH²⁹³. Une ONG avait demandé aux services de renseignement de l'État des informations sur son usage des mesures de surveillance électronique. Les services avaient refusé de donner suite à cette demande, même après que le Commissaire national à l'information avait ordonné la divulgation des informations. La Cour a conclu que, la requérante « poursuivant clairement la collecte légitime d'informations d'intérêt général dans l'intention de les diffuser, contribuant ainsi au débat public », le refus de fournir les informations portait atteinte au droit de l'ONG à la liberté d'expression. Le refus (au motif « non convaincant » que les services ne possédaient pas les informations) n'entrait pas dans le champ des restrictions tolérables, car il contredisait le droit interne et « constituait une décision arbitraire²⁹⁴ ». Cette décision de la Cour s'appuyait sur un arrêt précédent affirmant que « lorsqu'une ONG appelle l'attention de l'opinion sur des sujets d'intérêt public, elle exerce un rôle de chien de garde public semblable par son importance à celui de la presse²⁹⁵ », et qu'elle devrait donc être protégée par la Convention au même titre que les médias. S'agissant d'une association active dans le domaine du contentieux des droits de l'homme et poursuivant plusieurs objectifs, dont la protection de la liberté d'information, la Cour a conclu que cette ONG pouvait être qualifiée de « chien de garde » social, comme la presse²⁹⁶. Cette affaire montre aussi que la « sécurité nationale » ne devrait pas être invoquée pour restreindre arbitrairement ou excessivement l'accès à l'information. Les Principes globaux sur la sécurité nationale et le droit à l'information (Principes de Tshwane) soulignent les bonnes pratiques dans ce domaine, dont les règles sur la classification et la déclassification de l'information.

3.4 Participation effective aux prises de décisions

142. Comme l'a affirmé le Comité des Ministres, « [l]es mécanismes gouvernementaux et quasi gouvernementaux à tous les niveaux devraient garantir la participation effective des ONG sans aucune discrimination au dialogue et à la consultation sur les objectifs et décisions de politique publique. Une telle participation devrait permettre d'exprimer librement la diversité d'opinions sur le fonctionnement de la société²⁹⁷ ». L'article 8.1 de la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme affirme que « [c]haque un a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de participer effectivement, sur une base non discriminatoire, au gouvernement de son pays

²⁹² Déclaration commune du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à la liberté d'opinion et d'expression, du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias et du Rapporteur spécial de l'OEA sur la liberté d'expression, décembre 2004.

²⁹³ *Youth Initiative for Human Rights c. Serbie* (48135/06), 25 juin 2013.

²⁹⁴ Par. 25-26.

²⁹⁵ *Animal Defenders International c. Royaume-Uni* (48876/08), 22 avril 2013, par. 103 ; *Vides Aizsardzības Klubs c. Lettonie* (57829/00), 27 mai 2004, par. 42.

²⁹⁶ *Társaság a Szabadságjogokért c. Hongrie* (37374/05), 14 avril 2009, par. 27.

²⁹⁷ CM/Rec(2007)14, par. 76.

et à la direction des affaires publiques²⁹⁸ ». Toutefois, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe note que dans certains pays, « les modèles et les institutions de consultation publique et de participation citoyenne manquent d'efficacité et ne sont souvent que purement formels²⁹⁹ ». Il préconise donc le développement de nouvelles lignes directrices « afin de garantir une participation réelle et constructive de la société civile aux décisions politiques ». Le Comité des Ministres a par la suite chargé le Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG) de préparer ces lignes directrices. Un groupe de travail commun, composé de représentants nommés par le CDDG et par la Conférence des OING, a finalisé le texte en tenant compte des contributions reçues lors d'une consultation publique, et le CDDG a adopté les Lignes directrices à sa réunion de mai 2017³⁰⁰. Les Lignes directrices sont actuellement examinées par le Groupe de rapporteurs sur la démocratie (GR-DEM), en vue d'une adoption dans le cadre d'une Recommandation CM à la mi-juillet 2017.

143. Le projet révisé de Lignes directrices définit la participation civile comme « le fait pour les individus, les ONG et la société civile dans son ensemble de prendre part activement aux processus de décision des autorités publiques. La participation civile à la prise de décision politique est à distinguer des activités politiques, au sens d'engagement direct auprès de partis politiques, et du lobbying, au sens de défense d'intérêts commerciaux³⁰¹ ». Le projet affirme que « [l]a participation de toutes les personnes et de tous les groupes de la société civile aux décisions prises à tous les niveaux de l'État est une condition indispensable à l'efficacité et à l'amélioration du fonctionnement de la société démocratique et au maintien de la sécurité démocratique³⁰² » et que « le droit à la participation civile et à la prise de décision politique devrait être assuré aux individus, aux ONG et à la société civile dans son ensemble³⁰³ ». La Conférence des OING du Conseil de l'Europe a aussi élaboré un Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel³⁰⁴, qui souligne que les ONG peuvent participer aux six étapes du processus de prise de décisions, de l'établissement du programme à son application en passant par le suivi et la reformulation sur la base des résultats du suivi.

144. Le projet révisé de Lignes directrices énumère les éléments d'un environnement favorable et les conditions d'une participation civile constructive, qui englobent des considérations déjà énoncées dans ce document (voir 4.2³⁰⁵). Il énumère ensuite les différents degrés de participation civile :

- fourniture d'informations – toutes les informations adéquates, dont les documents et informations clés, devraient être présentées en langage clair et facilement compréhensible, dans un format adéquat et accessible et, en principe, gratuitement, sans restrictions d'analyse et de réutilisation³⁰⁶ ;
- consultation – pour permettre aux autorités publiques « de recueillir, dans le cadre d'une procédure officielle, les points de vue des individus, des ONG et de la société civile dans son

²⁹⁸ Voir aussi : Conseil de l'Europe, 12 principes de bonne gouvernance au niveau local et outils de mise en œuvre ; OSCE (2013), pp. 15-16 ; article 6 de la Charte démocratique interaméricaine et Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme, par. 8.

²⁹⁹ Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, *Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en Europe. La sécurité démocratique, une responsabilité partagée*, 2015.

³⁰⁰ Voir

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CDDG\(2017\)7&Language=lanFrench&Ver=original&Site=&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CDDG(2017)7&Language=lanFrench&Ver=original&Site=&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679&direct=true).

³⁰¹ Par. 2 a).

³⁰² Avant-propos, par. 1.

³⁰³ Par. 5.

³⁰⁴ CONF/PLE(2009)CODE1.

³⁰⁵ Voir aussi OSCE, *Recommendations on enhancing the participation of associations in public decision-making processes*, adoptée par les participants au forum de la société civile organisé en marge de la Réunion supplémentaire sur la dimension humaine consacrée aux libertés d'association et de réunion pacifique, Vienne, 15-16 avril 2015.

³⁰⁶ Par. 22-23.

ensemble sur des politiques spécifiques ou des questions particulières ». Les consultations peuvent recourir à différents moyens et outils : réunions, auditions publiques, groupes de discussion, enquêtes et questionnaires, outils numériques. Les autorités publiques devraient rendre publiques les informations sur les résultats des consultations, en indiquant notamment les motifs des décisions finalement adoptées³⁰⁷ ;

- dialogue – c'est-à-dire « une démarche structurée, de longue durée, axée sur les résultats, fondée sur l'intérêt mutuel pour l'échange d'opinions entre les autorités publiques, les individus, les ONG et la société civile dans son ensemble³⁰⁸ » ;
- implication active – « possibilités de participation civile au processus décisionnel données par les autorités publiques aux individus, aux ONG et à la société civile dans son ensemble qui vont au-delà de la fourniture d'informations, de la consultation et du dialogue³⁰⁹ ».

145. Enfin, le projet révisé de Lignes directrices énonce plusieurs principes pour assurer une participation civile effective dans la pratique, appelant les États membres à « recourir le plus possible aux présentes lignes directrices et veiller à leur diffusion, afin que les autorités publiques puissent prendre des mesures de sensibilisation et diffusent largement à leur tour les lignes directrices, si nécessaire dans leur(s) langue(s) officielle(s)³¹⁰ ».

146. À cet égard se pose la question du lobbying ; en mars 2017, le Comité des Ministres a adopté sa Recommandation relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique³¹¹, qui représente une ressource utile. On peut aussi consulter la « Recommandation du Conseil sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying », par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et plusieurs autres instruments du Conseil de l'Europe³¹².

147. Les ONG peuvent aussi collaborer avec les organisations internationales lorsque ces dernières élaborent des normes. Une revue de la coopération des ONG avec le Conseil de l'Europe conclut que « les ONG apportent une réelle contribution aux travaux intergouvernementaux du Conseil de l'Europe en renforçant la validité et la pertinence des normes et des résultats de suivi », et que « dans quelques domaines spécialisés importants, leurs connaissances professionnelles sont un atout indispensable pour l'élaboration et le suivi des normes³¹³ ».

3.5 Ressources et soutien dans la durée

148. Les OSC ont besoin de financements pour pouvoir travailler. Une société civile vivante dépend donc de législations et de politiques qui facilitent et encouragent les demandes et le versement de fonds. Les Lignes directrices Commission de Venise-BIDDH affirment que les OSC « doivent pouvoir librement solliciter, recevoir ou utiliser des ressources financières, matérielles et humaines, aussi bien nationales, qu'étrangères ou internationales, afin d'exercer leurs activités ». De même, l'article 13 de la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme affirme spécifiquement que « [c]haque un a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de solliciter, recevoir et utiliser des ressources dans le but exprès de promouvoir et protéger les droits de

³⁰⁷ Par. 24 à 26.

³⁰⁸ Par. 27.

³⁰⁹ Par. 29.

³¹⁰ Par. 32.

³¹¹ [CM/Rec\(2017\)2](#), 22 mars 2017.

³¹² Par exemple la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), la Convention civile sur la corruption (STE n° 74), la Recommandation n° R(2000)10 du Comité des Ministres aux États membres sur les codes de conduite pour les agents publics et les travaux du Groupe d'États contre la corruption (GRECO).

³¹³ *Co-Operation of (I)NGOs with the Council of Europe in Standard Setting and Monitoring*, p. 35.

l'homme et les libertés fondamentales par des moyens pacifiques, conformément à l'article 3 de la présente Déclaration³¹⁴ ».

149. La Commission de Venise a affirmé que la législation nationale pouvait légitimement réglementer l'accès aux ressources pour des exigences en matière de douanes, devises étrangères, prévention du blanchiment d'argent et du terrorisme, ainsi que celles relatives à la transparence et au financement des partis politiques et des élections, sous réserve toutefois que ces exigences soient conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme³¹⁵. Cette lutte ne doit jamais être invoquée pour porter atteinte à la crédibilité de l'association concernée, ni pour entraver indûment ses activités légitimes³¹⁶.

150. Nous avons déjà parlé de l'importance des avantages fiscaux. En outre, les États eux-mêmes peuvent, directement ou indirectement, offrir des financements pour soutenir le travail des OSC et des défenseurs des droits de l'homme. Pour cela, ils peuvent par exemple lancer des programmes qui offrent un soutien financier soit général, soit pour l'organisation d'activités spécifiques³¹⁷. Il faut bien veiller à ce que l'apport de financements publics ne compromette pas l'indépendance des organisations de la société civile et des défenseurs des droits de l'homme. Un secteur associatif et bénévole actif contribue à une société démocratique et pluraliste, donne l'occasion de développer des structures décentralisées et participatives et favorise une participation positive des citoyens au débat politique et à la réponse aux besoins sociaux, au bénéfice de toute la société.

4. Défenseurs des droits de l'homme

151. Les défenseurs des droits de l'homme (« DDH ») exigent une protection spécifique, car leur travail les amène souvent à critiquer les politiques et les actions des gouvernements³¹⁸, par exemple en réunissant des éléments sur les atteintes aux droits de l'homme commises par des pouvoirs publics et en attirant l'attention sur elles³¹⁹.

152. C'est parce qu'il met en lumière les atteintes aux droits de l'homme et le manque de réaction des États face à elles que le travail des défenseurs des droits de l'homme représente « un investissement dans l'État de droit et la démocratie³²⁰ ». Toutefois, rendre visibles les atteintes aux droits de l'homme ne va pas sans risque, et on sait que les défenseurs des droits de l'homme subissent des représailles partout dans le monde. Le Comité des Ministres a déploré « que les défenseurs des droits de l'homme, y compris les journalistes, [soient] encore trop souvent victimes de violations de leurs droits, de menaces et d'actes violents, malgré les efforts déployés aux niveaux national et international³²¹ ». Nous avons déjà parlé (voir le chapitre 3.1.1) des restrictions aux libertés d'association et de réunion. Ce chapitre se concentre sur les menaces et les attaques contre l'intégrité physique et sur les restrictions du droit à la liberté.

³¹⁴ Voir aussi l'article 6 f) de la Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction, le doc. A/HRC/23/39 et la Résolution 36/55 de l'Assemblée générale.

³¹⁵ Commission de Venise et BIDDH (2015), par. 32. Voir aussi Commission de Venise, CDL-AD(2013)023, par. 40 et 43.

³¹⁶ A/HRC/20/27, par. 70.

³¹⁷ OSCE (2008b), p. 38.

³¹⁸ Union européenne (2004), par. 5.

³¹⁹ Ministère norvégien des Affaires étrangères, p. 5. Voir aussi OING Conf/Exp (2015) 2, chapitre sur les défenseurs des droits de l'homme, p. 17.

³²⁰ Ministère norvégien des Affaires étrangères, p. 5.

³²¹ Déclaration du Comité des Ministres sur l'action du Conseil de l'Europe pour améliorer la protection des défenseurs des droits de l'homme et promouvoir leurs activités, 6 février 2008.

153. Comme l'a observé le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, plusieurs tendances nuisent à la situation et au travail des défenseurs des droits de l'homme en Europe. Les obstacles revêtent diverses formes : restrictions juridiques et administratives à l'enregistrement des organisations de droits de l'homme et à leur accès aux financements ; lourdes exigences financières et de production de rapports ; harcèlement judiciaire ; campagnes de dénigrement, menaces et intimidations ; surveillance et contrôle abusifs ; confiscation et destruction d'outils de travail ; arrestation ou détention illégale ; mauvais traitements ; disparition forcée, et jusqu'au décès. L'absence d'enquêtes effectives sur les violations, commises par les acteurs étatiques et non étatiques, contre des défenseurs des droits de l'homme visés en raison même de leur travail reste un problème majeur³²². L'APCE a exprimé son inquiétude face à « des attaques publiques, des menaces de diffuser des documents présentés comme compromettants pour des défenseurs des droits de l'homme de premier plan, et des agressions physiques, des pressions et de l'intimidation contre des avocats, y compris des avocats qui travaillent sur des dossiers politiquement sensibles³²³ » et face à l'effet dissuasif des représailles sur le travail des défenseurs des droits de l'homme³²⁴. Le Comité des Ministres a invité le Commissaire aux droits de l'homme à intervenir « auprès des autorités compétentes, de la manière que le Commissaire estimera appropriée, [...] particulièrement dans les situations graves dans lesquelles des mesures d'urgence s'imposent³²⁵ », et il l'a fait à de multiples occasions. Les INDH sont dans une situation similaire ; la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme relève que « dans plusieurs pays, elles se heurtent à d'importantes difficultés et sont exposées à des attaques et à des menaces, ainsi qu'à l'intimidation, au harcèlement, à l'arrestation et à la détention en lien avec leurs activités de défense des droits de l'homme³²⁶ ». Les lignes directrices de l'ENNHRI sur le soutien aux INDH menacées comprennent une liste non exhaustive des menaces qui pèsent sur les INDH³²⁷.

4.1 Cadre réglementaire favorable

154. Selon l'article 3 de la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme, le droit interne conforme aux obligations internationales dans le domaine des droits de l'homme sert de « cadre juridique » pour la mise en œuvre et l'exercice des droits de l'homme, dont le droit de défendre ces droits. L'OSCE précise que la législation en ce domaine doit être rédigée à travers un vaste processus de consultation impliquant toutes les parties prenantes³²⁸, et le CDH souligne que les États doivent « veiller à ce que toutes les dispositions juridiques ayant une incidence sur les défenseurs des droits de l'homme, et l'application de ces dispositions, soient clairement établies et résolubles et à ce qu'elles excluent la rétroactivité afin d'éviter toute utilisation abusive éventuelle³²⁹ ». Le cadre institutionnel doit veiller au respect du principe fondamental d'équité et aux processus juridiques appropriés³³⁰.

³²² Table ronde avec des défenseurs des droits de l'homme sur les personnes disparues et les victimes de disparitions forcées en Europe, organisée par le Bureau du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 30 juin et 1^{er} juillet 2016, rapport CommDH(2017)4k, par. 46.

³²³ Résolution 2095 (2016) de l'APCE, par. 4. Pour plus d'informations sur la situation des défenseurs des droits de l'homme en Europe, voir le rapport associé à la résolution, disponible sur <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-fr.asp?FileID=22309&lang=fr>.

³²⁴ Résolution 1571 de l'APCE (2007), par 7. Voir aussi A/HRC/18/19 et Commission interaméricaine des droits de l'homme, « IACHR Deplores Reprisals Against Individuals who Come Before the Inter-American Commission », 4 novembre 2011.

³²⁵ Déclaration du CM sur les défenseurs des droits de l'homme, 2008, par. 4 iii).

³²⁶ A/HRC/22/47, p. 6, par. 23.

³²⁷ Voir <http://ennhri.all2all.org/IMG/pdf/guidelines.support.nhris.threat.march16.pdf>.

³²⁸ OSCE (2013), par. 267.

³²⁹ A/HRC/RES/22/6, par. 11.

³³⁰ OSCE (2013), par. 10.

155. Les Lignes directrices de l'OSCE relatives à la protection des défenseurs des droits de l'homme (2014) donnent un large éventail d'orientations pour protéger l'intégrité physique de ces personnes, leur liberté, leur dignité et leur sécurité, ainsi que pour créer un environnement sûr et favorable au travail de défense des droits de l'homme. Ces lignes directrices citent plusieurs principes généraux, parmi lesquels : « responsabilité des acteurs non étatiques », « égalité et non-discrimination » et « légalité, nécessité et proportionnalité des restrictions imposées aux droits fondamentaux dans le cadre du travail en matière de droits de l'homme ». Le cadre institutionnel et administratif devrait également être assez précis pour assurer la sécurité juridique et, comme déjà évoqué, garantir les principes fondamentaux d'équité et de processus juridiques appropriés³³¹.

156. La Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme a recommandé aux États d'harmoniser leur législation interne avec la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme et de revoir leur législation pour abolir les dispositions législatives ou administratives qui entravent le travail et les activités des défenseurs des droits de l'homme³³². Cependant, il semble qu'assez peu d'États aient pleinement intégré les dispositions de la Déclaration dans leur droit interne. Plusieurs États soutiennent que les droits des défenseurs sont suffisamment protégés par des mesures plus générales, de nature constitutionnelle ou autre, assurant à tous la sécurité et l'égalité³³³. Dans les pays concernés, l'absence de lois ou de réglementations spécifiques est ancrée dans la ferme conviction que l'État n'est pas censé limiter les libertés civiles et qu'une législation n'est donc pas nécessaire, voire contre-productive³³⁴. Dans les États ayant une tradition juridique différente, cependant, l'absence de lois spécifiques peut rendre la réalisation de ces droits beaucoup moins probable³³⁵.

157. Compte tenu de ce qui précède, le Service international pour les droits de l'homme a lancé en juin 2016 un « Modèle de législation pour la reconnaissance et la protection des défenseurs des droits de l'homme », qui offre aux États des orientations éclairées sur les moyens d'appliquer la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme et des conseils techniques sur la mise en place de lois, de politiques et d'institutions nationales pour soutenir le travail des défenseurs et les protéger des représailles et des agressions. Le Modèle de législation a été préparé en consultation avec plus de 500 défenseurs de toutes les régions du monde et adopté par 28 des plus grands experts et juristes mondiaux en matière de droits de l'homme, dont la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme et un ancien président de la Cour européenne des droits de l'homme³³⁶.

4.1.1 Protection contre les menaces, les agressions et autres abus

158. Les articles 2 et 3 CEDH protègent toutes les personnes présentes sur le territoire de l'État, dont les défenseurs des droits de l'homme, contre la privation arbitraire de la vie et contre la torture. L'article 12.2 de la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme affirme que l'État « prend toutes les mesures nécessaires pour assurer que les autorités compétentes protègent toute personne, individuellement ou en association avec d'autres, de toute violence, menace, représailles, discrimination de facto ou *de jure*, pression ou autre action arbitraire dans le cadre de l'exercice légitime des droits visés dans la présente Déclaration ».

159. Pourtant, comme évoqué plus haut, les défenseurs des droits de l'homme peuvent voir leur sécurité menacée. L'APCE considère que la protection des défenseurs des droits de l'homme incombe

³³¹ OSCE, Lignes directrices relatives à la protection des défenseurs des droits de l'homme, 2014.

³³² A/HRC/13/22, par. 63.

³³³ A/HRC/13/22.

³³⁴ A/HRC/13/22.

³³⁵ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 31, par. 13.

³³⁶ Voir https://www.ishr.ch/sites/default/files/documents/model_law_full_digital_updated_15june2016.pdf.

en premier lieu à l'État³³⁷. Elle a par conséquent recommandé aux États d'adopter des pratiques visant un renforcement global de la sécurité des défenseurs³³⁸. Les défenseurs des droits de l'homme, pour leur part, ont été encouragés à intégrer davantage la sécurité aux différents aspects de leur travail. À cette fin, Protection International³³⁹ et Front Line Defenders³⁴⁰ ont mis au point des outils qui peuvent s'avérer utiles.

4.1.1.1 Abus des dispositions pénales et harcèlement judiciaire

160. L'APCE a appelé les États membres à « mettre un terme à tout harcèlement administratif, fiscal ou judiciaire des défenseurs des droits de l'homme³⁴¹ ». Les organes du Conseil de l'Europe (dont l'APCE et le Commissaire aux droits de l'homme) ont également cité des exemples de harcèlement judiciaire en Europe³⁴².

161. Devant ce phénomène, le CDH a appelé les États à veiller à ce que « le système judiciaire soit indépendant, impartial et compétent pour véritablement réexaminer la législation ayant une incidence sur les travaux et les activités des défenseurs des droits de l'homme, ainsi que la manière dont elle est appliquée³⁴³ ». Les procédures légales abusives ou le harcèlement judiciaire, même lorsqu'ils n'aboutissent pas à la fermeture pure et simple d'organisations de défense des droits de l'homme, font perdre beaucoup de temps aux défenseurs des droits de l'homme et de ressources financières et humaines à l'organisation³⁴⁴. En outre, les procès contre des défenseurs des droits de l'homme sont souvent entachés de multiples violations³⁴⁵.

162. L'un des défis en cours consiste à trouver un équilibre dans la réglementation sur les lanceurs d'alerte au niveau national, pour s'assurer simultanément que personne ne subit un harcèlement et que personne n'est au-dessus des lois. Dans l'intérêt général, des individus peuvent dénoncer des gaspillages, des fraudes et des abus sans enfreindre leur devoir officiel de protéger des informations classées pour des raisons de sécurité nationale. Le principe « pas de peine sans loi » doit être pleinement respecté.

163. Le droit pénal national, s'il est mal rédigé ou ne tient pas assez compte des droits de l'homme, peut avoir un impact très négatif sur le travail et sur des droits des défenseurs des droits de l'homme. Dans nombre de pays, ces défenseurs s'exposent à des poursuites pénales pour des chefs d'accusation tels que « constitution de bandes criminelles », « obstruction de la voie publique », « incitation au crime », « désobéissance civile » ou « menace à la sûreté de l'État, à la sécurité publique, à la protection de la santé ou aux bonnes mœurs³⁴⁶ ». Certains États invoquent des textes de loi ambigus sur la sécurité pour arrêter et placer en détention des défenseurs des droits de l'homme, souvent sans les inculper³⁴⁷. La législation civile et pénale sur la diffamation est utilisée pour faire taire les défenseurs des droits de l'homme, entraînant souvent des amendes si lourdes qu'elles compromettent leurs activités³⁴⁸.

³³⁷ Voir doc. 13943. Voir aussi OSCE (2013), p. 1.

³³⁸ A/HRC/31/55, p. 9.

³³⁹ Protection International (2009).

³⁴⁰ Front Line (2011).

³⁴¹ Résolution 1891 (2012) de l'APCE. Voir aussi OSCE (2013) et A/HRC/RES/22/6, par. 6 et 11 a).

³⁴² Résolution 2095 (2016) de l'APCE, Renforcer la protection et le rôle des défenseurs des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe, par. 4.

³⁴³ A/HRC/RES/22/6, par. 11b).

³⁴⁴ A/59/401, par 74.

³⁴⁵ A/59/401, par. 15-17.

³⁴⁶ A/HRC/13/22, par. 32.

³⁴⁷ A/HRC/13/22, par. 34.

³⁴⁸ A/HRC/13/22, par. 33.

4.1.1.2 Privation arbitraire de liberté

164. L'article 5 CEDH garantit à toute personne, y compris les défenseurs des droits de l'homme, le droit à la liberté et à la sûreté. Néanmoins, l'arrestation arbitraire, « parfois suivie de détention provisoire, poursuites judiciaires et emprisonnement, sur le fondement d'une interprétation abusive des textes », est la violation la plus fréquemment signalée à la Représentante spéciale du Secrétaire général pour la question des défenseurs des droits de l'homme³⁴⁹. Le Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes (MSI-JO) s'est dit alarmé par le nombre croissant de journalistes arbitrairement privés de liberté en Europe³⁵⁰, et le Conseil de l'Europe a enregistré en particulier des privations de liberté de défenseurs des droits de l'homme en Europe du Sud-Est³⁵¹.

165. L'environnement politique d'un pays peut peser sur l'évaluation comme arbitraire ou non de la détention de militants des droits de l'homme. La Cour eur. DH a ainsi examiné la requête d'un militant de la société civile et défenseur des droits de l'homme, arrêté et inculpé pour « entreprise illégale », « évasion fiscale de grande ampleur », « abus de pouvoir » et « détournement de fonds de grande ampleur ». Son ONG avait tenté sans succès d'obtenir des autorités le statut de personne morale, et il avait contribué à plusieurs rapports, notamment dans le contexte des travaux d'instances internationales, sur les problèmes de droits de l'homme dans le pays concerné³⁵². La Cour eur. DH a affirmé que pour juger s'il y avait violation de l'article 5 de la Convention, elle devait « tenir compte de toutes les circonstances pertinentes », qui dans ce cas englobaient un environnement législatif « de plus en plus dur et restrictif » pour le fonctionnement des OSC et des déclarations hostiles par des officiels de haut rang.

166. La Cour a aussi clairement dit que les allégations de privation arbitraire de liberté, et en particulier l'inconduite des autorités pendant cette période, devaient faire l'objet d'une enquête prompte et approfondie³⁵³.

4.1.1.3 Vie privée

167. D'après les Lignes directrices de l'OSCE, « [l]es États ont le devoir de s'abstenir de toute ingérence illégale ou arbitraire dans la vie privée, la vie familiale, le domicile ou la correspondance des défenseurs des droits de l'homme, y compris dans leurs communications électroniques. Ils doivent protéger les défenseurs des droits de l'homme contre une telle interférence par autrui, au moyen notamment de mesures législatives. Toute ingérence dans la vie privée, la famille, le domicile ou la correspondance doit être prévue par la loi, nécessaire pour atteindre un objectif légitime, conforme aux normes internationales relatives aux droits de l'homme, et proportionnée à cet objectif³⁵⁴ ». Les Lignes directrices affirment également que les États doivent « reconnaître les besoins de protection spécifique de certains groupes de défenseurs des droits de l'homme [...] en lien avec leur vie privée³⁵⁵ ».

³⁴⁹ A/59/401, par 11.

³⁵⁰ MSI-JO(2014)09rev2.

³⁵¹ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1873645&direct=true>. Voir aussi OSCE (2013), p. 6.

³⁵² *Rasul Jafarov c. Azerbaïdjan* (69981/14), 17 mars 2016.

³⁵³ Dans le contexte des défenseurs des droits de l'homme, voir *Hilal Mammadov c. Azerbaïdjan* (81553/12), 4 février 2016 ; en relation avec des journalistes, voir *Emin Huseynov c. Azerbaïdjan* (59135/09), 7 mai 2015 ; voir aussi d'autres affaires : *Assenov et autres c. Bulgarie* (90/1997/874/1086), 28 octobre 1998, en particulier les par. 102-106 ; *Labita c. Italie* [GC], n° 26772/95, 6 avril 2000, en particulier les par. 131-136 ; *Bati et autres c. Turquie*, n° 33097/96 et 57834/00, 3 juin 2004, en particulier les par. 133-149 ; *Kopylov c. Russie*, n° 3933/04, 29 juillet 2010, en particulier les par. 133-142.

³⁵⁴ OSCE (2013), par. 85.

³⁵⁵ OSCE (2013), par. 89.

4.1.1.4 Groupes particulièrement vulnérables

168. Certains groupes peuvent être particulièrement exposés aux agressions et menaces d'agressions. Par exemple, les femmes qui défendent les droits de l'homme courent plus de risques d'être soumises à certaines formes de violence et aux préjugés, à l'exclusion ou à la répudiation, d'autant qu'elles travaillent fréquemment sur des questions spécifiques qui mettent en cause des coutumes ou des règles établies de longue date et sont donc souvent culturellement sensibles³⁵⁶. La Cour eur. DH a affirmé que la violence fondée sur le genre était une forme de discrimination au regard de la Convention, et a rendu des arrêts traitant de la prévention de la violence contre les femmes et de la lutte contre cette violence³⁵⁷. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a exhorté les États membres à éliminer les obstacles à l'action des défenseurs des droits des femmes, entre autres en ratifiant les instruments internationaux pertinents, en adoptant et en appliquant des lois interdisant la discrimination fondée sur le sexe et le genre et en favorisant la solidarité et la coopération entre défenseurs des droits de l'homme³⁵⁸.

169. En outre, le Commissaire aux droits de l'homme a relevé que les défenseurs des droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes (LGBTI) couraient souvent des risques accrus³⁵⁹. Pourtant, les droits de l'homme doivent s'appliquer sans discrimination (article 14 CEDH) et aux termes de l'article 7 de la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme, « [c]haque un a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, d'élaborer de nouveaux principes et idées dans le domaine des droits de l'homme, d'en discuter et d'en promouvoir la reconnaissance ». La Cour européenne des droits de l'homme a constaté plusieurs atteintes aux libertés de réunion, d'association et d'expression et à l'interdiction de discrimination concernant des défenseurs des droits fondamentaux des LGBTI³⁶⁰.

170. Sont aussi vulnérables, les individus ou les groupes qui travaillent sur des questions qui touchent des intérêts économiques majeurs et sur les droits des minorités et des populations autochtones³⁶¹, dont les Roms et les Sintés/Manouches³⁶². Des personnes et des groupes peuvent aussi être attaqués simplement parce qu'ils défendent des droits relatifs à la terre, à la défense de l'environnement et à la responsabilité des entreprises, parce qu'ils luttent contre la corruption et l'impunité ou parce qu'ils œuvrent à la promotion et à la protection des droits de l'homme en tant que juristes³⁶³.

4.1.2 Législation de protection des lanceurs d'alerte

171. L'APCE a reconnu « l'importance des « donneurs d'alerte » – toute personne soucieuse qui tire la sonnette d'alarme afin de faire cesser des agissements pouvant représenter un risque pour autrui

³⁵⁶ A/HRC/13/22, par. 47. Voir aussi A/HRC/16/44, A/RES/62/152, A/RES/64/163 et A/HRC/RES/13/13.

³⁵⁷ Voir http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Violence_Woman_FRA.pdf. Voir aussi l'article 7 CEDAW.

³⁵⁸ http://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/remove-obstacles-to-the-work-of-women-s-rights-defenders?redirect=http://www.coe.int/en/web/commissioner/news?p_p_id=101_INSTANCE_easZQ4kHrFrE&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1. Voir aussi A/HRC/RES/13/13.

³⁵⁹ Voir Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *La discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre en Europe* (2011).

³⁶⁰ Voir par exemple *Identoba et autres c. Géorgie, Kaos GL c. Turquie, Gender Doc c. Moldova, Alexeïev c. Russie*, etc. Pour davantage de jurisprudence, voir la fiche thématique « Orientation sexuelle », sur http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Sexual_orientation_FRA.pdf.

³⁶¹ Ministère norvégien des Affaires étrangères, p. 17.

³⁶² Voir dans ce contexte l'action de la Plate-forme opérationnelle pour l'égalité des Roms (OPRE), qui rassemble le Conseil de l'Europe, la FRA et les membres du Réseau européen des organismes d'égalité (Equinet) et du Réseau européen des institutions européennes des droits de l'homme (ENNHRI).

³⁶³ A/70/217, pp. 14-15.

– car ils permettent de renforcer la responsabilisation et de mieux lutter contre la corruption et la mauvaise gestion, dans le secteur tant public que privé³⁶⁴ ». Elle a donc énoncé plusieurs « principes directeurs » relatifs à la protection des lanceurs d’alerte³⁶⁵, qui ont été enrichis par le Comité des Ministres³⁶⁶, et a par la suite appelé à de nouvelles améliorations, appelant notamment les États à « adopter une législation relative à la protection des donneurs d’alerte qui vise également le personnel des services de sécurité nationale ou de renseignement et des entreprises privées qui exercent leurs activités dans ce domaine³⁶⁷ ». Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à la liberté d’opinion et d’expression a aussi énoncé des bonnes pratiques et en 2013, l’Organisation des États américains a élaboré un Modèle de législation sur la protection des lanceurs d’alerte³⁶⁸. En outre, les Orientations de l’UE relatives à la liberté d’expression en ligne et hors ligne (2014) prévoient que l’UE « se prononcera en faveur de l’adoption de lois qui offrent une protection adéquate aux personnes qui dénoncent des abus et en faveur de réformes qui consacrent par la loi le droit des journalistes à ne pas dévoiler leurs sources³⁶⁹ ». Des accords et traités internationaux anti-corruption, dont la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l’Europe³⁷⁰ et la Convention des Nations Unies contre la corruption³⁷¹, comprennent des dispositions demandant aux États d’adopter une législation protégeant correctement les lanceurs d’alerte. Il semble qu’un consensus général se soit établi selon lequel les États devraient adopter une législation spécifique sur les lanceurs d’alerte.

4.1.2.1 Étendue de la protection

172. L’APCE considère que les mesures de protection des lanceurs d’alerte devraient viser l’ensemble des personnes qui dénoncent des actes répréhensibles susceptibles de violer les droits d’autres individus, et constate à regret que la divulgation d’informations relatives à la sécurité nationale est généralement exclue de ces mesures³⁷². À cet égard, dans sa Résolution 2060 (2015), l’APCE rappelle avoir soutenu dans sa Résolution 1954 (2013) et dans sa Recommandation 2024 (2013) sur la sécurité nationale et l’accès à l’information les Principes globaux sur la sécurité nationale et le droit à l’information (« Principes de Tshwane ») « en vue de renforcer le juste équilibre entre le droit des citoyens à savoir et la protection des préoccupations légitimes en matière de sécurité nationale³⁷³ ». En particulier, l’APCE a encouragé les États membres du Conseil de l’Europe à « [les] prendre en considération [...] en modernisant leur législation et leur pratique³⁷⁴ ». Les « Principes de Tshwane » comportent plusieurs dispositions visant à assurer une protection effective aux lanceurs

³⁶⁴ Résolution 1729 de l’APCE (2010), par 1. À noter que depuis 2010, la traduction de l’anglais *whistleblower* par « lanceur d’alerte » s’est généralisée, notamment depuis l’adoption en France en 2013 d’une loi sur la protection « des lanceurs d’alerte » (*NdT*).

³⁶⁵ Résolution 1729 de l’APCE (2010), par 6.

³⁶⁶ Les recommandations du Conseil de l’Europe ont été analysées, pour l’APCE, par un rapporteur dans un document sur l’amélioration de la protection des lanceurs d’alerte. Voir APCE, doc. 13791, 19 mai 2015.

³⁶⁷ Résolution 2060 de l’APCE (2015), par. 10.1.1 et 10.1.2. Voir aussi le rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d’opinion et d’expression, David Kaye, soumis en application de la résolution 25/2 du Conseil des droits de l’homme, 8 septembre 2015.

³⁶⁸ Model Law to Facilitate the Reporting of Acts of Corruption and to Protect Whistle-blowers and Witnesses (2013).

³⁶⁹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9647-2014-INIT/fr/pdf>

³⁷⁰ Voir les articles 20 et 22.

³⁷¹ Voir les articles 32 et 33.

³⁷² Résolution 2060 de l’APCE (2015).

³⁷³ Résolution 2060 de l’APCE (2015), par. 3. Voir <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=21931&lang=fr>.

³⁷⁴ Recommandation 2024 de l’APCE (2013), par. 1.3. Voir <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=20194&lang=FR>.

d'alerte sur les questions relatives à la sécurité nationale, dispositions évoquées par l'APCE dans sa résolution « Améliorer la protection des donneurs d'alerte³⁷⁵ ».

173. Le Comité des Ministres considère que cette protection devrait couvrir au minimum les signalements de « violations de la loi et des droits de l'homme, ainsi que les risques pour la santé et la sécurité publiques, et pour l'environnement³⁷⁶ ». En termes de champ d'application personnel, le Comité recommande que la protection soit étendue à toutes les personnes travaillant soit dans le secteur public, soit dans le secteur privé, indépendamment de la nature de leur relation de travail et du fait qu'elles sont ou non rémunérées³⁷⁷, y compris aux personnes dont la relation de travail a pris fin ou, éventuellement, n'a pas encore commencé³⁷⁸.

174. La Cour eur. DH a conclu à des violations dans plusieurs affaires : une pneumologue licenciée pour avoir exprimé des doutes sur la qualité des soins prodigués aux patients³⁷⁹, des personnes poursuivies au pénal pour divulgation de secrets d'État alors qu'elles avaient dénoncé l'interception illégale des communications de nombreux journalistes, politiciens et entrepreneurs par les services de renseignements de l'État³⁸⁰ et un journaliste d'une télévision publique licencié pour avoir publié un livre critiquant son employeur en alléguant qu'un des directeurs de la chaîne pratiquait la censure³⁸¹.

4.1.2.2 *Cadre national*

175. Le Comité des Ministres considère que « [l]e cadre national normatif, institutionnel et judiciaire, y compris, le cas échéant, les conventions collectives de travail, devrait être conçu et développé dans le but de faciliter les signalements et les révélations d'informations d'intérêt général en établissant des règles destinées à protéger les droits et les intérêts des lanceurs d'alerte³⁸² ». Ce cadre normatif « devrait refléter une approche globale et cohérente pour faciliter les signalements et les révélations d'informations d'intérêt général³⁸³ » et les restrictions et exceptions ne devraient pas aller au-delà du nécessaire. Le cadre national « devrait favoriser un environnement qui encourage à faire ouvertement tout signalement ou toute révélation d'informations », et où nul ne craint de soulever librement des préoccupations d'intérêt général³⁸⁴.

4.1.2.3 *Voies de signalement*

176. Il peut y avoir des procédures d'alerte internes sur le lieu de travail. Lorsque le processus interne n'offre pas de réparation et de protection suffisantes, il convient de rendre accessibles des mécanismes de contrôle externes, tels qu'un médiateur ou une institution de contrôle au niveau national³⁸⁵.

³⁷⁵ Résolution 2060 de l'APCE (2015), par. 9. Voir <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=21931&lang=fr>.

³⁷⁶ CM/Rec(2014)7, par. 2.

³⁷⁷ CM/Rec(2014)7, par. 3.

³⁷⁸ Notons que le Rapporteur spécial des Nations Unies recommande une définition plus large que celle du Conseil de l'Europe, couvrant les personnes qui découvrent des informations d'intérêt public hors du contexte de leurs relations professionnelles.

³⁷⁹ *Sosinowska c. Pologne* (10247/09), 18 octobre 2011.

³⁸⁰ *Bucur et Toma c. Roumanie* (40238/02), 8 janvier 2013.

³⁸¹ *Matúz c. Hongrie* (73571/10), 21 octobre 2014.

³⁸² CM/Rec(2014)7, par. 1.

³⁸³ CM/Rec(2014)7, par. 7.

³⁸⁴ CM/Rec(2014)7, par. 12.

³⁸⁵ Résolution 1729 de l'APCE (2010), par. 6.2.3.

177. En l'absence de voies effectives en interne et en externe, il convient de protéger et d'encourager les signalements publics³⁸⁶. Pour évaluer la légitimité des restrictions imposées aux auteurs de révélations publiques, la Cour eur. DH applique six critères :

1. l'accès ou non de l'auteur(e) de la révélation à une « instance compétente » à laquelle il ou elle aurait pu divulguer les informations, ou à « d'autres moyens effectifs de faire porter remède à la situation³⁸⁷ » ;
2. l'intérêt de l'opinion publique pour une certaine information, qui « peut parfois être si grand qu'il peut l'emporter même sur une obligation de confidentialité imposée par la loi³⁸⁸ » ;
3. l'authenticité des informations, ce qui impose de « vérifier avec soin, dans la mesure où les circonstances le permettent, qu'elles sont exactes et dignes de crédit³⁸⁹ » ;
4. le préjudice que la révélation publique peut causer à l'institution publique, qui peut l'emporter sur l'intérêt de l'opinion publique à connaître les informations³⁹⁰ ;
5. la motivation et la bonne foi de l'auteur(e) de la révélation, qui a une incidence sur le « niveau de protection » justifiable³⁹¹, et
6. une évaluation de la proportionnalité de la peine infligée à l'auteur(e) de la révélation³⁹².

4.1.2.4 Obligation de protéger

178. Le Comité des Ministres recommande que les signalements donnent rapidement lieu à une enquête, et que soit assurée aux lanceurs d'alerte « une protection contre toutes formes de représailles, directes ou indirectes, de la part de leur employeur et de la part de personnes travaillant pour le compte ou agissant au nom de cet employeur ». L'APCE recommande que la législation sur les lanceurs d'alerte offre « une alternative sûre au silence », par exemple en mettant les auteurs de signalement de bonne foi à l'abri des représailles, qu'ils aient utilisé des procédures internes ou externes. Elle estime aussi qu'il doit revenir à l'employeur de montrer, au-delà du doute raisonnable, que les mesures prises au détriment d'un lanceur d'alerte étaient motivées par d'autres raisons que son signalement.

179. D'après le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à la liberté d'opinion et d'expression, les lanceurs d'alerte potentiels ne devraient pas être tenus de procéder « à une analyse poussée en vue de déterminer si les actes illicites présumés dont ils ont connaissance sont punissables au regard de la loi ou des politiques en vigueur » ; leur motivation au moment où ils divulguent les informations ne devrait pas non plus être prise en considération pour déterminer s'ils ont droit à une protection³⁹³.

180. Enfin, les lanceurs d'alerte devraient bénéficier de garanties de confidentialité et pouvoir faire des signalements anonymes. Par conséquent, les États doivent mettre en place un mécanisme ou un système offrant une protection contre les représailles et contre les menaces de représailles. En

³⁸⁶ Voir dans ce contexte : https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c5ead.

³⁸⁷ *Guja c. Moldova* (14277/04), 12 février 2008, par. 73.

³⁸⁸ *Guja*, précité, par. 74. Voir *Fressoz et Roire c. France*, n° 29183/95, 21 janvier 1999 ; *Radio Twist, a.s. c. Slovaquie*, n° 62202/00, 19 décembre 2006.

³⁸⁹ *Heinisch c. Allemagne* (28274/08), 21 juillet 2011, par. 67. Voir aussi *Fressoz et Roire c. France*, en particulier le par. 54.

³⁹⁰ *Hadjianastassiou c. Grèce*, arrêt du 16 décembre 1992, série A n° 252, par. 45 ; et *Stoll c. Suisse* [GC], n° 69698/01, 10 décembre 2007, par. 130.

³⁹¹ *Guja c. Moldova*, par 77 ; *Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège* [GC], n° 21980/93, 20 mai 1999, en particulier le par. 65.

³⁹² *Bucur et Toma c. Roumanie* (40238/02), 1^{er} août 2013, par. 66 ; *Heinisch c. Allemagne* (28274/08), 21 juillet 2011 ; *Guja c. Moldova*, par. 73-78 ; *Fuentes Bobo c. Espagne*, n° 39293/98, 29 février 2000, par. 49.

³⁹³ Selon la loi norvégienne sur les conditions de travail, la mauvaise foi n'entraîne pas l'illégalité du signalement.

Slovaquie par exemple, les auteurs de signalements anonymes qui se trouvent exposés par la suite bénéficient toujours d'une protection³⁹⁴.

4.1.2.5 Autres mesures

181. L'APCE a également appelé les États « à octroyer l'asile, autant que possible en vertu du droit interne, aux donneurs d'alerte menacés de mesures de rétorsion dans leur pays d'origine, sous réserve que leurs révélations réunissent les conditions nécessaires à leur protection au titre des principes énoncés par l'Assemblée³⁹⁵ ». Toujours selon l'APCE, la mise en œuvre et l'effet de la législation pertinente devraient faire l'objet d'un suivi et être évalués à intervalles réguliers par des organismes indépendants³⁹⁶. Cette législation doit s'accompagner « d'une évolution positive des comportements culturels à l'égard du donneur d'alerte », et le rôle important des organisations non gouvernementales à cet égard est reconnu³⁹⁷. Les États devraient protéger les DDH et tous ceux qui dévoilent les abus ou des manquements, et les considérer comme des acteurs importants de la protection des droits de l'homme et de la réparation des violations³⁹⁸.

182. Enfin, le Comité des Ministres préconise que le cadre national fasse l'objet « d'une large promotion afin de développer les attitudes positives parmi l'opinion publique et les milieux professionnels, et de faciliter la révélation d'informations lorsque l'intérêt général est en jeu³⁹⁹ ».

4.2 Environnement politique et public favorable

183. Le Comité des Ministres a appelé les États membres « à créer un environnement propice au travail des défenseurs des droits de l'homme, en permettant aux individus, groupes et associations d'exercer librement des activités, légalement et conformément aux standards internationaux, afin de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et libertés fondamentales, sans restrictions qui ne soient autorisées par la Convention européenne des droits de l'homme⁴⁰⁰ ».

184. Le cadre juridique, institutionnel et administratif est un élément fondamental d'un environnement favorable⁴⁰¹. Toutefois, même un cadre positif peut être détourné pour créer un environnement défavorable : les enquêtes peuvent être mal menées, les fonctionnaires peu sensibilisés et peu formés au travail des défenseurs des droits de l'homme et à son importance, par exemple. En revanche, un environnement favorable peut aider à combler les lacunes d'un cadre juridique inapproprié⁴⁰². La Représentante spéciale a noté que l'appui de la population aux activités des défenseurs des droits de l'homme permettait souvent à ceux-ci d'échapper à la répression⁴⁰³. Très

³⁹⁴ Voir Slovaquie, loi n° 307/2014 établissant des mesures relatives au signalement d'activités antisociales et portant modification de certaines lois (2015).

³⁹⁵ Résolution 2060 de l'APCE (2015), par. 10.1.2.

³⁹⁶ Résolution 1729 de l'APCE (2010), par 6.4.

³⁹⁷ Résolution 1729 de l'APCE (2010), par. 7-8.

³⁹⁸ CM/Rec(2014)7.

³⁹⁹ CM/Rec(2014)7, par. 27.

⁴⁰⁰ Déclaration du Comité des Ministres sur l'action du Conseil de l'Europe pour améliorer la protection des défenseurs des droits de l'homme et promouvoir leurs activités (2008), par. 2 i). Voir aussi Lignes directrices, p. 8.

⁴⁰¹ A/HRC/25/55.

⁴⁰² Rapport à l'Assemblée générale de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme (15 août 2008), doc. ONU A/63/288, annexe, par. 7.

⁴⁰³ « Défenseurs des droits de l'homme », rapport à l'Assemblée générale de la Représentante spéciale pour la question des défenseurs des droits de l'homme (1^{er} octobre 2004), doc. ONU A/59/401, par. 33.

souvent, un ferme soutien public aux défenseurs des droits de l'homme peut faire passer ces derniers d'une situation de vulnérabilité à une situation de pouvoir⁴⁰⁴.

185. L'éducation au rôle important des défenseurs des droits de l'homme peut contribuer à créer un environnement public favorable. Le Rapporteur spécial a relevé que dans tous les secteurs éducatifs, une éducation aux droits de l'homme bien menée comblait l'écart entre les connaissances et l'action, et que faire venir les défenseurs des droits de l'homme « en classe » pouvait être une expérience gratifiante des deux côtés⁴⁰⁵.

4.2.1 Stigmatisation, marginalisation et droit à la vie privée

186. L'article 17 PIDCP englobe la protection contre les atteintes illégales à l'honneur et à la réputation. La CEDH n'énonce pas expressément une telle protection ; mais en lien avec des atteintes particulièrement graves à la réputation, la Cour eur. DH a jugé que « le droit à la protection de la réputation [était] un droit qui [relevait], en tant qu'élément de la vie privée, de l'article 8 de la Convention⁴⁰⁶ ».

187. Néanmoins, les défenseurs des droits de l'homme sont souvent stigmatisés par les réactions et les attitudes des officiels face à leur travail⁴⁰⁷. L'APCE s'est dite inquiète face aux défenseurs qui « font l'objet de campagnes de diffamation visant à les discréditer ou sont accusés d'être de mauvais patriotes, des traîtres, des "espions" ou des "extrémistes" » dans plusieurs États membres de l'Organisation⁴⁰⁸.

188. La Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme a donc encouragé les États à « s'abstenir de dépeindre les défenseurs des droits de l'homme et leurs activités comme dangereux, illégaux ou menaçant la sécurité de l'État », et l'APCE a appelé les États membres « à s'abstenir de mener des campagnes de dénigrement des défenseurs des droits de l'homme et à condamner ces campagnes menées dans les médias ou par d'autres acteurs non étatiques⁴⁰⁹ ». Au contraire, les États ont été encouragés à saluer publiquement leur rôle et leurs efforts importants pour la promotion, la protection et la pleine jouissance des droits de l'homme pour tous⁴¹⁰ et « à prendre des mesures de sensibilisation pour promouvoir la connaissance de l'action des défenseurs des droits de l'homme et sa reconnaissance par la société⁴¹¹ ».

189. Les organisations internationales peuvent aussi aider dans ce sens, par exemple en décernant des prix. L'APCE remet le prix des droits de l'homme Václav Havel, qui « vise à récompenser des actions exceptionnelles de la société civile dans la défense des droits de l'homme en Europe et au-delà du continent⁴¹² ». Le Conseil de l'Europe remet tous les deux ans le prix Raoul Wallenberg, qui récompense « les accomplissements humanitaires exceptionnels d'une personne, d'un groupe de

⁴⁰⁴ Rapport à l'Assemblée générale de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme (15 août 2008), doc. ONU A/63/288, annexe, par. 7.

⁴⁰⁵ Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, 1^{er} février 2016, A/HRC/31/55 ; voir <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session31/Pages/ListReports.aspx>.

⁴⁰⁶ *Axel Springer AG c. Allemagne* [GC] (39954/08), 7 février 2012, par. 83.

⁴⁰⁷ A/HRC/13/22, p. 6.

⁴⁰⁸ Résolution 1660 de l'APCE (2009), Situation des défenseurs des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe, 28 avril 2009, par. 4.

⁴⁰⁹ Résolution 2095 de l'APCE (2016), par 6.5.

⁴¹⁰ *Ibid.*

⁴¹¹ Résolution 2095 de l'APCE (2016), par. 6.7. Voir aussi A/HRC/RES/22/6, préambule et A/HRC/24/L.24, par. 4.

⁴¹² <http://website-pace.net/fr/web/apce/vaclav-havel-human-rights-prize>

personnes ou d'une organisation », et le Parlement européen honore tous les ans du prix Sakharov des personnes ou des groupes qui se sont consacrés à la lutte pour les droits de l'homme⁴¹³.

190. Les Lignes directrices de l'OSCE recommandent aux États de mener des « programmes de formation et de sensibilisation visant les groupes professionnels concernés, étayés par une diffusion élargie de l'éducation aux droits de l'homme afin de façonner les attitudes et les comportements, d'améliorer la visibilité des défenseurs des droits de l'homme au sein de la société et de renforcer ainsi leur protection⁴¹⁴ ».

191. Un tel soutien peut passer par exemple par des formations, ateliers, séminaires et conférences, en présentiel ou en ligne, par l'accompagnement, le mentorat et la collaboration, et par l'élaboration de bases de données, de manuels et autres outils. Lorsque les informations disponibles étaient trop rares, des partenariats de recherche entre universitaires, praticiens et défenseurs ont contribué à repérer et à combler les lacunes des connaissances sur la sécurité et la protection des défenseurs et ont favorisé une réflexion critique⁴¹⁵.

192. Les États peuvent également adresser une invitation permanente au Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme pour qu'il vienne examiner la situation dans leur pays (environnement plus ou moins favorable à la liberté d'expression, à la liberté de réunion et d'association, etc.). Ils peuvent également s'efforcer de répondre rapidement aux communications sur les cas soulevés par le Rapporteur spécial et prendre note des recommandations formulées dans ses rapports⁴¹⁶.

4.2.2 Mécanismes de protection

193. Le Comité des Ministres, dans sa Déclaration de 2008 sur les défenseurs des droits de l'homme, a condamné « toute attaque contre les défenseurs des droits de l'homme et toute violation de leurs droits, dans les États membres du Conseil de l'Europe ou ailleurs, qu'elles soient portées par des agents de l'État ou par des acteurs non-étatiques ». Il a par ailleurs appelé les États membres « à prévoir des mesures rapides pour aider et protéger les défenseurs des droits de l'homme en danger dans des pays tiers, par exemple lorsque cela s'avère opportun, assister aux procès et les observer et/ou, si possible, délivrer des visas d'urgence », et invité le Commissaire aux droits de l'homme « à renforcer le rôle et la compétence de son Bureau pour assurer une protection forte et efficace des défenseurs des droits de l'homme ». L'APCE considère qu'un environnement favorable suppose « des infrastructures appropriées et des programmes d'assistance aux défenseurs en danger⁴¹⁷ ». Les Lignes directrices de l'OSCE affirment que les États doivent « élaborer, en consultation avec la société civile et grâce aux conseils techniques prodigués par les institutions internationales compétentes, des politiques, des programmes et des mécanismes de protection appropriés, destinés à garantir la sûreté et la sécurité des défenseurs des droits de l'homme menacés. Ces dispositions doivent inclure la fourniture d'une protection physique, la relocalisation temporaire ainsi que les mesures de protection et les services de soutien qui pourraient s'avérer nécessaires⁴¹⁸ ».

194. Le Comité des Ministres a aussi recommandé aux États de « réfléchir à la possibilité de donner compétence et capacité aux commissions indépendantes, médiateurs ou institutions nationales

⁴¹³ <http://www.europarl.europa.eu/sakharovprize/fr/home/the-prize.html>

⁴¹⁴ OSCE (2013), p. 5.

⁴¹⁵ Voir numéro spécial, *Journal of Human Rights Practice*, vol. 5, n° 3 (2013), et *International Journal of Human Rights*, vol. 19, n° 7 (2015).

⁴¹⁶ HCDH (2004), pp. 38-39 ; dans ce contexte, voir les rapports du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, à l'adresse suivante : http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=70&m=166.

⁴¹⁷ Résolution 1891 de l'APCE (2012), par 5.4.

⁴¹⁸ OSCE (2013), par. 19. Voir aussi A/RES/64/164.

des droits de l'homme, ou, le cas échéant, de renforcer leurs compétences et capacités existantes, de recevoir, d'examiner et de faire des recommandations pour la résolution des plaintes de la part des défenseurs des droits de l'homme concernant des violations de leurs droits⁴¹⁹ ». Comme souligné à plusieurs reprises dans le système de l'ONU, les INDH jouent un rôle crucial dans la protection des défenseurs des droits de l'homme⁴²⁰. Plusieurs rapports de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme (« la Rapporteuse spéciale ») délimitent leur rôle à cet égard⁴²¹. Il a été établi, par exemple, que des INDH fortes, indépendantes et fonctionnelles contribuaient à offrir aux défenseurs des droits de l'homme un environnement sûr et favorable⁴²². En 2013, la Rapporteuse spéciale a défini ainsi les différents rôles des institutions nationales des droits de l'homme dans la protection des défenseurs : mécanismes de plaintes et programmes de protection formels, plaidoyer pour un environnement de travail favorable aux défenseurs, interaction avec les mécanismes internationaux et régionaux, soutien public en cas d'attaques contre des défenseurs des droits de l'homme, visites dans des prisons et des centres de détention et offre d'une aide juridique, médiation des conflits et renforcement des capacités des défenseurs des droits de l'homme⁴²³.

195. Dans le cadre des conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et sur les relations consulaires, les ambassades des États peuvent aussi offrir, si nécessaire, une protection aux défenseurs des droits de l'homme⁴²⁴. Les États peuvent aussi délivrer des visas d'urgence et des permis de séjour aux défenseurs des droits de l'homme en difficulté⁴²⁵ ; l'APCE a appelé les États membres « à établir des programmes de visas humanitaires ou à prendre toute autre mesure appropriée pour les défenseurs des droits de l'homme exposés à un danger imminent ou ayant besoin d'un répit parce qu'ils sont soumis à une persécution constante dans des pays tiers, ou du moins à leur faciliter la délivrance de visas d'urgence dans de telles situations⁴²⁶ ».

196. La société civile et les défenseurs des droits de l'homme eux-mêmes peuvent mettre en place des mécanismes de protection. Dans la région européenne, le Réseau des défenseurs des droits de l'homme du Caucase du Sud, créé en juillet 2009, réunit 30 ONG de droits de l'homme d'Arménie, d'Azerbaïdjan et de Géorgie. Le réseau s'attache à rendre plus sûr et plus favorable l'environnement dans lequel travaillent les défenseurs des droits de l'homme dans le Caucase du Sud, et à faire entendre leur voix dans la région et au niveau international. De même, des institutions nationales des droits de l'homme peuvent être établies pour recevoir des informations émanant des défenseurs sur les violations constatées dans le cadre de leur action ou sur celles dont ils sont eux-mêmes victimes⁴²⁷.

197. Les organisations internationales et les mécanismes de droits de l'homme sont également vus comme des mécanismes de protection⁴²⁸. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a été encouragé par le Comité des Ministres « à renforcer le rôle et la compétence de son Bureau pour assurer une protection forte et efficace des défenseurs des droits de l'homme en Europe » en continuant d'intervenir sur la base d'informations reçues, en continuant de rencontrer une large gamme de défenseurs et de faire part au public de leur situation, en intervenant si besoin auprès des autorités compétentes et en travaillant en étroite coopération avec d'autres institutions et organisations

⁴¹⁹ Déclaration du Comité des Ministres sur l'action du Conseil de l'Europe pour améliorer la protection des défenseurs des droits de l'homme et promouvoir leurs activités, 6 février 2008, par. 2 v).

⁴²⁰ Voir par exemple Assemblée générale, Résolution du 17 décembre 2015 sur le rapport de la Troisième Commission, A/70/489/Add.2 (70/163).

⁴²¹ Voir par exemple A/68/262.

⁴²² A/HRC/25/55, pp. 77-83.

⁴²³ A/HRC/22/47, pp. 6-18.

⁴²⁴ Voir à cet égard les lignes directrices des gouvernements suisse et norvégien, ainsi que les Orientations de l'UE sur les DDH.

⁴²⁵ OSCE (2013), p. 16.

⁴²⁶ Résolution 1660 de l'APCE (2009), par 13.2.

⁴²⁷ HCDH (2004), p. 34.

⁴²⁸ HCDH (2004), p. 34.

intergouvernementales. En vertu de l'article 39 de son Règlement, la Cour eur. DH peut demander des mesures provisoires, qui consistent à protéger directement les défenseurs des droits de l'homme exposés à des risques importants. Les États parties sont tenus de coopérer avec la Cour⁴²⁹ et de ne pas entraver l'exercice du droit de requête individuelle⁴³⁰. Le Conseil de l'Europe a aussi mis en place une plate-forme internet consacrée à la protection du journalisme et à la sécurité des journalistes. Certaines ONG peuvent utiliser cette plate-forme pour alerter sur des menaces contre la liberté des médias et les porter à l'attention des institutions du Conseil de l'Europe⁴³¹. L'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme⁴³² (IEDDH) fournit une aide financière ciblée aux organisations qui soutiennent le travail des militants des droits de l'homme, et fonctionne aussi comme un fonds d'urgence pour ces militants⁴³³. Dans son plus récent rapport (*Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit*, 2016), faisant suite aux suggestions des autres organes de l'Organisation, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe recommande d'« établir un mécanisme de renforcement de la protection des défenseurs des droits de l'homme. Ce nouveau mécanisme se concentrera sur les actes de représailles subis par les défenseurs des droits de l'homme du fait de leur relation avec le Conseil de l'Europe ».

4.2.3 Absence d'enquêtes effectives

198. Aux termes de l'article 9.5 de la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme, l'État doit « mener une enquête rapide et impartiale ou veiller à ce qu'une procédure d'instruction soit engagée lorsqu'il existe des raisons de croire qu'une violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales s'est produite dans un territoire relevant de sa juridiction ». Pourtant, l'impunité est l'un des plus graves problèmes rencontrés par les défenseurs des droits de l'homme⁴³⁴. L'APCE a déploré que dans plusieurs pays, certaines des agressions les plus graves commises à l'encontre de défenseurs des droits de l'homme, dont des meurtres, des enlèvements et des actes de torture, n'aient toujours pas fait l'objet d'une enquête en bonne et due forme⁴³⁵. Les défenseurs des droits de l'homme ont signalé à l'OSCE que les allégations d'abus n'étaient pas prises au sérieux, que les menaces à leur encontre étaient sous-estimées ou qu'il existait une réticence générale à mener des enquêtes approfondies sur ces allégations⁴³⁶.

199. Le Comité des Ministres a par conséquent appelé les États membres « à prendre des mesures efficaces pour empêcher les attaques et le harcèlement dont sont victimes les défenseurs des droits de l'homme, à assurer une enquête indépendante et efficace sur de tels actes et à sanctionner les responsables par des mesures administratives et/ou des procédures pénales ». Il relève par ailleurs que « l'impunité est causée ou facilitée notamment par le manque de réaction diligente des institutions ou des agents de l'État face à de graves violations des droits de l'homme. Dans ces circonstances, il se peut que des fautes soient observées au sein des institutions étatiques ainsi qu'à tous les stades des

⁴²⁹ Article 38 CEDH.

⁴³⁰ Article 34 CEDH.

⁴³¹ <http://www.coe.int/fr/web/media-freedom>

⁴³² <http://www.eidhr.eu/>

⁴³³ http://eeas.europa.eu/human_rights/defenders/index_en.htm

⁴³⁴ A/HRC/25/55, par. 73.

⁴³⁵ Résolution 1891 (2012).

⁴³⁶ OSCE (2013), par. 70.

procédures judiciaires ou administratives⁴³⁷ ». Sur ce sujet, on gagnera à consulter le Guide pratique de l'OSCE-BIDDH concernant les lois sur les crimes de haine⁴³⁸.

200. Enfin, toute enquête doit être conforme aux exigences énoncées par la Cour eur. DH, c'est-à-dire adéquate, approfondie, impartiale et rapide, et avec un droit de regard du public suffisant pour que les responsables aient à rendre des comptes⁴³⁹.

4.3 Droit à l'information et liberté d'expression

4.3.1 Liberté des médias

201. La Cour européenne des droits de l'homme a affirmé ce qui suit :

La liberté de la presse fournit aux citoyens l'un des meilleurs moyens de connaître et juger les idées et attitudes de leurs dirigeants. Elle donne en particulier aux hommes politiques l'occasion de refléter et commenter les soucis de l'opinion publique. Elle permet à chacun de participer au libre jeu du débat politique qui se trouve au cœur même de la notion de société démocratique⁴⁴⁰.

202. L'article 6 de la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme reconnaît le droit des journalistes et des professionnels des médias d'obtenir et de communiquer des informations pertinentes sur la jouissance de leurs droits. Les journalistes et les médias sont également protégés par les droits fondamentaux à la liberté d'opinion et d'expression, abordés ailleurs dans la présente étude⁴⁴¹.

203. D'après les Lignes directrices de l'OSCE, « [l']environnement des médias, notamment la presse écrite, la radio, la télévision et l'Internet, doit favoriser la participation des défenseurs des droits de l'homme dans les débats publics afin de contribuer à l'élaboration d'idées innovantes qui permettraient d'améliorer la protection des droits de l'homme et de relever les nouveaux défis en la matière. Par conséquent, il appartient aux États de prendre des mesures pour créer des médias forts et pluralistes et améliorer l'accès des défenseurs des droits de l'homme aux médias⁴⁴² ». Afin de promouvoir la liberté des médias, l'OSCE a créé en 1997 la fonction de Représentant pour la liberté des médias. Sa mission est d'alerter au plus vite sur les graves atteintes à la liberté des médias et à la liberté d'expression et d'y apporter une réponse rapide. Le Représentant examine l'évolution des médias dans les États participants et prône et favorise le plein respect des principes et des engagements de l'Organisation en matière de liberté d'expression et de médias libres⁴⁴³. Le

⁴³⁷ *Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour éliminer l'impunité pour les violations graves des droits de l'homme*, I. Nécessité de la lutte contre l'impunité, par. 2. Voir aussi OSCE (2013), p. 4.

⁴³⁸ OSCE-BIDDH, *Les lois sur les crimes de haine – Guide pratique*, 2009. Voir aussi Comité des Ministres, Recommandation n° R(97)20 sur le discours de haine ; Conférence des OING, Décision sur le discours de haine (CONF/PLE(2014)APP1).

⁴³⁹ En lien avec l'article 2 (droit à la vie), voir par ex. *Nachova et autres c. Bulgarie*, n° 43577/98 et 43579/98 (par. 110-113) et *Makaratzis c. Grèce*, n° 50385/99, 20 décembre 2004 (par. 73-79) ; sur la différence entre les obligations procédurales en vertu de l'article 2 et de l'article 3 (interdiction de la torture), voir par ex. *Ilhan c. Turquie*, n° 22277/93, 27 juin 2000 (par. 91-92). Sur les articles 3 et 5, voir par ex. *Kurt c. Turquie* (15/1997/799/1002), 25 mai 1998, par. 139-142 (article 3), par. 124 (article 5).

⁴⁴⁰ *Castells c. Espagne* (11798/85), 24 avril 1992, par. 43. Voir aussi Conseil de l'Union européenne (2014), p. 1 et CDH, Observation générale n° 34, par. 13.

⁴⁴¹ Voir aussi les articles 55 et 66 du Traité de la CEDEAO (1975).

⁴⁴² OSCE (2013), par. 51.

⁴⁴³ www.osce.org/fom.

Représentant coopère aussi étroitement avec la Plate-forme du Conseil de l'Europe pour la protection du journalisme et la sécurité des journalistes⁴⁴⁴.

204. Un milieu médiatique libre et animé, qui assume la responsabilité d'informer le public et de promouvoir un débat sérieux sur des enjeux réels, contribue fortement à protéger la démocratie et les libertés civiles. Veiller à donner un espace suffisant aux OSC, aux groupes minoritaires et à ceux qui souhaitent contester les récits dominants est essentiel pour que les citoyens soient informés et éduqués sur les problèmes qui se posent à la société et puissent pleinement participer aux prises de décisions démocratiques.

205. Cependant, malgré ces protections juridiques, il n'est pas rare que des journalistes et des professionnels des médias soient menacés, blessés ou tués en raison de l'impact qu'ils peuvent avoir en informant sur les droits de l'homme par divers moyens médiatiques⁴⁴⁵. Parmi les mesures d'intimidation contre ces professionnels figurent la fermeture de leur bureau ou de leur journal, la censure des médias et l'interruption des connexions internet, l'interdiction de couvrir librement les manifestations et les mouvements de protestation et l'imposition de restrictions à leur liberté de déplacement, y compris l'expulsion⁴⁴⁶. La Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme relève qu'en Europe et en Asie centrale, les journalistes et les professionnels des médias visés sont les journalistes d'investigation et ceux dont le travail consiste essentiellement à couvrir les manifestations, la gouvernance démocratique, la corruption, les violations des droits de l'homme imputées à l'État, les questions environnementales et les droits des minorités⁴⁴⁷. Les INDH, pour leur part, utilisent les médias pour relayer les inquiétudes au sujet des droits de l'homme, y compris celles qui concernent les médias eux-mêmes⁴⁴⁸. Le Comité des Ministres a adopté la Recommandation CM/Rec(2016)4 sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, qui offre – sur la base de la jurisprudence de la Cour eur. DH – la liste la plus complète de principes en matière de sécurité des journalistes, et appelle chaque État membre à procéder à un examen indépendant pour s'assurer que les garanties permettant l'exercice du droit à la liberté d'expression au niveau national sont solides et effectives. Conformément à cette Recommandation, les INDH, dont les commissions nationales des droits de l'homme, les médiateurs ou les autres organismes indépendants, sont les mieux placés pour mener un tel examen⁴⁴⁹.

4.3.2 Droit d'accéder aux instances internationales et de communiquer avec elles

206. Dans sa Déclaration adoptée en 2008 (et soutenue en 2009 par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire⁴⁵⁰), le Comité des Ministres appelle les États membres à « garantir aux défenseurs des droits de l'homme l'accès effectif à la Cour européenne des droits de l'homme » et aux autres mécanismes de protection des droits de l'homme. L'article 9.4 de la Déclaration des Nations Unies affirme que « chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de s'adresser sans restriction aux organes internationaux compétents de manière générale ou spéciale pour recevoir et examiner des communications relatives aux droits de l'homme, et de communiquer librement avec ces organes⁴⁵¹ ». L'ONU et plusieurs mécanismes régionaux ont appelé à ce que leurs instances puissent être librement saisies sans crainte de

⁴⁴⁴ Voir par exemple <https://www.coe.int/fr/web/media-freedom/news>.

⁴⁴⁵ A/HRC/19/55, p. 8.

⁴⁴⁶ A/HRC/19/55, p. 10.

⁴⁴⁷ A/HRC/19/55, p. 12.

⁴⁴⁸ Principes de Paris, « Compétences et attributions ».

⁴⁴⁹ Annexe à la Recommandation CM/Rec(2016)4, par. 4.

⁴⁵⁰ Résolution 1660.

⁴⁵¹ Voir aussi OSCE (2013), p. 18.

représailles⁴⁵², et beaucoup de protocoles facultatifs autorisant des organes conventionnels à examiner des réclamations individuelles engagent les États parties à assurer la protection des individus qui soumettent des réclamations ou coopèrent avec l'organe concerné⁴⁵³. En octobre 2016, le Secrétaire général de l'ONU a confié au Sous-Secrétaire général, Andrew Gilmour, la mission de recevoir et d'étudier, pour y apporter une réponse, les allégations d'intimidation et de représailles contre des défenseurs des droits de l'homme et d'autres acteurs de la société civile en contact avec l'ONU, devant un phénomène de plus en plus inquiétant – certains gouvernements empêchent les défenseurs des droits de l'homme d'entrer en contact avec l'ONU ou les sanctionnent, voire les emprisonnent lorsqu'ils le font.

207. L'OSCE recommande que la législation ne restreigne pas le droit qu'ont les défenseurs de se rendre à l'étranger pour assister à des réunions formelles ou informelles avec les organes internationaux ou de rencontrer les délégations internationales en visite dans le pays⁴⁵⁴. Au contraire, la législation peut aussi prévoir des mesures proactives, comme diffuser activement des informations dans les langues locales sur les mécanismes internationaux en matière de droits de l'homme, les instruments des droits de l'homme connexes ainsi que les recommandations, les décisions et la jurisprudence de ces mécanismes, dont la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme⁴⁵⁵.

5. Institutions nationales des droits de l'homme

208. Compte tenu de l'ampleur de leur mission – promouvoir et protéger tous les droits de l'homme dans un pays –, il est essentiel pour les institutions nationales des droits de l'homme (« INDH ») d'avoir des échanges réguliers et constructifs avec un large éventail d'acteurs concernés. Les INDH doivent coopérer avec les autres autorités étatiques et avec les organisations de la société civile et les défenseurs des droits de l'homme. Afin d'améliorer la promotion et la mise en œuvre des normes internationales de droits de l'homme dans un pays, les INDH travaillent aussi régulièrement avec des organisations internationales, dont l'ONU et des organisations régionales.

209. Ces nécessaires relations de travail avec les autorités étatiques, les organisations de la société civile et les défenseurs des droits de l'homme doivent dûment tenir compte de l'indépendance des INDH. Leur indépendance à l'égard des pouvoirs publics est une caractéristique vitale, qui devrait donner aux INDH la liberté de commenter et de critiquer l'action du gouvernement, les politiques et la législation, parallèlement à la société civile⁴⁵⁶. Cette position unique ouvre des perspectives et soulève des difficultés particulières⁴⁵⁷. Le fait que les INDH soient établies et financées par le gouvernement leur confère autorité et permanence, mais risque aussi de compromettre cette liberté. Une bonne part des Principes de Paris se consacre donc à l'équilibre à trouver entre ces caractéristiques. La situation des INDH, à la jonction entre le gouvernement et la société civile, leur a permis de nouer d'importantes relations avec la société civile et de lui apporter une aide précieuse.

⁴⁵² Voir Service international pour les droits de l'homme (2013), p. 5 ; Résolution 196 (2011) de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples ; Résolution 12/2 du CDH de l'ONU, par. 1.

⁴⁵³ Voir par ex. l'article 15 du Protocole facultatif à la Convention contre la torture (« OPCAT »), l'article 11 du Protocole facultatif au PIDESC et l'article 4 du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications.

⁴⁵⁴ OSCE (2013), par. 91.

⁴⁵⁵ OSCE (2013).

⁴⁵⁶ Voir par exemple les résolutions de l'Assemblée générale 63/169, 63/172 et 70/163.

⁴⁵⁷ A. Smith, « The Unique Position of National Human Rights Institutions: A Mixed Blessing? », *Human Rights Quarterly* 28 (2006), pp. 904-946 ; K. Meuwissen, « NHRIs and the State: New and Independent Actors in the Multi-Layered Human Rights System? », *Human Rights Law Review* 15 (2015), pp. 441-484.

210. L'importance des INDH dans la promotion et la protection des droits de l'homme au niveau international et national a été soulignée à plusieurs reprises par l'Assemblée générale⁴⁵⁸ et par le CDH⁴⁵⁹. Dans leur Déclaration de Brighton, les États membres du Conseil de l'Europe ont exprimé leur détermination à assurer la mise en œuvre effective de la CEDH en envisageant de créer, pour ceux qui ne l'ont pas encore fait, une INDH indépendante, et à travailler dans un esprit de coopération avec la société civile et les INDH. De même, la Déclaration de Bruxelles souligne que les INDH soutiennent les autorités nationales dans la tâche essentielle consistant à garantir les droits de l'homme⁴⁶⁰.

5.1 Cadre réglementaire favorable

5.1.1 Compétences et attributions

211. Qu'il soit de nature législative ou constitutionnelle, l'acte fondateur de l'INDH doit être assez détaillé pour lui assurer l'indépendance et un large mandat de défense des droits de l'homme⁴⁶¹. Point crucial, les Principes de Paris affirment que les INDH doivent avoir « un mandat aussi étendu que possible », touchant à la fois « à la promotion et à la protection des droits de l'homme⁴⁶² ». En tant qu'institution « nationale » des droits de l'homme, l'INDH devrait en principe être compétente sur l'ensemble du territoire national, y compris dans les États fédéraux⁴⁶³. Les INDH, y compris dans les États fédéraux, sont encouragées à coopérer avec les instances sous-nationales qui se consacrent aux droits de l'homme⁴⁶⁴.

5.1.2 Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme

212. Les INDH devraient être indépendantes des autorités étatiques et des organisations privées, y compris celles de la société civile. Il existe de nombreuses manières d'assurer la plus grande indépendance possible. Les Principes de Paris fixent les exigences clés pour assurer l'indépendance structurelle et fonctionnelle des INDH, qui sont développées par les Observations générales du SCA⁴⁶⁵ (1.8).

5.1.2.1 Assise constitutionnelle / législative

213. Les INDH sont nécessairement « des sujets de droit » : leur existence et leurs actes reposent sur la législation nationale⁴⁶⁶. Dans les États membres du Conseil de l'Europe, la plupart des INDH

⁴⁵⁸ Résolutions A/C.3/66/L.49/Rev.1, 16 ; A/RES/66/169 ; A/RES/66/254.

⁴⁵⁹ Résolution 20/14.

⁴⁶⁰ Voir aussi la Recommandation n° R(97)14 du Comité des Ministres aux États membres relative à l'établissement d'institutions nationales indépendantes pour la promotion et la protection des droits de l'homme, 30 septembre 1997.

⁴⁶¹ CIC, « General Observations », 1.1.

⁴⁶² Principes de Paris, « Compétences et attributions ».

⁴⁶³ Amnesty International (2001), p. 4. Le Royaume-Uni fait exception, puisque trois INDH classées « A » y cohabitent : celle d'Irlande du Nord, celle d'Écosse et celle de Grande-Bretagne. Cette situation singulière respecte l'accord de paix international sur l'Irlande du Nord, qui prévoyait la création d'une INDH.

⁴⁶⁴ CIC, « General Observation », 1.5 : « Cooperation with other national human rights bodies ». Notons à cet égard le rapport du SCA (2013) sur l'INDH russe : « Les INDH devraient développer, formaliser et entretenir des relations de travail, le cas échéant, avec les autres institutions du pays visant à promouvoir et à protéger les droits de l'homme, dont les institutions de droits de l'homme sous-nationales, les institutions thématiques et les organisations non gouvernementales et de la société civile. Sur ce point, le SCA note l'existence du Conseil de coordination, ainsi que la coopération [de l'INDH russe] avec les institutions régionales de droits de l'homme de la Fédération de Russie et les organisations de la société civile actives dans ce domaine ». Voir aussi CIC, « General Observation », 1.10 : « Lorsque c'est possible, il convient d'améliorer encore l'accessibilité en établissant une présence régionale permanente ».

⁴⁶⁵ Observations générales de la GANHRI sur les Principes de Paris, dernière mise à jour : mai 2013.

⁴⁶⁶ HCDH (2010), p. 15.

ont une assise à la fois constitutionnelle et législative, tandis que d'autres n'ont qu'une assise législative⁴⁶⁷.

214. Ces deux types d'ancrage (dans la constitution ou dans la législation) sont conformes aux Principes de Paris. Toutefois, l'ancrage dans la constitution peut être préférable, car il est généralement très difficile de modifier des dispositions constitutionnelles⁴⁶⁸. Les INDH établies par un décret de l'exécutif ou par d'autres mécanismes se passant de l'accord des élus du pays ne répondent pas aux normes internationales, car cette méthode n'assure pas suffisamment leur permanence et leur indépendance⁴⁶⁹ et rend plus facile de supprimer les INDH ou de restreindre les compétences nécessaires à leur bon fonctionnement⁴⁷⁰. Beaucoup d'INDH sont établies par la constitution et ont une structure organisationnelle fixée par la législation⁴⁷¹. La combinaison des deux, et les règles administratives correspondantes, peut remplir les exigences des Principes de Paris⁴⁷².

215. Une INDH doit être capable de s'acquitter de ses fonctions sans ingérence ni obstruction de la part des différentes branches du pouvoir ni de toute entité publique ou privée⁴⁷³.

5.1.2.2 Sélection, nomination, mandat et destitution des membres

216. D'après la partie B 1. des Principes de Paris, « [l]a composition des institutions nationales et la désignation de leurs membres, par voie élective ou non, doivent être établies selon une procédure qui présente toutes les garanties nécessaires pour assurer la représentation pluraliste des forces sociales (de la société civile) concernées par la promotion et la protection des droits de l'homme⁴⁷⁴ ».

217. Le Sous-comité d'accréditation (SCA) de l'Alliance globale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI) a interprété l'expression « par voie élective ou non », ainsi que la mention d'une « représentation pluraliste », comme requérant « un processus de sélection et de nomination clair, transparent, fondé sur le mérite et participatif ». La durée du mandat devrait être clairement fixée par la législation fondatrice⁴⁷⁵.

218. Le SCA a énoncé des critères pouvant assurer la crédibilité du processus de nomination⁴⁷⁶. Premièrement, il recommande un processus « contrôlé par un organisme indépendant et crédible et passant par une consultation ouverte et équitable avec les ONG et la société civile ». Deuxièmement, il préconise de faire largement connaître les postes vacants, afin d'assurer le plus grand nombre possible de candidats et donc de promouvoir le pluralisme. Troisièmement, le processus d'appel à candidatures, d'examen, de sélection et de nomination devrait reposer sur des critères prédéfinis, objectifs et publiquement disponibles et passer par une consultation et une participation larges. Ces critères devraient faire l'objet d'une consultation avec toutes les parties prenantes, dont la société civile, et ne pas restreindre indûment la diversité et la pluralité de la composition des INDH⁴⁷⁷. Les

⁴⁶⁷ Sur les 41 INDH membres de l'ENNHR, 22 ont une assise constitutionnelle et législative et 19 ont une assise législative.

⁴⁶⁸ HCDH (2010), p. 15.

⁴⁶⁹ Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (CIC) (2013), « General Observations », par. 1.1.

⁴⁷⁰ Amnesty International (2001), par. 1.1.

⁴⁷¹ Par exemple les INDH d'Albanie, d'Arménie, de Bosnie-Herzégovine, de Croatie, d'« ex-République yougoslave de Macédoine », de Hongrie, de Lituanie, de Pologne, du Portugal et de Slovénie.

⁴⁷² CIC (2013), « General Observations », 1.1 et 1.8.

⁴⁷³ Centre pour les droits de l'homme (1995), p. 10 ; CIC (2013), « General Observations », 1.2, 1.8 et 1.9.

⁴⁷⁴ Cette partie donne des exemples de groupes pouvant être représentés.

⁴⁷⁵ Centre pour les droits de l'homme (1995), p. 11.

⁴⁷⁶ CIC (2013), « General Observations », 2.2 (1.8 : le processus peut être formalisé par la réglementation / par des directives administratives contraignantes).

⁴⁷⁷ CIC, « General Observations », 1.7.

membres devraient exercer leurs fonctions à titre individuel et non pour le compte d'une organisation particulière. Enfin, le SCA recommande que le processus soit formalisé par la législation pertinente, par la réglementation ou par des directives administratives contraignantes, selon le cas. Amnesty International juge essentiel que les membres des INDH aient de fortes qualités de leadership ainsi qu'une expérience concrète et avérée du travail sur les droits de l'homme⁴⁷⁸. Il est important que le processus de recrutement soit indépendant et de grande qualité, car les INDH « doivent leur réussite ou leur échec à la qualité de leur personnel – en particulier au plus haut niveau⁴⁷⁹ ».

219. La législation fondatrice devrait aussi détailler les circonstances dans lesquelles un membre peut être démis de ses fonctions et prévoir une procédure de destitution indépendante et objective, similaire à celle applicable aux membres des autres organismes publics indépendants. « Les motifs de destitution doivent être clairement définis et limités aux actes ayant un impact négatif sur la capacité du membre à s'acquitter de ses fonctions ». En outre, « une destitution ne saurait se fonder uniquement sur une décision des autorités nominatrices » et doit obéir « à toutes les exigences de fond et de procédure prévues par la loi⁴⁸⁰ ».

220. En général, il ne doit pas y avoir de représentant de l'exécutif dans l'organe de direction de l'INDH⁴⁸¹. Si c'est le cas, les Principes de Paris (chap. B 1) prévoient que ces représentants « ne participent aux délibérations qu'à titre consultatif ». Le SCA recommande en outre que l'INDH prévoie, dans ses règles de procédure, des pratiques « pour exclure toute influence indue de ces représentants dans les prises de décisions, par exemple en ne les faisant pas participer aux parties de réunions consacrées aux délibérations finales et aux décisions stratégiques ». Comme le relève Amnesty International, les INDH doivent aussi se méfier des candidats qui voient leur nomination comme une étape dans une carrière politique, et seront donc moins enclins à garder une distance critique vis-à-vis de l'exécutif⁴⁸².

5.1.2.3 *Indépendance financière*

221. D'après les Principes de Paris, les INDH doivent disposer de crédits suffisants, leur permettant de « se doter de leur propre personnel et de leurs propres locaux, afin d'être indépendantes du gouvernement et de n'être pas soumises à un contrôle financier qui pourrait compromettre cette indépendance⁴⁸³ ». Néanmoins, les INDH étant financées par l'État, des questions peuvent se poser quant aux moyens d'assurer leur indépendance. Par exemple, la législation ou les politiques nationales peuvent prévoir que les critères et le montant du financement ne sont pas décidés par un seul ministère⁴⁸⁴. Autres solutions, le financement de l'institution peut faire l'objet d'une disposition à part dans la législation sur le budget annuel, et les représentants de l'INDH peuvent avoir le droit d'être consultés lorsque le législateur adopte sa décision définitive sur le financement annuel⁴⁸⁵. Dans tous les cas, la source et la nature du financement d'une INDH devraient être précisées, si possible, dans sa législation fondatrice⁴⁸⁶ et ce financement devrait être d'un niveau lui permettant d'assurer son indépendance et son aptitude à déterminer librement ses activités et ses priorités. L'institution doit aussi avoir le pouvoir d'affecter les fonds en fonction de ses priorités⁴⁸⁷. Le SCA a émis plusieurs

⁴⁷⁸ Amnesty International (2001), par. 2.1 ; CIC (2013), « General Observations », 1.8. d) : « évaluer les candidatures à l'aune de critères prédéfinis, objectifs et publiquement disponibles ».

⁴⁷⁹ Conseil international sur les politiques des droits humains (2004), p. 77.

⁴⁸⁰ CIC (2013), « General Observations », 2.1.

⁴⁸¹ CIC (2013), « General Observations », 1.9.

⁴⁸² Amnesty International (2001), par. 2.5.

⁴⁸³ Chapitre B 2.

⁴⁸⁴ Aichele (2010), p. 24.

⁴⁸⁵ Aichele (2010), p. 25.

⁴⁸⁶ Centre pour les droits de l'homme (1995).

⁴⁸⁷ CIC (2013), 1.10.

recommandations au sujet du financement⁴⁸⁸. Dans l'intérêt de leur indépendance opérationnelle, les bonnes pratiques veulent que les INDH répondent de leurs dépenses devant le parlement plutôt que devant le gouvernement.

5.1.2.4 Indépendance sur les sujets traités

222. La législation fondatrice devrait expressément garantir que les membres et le personnel des INDH ne reçoivent pas d'instructions de la part de ministres du gouvernement, d'agents publics ou d'entités privées⁴⁸⁹. Il est jugé important que les lois régissant l'INDH établissent une procédure permettant à ses rapports d'être largement diffusés, débattus et examinés par la législature⁴⁹⁰. Il est préférable que l'INDH soit explicitement habilitée à présenter des rapports directement à la législature et que des procédures soient en place pour que la législature soit tenue de donner suite aux recommandations des INDH⁴⁹¹. Au-delà des structures formelles, il est nécessaire, pour que les droits de l'homme soient effectivement promus et protégés, que l'INDH ait une culture d'indépendance et d'autonomie fonctionnelle dans son travail quotidien. « Quelles que soient les garanties structurelles, une institution acquiert rapidement une notoriété, au niveau national et international, pour ce qu'elle fait⁴⁹² ».

223. Le pluralisme, à savoir une représentation large et diverse de la société dans les organes décisionnels et de représentation du personnel, facilite l'appréciation par l'INDH de tous les problèmes de droits de l'homme touchant la société dans laquelle elle opère et rend cette institution plus accessible. Il faut prêter attention au pluralisme au regard du genre ou de l'appartenance à une ethnie ou à une minorité, par exemple à travers les procédures de nomination des membres de l'organe décisionnel, des structures de coopération effective avec divers pans de la société (comités consultatifs, réseaux, consultations, forums publics...) ou un personnel représentatif des divers segments de la société⁴⁹³.

224. Le SCA recommande fortement de prévoir en droit national des dispositions protégeant la responsabilité juridique des membres des organes décisionnels de l'INDH pour leurs actions et décisions de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions⁴⁹⁴. Cette immunité de fonction renforce l'indépendance de l'INDH et favorise la stabilité de son organe décisionnel et sa capacité à livrer des analyses et commentaires critiques sur les questions de droits de l'homme. Il est reconnu qu'aucun officiel ne devrait être au-dessus des lois ; par conséquent, il peut être nécessaire de lever l'immunité dans certaines circonstances. Le SCA recommande que le droit national fixe des circonstances, bien définies, dans lesquelles l'immunité de fonction de l'organe décisionnel peut être levée, à l'issue d'une procédure équitable et transparente, par une entité appropriée, comme une juridiction supérieure, ou par une majorité spéciale du parlement⁴⁹⁵.

5.1.3 Méthodes de travail, types, rôles et activités

5.1.3.1 Typologie

⁴⁸⁸ CIC (2013), 1.10.

⁴⁸⁹ HCDH et Conseil international sur les politiques des droits humains (2005), p. 12.

⁴⁹⁰ CIC (2013), « General Observations », 1.11 ; HCDH et Conseil international sur les politiques des droits humains (2005), 12.

⁴⁹¹ Voir le Guide des bonnes pratiques du CDDH-INST (*actuellement en préparation*).

⁴⁹² G. De Beco et R. Murray, *The Paris Principles, A Commentary* (Cambridge University Press, 2014), 83, mentionnant HCDH (2010), 40.

⁴⁹³ CIC (2013), « General Observations », 1.7.

⁴⁹⁴ CIC (2013), « General Observations », 2.3.

⁴⁹⁵ CIC (2013), « General Observations », 2.3.

225. Les Principes de Paris ne disent rien de la classification des INDH ; chaque État peut « choisir le cadre le mieux adapté à ses besoins particuliers au niveau national⁴⁹⁶ ». Dans les faits, il existe plusieurs grands types d'INDH⁴⁹⁷, chacun susceptible de correspondre aux Principes de Paris pour la promotion et la protection des droits de l'homme.

226. Parmi les États membres du Conseil de l'Europe, les Médiateurs sont le type d'INDH le plus répandu⁴⁹⁸. Outre des compétences quasi juridictionnelles de traitement des plaintes, ils doivent avoir un mandat en matière de droits de l'homme plus large que la classique médiation en cas de problèmes avec une administration⁴⁹⁹. Si le modèle utilisé est celui d'un Médiateur unique, il est particulièrement important d'assurer le pluralisme à travers un personnel représentatif des divers segments de la société⁵⁰⁰. Le *Defensor del Pueblo* espagnol est une INDH proche du modèle du Médiateur, issu de la tradition scandinave. Le *Defensor del Pueblo* est né en Espagne et s'est étendu à l'Amérique latine (notamment en Équateur, au Pérou et au Venezuela). L'INDH lettone peut aussi être considérée comme relevant de cette catégorie⁵⁰¹.

227. Le modèle de la Commission est répandu dans la plupart des pays de *common law*, dont le Royaume-Uni et l'Irlande, et dans quelques pays de droit romano-germanique. Les Commissions peuvent être habilitées à participer à des procédures judiciaires stratégiques, à intervenir en qualité d'*amicus curiae* ou à mener des enquêtes officielles ; quelques-unes reçoivent des plaintes individuelles⁵⁰². Leurs organes décisionnels comptent plusieurs membres, comme c'est le cas des Commissions consultatives qu'on trouve en France⁵⁰³, en Grèce et au Luxembourg. Les INDH de type Institut (ou Centre) sont proches du type Commission, mais avec un volet de recherche, comme en Allemagne, au Danemark, aux Pays-Bas et en Slovaquie⁵⁰⁴. L'INDH peut aussi être une institution « hybride », comme celle de Finlande, qui englobe une Institution du Médiateur et un Centre des droits de l'homme.

228. D'autres organismes nationaux travaillant sur les droits de l'homme ont des mandats plus restreints que ceux des INDH. Ce sont notamment les Médiateurs classiques, qui traitent les cas de mauvaise administration ; les agences pour l'égalité⁵⁰⁵ et autres institutions chargées de l'égalité pour certains groupes⁵⁰⁶, de certains types de droits de l'homme⁵⁰⁷ ou de zones géographiques précises⁵⁰⁸.

⁴⁹⁶ Déclaration et Programme d'action de Vienne, A/CONF.157/23, 1^{re} partie, par. 36.

⁴⁹⁷ Aichele (2010), p. 16 ; Wouters et Meuwissen (2013).

⁴⁹⁸ INDH des pays suivants : Albanie, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne, « ex-République yougoslave de Macédoine », Fédération de Russie, Géorgie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Moldova, Pologne, Portugal, Serbie, Slovénie, Turquie et Ukraine.

⁴⁹⁹ CIC (2013), 1.2.

⁵⁰⁰ CIC (2013), 1.7.

⁵⁰¹ Conseil international sur les politiques des droits humains (2004), p. 4.

⁵⁰² HCDH (2010), p. 18.

⁵⁰³ Notons que la France compte deux grandes INDH : la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) et le Défenseur des droits, auxquelles s'ajoute le Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

⁵⁰⁴ FRA (2010), p. 21.

⁵⁰⁵ Directive [2000/78/CE](#) du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

⁵⁰⁶ Par exemple : institutions nationales des droits de l'homme indépendantes pour la promotion et la protection des droits de l'enfant (Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 2 (2002)) ; mécanismes de suivi indépendants (Convention relative aux droits des personnes handicapées, article 33.2). Aujourd'hui, le Réseau européen des organismes d'égalité (Equinet) compte 46 membres répartis dans 34 États : Albanie, Allemagne, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, « ex-République yougoslave de Macédoine », Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Serbie, Slovaquie et Suède. Voir aussi www.equineteurope.org.

⁵⁰⁷ Par exemple : autorités nationales de protection des données personnelles (Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du

Bien que leur mandat ne soit généralement pas assez large pour qu'on les considère comme des INDH, ces organismes (et notamment ceux pour l'égalité) ont des pouvoirs de promotion et de protection significatifs, couvrant un large éventail de motifs de discrimination⁵⁰⁹. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a publié un avis sur les structures nationales de promotion de l'égalité, comportant des recommandations sur leur mise en place et leur fonctionnement⁵¹⁰. Les directives de l'Union européenne⁵¹¹ demandent aux États membres de l'UE de désigner un ou plusieurs organismes indépendants, dotés de compétences spécifiques, pour promouvoir l'égalité de traitement de tous sans discrimination fondée sur l'origine ethnique ou raciale ou sur le sexe⁵¹². Comme préconisé par une Observation générale du Comité des droits de l'enfant de l'ONU, de plus en plus d'États ont également mis en place des institutions, médiateurs ou commissaires spécialisés dans la défense des droits de l'enfant⁵¹³.

229. Les INDH doivent coopérer avec tous les autres organes nationaux ou territoriaux travaillant sur les droits de l'homme⁵¹⁴. Certaines INDH ont aussi des mandats spécialisés supplémentaires⁵¹⁵, comme c'est le cas de 35 INDH⁵¹⁶ dans les États membres du Conseil de l'Europe (voir aussi dans ce contexte le chapitre 5.1.3.4). La Commission britannique pour l'égalité et les droits de l'homme est un exemple d'INDH conforme aux Principes de Paris ayant aussi le mandat d'un organisme national pour l'égalité, tel que prévu par les directives de l'UE sur l'égalité. Lorsqu'une INDH assume ainsi des missions supplémentaires, il est nécessaire de lui affecter les ressources correspondantes⁵¹⁷.

Fig. 1. Relations possibles entre INDH conformes aux Principes de Paris et d'autres organismes nationaux indépendants de droits de l'homme

traitement des données à caractère personnel) ; mécanismes nationaux de prévention (Protocole facultatif à la Convention contre la torture).

⁵⁰⁸ Comme les Médiateurs régionaux qui existent en Espagne, en Fédération de Russie et en Italie.

⁵⁰⁹ Par exemple, le Réseau européen des médiateurs des enfants (ENOC) compte actuellement 42 membres, dont 33 ayant le statut de membres à part entière, répartis dans 34 pays : Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldova, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède et Ukraine. Voir aussi www.enoc.eu.

⁵¹⁰ <https://rm.coe.int/16806dac03>

⁵¹¹ Article 13 de la Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (*Journal officiel* n° L 180 du 19/07/2000 p. 0022-0026) ; article 12 de la Directive 2004/113/CE du Conseil mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services (*JO* n° L 373 du 21 décembre 2004, pp. 37-43) ; article 20 de la Directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte) (*JO* n° L 204, 26 juillet 2006, pp. 23-36).

⁵¹² Par exemple, la Slovénie a adopté en 2016 une nouvelle loi de protection contre la discrimination, qui a créé un organisme public autonome nommé Défenseur du principe d'égalité. Le Défenseur est nommé par le Parlement sur proposition du Président de la République.

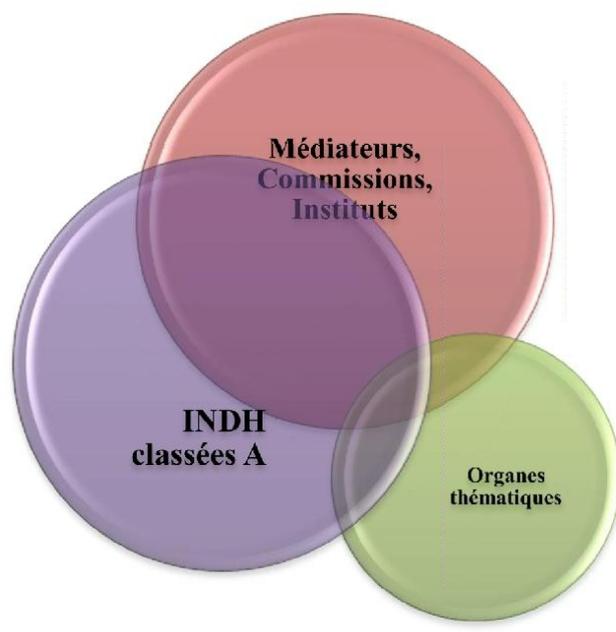
⁵¹³ Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 2 (2002) : « Le rôle des institutions indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant ».

⁵¹⁴ CIC (2013), « General Observations », 1.5 ; Principes de Paris (1993), « Modalité de fonctionnement », f).

⁵¹⁵ Les États parties doivent tenir compte des Principes de Paris lorsqu'ils désignent des mécanismes de suivi indépendants (Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, article 33.2) et des mécanismes nationaux de prévention (Protocole facultatif à la Convention contre la torture). Voir aussi CIC (2013), « General Observations », 2.9.

⁵¹⁶ Dans les pays du Conseil de l'Europe, 22 INDH sont des mécanismes nationaux de prévention (OPCAT) ; 20 ont un mandat de Médiateur ; 19 sont des mécanismes de suivi indépendants (article 33.2 CDPH) et 16 INDH ont un mandat d'agence nationale pour l'égalité (informations recueillies par l'ENNHRI en 2016).

⁵¹⁷ CIC (2013), « General Observations », 2.9.



5.1.3.2 Promouvoir les droits de l'homme et contribuer à la mise en œuvre de la CEDH au niveau national

230. D'après le Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (CIC), la « promotion » englobe « les fonctions qui cherchent à créer une société où les droits de l'homme sont plus largement compris et respectés », dont « l'éducation, la formation, le conseil, la sensibilisation du public et le plaidoyer⁵¹⁸ ». D'après l'ONU, le travail de promotion consiste à informer et éduquer sur les droits de l'homme, à favoriser le développement de valeurs et d'attitudes qui soutiennent les droits de l'homme et à encourager les actions visant à éviter les atteintes à ces droits⁵¹⁹. Bien que la promotion des droits de l'homme soit considérée comme une mission essentielle pour toute INDH, c'est aussi l'une de celles dont il est le plus difficile de prouver l'impact⁵²⁰.

231. En particulier, les INDH peuvent mener des campagnes d'explication et de plaidoyer auprès du gouvernement, du parlement et d'autres parties prenantes concernant les instruments de droits de l'homme, comme la CEDH. L'ONU recommande que les INDH disposent d'une série de supports d'information sur les droits de l'homme, dont des renseignements sur les normes et mécanismes régionaux et internationaux. En effet, les INDH doivent appliquer tous les droits énoncés dans des instruments internationaux, régionaux et nationaux, dont les droits économiques, sociaux et culturels⁵²¹. La fonction de promotion qui revient aux INDH a vocation à créer une société où les droits de l'homme sont plus largement compris et respectés. Cette fonction peut englober l'éducation, la formation, le conseil, la sensibilisation du public et le plaidoyer⁵²². Les INDH doivent aussi pouvoir s'adresser à l'opinion publique directement ou par l'intermédiaire des organes de presse, en particulier

⁵¹⁸ CIC (2013), « General Observations », 1.2.

⁵¹⁹ Centre pour les droits de l'homme (1995), par. 140.

⁵²⁰ G. De Beco et R. Murray, *Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions* (Cambridge : Cambridge University Press, 2014), 64.

⁵²¹ CIC (2013), « General Observations », 1.2.

⁵²² CIC (2013), « General Observations », 1.2.

pour rendre publics leurs avis et leurs recommandations⁵²³. Des événements de promotion tels qu'une Journée des droits de l'homme sont aussi un bon moyen de sensibiliser à ces questions, et peuvent être organisés en partenariat avec des organisations locales⁵²⁴.

232. Amnesty International et l'ONU recommandent également que les formations aux droits de l'homme s'adressent spécifiquement aux personnes qui, de par leur travail, sont susceptibles de traiter de problèmes de droits de l'homme ou de s'y intéresser : législateurs, autorités administratives, juges, avocats, professionnels de santé, enseignants, travailleurs sociaux, personnel pénitentiaire, policiers et militaires⁵²⁵.

233. Les INDH peuvent aussi promouvoir les droits de l'homme en aidant à s'assurer que la législation en projet respecte les normes de la CEDH. Elles doivent pouvoir agir comme des « sentinelles législatives », en examinant la législation ou les dispositions administratives existantes pour vérifier leur compatibilité avec les normes internationales et régionales de droits de l'homme et proposer des ajustements si nécessaires. Les Principes de Belgrade sur la relation entre les INDH et les parlements recommandent que les INDH soient « consultées par les parlements sur le contenu et l'applicabilité des nouvelles lois proposées afin de s'assurer que les normes et principes des droits de l'homme y sont reflétés⁵²⁶ ». Elles peuvent aussi être habilitées à promouvoir et à assurer l'harmonisation de la législation, de la réglementation et des pratiques nationales avec les instruments internationaux de droits de l'homme auxquels l'État est partie, ainsi que leur mise en œuvre effective⁵²⁷. Cela devrait englober, au grand minimum, le fait d'encourager le gouvernement à ratifier les instruments internationaux de droits de l'homme⁵²⁸.

234. Les INDH mènent également des recherches. Par exemple, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels signale des INDH qui entreprennent déjà la « réalisation de recherches et d'enquêtes pour déterminer dans quelle mesure tel ou tel droit économique, social ou culturel est mis en œuvre, que ce soit au sein de l'État dans son ensemble ou dans des domaines ou par rapport à des communautés particulièrement vulnérables⁵²⁹ ». Non seulement les INDH surveillent la situation des droits de l'homme dans leur pays, enquêtent à son sujet et rédigent des rapports, mais elles devraient aussi mener des activités de suivi rigoureuses et systématiques pour promouvoir la mise en œuvre de leurs recommandations et conclusions, ainsi que la protection de ceux dont les droits ont été bafoués. Les pouvoirs publics sont encouragés à répondre aux recommandations de l'INDH dans les meilleurs délais et à donner des informations détaillées sur les actions concrètes et systématiques qu'ils entreprennent pour donner suite, le cas échéant, aux recommandations de l'INDH⁵³⁰.

5.1.3.3 Protéger les droits de l'homme

235. D'après le CIC, la « protection » englobe les fonctions qui « traitent et cherchent à prévenir les violations des droits de l'homme », telles que « le suivi, la recherche d'informations, les enquêtes et rapports sur les violations des droits de l'homme, et jusqu'au traitement de plaintes individuelles⁵³¹ ».

⁵²³ Principes de Paris, A. 3. c).

⁵²⁴ Centre pour les droits de l'homme (1995), p. 19.

⁵²⁵ Amnesty International (2001), par. 6.

⁵²⁶ Par. 27.

⁵²⁷ Centre pour les droits de l'homme (1995), pp. 25-26.

⁵²⁸ Voir Carver (2010), p. 16 ; Principes de Paris (1993), Compétences et attributions, c) ; CIC (2013), « General Observations », 1.3.

⁵²⁹ Observation générale n° 10, par. 3 e).

⁵³⁰ CIC (2013), « General Observations », 1.6.

⁵³¹ CIC (2013), « General Observations », 1.2.

236. Les affaires portées devant les mécanismes régionaux de droits de l'homme sont en augmentation ; il est donc nécessaire que les cas soient traités en premier lieu au niveau national. La Déclaration de Brighton recommande ainsi de renforcer les capacités nationales de défense des droits de l'homme à travers, entre autres, la mise en place d'INDH. La capacité des INDH à enquêter sur les atteintes et à offrir réparation aux victimes peut fortement décourager les comportements qui entraînent des atteintes aux droits de l'homme⁵³².

237. Deux traités internationaux de droits de l'homme confèrent un rôle particulier aux INDH. L'article 33.2 CDPH oblige les États à s'appuyer sur « un ou plusieurs mécanismes indépendants [...] de promotion, de protection et de suivi de l'application » de la Convention. De nombreux États⁵³³, dont l'Allemagne, ont désigné leur INDH comme le mécanisme indépendant en vertu de l'article 33, et le Réseau européen des INDH (ENNHRI) a mis en place un groupe de travail sur la CDPH chargé de coordonner les mécanismes en vertu de l'article 33.2 en Europe. L'OPCAT demande aux États parties de mettre en place un ou plusieurs mécanismes nationaux de prévention, dont beaucoup sont des INDH⁵³⁴. Ces deux instruments s'appuient sur les Principes de Paris⁵³⁵.

5.1.3.3.1 Enquêtes

238. L'expérience montre que dans certaines situations, les autorités rechignent à enquêter sur une allégation d'atteinte aux droits de l'homme, parfois faute de connaître les protections prévues par les traités internationaux en la matière, même si ces traités ont été intégrés à l'ordre juridique du pays. Par conséquent, les enquêtes des INDH peuvent jouer un rôle crucial pour obtenir justice dans des affaires particulières et pour révéler les failles dans le système national de protection des droits de l'homme⁵³⁶. L'institution devrait élaborer une politique pour décider quelles affaires appellent son intervention. Sa capacité d'intervention dépend de sa capacité juridique, de ses compétences organisationnelles, de l'existence de priorités adéquates et prédéfinies et de la question de savoir si elle a la volonté politique de poursuivre ses travaux⁵³⁷. Une INDH peut aussi être habilitée à ouvrir des enquêtes ou des recherches d'informations d'office, c'est-à-dire sans avoir reçu de plainte officielle et sans y avoir été invitée par un organisme gouvernemental⁵³⁸. Certaines INDH ont le droit de recevoir des documents officiels et de convoquer des témoins. Par exemple, l'article 25.3 de la loi portant création du Médiateur de Bosnie-Herzégovine affirme qu'« il ne peut être refusé au Médiateur l'accès à des dossiers ou documents administratifs ou à des documents relatifs à l'activité ou au service visé par son enquête ».

5.1.3.3.2 Plaintes individuelles

⁵³² Centre pour les droits de l'homme (1995), p. 28.

⁵³³ Les INDH ont été désignées mécanismes de suivi indépendants, en vertu de l'article 33.2 e), dans les pays suivants du Conseil de l'Europe : Albanie, Allemagne, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Chypre, Danemark, Espagne, Finlande, France, Géorgie, Lettonie, Luxembourg, Moldova, Pays-Bas, Pologne et Royaume-Uni (Grande-Bretagne, Irlande du Nord et Écosse).

⁵³⁴ Les INDH ont été désignées mécanismes nationaux de prévention dans les pays suivants du Conseil de l'Europe : Albanie, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, « ex-République yougoslave de Macédoine », Géorgie, Hongrie, Lituanie, Moldova, Pologne, Portugal, Royaume-Uni (Écosse), Serbie, Slovénie, Turquie et Ukraine.

⁵³⁵ Article 33.2 CDPH et article 18.4 OPCAT.

⁵³⁶ Aichele (2010), p. 20.

⁵³⁷ Centre pour les droits de l'homme (1995), p. 28.

⁵³⁸ Centre pour les droits de l'homme (1995), p. 34.

239. Le CDH souligne que les INDH obéissant aux Principes de Paris, « y compris en matière de compétence quasi juridictionnelle, pourront être considérées comme un moyen utile de répondre aux violations des droits de l'homme individuelles⁵³⁹ ».

240. Les Principes de Paris affirment ce qui suit :

Des institutions nationales peuvent être habilitées à connaître des plaintes et requêtes concernant des situations individuelles. Elles peuvent être saisies par des particuliers, leurs représentants, des tiers, des organisations non gouvernementales, des associations de syndicats et toutes autres organisations représentatives. Dans ce cas, et sans préjudice des principes ci-dessus concernant les autres compétences des institutions, les fonctions qui leur sont confiées peuvent s'inspirer des principes suivants :

- (a) Rechercher un règlement amiable par la conciliation ou, dans les limites fixées par la loi, par des décisions contraignantes ou, le cas échéant, en ayant recours à la confidentialité ;
- (b) Informer l'auteur de la requête de ses droits, notamment des voies de recours qui lui sont ouvertes, et lui en faciliter l'accès ;
- (c) Connaître des plaintes ou requêtes ou les transmettre à toute autre autorité compétente dans les limites fixées par la loi ;
- (d) Faire des recommandations aux autorités compétentes, notamment en proposant des adaptations ou modifications des lois, règlements et pratiques administratives, spécialement lorsqu'ils sont à l'origine des difficultés qu'éprouvent les auteurs des requêtes à faire valoir leurs droits.

241. Les Principes n'imposent donc pas aux INDH de recevoir des plaintes, et ne formulent des exigences que pour les INDH ayant des fonctions quasi juridictionnelles. Lorsqu'elle a une telle fonction, l'INDH doit décider sur quelles plaintes elle peut enquêter, quelles restrictions s'appliquent (par exemple si une plainte a déjà été traitée par un autre organisme), qui peut se tourner vers elle, selon quelle procédure et avec quelles garanties de confidentialité, et ce qui se passe si une plainte est rejetée. Le manuel de formation sur les INDH publié par l'ONU résume les bonnes pratiques sur ces questions⁵⁴⁰. Amnesty International recommande que les INDH aient la compétence d'agir en justice pour le compte des populations qui ne sont pas en mesure de le faire en leur nom propre (par exemple les enfants, les détenus, les personnes ayant un handicap mental, etc.) et de contester en justice la légalité des actions menées par l'exécutif⁵⁴¹. Il appartient à l'INDH (dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés) de choisir quels recours elle propose. Là encore, les lignes directrices de l'ONU et d'Amnesty International présentent les bonnes pratiques dans ce domaine.

242. Il faut garder à l'esprit qu'une INDH ne peut se substituer aux principaux organes de l'État chargés d'enquêter sur les infractions et d'en poursuivre et sanctionner les auteurs, à savoir la police, les services du ministère public et la justice. Lorsqu'une INDH n'a pas tout pouvoir d'enquêter et/ou lorsque ses décisions ne sont pas contraignantes, elle ne peut s'acquitter de l'obligation de l'État de mener une enquête aboutissant à sanctionner les responsables et peut donc être incapable d'offrir un recours effectif au sens de l'article 13 CEDH⁵⁴².

⁵³⁹ A/HRC/RES/5/1, par. 88.

⁵⁴⁰ *Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, Centre pour les droits de l'homme (1995), chapitre V. Voir aussi un manuel plus récent, le *Toolkit* PNUD-HCDH.

⁵⁴¹ Amnesty International (2001), par. 3.6.

⁵⁴² Voir *Egmez c. Chypre* (30873/96), 21 décembre 2000 ; *Leander c. Suède* (9248/81), 26 mars 1987 ; *Segerstedi-Wiberg et autres c. Suède* (62332/00), 6 juin 2006. Notons toutefois que ces affaires ne concernaient pas des INDH accréditées.

243. Parce qu'elles sensibilisent aux droits et à l'accès à la justice, offrent une assistance juridique, interviennent devant les tribunaux ou reçoivent des plaintes individuelles, les INDH contribuent à un système de justice effectif. Leurs fonctions quasi juridictionnelles peuvent alléger la charge de travail des tribunaux ; mais elles n'ont pas vocation à « se substituer aux organes chargés de l'application des lois ni à un ordre judiciaire sans défaillance⁵⁴³ ».

244. Les INDH peuvent traiter les plaintes individuelles sur les droits de l'homme de différentes manières, de la résolution quasi juridictionnelle des litiges à l'application de techniques comme la médiation et la conciliation⁵⁴⁴. Les recours pouvant être offerts par les INDH varient énormément : constat de violations, demande d'enquête supplémentaire, offre de compensation, etc.⁵⁴⁵. Dans la grande majorité des cas, les recommandations ou décisions des INDH n'ont pas force exécutoire, ou il est simplement exigé que les autorités répondent aux recommandations de l'INDH⁵⁴⁶. Parmi les avantages d'un traitement des plaintes par l'INDH, on a pointé l'accessibilité, la souplesse et des coûts limités⁵⁴⁷.

245. Lorsqu'une plainte pour atteinte aux droits de l'homme appelle une solution judiciaire, l'INDH peut jouer le rôle essentiel de transmettre le dossier au tribunal compétent. Ce renvoi à la justice peut se produire soit parce que l'INDH a entrepris un règlement alternatif du différend, soit du fait de son rôle général de sensibilisation du public aux droits de l'homme. Les INDH peuvent aussi intervenir dans une procédure judiciaire⁵⁴⁸. L'intervention des INDH devant les tribunaux demande beaucoup de ressources ; elle est donc généralement prévue dans le cadre de contentieux stratégiques⁵⁴⁹. Une INDH peut aussi intervenir devant un tribunal en qualité d'*amicus curiae*, afin d'aider le tribunal à trancher un point de droit spécifique relatif aux droits de l'homme, et non en vue d'obtenir réparation pour un individu⁵⁵⁰.

246. Certains États membres considèrent que le rôle des INDH dans la promotion des droits de l'homme (ou de l'égalité, pour celles qui sont des organismes d'égalité au sens de l'UE) et dans l'offre d'informations et d'assistance aux personnes qui souhaitent se plaindre d'une atteinte à leurs droits est incompatible avec l'examen de ces plaintes par la justice, car il crée un conflit d'intérêts structurel. Dans ces États membres, des organismes quasi juridictionnels distincts examinent les plaintes et rendent des décisions contraignantes. Ces décisions peuvent ensuite être contestées devant les tribunaux.

⁵⁴³ HCDH, *Institutions nationales pour les droits de l'homme – Historique, principes, fonctions et attributions*, Série pour la formation professionnelle n° 4 (rev. 1), 2010, p. 77.

⁵⁴⁴ Voir l'énumération très complète des fonctions de traitement des plaintes dans CIC (2013), « General Observations », 2.10.

⁵⁴⁵ HCDH (2010), 111 ; De Beco et Murray (2014), 111.

⁵⁴⁶ Par exemple, lorsque le Médiateur polonais constate une violation, l'autorité concernée doit l'informer dans les 30 jours des mesures prises pour remédier à la situation. Voir FRA (2010), p. 38.

⁵⁴⁷ De Beco et Murray (2014) 110 ; L. Lindholt et F. Kerrigan, « General Aspects of Quasi-Judicial Competence of National Human Rights Institutions », in B. Lindsnaes, L. Lindholt et K. Yigen (éd.), *National Human Rights Institutions. Articles and Working Papers* (Copenhague : Danish Centre for Human Rights, 2000), 95.

⁵⁴⁸ Les Principes de Paris (« Modalités de fonctionnement ») indiquent que « [d]ans le cadre de leur fonctionnement, les institutions nationales doivent : [...] f) Entretenir une concertation avec les autres organes, juridictionnels ou non, chargés de la promotion et de la protection des droits de l'homme [...] ».

⁵⁴⁹ La Commission irlandaise, par exemple, donne la priorité aux affaires ayant des conséquences importantes, aux cas urgents et aux cas d'atteintes aux droits de l'homme particulièrement graves. De même, la Commission d'Irlande du Nord a défini une stratégie de gestion des affaires, pour en sélectionner certaines pour lesquelles elle offre un soutien juridique plus complet. FRA (2010), p. 38.

⁵⁵⁰ Plusieurs INDH et d'ENNHRI sont intervenues en qualité d'*amicus curiae* devant la Cour eur. DH.

5.1.3.4 *Coopération avec d'autres mécanismes*

5.1.3.4.1 *Organes de l'État*

247. Les Principes de Paris affirment que les INDH doivent « [e]ntretenir une concertation avec les autres organes, juridictionnels ou non, chargés de la promotion et de la protection des droits de l'homme ». Le CIC affirme ainsi que les INDH « devraient développer, formaliser et entretenir des relations de travail, le cas échéant, avec les autres institutions du pays visant à promouvoir et à protéger les droits de l'homme », dont les institutions territoriales de droits de l'homme et les institutions thématiques⁵⁵¹.

248. Les INDH coopèrent avec un large éventail d'organismes nationaux compétents sur des thèmes liés à la promotion et à la protection des droits de l'homme : Médiateurs, organismes d'égalité, mécanismes nationaux de prévention, agences de protection des données, etc. Cette collaboration est essentielle à une couverture efficace des problèmes de droits de l'homme au niveau national, car les différents organismes publics ont des connaissances et des fonctions qui complètent et renforcent les travaux de l'INDH.

249. Plus précisément, conformément aux Principes de Paris, l'INDH conseille le gouvernement et le parlement à travers des avis, des recommandations, des propositions et des rapports⁵⁵². Elle peut le faire « en usant de sa faculté d'autosaisine⁵⁵³ ». Il est essentiel que toutes les conclusions et recommandations de l'INDH soient publiquement disponibles⁵⁵⁴. Les INDH peuvent susciter le dialogue et faciliter la coopération entre le gouvernement et le parlement en matière de droits de l'homme, générant une culture forte des droits de l'homme dans le pays⁵⁵⁵. Dans le cadre de son large mandat de défense des droits de l'homme, l'INDH peut prodiguer des conseils particulièrement importants sur la ratification et la mise en œuvre des instruments internationaux, dont le retrait des réserves⁵⁵⁶.

250. Les Principes de Belgrade sur la relation entre les INDH et les parlements affirment que les INDH et les parlements « devraient s'accorder sur les bases de coopération y compris par l'établissement d'un cadre solennel pour discuter des sujets d'intérêt commun concernant les droits de l'homme⁵⁵⁷ ». Sur la base de ces principes, l'APCE a recommandé aux parlements et aux INDH, entre autres, de « nommer un agent chargé de la coopération entre les parlements et les INDH » et aux INDH de « saisir les occasions de rencontrer les parlementaires pour discuter des préoccupations liées aux droits de l'homme, en demandant notamment à informer les commissions parlementaires et/ou certains membres du parlement⁵⁵⁸ ».

5.1.3.4.2 *Société civile*

251. Les Principes de Paris recommandent aux INDH de « développer les rapports avec les organisations non gouvernementales qui se consacrent à la promotion et la protection des droits de l'homme » et à d'autres domaines spécialisés. Une grande majorité des INDH est très liée à la société

⁵⁵¹ CIC (2013), « General Observations », 1.5.

⁵⁵² Principes de Paris, « Compétences et attributions ».

⁵⁵³ Principes de Paris, « Compétences et attributions », 3.

⁵⁵⁴ CIC (2013), « General Observation » 1.11 – Annual reports of National Human Rights Institutions, « Publication of reports », p. 30.

⁵⁵⁵ HCDH (2010).

⁵⁵⁶ CIC (2013), « General Observations », 1.3.

⁵⁵⁷ Par. 20.

⁵⁵⁸ Résolution 1998 de l'APCE (2014), par 8.4 et 7.7.

civile, leur coopération passant par exemple par la nomination de membres de la société civile dans des comités thématiques, des réunions de consultation formelles avec des ONG, des personnes de contact désignées ou la signature de mémorandums d'entente⁵⁵⁹.

252. La société civile a souvent une grande expérience des droits de l'homme et des liens avec le gouvernement et les autres institutions concernées. Les deux groupes peuvent partager des informations, utiliser leurs missions complémentaires pour renforcer leur impact et œuvrer ensemble à améliorer leur accès aux populations et au gouvernement. La société civile peut aussi offrir une aide précieuse au moment de la création de l'INDH, en participant à la rédaction de la législation fondatrice. Plus tard, la société civile plaide souvent la cause des INDH, en demandant qu'elles restent indépendantes et suffisamment financées. Elle peut contribuer à accroître la visibilité des INDH et permettre à davantage de victimes d'atteintes aux droits de l'homme d'accéder à ces institutions, en servant d'intermédiaire lorsque les victimes ne sont pas en mesure de se tourner vers des organismes plus officiels⁵⁶⁰. Des journalistes défendant les droits de l'homme peuvent aussi aider à renforcer l'efficacité et la crédibilité publique d'une INDH⁵⁶¹. La Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), par exemple, demande que la société civile, et notamment les personnes handicapées et leurs organisations représentatives, soit associée au processus de suivi et y participe pleinement. Cette disposition a été interprétée comme visant une participation structurée des organisations de personnes handicapées au travail du mécanisme de suivi indépendant.

253. Les INDH peuvent aussi aider à protéger la société civile et les autres défenseurs des droits de l'homme. Certaines reçoivent des plaintes de la société civile et d'autres défenseurs des droits de l'homme, tandis que d'autres soutiennent leur travail, par exemple en partageant des bonnes pratiques, en organisant des formations ou en décernant des prix. Un engagement accru des INDH est requis pour assurer une coopération régulière et constructive avec les organisations de la société civile et les défenseurs des droits de l'homme. Le Réseau européen des INDH (ENNHRI) soutient les INDH des États membres du Conseil de l'Europe en ce sens. En 2015 par exemple, il a organisé un atelier sur le travail des INDH avec les organisations de la société civile.

5.1.3.4.3 Mécanismes internationaux

254. Les Principes de Paris affirment que les INDH devraient « coopérer avec l'Organisation des Nations Unies et tout autre organisme des Nations Unies, les institutions régionales et les institutions nationales d'autres pays qui ont compétence dans les domaines de la promotion et de la protection des droits de l'homme⁵⁶² ».

255. Les INDH sont encouragées à coopérer avec les institutions nationales d'autres pays. Le Comité des Ministres a recommandé aux États membres « de favoriser la coopération, notamment par un échange d'informations et d'expériences, entre les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, et entre celles-ci et le Conseil de l'Europe⁵⁶³ ». Cette coopération est assurée par l'Alliance globale des INDH (GANHRI), à Genève, et par les nombreux réseaux régionaux d'INDH qui ont été créés, dont pour la région européenne l'ENNHRI, à Bruxelles. Ces réseaux sont salués comme extrêmement importants pour la création et le développement des

⁵⁵⁹ 80,9 % en Europe. Voir *Survey*, p. 36.

⁵⁶⁰ Centre pour les droits de l'homme (1995), par. 108.

⁵⁶¹ Conseil international sur les politiques des droits humains (2004), p. 95.

⁵⁶² Principe 3 e).

⁵⁶³ Recommandation n° R(97)14 du Comité des Ministres aux États membres relative à l'établissement d'institutions nationales indépendantes pour la promotion et la protection des droits de l'homme, 30 septembre 1997.

INDH⁵⁶⁴. L'ENNHRI réunit 41 INDH de toute l'Europe, dont des Médiateurs, des Commissions des droits de l'homme et des Instituts. Ce réseau aide les INDH européennes à travailler efficacement au niveau national et à promouvoir et protéger les droits de l'homme dans toute l'Europe, y compris en travaillant avec les mécanismes du Conseil de l'Europe ; l'ENNHRI a le statut officiel d'observateur auprès du comité CDDH du Conseil de l'Europe.

256. En vertu de l'article 44 du Règlement de la CEDH, des tierces parties peuvent demander au président de la chambre de prendre part à une audience ou de présenter des observations écrites. Les INDH bénéficient ainsi d'un important moyen d'interagir avec le Conseil de l'Europe et de promouvoir la mise en œuvre des normes de la CEDH dans leur pays. L'ENNHRI a publié un Guide à l'attention des INDH pour soutenir l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme⁵⁶⁵.

257. Les INDH et leurs réseaux interagissent aussi avec les mécanismes internationaux de droits de l'homme en participant au processus de rapports prévu par de nombreux traités de droits de l'homme⁵⁶⁶.

5.1.4 Accréditation auprès de l'Alliance globale des institutions nationales des droits de l'homme

258. Le Sous-comité d'accréditation (« SCA ») examine et accrédite les INDH en fonction de leur degré de conformité avec les Principes de Paris. Les institutions classées « A » respectent les Principes de Paris, les institutions classées « B » ne les respectent pas pleinement et celles classées « C » ne les respectent pas. La conformité avec les Principes de Paris des INDH classées A est réévaluée tous les cinq ans⁵⁶⁷.

259. L'ONU, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ont appelé à mettre en place des INDH de statut A dans leurs États membres (voir dans ce contexte les paragraphes pertinents aux chapitres 2.1 et 2.2).

260. Les INDH classées A ont des droits de participation spécifiques dans les processus et mécanismes internationaux et régionaux. Par exemple, elles peuvent s'exprimer immédiatement après les représentants de leur pays lors de l'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies et lors du débat avec les experts mandatés par l'ONU au titre d'une procédure spéciale⁵⁶⁸. En Europe, les INDH de statut A sont des interlocuteurs précieux pour les mécanismes régionaux, comme les institutions et agences de l'OSCE, du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne⁵⁶⁹. Ces INDH ont le droit de vote et peuvent occuper des postes de gouvernance dans les réseaux d'INDH, comme l'ENNHRI et la GANHRI⁵⁷⁰.

⁵⁶⁴ Carver (2010).

⁵⁶⁵ Disponible sur : http://ennhri.org/IMG/pdf/ennhri_guidelines-v2_a4_web.pdf.

⁵⁶⁶ A/HRC/RES/5/1, article 7. Voir aussi A/HRC/RES/16/21. Voir aussi les références au par. 77, ci-dessus, et : CDPH et OPCAT / SPT, par. 238 ; Règlement intérieur du CERD, article 40 (droit de parole spécifique et échanges sous forme de dialogue) ; le Comité pour les travailleurs migrants a aussi des règles spécifiques, cf. CMW A/61/48, par. 20 (interventions pendant les dialogues).

⁵⁶⁷ Pour un aperçu du processus d'accréditation, voir : ENNHRI, *NHRI Accreditation at a Glance* (2017), disponible sur le site internet de l'ENNHRI :

http://ennhri.org/IMG/pdf/ennhri_s_at_a_glance_final_and_covers.pdf.

⁵⁶⁸ A/HRC/RES/5/1 (18 juin 2007), article 7 a) et b) ; Participation et consultation d'observateurs au Conseil, A/HRC/RES/2005/74, par. 11 a).

⁵⁶⁹ Voir aussi J. Wouters et K. Meuwissen (éd.), *NHRIs in Europe: Comparative, European and International Perspectives* (Intersentia, 2013).

⁵⁷⁰ Statut de l'ENNHRI (2013), art. 6.1 ; Statut de la GANHRI (2017), art. 24.1.

261. Dans une résolution sur les INDH adoptée le 17 décembre 2015, l'Assemblée générale des Nations Unies « engage tous les mécanismes et processus pertinents de l'Organisation des Nations Unies, dans le respect de leurs mandats respectifs, [...], à permettre à un plus grand nombre d'institutions nationales de protection des droits de l'homme conformes aux Principes de Paris de participer et de contribuer aux débats de ces mécanismes et processus⁵⁷¹ ». Dans l'esprit de cette résolution, le Groupe de travail à composition non limitée sur le vieillissement a octroyé des droits de participation aux INDH de statut A⁵⁷².

5.2 Environnement politique et public favorable et respect effectif des Principes de Paris

262. Du fait de l'importance de la législation fondatrice, le climat politique au moment de la création de l'INDH a un profond impact sur l'efficacité de l'INDH à long terme. La décision de mettre en place une INDH dépend de plusieurs facteurs, dont le degré de volonté politique, la vigueur de la culture des droits de l'homme présente, le contexte juridique et la stabilité du pays⁵⁷³. Le contexte politique national se répercute sur le degré de conformité de l'INDH avec les Principes de Paris ainsi que sur son mandat, son pouvoir et ses ressources⁵⁷⁴.

263. Les INDH, même lorsque leur législation fondatrice est pleinement conforme aux Principes de Paris, ont beaucoup de défis à relever pour que leurs travaux respectent ces Principes dans la pratique. La réussite d'une INDH dépend largement des autres structures et mécanismes en place sur le territoire. En effet, « dans tout pays, l'organisme des droits de l'homme ne peut donner que ce que le contexte politico-économique local autorise⁵⁷⁵ ». Des INDH ont fait part de diverses inquiétudes, concernant les nominations à leur conseil d'administration, l'influence du gouvernement sur leur budget, les faiblesses de leurs structures de direction, leurs relations avec les parties prenantes et l'inaction du gouvernement face à leurs recommandations⁵⁷⁶. Le SCA, lorsqu'il accrédite les INDH en fonction de leur conformité aux Principes de Paris, examine aussi les réalisations concrètes des INDH et formule des recommandations sur ce sujet⁵⁷⁷. Certaines INDH ont institutionnalisé l'évaluation de leur impact, y compris en tenant compte des recommandations des acteurs concernés (comme les organisations de la société civile) sur les moyens de mieux accomplir leur mission⁵⁷⁸.

264. Un contexte national difficile peut menacer l'indépendance de l'INDH. Un gouvernement qui désapprouve le travail de l'INDH peut chercher à en réduire le pouvoir en pesant, notamment, sur la nomination de ses membres et sur son budget. Une législation détaillée conforme aux Principes de Paris aide à atténuer ce risque, car un pouvoir discrétionnaire crée des occasions d'influence. Cependant, le gouvernement peut chercher à annuler ou à modifier la législation.

265. La montée des mesures d'austérité, en particulier en Europe, a aussi eu un effet négatif sur l'environnement de travail des INDH. Avec la diminution des dépenses publiques, les INDH n'échappent pas à la réduction des budgets alloués aux différents secteurs publics. Parallèlement, et en

⁵⁷¹ Assemblée générale, Soixante-dixième session, Résolution 70/163.

⁵⁷² Décision du 12 décembre 2016.

⁵⁷³ HCDH (2004), p. 165.

⁵⁷⁴ Spencer et Harvey (2014), p. 90.

⁵⁷⁵ Mertus (2009).

⁵⁷⁶ HCDH (2009) ; Spencer et Harvey (2014), p. 90.

⁵⁷⁷ CIC (2013), « General Observations », 6.7.

⁵⁷⁸ Par exemple, l'INDH ukrainienne, classée A, a mis en place un comité de suivi composé d'acteurs de la société civile qui évalue chaque année le travail de l'INDH et formule des recommandations en vue de son amélioration. Le rapport d'évaluation est publié sur le site internet de l'INDH.

partie parce que leur travail de sensibilisation aux droits de l'homme porte ses fruits, les INDH font face à des attentes croissantes. Elles sont donc de plus en plus contraintes de définir des priorités⁵⁷⁹.

266. L'environnement politique peut peser sur les méthodes de travail de l'INDH, par exemple lorsque la dynamique politico-culturelle dominante dans un pays n'est pas toujours favorable à la promotion et à la mise en œuvre des normes internationales de droits de l'homme⁵⁸⁰. Dans des situations politiques complexes, comme en cas de coup d'État ou après un conflit, l'INDH se doit de faire preuve d'une vigilance et d'une indépendance accrues et d'agir en stricte conformité avec son mandat⁵⁸¹. La situation économique, politique et culturelle d'un pays peut l'amener à se montrer plus ou moins réceptif au concept et au vocabulaire des droits de l'homme, et l'INDH doit ajuster ses approches en conséquence⁵⁸².

267. Dans une certaine mesure, les INDH peuvent aider à créer un environnement favorable en renforçant leur légitimité auprès du public. Si on les voit « défendre les droits des plus faibles face à de puissants intérêts et traiter équitablement les questions relevant de leur ressort », leur légitimité publique ou populaire peut s'en trouver grandie⁵⁸³. En menant une éducation aux droits de l'homme, comme souligné plus haut, les INDH peuvent bousculer les attitudes et les opinions personnelles et renforcer la capacité individuelle et institutionnelle à agir pour la réalisation des droits de l'homme⁵⁸⁴.

268. Dans des cas particulièrement graves, il arrive que les membres des INDH soient aussi visés par des représailles⁵⁸⁵. En tant que défenseurs des droits de l'homme, ces personnes devraient bénéficier de la même protection, détaillée au chapitre précédent.

6. Conclusion

269. Nous venons de passer en revue les normes internationales et régionales existantes concernant les organisations de la société civile, les défenseurs des droits de l'homme et les INDH, en présentant des exemples de législations et de pratiques recommandables ainsi que les normes du Conseil de l'Europe, dont la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme. Les tenants d'une société civile « active et épanouie », dont les organisations de la société civile, les défenseurs des droits de l'homme et les institutions nationales des droits de l'homme, contribuent à un environnement de respect actif des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit en Europe.

270. À plusieurs reprises, divers organes du Conseil de l'Europe ont attiré l'attention sur le rétrécissement de l'espace démocratique. L'APCE, par exemple, observe que « dans certains États membres du Conseil de l'Europe, la situation de la société civile s'est profondément détériorée ces dernières années, notamment à la suite de l'adoption d'une législation et d'une réglementation restrictives⁵⁸⁶ » ; le Secrétaire Général note que « de plus en plus d'États membres ont tendance à adopter une approche plus restrictive de la liberté d'association⁵⁸⁷ ». Les mécanismes de droits de l'homme du Conseil de l'Europe ont observé que dans certains États membres, la situation de la société civile s'était fortement dégradée ces dernières années, en particulier sous le coup de lois et de réglementations restrictives. Beaucoup d'organisations de la société civile ont subi les conséquences

⁵⁷⁹ Voir Commissaire aux droits de l'homme, document thématique « Protéger les droits de l'homme en temps de crise économique », p. 56.

⁵⁸⁰ De Beco et Murray (2014), 25.

⁵⁸¹ CIC (2013), « General Observations », 2.6.

⁵⁸² Mertus (2009).

⁵⁸³ HCDH et Conseil international sur les politiques des droits humains (2005), p. 7.

⁵⁸⁴ Aichele (2010), p. 20.

⁵⁸⁵ A/RES/70/163.

⁵⁸⁶ Résolution 2096 (2016), par. 4.

⁵⁸⁷ Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, p. 9.

des mesures d'austérité adoptées en réaction à la crise économique, et les réductions de dépenses publiques ont nui au travail des institutions nationales des droits de l'homme. Point crucial, c'est en premier lieu à l'État qu'il appartient de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales, y compris les droits des défenseurs des droits de l'homme. Les dispositions, buts et objectifs des grands traités internationaux et régionaux de droits de l'homme sont pertinents pour la protection de tous les défenseurs des droits de l'homme et pour l'exercice du droit de défendre les droits de l'homme. Chaque État membre du Conseil de l'Europe a pour devoir essentiel de remplir ses obligations en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme et des autres traités internationaux et régionaux de droits de l'homme.

271. Les organisations de la société civile, les défenseurs des droits de l'homme et les institutions nationales des droits de l'homme aident le législateur, le gouvernement et ses administrations et le système de justice à promouvoir des valeurs communes, comme le respect des droits de l'homme, ainsi qu'une vision commune de ces droits comme universels et s'appliquant à tous. L'éducation et la formation aux droits de l'homme sont des outils essentiels à cet égard, et soulignent aussi le rôle crucial des trois pouvoirs pour favoriser la démocratie, la justice sociale et les droits de l'homme et faire fonctionner et progresser la gouvernance démocratique.

272. La richesse des normes existantes, issues d'un large éventail d'acteurs, montre l'importance attachée à la promotion d'un environnement favorable à la société civile. Toutefois, notre étude montre que les normes existantes sont loin d'être exhaustives et qu'il existe des lacunes dans leur mise en œuvre. Elle permet de **tirer plusieurs conclusions** :

- Aujourd'hui, de nombreuses normes internationales et régionales peuvent aider les gouvernements à soutenir le travail de la société civile. Les normes internationales et régionales existantes sur la société civile, ses organisations (« OSC »), les défenseurs des droits de l'homme (« DDH ») et les institutions nationales des droits de l'homme (« INDH ») sont utiles pour promouvoir et protéger les activités de ces acteurs dans une société en mutation.
- Notre étude est un premier pas vers des normes internationales plus cohérentes ; en effet, le corpus des normes et des recommandations afférentes est fragmentaire et difficile d'accès. Cette cohérence devrait rendre la situation plus claire, et donc améliorer l'application de ces normes au niveau national.
- La législation nationale a un fort impact sur les activités des OSC, des DDH et des INDH. La société civile peut être particulièrement affectée par une législation s'appliquant à tous, comme les lois sur les rassemblements, mais aussi par les cadres réglementaires spécifiques, comme les lois sur les associations.
- Une véritable adhésion aux normes internationales dans la législation, les politiques et les pratiques nationales crée un environnement positif et encourageant pour le travail des OSC, des DDH et des INDH.
- Toutefois, il arrive que la législation serve à restreindre et à surveiller les activités des OSC, des DDH et des INDH. Malgré les nombreuses lignes directrices existantes, par exemple concernant les libertés de réunion et d'association, la protection des lanceurs d'alerte et celle des défenseurs des droits de l'homme, les politiques et stratégies gouvernementales ne se soucient pas assez des défenseurs particulièrement menacés et/ou dont les activités se heurtent à des obstacles spécifiques, comme ceux qui défendent les droits des femmes, des personnes LGBTI, les droits environnementaux, etc. Il faut agir davantage pour aider les États membres du Conseil de l'Europe à élaborer et/ou à renforcer des législations, des politiques et des institutions visant à reconnaître et à protéger les défenseurs des droits de l'homme. Le cadre institutionnel et administratif devrait également être assez précis pour assurer la sécurité

juridique et garantir les principes fondamentaux d'équité et de processus juridiques appropriés.

- Le vrai défi commence là où la loi s'arrête, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit d'assurer aux OSC, aux DDH et aux INDH un environnement politique et public favorable. Bien que la législation puisse aider, c'est le plus souvent l'attitude des responsables politiques et du grand public qui peut faire d'une société civile techniquement autorisée, mais sans impact tangible, un élément vivant et épanoui d'une société qui respecte les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit.
- Au niveau national, une grande attention est à accorder au rôle et au fonctionnement des INDH, qui doivent avoir un large mandat de promotion et de protection des droits de l'homme, c'est-à-dire remplir les critères d'une institution classée A au regard des Principes de Paris. Il est aussi largement reconnu que les INDH conformes aux Principes de Paris aident à créer une culture de respect des droits de l'homme. Cette culture, en plus du travail directement mené par les INDH avec la société civile, offre un environnement dans lequel les OSC peuvent s'épanouir. De même, une société civile forte, active et consciente des enjeux conforte le fonctionnement des institutions nationales des droits de l'homme et la protection des défenseurs des droits de l'homme. La création d'un environnement favorable est un cercle vertueux, et les différents éléments de la société civile peuvent y contribuer.
- On trouve des bonnes pratiques dans de nombreux textes de loi adoptés par des États membres du Conseil de l'Europe sur la société civile, ainsi que dans les lignes directrices du Conseil de l'Europe et d'autres organismes. Cependant, le rétrécissement de l'espace démocratique évoqué au début de la présente étude montre qu'il faut poursuivre les efforts, notamment pour combler l'écart entre les pratiques nationales actuelles et la bonne mise en œuvre des normes internationales. À cette fin, cette étude aidera, nous l'espérons, à identifier les faiblesses de la protection et les normes qui peuvent servir à y remédier.

273. L'année 2018 marquera le 20^e anniversaire de l'adoption de la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme et le 10^e anniversaire de l'adoption de la Déclaration du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'action pour améliorer la protection des défenseurs des droits de l'homme et promouvoir leurs activités. Dans cette Déclaration, le Comité des Ministres reconnaît que *« c'est à l'État qu'incombent la responsabilité première et le devoir de promouvoir et de protéger les défenseurs des droits de l'homme et qu'il entre aussi dans les attributions du Conseil de l'Europe de contribuer à créer un environnement favorable aux défenseurs des droits de l'homme et à protéger ces personnes et leurs activités liées à la défense des droits de l'homme »*. Le Comité des Ministres y décide également de *« suivre la question en vue de l'adoption de mesures supplémentaires par le Conseil de l'Europe dans ce domaine »*. Par ailleurs, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a proposé dans son troisième rapport annuel d'établir, sous son autorité, un mécanisme visant à renforcer la protection des défenseurs des droits de l'homme. Ce nouveau mécanisme ciblera les représailles contre des défenseurs des droits de l'homme du fait de leurs échanges avec le Conseil de l'Europe. La date de 2018 pourrait être l'occasion de dresser un bilan nécessaire des efforts consentis en ce sens par le Conseil de l'Europe et par ses États membres.

274. Une société civile indépendante, diverse et plurielle est indispensable pour construire une société en paix, prospère et démocratique. Très peu d'États ont pleinement harmonisé leur droit interne avec la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme. Le Comité des Ministres peut saisir cette occasion pour inciter les États membres à le faire. Un « Modèle de législation pour la reconnaissance et la protection des défenseurs des droits de l'homme », publié par le Service international pour les droits de l'homme en juin 2016 avec l'appui d'experts et de juristes renommés, offre aux États des orientations faisant autorité sur la façon de mettre en œuvre la

Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme au niveau national, en particulier concernant la mise en place de lois, de politiques et d'institutions visant à soutenir le travail des défenseurs et à les protéger des attaques et des représailles⁵⁸⁸. La présente étude, consacrée à l'impact des législations, politiques et pratiques nationales actuelles sur les activités des OSC, des DDH et des INDH, offre des bases sur lesquelles élaborer des propositions pour veiller à ce que les États membres protègent et favorisent effectivement l'espace dévolu à la société civile.

275. En particulier, les deux réunions du CDDH-INST ont permis aux représentants des États membres et de la société civile d'identifier et de proposer des bonnes pratiques, au niveau de la législation et des politiques, à adopter par les États membres pour que les défenseurs des droits de l'homme, la société civile et les INDH puissent promouvoir et protéger les droits de l'homme. Les États membres peuvent puiser dans cet exercice l'inspiration nécessaire pour faire progresser la protection et la promotion des droits de l'homme au niveau national et avec d'autres États. Le Comité des Ministres pourrait rester saisi de la question des bonnes pratiques, et organiser régulièrement des échanges entre ses membres pour encourager les changements requis au niveau national. Les « bonnes » pratiques recensées devraient être confirmées sur le terrain par les intéressés au niveau national et/ou par des organismes indépendants de droits de l'homme, et faire l'objet d'un débat national.

276. Tout en identifiant les pratiques existantes, le CDDH-INST a pointé diverses lacunes dans la mise en œuvre des normes internationales et régionales visant à garantir les conditions nécessaires au travail des DDH, des OSC et des INDH. Le CDDH-INST s'est beaucoup appuyé sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui appelle une attention spécifique car elle fait autorité et a force obligatoire. Beaucoup des arrêts de la Cour restent encore à mettre en œuvre par l'adoption de mesures générales visant à combler les failles structurelles dans la protection et la promotion des droits de l'homme, évitant ainsi à la Cour des requêtes similaires à l'avenir.

277. À la lumière de ses conclusions, le CDDH-INST souhaite proposer les étapes suivantes :

1. poursuivre la compilation de bonnes pratiques auprès des États membres et des OSC, DDH et INDH qui souhaiteraient en présenter. Il s'agira pour les États membres de compléter ou même de modifier les informations transmises, et pour les OSC, DDH et INDH de préparer leurs propres présentations ou réponses aux informations du gouvernement, c'est-à-dire d'ajouter aux données transmises une auto-évaluation des bonnes pratiques ;
2. inviter le Secrétariat du CDDH à préparer une compilation de bonnes pratiques concernant les mesures générales adoptées par les États membres pour exécuter les arrêts de la Cour eur. DH dans ce domaine, en s'appuyant sur le document de référence du CDDH-INST sur la sélection de la jurisprudence pertinente de la Cour (CDDH-INST (2017) 004) et sur les travaux du Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ;
3. utiliser l'étude et la compilation de bonnes pratiques comme outil ou « checklist », permettant aux États membres d'identifier les lacunes existantes dans leur législation, leurs politiques et leurs pratiques à travers un dialogue avec les OSC, les DDH et les INDH. Pour repérer les lacunes, on pourra chercher les domaines dans lesquels il n'existe pas de bonne pratique, indiquant l'absence de mise en œuvre concrète des normes et recommandations internationales ;
4. organiser éventuellement un Séminaire à haut niveau pour marquer l'anniversaire des textes évoqués plus haut et lancer l'examen nécessaire des efforts engagés par les États membres et par le Conseil de l'Europe. Les OSC, les DDH, les INDH et les gouvernements y seraient réunis pour échanger sur leurs propres lacunes, c'est-à-dire sur l'absence de bonnes pratiques – ou plutôt de mise en œuvre des normes internationales existantes. Cet événement serait à

⁵⁸⁸ Voir https://www.ishr.ch/sites/default/files/documents/model_law_full_digital_updated_15june2016.pdf.

- préparer en étroite coopération avec le Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG) et avec d'autres acteurs pertinents, comme l'ONU, l'ENNHRI, etc. ;
5. proposer au Comité des Ministres pour adoption une Déclaration sur les défis et lacunes associés à la protection et à la promotion des OSC, des DDH et des INDH. L'objectif serait de traiter les normes internationales clés pour lesquelles il n'existe pas ou pratiquement pas de bonnes pratiques, et de suggérer des solutions pour remédier à ces lacunes.

Bibliographie sélective

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *National Human Rights Institutions in the EU Member States* (2010).

Aichele V., *National Human Rights Institutions. An Introduction* (2010).

Alliance ACT, *Shrinking Political Space of Civil Society Action* (2011).

Amnesty International, *National Human Rights Institutions: Amnesty International's Recommendations for Effective Protection and Promotion of Human Rights* (2001), disponible en français sur

<https://www.amnesty.org/fr/documents/document/?indexNumber=IOR40%2f007%2f2001&language=en>.

Banque mondiale, *Defining Civil Society* (2013).

Carver R., « A New Answer to an Old Question: National Human Rights Institutions and the Domestication of International Law » (2010), 10 *Human Rights Law Review* 1.

Centre pour les droits de l'homme, *National Human Rights Institutions: A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights* (1995).

Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (CIC), « General Observations (as Updated May 2013) » (2013).

Commission de Venise et BIDDH, *Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique* (2^e édition) (2010).

Commission de Venise et BIDDH, *Lignes directrices sur la liberté d'association* (2015).

Conseil de l'Union européenne, *Orientations de l'UE relatives à la liberté d'expression en ligne et hors ligne* (2014).

Conseil international sur les politiques des droits humains, *Performance & Legitimacy: National Human Rights Institutions* (2004).

Court J. et autres, *Policy Engagement: How Civil Society Can Be More Effective* (2006).

- Edwards M., *Civil Society* (Polity Press 2004).
- Front Line, *Manuel de sécurité : mesures pratiques pour les défenseurs des droits humains en danger* (2011).
- HCDH, *Les défenseurs des droits de l'homme : protéger le droit de défendre les droits de l'homme* (fiche d'information n° 29) (2004).
- , *Survey on National Human Rights Institutions: Report on the Findings and Recommendations of a Questionnaire Addressed to NHRIs Worldwide* (2009).
- , *Institutions nationales pour les droits de l'homme – Historique, principes, fonctions et attributions*, vol. 4 (2010).
- , *A Toolkit for Human Rights Defenders in Nepal* (2011).
- HCDH et Conseil international sur les politiques des droits humains, *Évaluer l'efficacité des institutions nationales des droits de l'homme* (2005).
- International Center for Not-for-Profit Law, *Checklist for CSO Laws* (2006).
- International Center for Not-For-Profit Law et PNUD, *The Role of Legal Reform in Supporting Civil Society: An Introductory Primer* (2009).
- Lagoutte S., Kristiansen A. et Thonbo L., *Review of Literature on National Human Rights Institutions* (2016).
- Mertus J., *Human Rights Matters : Local Politics and National Human Rights Institutions* (Stanford University Press 2009).
- Ministère norvégien des Affaires étrangères, *Norway's Efforts to Support Human Rights Defenders Guide for the Foreign Service*, www.publikasjoner.dep.no.
- Murray R., « National Human Rights Institutions-Criteria and Factors for Assessing Their Effectiveness », (2007) 25 *Netherlands Quarterly of Human Rights* 189.
- OSCE, *Guide pour une police démocratique* (2008a).
- , *Human Rights Defenders in the OSCE Region: Challenges and Good Practices* (2008b).
- , *Lignes directrices relatives à la protection des défenseurs des droits de l'homme* (2013).
- PNUD, *UNDP and Civil Society Organisations: A Toolkit for Strengthening Partnerships* (2004).
- , *Donors' Civil Society Strategies and Partnership Modalities* (2012).
- PNUD et HCDH, *Toolkit for Collaboration with National Human Rights Institutions* (2010).
- Pollard A. et Court J., *How Civil Society Organisations Use Evidence to Influence Policy Processes: A Literature Review* (UNU Press 2005).
- Protection International, *Nouveau manuel de protection pour les défenseurs des droits humains* (2009).
- , *Parlementaires et Défenseurs des droits humains* (2011).
- , *Protection des défenseurs des droits humains : bonnes pratiques et leçons tirées de l'expérience* (2012).

Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, *Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit – Un impératif pour la sécurité de l'Europe* (2016).

Service international pour les droits de l'homme, *Manuel sur les représailles* (2013).

Spencer S. et Harvey C., « Context, Institution or Accountability? Exploring the Factors That Shape the Performance of National Human Rights and Equality Bodies », (2014) 42 *Policy and politics* 89.

Tibbett S., *United Nations Development Programme Towards a Peoples' Multilateralism: The United Nations, Development Networks and Civil Society* (2009).

Union européenne, *Garantir la protection – Orientations de l'Union européenne concernant les défenseurs des droits de l'homme* (2004).

Wouters J. et Meuwissen K. (éd.), *NHRIs in Europe: Comparative, European and International Perspectives* (Intersentia, 2013).