



CDDH-INST(2018)06

15/06/2018

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

GROUPES DE RÉDACTION SUR LA SOCIÉTÉ CIVILE
ET LES INSTITUTIONS NATIONALES DES DROITS DE L'HOMME

(CDDH-INST)

[Projet de] Document de synthèse
sur la protection et promotion de l'espace dévolu à la société civile,
basé sur la compilation des mesures et pratiques
en place dans les États membres du Conseil de l'Europe

pour examen et adoption éventuelle par le CDDH
lors de sa 89^e réunion (19-22 juin 2018)

Introduction

1. Durant le biennium 2018-2019, le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) est mandaté par le Comité des ministres d'élaborer, sur la base des travaux effectués en 2016-2017, un projet d'instrument non contraignant du Comité des Ministres accompagné d'un guide de bonnes pratiques visant à ce que les États membres, par leurs législations, politiques et pratiques, protègent effectivement et promeuvent l'espace de la société civile (activités des organisations de la société civile, défenseurs des droits de l'homme et institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme) (échéance : 31 décembre 2018).
2. Dès lors, après que l'Analyse de l'impact de la législation, les politiques et les pratiques nationales en vigueur sur les activités des organisations de la société civile, les défenseurs des droits de l'homme et les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (« l'Analyse ») a été élaborée par le Groupe de rédaction sur la société civile et les institutions nationales des droits de l'homme (« CDDH-INST ») en 2017 et examinée par le Comité des ministres lors de la 1293^e réunion des Délégués des Ministres (13 septembre 2017), un questionnaire a été envoyé aux États membres en vue de préparer un projet de compilation de bonnes pratiques.
3. Lors de sa 3^e réunion en mars 2018 le CDDH-INST a tenu une discussion et procédé à la lecture de la compilation des contributions nationales reçues en réponse du questionnaire, préparée par la Rapporteuse M^{me} Krista Oinonen avec l'assistance du Secrétariat du CDDH. Il a ensuite décidé (voir document CDDH-INST(2018)R3, §§ 11-12) de préparer deux documents, l'un présentant un aperçu et des conclusions générales issus des contributions (à savoir le présent document, qui renvoie aux sections pertinentes de l'Analyse et de la Compilation), et l'autre contenant la plupart des mesures et des pratiques indiquées, intitulé : « La protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile - Compilation des mesures et des pratiques en vigueur dans les États membres du Conseil de l'Europe » (CDDH-INST(2018)05Rev). Ces documents devraient être transmis au Comité des ministres avec le projet de Déclaration sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe (CDDH-INST(2018)04Rev), et pourraient tous les deux servir d'outil facilitant la mise en œuvre de la Déclaration et de source d'inspiration pour les actions des États.

Contexte

4. Comme noté dans l'Analyse susmentionnée, 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 institutions nationales des droits de l'homme, de nombreuses difficultés restent encore à résoudre pour créer une société civile active et épanouie. Ces difficultés existent parce qu'un environnement politique et public favorable exige plus que la seule application des lois¹.
5. Divers organes du Conseil de l'Europe ont à plusieurs reprises attiré l'attention sur le rétrécissement de l'espace démocratique. L'Assemblée parlementaire a, par exemple, observé 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 restrictives »², et le Secrétaire Général a noté que « de plus en plus d'États membres ont tendance à adopter une approche plus restrictive de la liberté d'association »³. L'année 2018 marque aussi le 10^e anniversaire de la Déclaration du Comité des Ministres sur l'action du Conseil de l'Europe pour améliorer la protection des défenseurs des droits de l'homme et promouvoir leurs activités (adoptée par le Comité des ministres le 6

¹ Voir paragraphe 3 de l'Analyse.

² Voir Résolution de l'APCE 2096(2016), § 4.

³ Secrétaire Général du Conseil de l'Europe (2016), p. 9.

février 2008), dans laquelle le Comité des ministres a reconnu que « bien que la responsabilité première et le devoir de promouvoir et de protéger les défenseurs des droits de l'homme incombent aux Etats, le Conseil de l'Europe devrait également contribuer à créer un environnement favorable aux défenseurs des droits de l'homme et les protéger ainsi que leurs activités de défense des droits de l'homme ». Le Comité des ministres a convenu de plus « d'examiner la question d'autres actions du Conseil de l'Europe dans ce domaine ».

6. Le fait que dans de nombreuses parties de l'Union européenne (UE) la société civile est menacée a été confirmé par le rapport de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA), intitulé '*Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU*' (disponible uniquement en anglais), qui fait à cet égard remarquer :

- Menaces, attaques physiques et verbales contre les activistes ainsi que campagnes de diffamation;
- Changements juridiques qui ont des répercussions négatives sur la société civile, tels que les limitations de la liberté de réunion, constituant souvent un effet secondaire de la législation anti-terroriste;
- Restrictions budgétaires et davantage de difficultés pour obtenir le financement;
- Défaut de participation appropriée de la société civile au processus décisionnel et législatif.

Aperçu général de la situation en Europe

7. L'analyse des contributions reçues de 22 États membres⁴, de nombreux membres du Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (ENNHRI) et du Forum européen des Roms et des gens du voyage (ERTF) révèle des efforts louables faits par les États pour lutter contre le rétrécissement de l'espace démocratique (celui-ci ayant une incidence négative en particulier sur les groupes de personnes vulnérables⁵, comme démontré par les exemples de bonnes pratiques relatives à la section 1.3 de l'Analyses), et pour renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile, en tant que champ d'activité notamment pour 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).

8. Afin de permettre à ces acteurs de la société civile de s'acquitter de leur travail, les États doivent en premier lieu créer un cadre juridique favorable ainsi qu'un environnement public et politique propice, et supprimer toutes restrictions inutiles, illégales ou arbitraires pesant sur l'espace dévolu à la société civile, en particulier en matière des libertés d'association, de réunion pacifique et d'expression.

9. En ce qui concerne le cadre réglementaire favorable (voir section 3.1), de nombreux États membres ont adopté une législation tendant à promouvoir un bon fonctionnement et une bonne gestion des OSC (p. ex. Loi sur les institutions et d'autres questions connexes adoptée à Chypre, Loi sur les associations en Serbie, Acte sur les travaux de volontariat et les organisations de volontariat en Espagne, Loi ukrainienne sur les associations publiques), ou à instaurer une coopération institutionnalisée avec elles (p. ex. Loi sur le Conseil public en Arménie, lois grecques sur le Conseil national contre le racisme et l'intolérance et sur l'anti-discrimination, Instruction sur l'Office du gouvernement pour les droits de l'homme et les droits des minorités nationales en Croatie). Dans plusieurs États membres, des stratégies nationales, projets et plans d'action correspondants ont été récemment mis en place (p. ex. Plan d'action

⁴ La mention « tous les États » dans le texte suivant doit être compris comme s'appliquant aux États qui ont répondu au questionnaire du CDDH-INST.

⁵ Ceux-ci peuvent inclure migrants, réfugiés et demandeurs d'asile, enfants, femmes, personnes âgées, mais aussi personnes souffrant de pauvreté énergétique (voir mesures prises par le *Defensor del Pueblo* espagnol).

national pour les droits de l'homme en Écosse, Programme national de protection et de promotion des droits de l'homme en Croatie).

10. Assurer un environnement politique et public favorable (voir section 3.2) consiste souvent à établir les autorités publiques spécifiques (p. ex. Secteur de l'assistance juridique et du développement de la société civile en Bosnie et Herzégovine, Office du Gouvernement pour la coopération avec les ONG en Croatie, Comité consultatif pour la politique relative à la société civile en Finlande, Plénipotentiaire gouvernemental pour la société civile et Centre pour le développement de la société civile en Pologne); à améliorer la coopération entre l'administration publique et les acteurs de la société civile (p. ex. Conseil public associé au gouvernement en Arménie, Accord de coopération entre le Conseil des ministres et les ONG en Bosnie et Herzégovine, Politique nationale vis-à-vis des ONG adoptée par le Gouvernement de la République tchèque, Plan d'action pour la démocratie en Finlande, Conseil pour le développement de la politique de coopération en Pologne, Conseil national pour les ONG en Espagne); et à sensibiliser davantage le public au rôle indispensable de la société civile (p. ex. prix d'État décernés aux personnes engagées dans le travail sur les droits de l'homme en Russie, sensibilisation aux droits de l'homme par les films en Irlande du Nord).

11. Beaucoup d'États soutiennent les OSC dans leur travail en leur offrant des moyens spécifiques pour exercer leur droit d'accès aux informations⁶ et leur liberté d'expression (voir section 3.3). La législation dans la plupart des États membres prévoit un accès libre aux informations publiques/officielles, qui sont souvent publiées comme des données ouvertes sur les sites et portails spécifiques.

12. Conformément aux Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques, élaborées par le Conseil de l'Europe, les États membres cherchent à obtenir la contribution des acteurs de la société civile aux propositions de lois et de politiques (voir section 3.4). Dès lors, les procédures nationales de consultation et de participation sont en train d'être institutionnalisées ou améliorées (p. ex. nouvelles plateformes pour les consultations publiques en Arménie et en Bosnie et Herzégovine, règlement sur l'audition des représentants de la société civile par les parlements belge et flamand, Jour de consultation publique et Session de la société civile à Chypre, Initiative citoyenne en Finlande, Forum géorgien de gouvernement ouvert, conseils publics au sein des organes exécutifs en Russie, Lignes directrices pour l'inclusion des OSC dans la procédure d'adoption de la réglementation en Serbie, nouvelle procédure de consultation en Suisse, forum de consultation thématique en Suède, Registre électronique unique relatif à la réglementation dans « L'Ex-République Yougoslave de Macédoine »); les acteurs de la société civile sont représentés dans les organes publics consultatifs (p. ex. plusieurs conseils auprès du ministère pour les Droits de l'homme et les Réfugiés en Bosnie et Herzégovine, Conseil national pour la population tzigane et Observatoire de l'Enfance en Espagne, Conseil pour la coopération entre le gouvernement et la société civile dans « L'Ex-République Yougoslave de Macédoine »); et la société civile est consultée sur un large éventail de questions (p. ex. politique anti-corruption en Arménie et Géorgie, politique de la jeunesse et droits des enfants en Belgique, réforme judiciaire au Monténégro, Plan d'action national polonais sur l'application des Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme).

13. Le droit à la liberté d'association englobe aussi l'accès aux ressources (voir section 3.5). En ce qui concerne les exemples de bonnes pratiques en matière de financement des OSC, plusieurs pays ayant répondu ont mentionné notamment le financement des OSC avec les recettes tirées des loteries⁷ (p. ex. en Croatie, Finlande et Pologne) ou en affectant un

⁶ La Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STE n° 205) reste toujours à être ratifiée par la plupart des États membres.

⁷ Cette pratique est considérée comme prometteuse aussi par la FRA (voir le rapport susmentionné, p. 30).

pourcentage de l'impôt personnel sur le revenu à des fins sociales (p. ex. en Espagne et en Pologne); des subventions structurelles (financement des OSC sélectionnées dans le cadre de la politique flamande de l'égalité des chances) et un traitement préférentiel des OSC au regard du régime de la TVA (en Finlande) ont également été mentionnés.

14. Étant donné que les défenseurs des droits de l'homme (DDH) ont besoin d'une protection spéciale, le cadre réglementaire peut contenir des dispositions qui leur sont spécifiques, notamment des normes sur la protection des lanceurs d'alerte (voir section 4.1.2) qui ont été récemment adoptées dans plusieurs États membres (p. ex. France, Monténégro, Serbie). Les États membres, aidés par les INDH, peuvent aussi adopter des mesures et pratiques particulières en vue de créer un environnement favorable au travail des DDH (voir section 4.2), incluant l'attribution des prix de droits de l'homme (p. ex. au Danemark, en Espagne et en France), la mise en place des mécanismes de protection (voir en particulier l'initiative néerlandaise des villes refuges citée dans la section 4.2.2) et la recherche de solutions au problème de défaut d'enquête effective (voir section 4.2.3) sur les attaques visant les DDH (p. ex. l'Ombudsman croate suit de près la situation en matière de droits de l'homme, en Pologne des instructions internes sont établies pour les procureurs et l'Ombudsman a le droit de participer à la procédure civile).

15. Des efforts sont consacrés à garantir aux DDH leurs droits à l'information et à la liberté d'expression (voir section 4.3), comprenant des formations pour les journalistes dispensées par les INDH (p. ex. en Arménie, Géorgie et au Luxembourg), ainsi que leurs droits d'avoir accès et de communiquer avec les organismes internationaux (voir section 4.3.1). Dès lors, les OSC et les DDH sont impliqués dans l'élaboration des rapports sur la situation en matière de droits de l'homme dans leur pays, que ce soit dans le cadre de l'Examen périodique universel de l'ONU (p. ex. au Danemark et en France) ou à l'intention des différents organes de suivi (p. ex. au Luxembourg et au Royaume-Uni).

16. En tant que passerelle entre la société civile et les autorités publiques, les INDH – établies dans la plupart des États membres sous forme de médiateur ou d'institut/commission nationale des droits de l'homme – jouent un rôle clé dans la promotion et l'application des normes et standards relatifs aux droits de l'homme (voir section 5). Les normes internationales visant à favoriser un fonctionnement indépendant et effectif des INDH sont énoncées dans les « Principes de Paris »⁸. Les INDH sont soumises à un réexamen périodique par le Sous-comité d'accréditation de la GANHRI concernant leur conformité aux Principes de Paris (section 5.1.4). Les conseils techniques visant à aider les INDH à être conformes à ces Principes et à obtenir l'accréditation au statut A sont fournis par l'ENNHRI. Comme les autres défenseurs des droits de l'homme, les INDH subissent les conséquences du rétrécissement de l'espace démocratique, et l'ENNHRI a mis en place une politique de soutien aux INDH menacées.⁹

17. Conformément aux Principes de Paris, les INDH doivent être dotées d'un mandat étendu pour promouvoir et protéger les droits de l'homme de manière indépendante (voir section 5.1.1). Certaines INDH se voient conférer des compétences supplémentaires, telles que celles d'un organisme pour l'égalité (p. ex. Bosnie et Herzégovine, Irlande, Pays-Bas), du Mécanisme national de prévention contre la torture (p. ex. Arménie, Géorgie, Portugal), ou de l'Ombudsman (p. ex. Pologne¹⁰, Serbie, Ukraine). Les Principes de Paris définissent les exigences-clés pour assurer l'indépendance structurelle et fonctionnelle des INDH, qui sont mises en œuvre dans les États membres par le biais de dispositions constitutionnelles et

⁸ Adoptées par la Résolution 48/134 de l'Assemblée générale de l'ONU le 20 décembre 1993. Également dans : Recommandation R(97)14 du Comité des Ministres du 30 septembre 1997.

⁹ Voir paragraphe 30 de l'Analyse.

¹⁰ Par exemple, Le Commissaire pour les droits de l'homme en Pologne est un organe indépendant chargé de soutenir, défendre et surveiller la mise en œuvre de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées.

législatives (voir section 5.1.2). Le caractère pluraliste des INDH et leur coopération étroite avec différentes composantes de la société civile se reflètent aussi dans leurs conseils consultatifs, où figurent les représentants de la société civile, des ONG, des cercles académiques, des minorités nationales (p. ex. en Croatie, au Danemark, en Géorgie, en Grèce). Il existe une vaste gamme de méthodes de fonctionnement, modèles, rôles et activités attribuées aux INDH, qui peuvent contribuer à un espace actif de la société civile et à la culture de respect des droits de l'homme (voir section 5.1.3). Souvent les INDH élaborent les rapports de suivi sur la situation en matière de droits de l'homme, ont un rôle consultatif dans les processus décisionnel et législatif, organisent des activités d'éducation, de formation et de sensibilisation dans le domaine des droits de l'homme. Les INDH contribuent également à la mise en œuvre au niveau national des normes de droits de l'homme internationales et régionales, y compris la mise en œuvre au niveau national des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (voir section 2.1.1), et peuvent aussi exercer certains droits procéduraux dans le cadre des procédures internes.

Conclusions

18. L'analyse des contributions reçues en réponse au questionnaire révèle un certain nombre de pratiques prometteuses qui peuvent avoir un effet positif sur le fonctionnement et l'activité des acteurs de la société civile. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il ne reste plus de problèmes pouvant potentiellement affecter l'espace dévolu à la société civile. C'est dans le but de mettre le doigt sur ces défis que le projet de Déclaration sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe (CDDH-INST(2018)04Rev) a été préparé par le CDDH-INST.

19. En premier lieu, des lacunes peuvent apparaître dans la protection octroyée par les cadres juridiques existants car il n'y a pas de lignes directrices standard quant à l'environnement réglementaire qui devrait exister en rapport avec le fonctionnement effectif de tous les acteurs de la société civile, à l'exception des Principes de Paris applicables aux INDH. En particulier, la législation pertinente ne doit pas imposer des exigences disproportionnées sur les acteurs de la société civile et ne doit pas avoir sur eux un impact discriminatoire. Les décideurs doivent par ailleurs faire en sorte que la société civile soit impliquée à toutes les étapes des processus décisionnel et législatif et que son travail ne soit pas entravé par les changements de politiques et de lois et par les coupures dans le financement.

20. Il est également nécessaire de renforcer et d'institutionnaliser les voies de dialogue entre les autorités publiques et la société civile, afin de s'assurer que les préoccupations de celle-ci soient entendues et abordées. La société civile devrait être impliquée dans l'élaboration des lois et des politiques sur une base régulière, en tant que partenaire des États. En ce qui concerne les ressources, le problème-clé consiste à garantir un financement stable (à long terme) au lieu d'un financement par projets¹¹.

21. La stigmatisation des défenseurs des droits de l'homme reste une préoccupation en Europe. Les États membres devraient pleinement mettre en œuvre leurs obligations positives découlant du droit international, afin de créer un espace sûr pour les défenseurs des droits de l'homme, prévenir les menaces et les attaques à leur encontre et garantir une enquête indépendante et effective sur de tels actes. Il est à noter à cet égard qu'un Modèle de législation pour la reconnaissance et la protection des défenseurs des droits de l'homme¹², développé par le Service international pour les droits de l'homme en consultation avec les défenseurs du monde entier, offre des conseils techniques aux États sur les moyens de soutenir le travail des défenseurs et de les protéger des représailles et des agressions.

¹¹ La promotion des formes durables de financement est considérée comme une pratique prometteuse aussi par la FRA (voir le rapport susmentionné, p. 33).

¹² Voir paragraphe 157 de l'Analyse.

22. En début de l'année 2018, 25 sur les 47 États membres du Conseil de l'Europe disposaient des INDH au statut A, conformes aux Principes de Paris¹³; ces États devraient être encouragés à renforcer les compétences des INDH. Les États membres restants devraient envisager la possibilité d'établir de telles institutions et de les habiliter à protéger effectivement l'espace dévolu à la société civile grâce à des fonctions de suivi, d'enquête, d'élaboration de rapports et de traitement de plaintes.

23. Sur la base des éléments susmentionnés, il est proposé d'inviter le Comité des ministres à prendre note de ce document et d'encourager les États à poursuivre leurs efforts afin de renforcer la protection et la promotion de la société civile. Les organes et institutions du Conseil de l'Europe devraient aussi continuer à accorder une attention spéciale aux questions relatives à un environnement favorable dans lequel tous les acteurs de la société civile en Europe pourraient agir de manière sûre et libre.

¹³ Albanie, Allemagne, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie et Herzégovine, Croatie, Danemark, Espagne, Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Serbie, Ukraine, Royaume-Uni.