



COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME

CONSEIL DE L'EUROPE



Strasbourg, le 31 janvier 2007

CommDH(2007)5  
Or. anglais

# **LA PRATIQUE DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME CONCERNANT LES DÉFENSEURS DES DROITS DE L'HOMME**

**Document d'information  
établi par  
le Bureau du Commissaire aux Droits de l'Homme**

## **Introduction**

Le présent document rend compte de la pratique du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe concernant les ONG et les défenseurs des droits de l'homme (DDH) au cours du mandat du Commissaire en exercice, M. Thomas Hammarberg, et du premier Commissaire, M. Alvaro Gil-Robles. La première partie du document énumère certaines des activités menées en la matière par le Commissaire actuel. La deuxième partie englobe des extraits du rapport final et des rapports annuels du Commissaire Alvaro Gil-Robles. Dans des situations spéciales, notamment à caractère humanitaire et nécessitant une réaction rapide du fait de l'urgence, le Commissaire peut avoir recours à une diplomatie discrète et à des démarches confidentielles. Le présent document ne fait pas état de ces initiatives.

La protection des défenseurs des droits de l'homme et de leurs activités ainsi que la création d'un environnement propice à leur action font partie du mandat donné au Commissaire aux Droits de l'Homme. Les DDH figurent parmi les principaux acteurs qui contribuent au respect effectif et à la jouissance pleine et entière des droits de l'homme au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe. Par conséquent, toute initiative prise par le Commissaire en vue de les protéger trouve sa justification dans le fait qu'elle contribue à garantir un système national efficace de protection des droits de l'homme.

La définition des « défenseurs des droits de l'homme » retenue par le Commissaire et le champ d'activités y afférent sont vastes au point d'inclure non seulement les réactions jugées nécessaires lorsque les droits individuels des DDH sont bafoués mais aussi les relations avec les médiateurs et les structures des droits de l'homme au niveau national.

Les DDH et leurs activités sont associés au programme des visites de pays et au dialogue permanent établi avec les autorités nationales sur les droits de l'homme. Au cours des visites de pays, le Commissaire rencontre régulièrement les représentants des ONG et les défenseurs des droits de l'homme afin de discuter de la situation des droits de l'homme dans le pays soumis au processus d'évaluation. Le Commissaire peut aussi soulever avec les autorités nationales le problème des obstacles que rencontrent les DDH dans leurs activités. Dans plusieurs pays, le Commissaire se préoccupe de la liberté d'association et d'expression, examine le fonctionnement des ONG et leur accès au financement, appelle les autorités à faciliter l'accès des ONG et des DDH à l'information et aux sites indispensables à leurs activités ; en outre, il demande que les ONG soient consultées sur la législation et les politiques en matière de droits de l'homme.

En outre, les DDH et leurs activités sont englobés dans le suivi thématique effectué par le Bureau du Commissaire. Afin de mieux sensibiliser les pouvoirs publics à la nécessité d'éviter de s'immiscer dans les travaux des DDH et des ONG qui s'occupent des droits de l'homme, le Bureau du Commissaire a organisé plusieurs séminaires et conférences, par exemple en Turquie, en Russie et en France.

### **I. Mandat du Commissaire aux Droits de l'Homme en exercice, M. Thomas Hammarberg**

En 2006, le Commissaire aux Droits de l'Homme, M. Thomas Hammarberg, a pris plusieurs initiatives pour soutenir les défenseurs des droits de l'homme, notamment :

- Les 13 et 14 novembre, s'est tenu à Strasbourg un colloque sur les défenseurs des droits de l'homme, organisé conjointement par le Bureau du Commissaire aux Droits de l'Homme et la Direction générale des droits de l'homme et portant sur la situation des défenseurs des droits de

l'homme en Europe. Rassemblant plus de cent participants, le colloque a examiné les problèmes que rencontrent les DDH dans les 46 Etats membres du Conseil de l'Europe et cherché à identifier des mesures pour les soutenir et les protéger. Le Commissaire a exprimé sa volonté de travailler en étroite coopération et en complémentarité avec d'autres organisations intergouvernementales, notamment le centre de liaison des défenseurs des droits de l'homme du BIDDH/OSCE, l'Union européenne et les Nations Unies, par l'intermédiaire, en particulier, de la représentante spéciale du Secrétaire Général des Nations Unies concernant les défenseurs des droits de l'homme. Au terme du colloque, le Commissaire a publié une importante série de conclusions<sup>1</sup>.

- La publication du point de vue « *les défenseurs des droits de l'homme doivent pouvoir émettre des critiques* » le 13 novembre 2006<sup>2</sup>.
- Lors d'une visite de contact en Géorgie en juillet 2006, le Commissaire a examiné un recours formé par une ONG locale s'opposant à la détention de 30 jours de cinq militants de l'ONG pour avoir organisé une manifestation devant un tribunal<sup>3</sup>.
- L'intervention devant le forum des ONG de l'Union européenne, tenu à Helsinki, les 7 et 8 décembre, mettait l'accent sur les femmes défenseurs des droits de l'homme.
- La lettre adressée au journal turco-arménien Agos suite au meurtre de son rédacteur en chef, M. Hrant Dink<sup>4</sup>.
- Le communiqué de presse déplorant l'assassinat de la journaliste russe Anna Politkovskaya<sup>5</sup>.
- Des réunions avec des ONG et des défenseurs des droits de l'homme au cours de visites de pays, à savoir en Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Danemark, Estonie, Géorgie, Allemagne, Lettonie, Lituanie, Pologne, Russie, Suède, Turquie et Ukraine.
- En outre, le Commissaire a tenu des échanges de vue avec plusieurs représentants d'ONG au siège du Conseil de l'Europe, à Strasbourg.

## **II. Mandat du premier Commissaire aux Droits de l'Homme, M. Alvaro Gil-Robles**

Tout au long de son mandat, le premier Commissaire aux Droits de l'Homme, M. Alvaro Gil-Robles, a accordé une attention toute particulière aux travaux des ONG et des DDH en Europe, comme en témoignent ses rapports. Dans son rapport final d'activité qui couvre la période entre octobre 1999 et mars 2006, le Commissaire Gil-Robles a fait l'analyse suivante :<sup>6</sup>

- « L'importance pour le travail du Commissaire d'un contact constant avec les ONG ne peut être sous-estimée. Sans elles, le Commissaire serait souvent à la fois aveugle et muet, pour ne pas dire bien seul. Les ONG sont toujours les premiers points de contact durant mes visites et les informations qu'elles m'ont fournies tant dans les pays visités qu'à Strasbourg ont été le plus souvent utiles. De plus, ce sont des ONG qui m'ont souvent averti d'un problème et m'ont suggéré des lieux à visiter. Les ONG ont été particulièrement précieuses pour la diffusion de mes rapports et pour l'appel à la mise en œuvre de mes recommandations.

<sup>1</sup> Doc. CommDH/Speech(2006)26 et Doc. CommDH(2006)19.

<sup>2</sup> Point de vue disponible sur le site : [http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/061113\\_en.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/061113_en.asp)

<sup>3</sup> Communiqué de presse « le Commissaire aux Droits de l'Homme conclut sa visite en Géorgie, 12 juillet 2006 [http://www.coe.int/t/commissioner/Activities/news2006/060712Georgia\\_en.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/Activities/news2006/060712Georgia_en.asp)

<sup>4</sup> Communiqué de presse « le Commissaire présente ses condoléances au quotidien turc Agos » 22 janvier 2007..

<sup>5</sup> Communiqué de presse – 568(2006) « le Commissaire Hammarberg déplore le meurtre de la journaliste russe Anna Politkovskaya », 7 octobre 2006.

<sup>6</sup> Le Commissaire - CommDH(2006)17 / 29 mars 2006 - rapport final de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, octobre 1999-mars 2006, pages 29-30.

- Il ne fait aucun doute que je n'ai hélas pas répondu à toutes celles qui ont requis mon intervention, ni probablement aux attentes de chacune. Les jugements et les critères ont sans aucun doute différé. Le Commissaire ne peut pas, après tout, intervenir sur tous les sujets et l'approche de son travail - qui est de chercher à inciter de manière constructive les autorités nationales à s'engager dans la résolution des problèmes de droits de l'homme - ne coïncide pas toujours avec celle des ONG. J'ai cependant essayé de m'assurer que mon Bureau restait ouvert à toutes les organisations souhaitant porter à mon attention des sujets divers. J'ai également considéré prudemment toutes les critiques et suggestions quand celles-ci m'ont été adressées. Dans l'ensemble, je ne peux qu'exprimer ma gratitude pour la coopération et le soutien que j'ai reçus.
- J'ai essayé, pour ma part, de soutenir les activités des ONG et de défendre la liberté d'association et d'expression dans les pays où elles ne sont pas encore entièrement respectées. Même au sein des pays fondateurs du Conseil de l'Europe, j'ai souvent appelé à une plus grande coopération avec les ONG, pour qu'elles puissent agir efficacement dans les endroits dans lesquels leur travail peut apporter une aide précieuse pour la protection des droits de l'homme.
- Au niveau international, la coopération avec Amnesty International, Human Rights Watch et la fédération internationale des droits de l'homme a été d'une valeur inestimable. Je leur suis à toutes reconnaissant pour leur soutien et le respect qu'elles ont montré à l'égard de cette jeune institution, dont le rôle spécial et les méthodes ont été, je l'espère, appréciés. Je voudrais, en particulier, remercier à nouveau le personnel d'Amnesty International pour leur soutien, leurs opinions et leurs critiques, qui m'ont toujours incité à la réflexion. Ainsi, je suis convaincu que la contribution régulière d'Amnesty International, pas uniquement à mon travail, mais à l'activité intergouvernementale du Conseil de l'Europe est d'une grande valeur ».

Les cinq rapports annuels publiés par le Commissaire Gil-Robles au cours de son mandat recensent plusieurs activités du Commissaire qui visaient tout particulièrement à soutenir les ONG, les DDH et leur action.

Le premier rapport annuel qui couvre la période d'octobre 1999 à avril 2001 fait état de la réunion entre le Commissaire aux Droits de l'Homme et des ONG, tenue les 18 et 19 décembre 2000, à Paris, comme suit<sup>7</sup>:

- « Il est apparu à la lumière de la discussion que les ONG représentées et le Commissaire aux Droits de l'Homme pourraient coopérer ainsi que se soutenir mutuellement en vue de la réalisation de leurs objectifs communs. Il a été décidé de créer un réseau de correspondants entre les ONG et le Bureau du Commissaire. En outre, les participants ont décidé de se réunir annuellement dans le but d'échanger leurs vues et de mieux coordonner leurs activités (...);
- (2) (...) Selon une position commune, le rôle du Commissaire devrait à l'avenir, comme par le passé, être celui d'une institution complémentaire à celle des autres organes du Conseil de l'Europe, ayant une capacité de réaction rapide et publique, pouvant interpellier les autorités des Etats membres sur les violations flagrantes des droits de l'homme. (...)
- (7) les représentants des ONG ont suggéré au Commissaire qu'il entreprenne le travail de nature thématique concernant les droits de l'homme.»

---

<sup>7</sup> Le Commissaire – CommDH(2001)9 23 avril 2001. Rapport annuel 15 octobre 1999 – 1<sup>er</sup> avril 2001 adressé au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire –, pages 127, 128.

Le deuxième rapport annuel, qui fait état des événements de 2001<sup>8</sup>, observe que le Commissaire :

- a renforcé « les liens avec d'importantes ONG (...), notamment avec Amesty International, Human Rights Watch, la Fédération internationale des droits de l'homme et Memorial<sup>9</sup> ;
- a organisé un séminaire sur les normes en matière de droits de l'homme et le traitement des étrangers du 20 au 22 juin 2001, à Strasbourg. Suite à une invitation du Commissaire, le Regroupement droits de l'homme des ONG a soumis plusieurs propositions sous la forme d'un rapport de synthèse<sup>10</sup> ;
- a encouragé la participation des ONG à différentes manifestations comme le séminaire sur les droits de l'homme des personnes âgées organisé à Neuchâtel (Suisse) fin octobre et le séminaire sur le respect des droits de l'homme en Tchétchénie qui s'est tenu fin novembre, à Strasbourg<sup>11</sup> ;
- a participé, directement ou indirectement, par l'intermédiaire de membres de son Bureau, à des conférences et réunions organisées par des ONG comme l'Assemblée générale annuelle de la « International Helsinki Federation » en octobre, à Zagreb où un membre du Bureau a présenté les activités du Commissaire aux 41 comités nationaux de cette ONG ou à des réunions plus spécialement consacrées à l'octroi d'une assistance juridique ou humanitaire aux étrangers qui arrivent aux frontières des Etats membres<sup>12</sup>.

**Sur les communications individuelles**, le deuxième rapport annuel souligne ce qui suit :

- « Ceci étant, il n'est pas rare qu'une plainte individuelle recoupe les informations dont dispose le Commissaire concernant la situation générale en matière de droits de l'homme dans un pays donné, et cette plainte peut alors servir comme une information au sens de l'article 5 du mandat. Enfin, il est nécessaire de mentionner certains cas dans lesquels, lorsque le problème exposé semble relever de la compétence d'un ombudsman national, le Commissaire conseille à la personne, conformément à l'article 3.c du mandat, de s'adresser à cette institution<sup>13</sup>.

Le troisième rapport annuel, qui rend compte des événements de 2002, relève que<sup>14</sup> :

- Lors de sa première visite en Turquie en 2001, le Commissaire a observé les relations souvent tendues entre les ONG de défense des droits de l'homme et les autorités nationales. Le Commissaire a, par conséquent, organisé, en 2002, à Ankara, une réunion entre des ONG et des fonctionnaires afin d'évoquer les moyens d'améliorer leurs relations et de reconnaître, voire d'encourager, le rôle des ONG. Au terme du séminaire, le Commissaire a présenté aux participants ses conclusions qui comprennent des invitations à<sup>15</sup> :

---

<sup>8</sup> Le Commissaire – CommDH(2002)2 15 mai 2002 – Deuxième rapport annuel du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, avril 2001 – décembre 2001.

<sup>9</sup> Idem, paragraphe 90, page 26.

<sup>10</sup> Idem, paragraphe 95, page 26.

<sup>11</sup> Idem, paragraphe 97, page 27.

<sup>12</sup> Idem, paragraphe 98, page 27.

<sup>13</sup> Idem, paragraphe 110, page 29.

<sup>14</sup> Le Commissaire – CommDH(2003)7 19 juin 2003 : Commissaire aux Droits de l'Homme – Troisième rapport annuel, janvier – décembre 2002, au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire, page 17.

<sup>15</sup> Le Commissaire – CommDH(2002)4 / 14 mai 2002 : Extraits des conclusions du séminaire sur le rôle de la société civile dans la consolidation de la démocratie moderne, Ankara, Turquie, 6-7 mai 2002.

1. multiplier les expériences positives de coopération ;
2. associer les ONG à la préparation des lois relatives à leurs intérêts sectoriels, aussi bien au niveau gouvernemental que parlementaire. S'il est naturel et normal dans une société démocratique d'exiger une certaine transparence dans le fonctionnement et les activités des ONG, cette exigence ne doit pas aboutir à des contrôles lourds et à des sanctions disproportionnées qui en empêcheraient tout fonctionnement. Une coopération constructive exige une transparence réciproque. Les ONG doivent :
  - avoir accès aux informations (par exemple aux projets de loi, rapports, etc.) ;
  - pouvoir participer à l'établissement de l'ordre du jour des réunions entre autorités et ONG ;
  - être entendues avant la prise de décision ;
  - être informées du suivi des décisions prises lors des réunions avec les autorités.Ces éléments sont de nature à dissiper la suspicion et la méfiance.
3. Mettre en œuvre ces éléments très rapidement ; (...)
4. Susciter une volonté de coopération de chacun des deux côtés, à chaque niveau de la vie publique. Pour permettre une compréhension effective de cette volonté de coopération à tous les niveaux, il est indispensable :
  - que les plus hautes autorités étatiques clament haut et fort leur volonté véritable de s'engager dans la voie de la coopération ;
  - que soient sanctionnées les pressions illégales éventuelles qui empêcheraient le bon fonctionnement de la société civile. Il en va de la crédibilité et de l'engagement des autorités. L'impunité est le signe des sociétés malades et sans une volonté affirmée et avérée de l'éradiquer, les signaux perçus par la société civile et les ONG seront négatifs et la méfiance se prolongera ;
  - que les ONG s'engagent à participer aux forums que les autorités leur ouvrent. La dénonciation et la réaction doivent laisser la place à la critique constructive, à la proposition et au dialogue.
5. Tout faire, enfin, pour établir de nouveaux moyens de communication entre la société civile et les autorités. A cet égard, l'expérience européenne des ombudsmen est une alternative qui a fait ses preuves et qui pourrait être explorée ».

### **Sur la liberté d'association et d'expression :**

- « La promotion de l'activité des ONG requiert la réunion de plusieurs conditions dont la plus évidente est le respect des droits de liberté d'association et d'expression. Ce contexte indispensable ne résulte pas uniquement de l'absence de poursuites contre l'expression d'opinions contraires mais, de manière plus positive, de la mise en place d'un cadre légal prévoyant l'établissement d'ONG et interdisant l'ingérence de l'Etat dans leur organisation interne et leurs activités licites. Un tel cadre est censé leur accorder notamment la personnalité juridique et la possibilité de collecter des fonds. En fait, un cadre bien défini est celui qui encourage les organisations à se montrer plus responsables en adoptant les règles requises de transparence. L'absence d'un tel cadre, au contraire, pousse les organisations à la clandestinité et à la contestation et exacerbe, par conséquent, les antagonismes<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup>Le Commissaire - CommDH(2003)7 19 juin 2003 : Commissaire aux Droits de l'Homme – 3<sup>e</sup> rapport annuel, janvier-décembre 2002, au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire, pages 18-19.

### **Sur la création d'un cadre propice au bon déroulement des activités des ONG :**

- « L'engagement positif et constructif des ONG est aussi facilité par l'attitude plus ouverte et plus transparente des autorités de l'Etat. Concrètement, cette approche doit inclure la possibilité pour les ONG compétentes de visiter les lieux de détention, les centres d'accueil pour réfugiés, les établissements psychiatriques et autres institutions où des personnes risquent d'être victimes de violation des droits de l'homme »<sup>17</sup>.

### **Sur la consultation :**

- « La critique constructive des ONG exige aussi un accès aux informations visant les initiatives législatives et politiques. Les procédures de consultation entre les autorités publiques facilitent la coopération, encouragent l'adoption d'une attitude responsable et permettent aux personnes dotées d'une expérience pratique de faire part, à un stade précoce, de leurs craintes concernant l'impact probable de telle ou telle initiative ou les problèmes soulevés par certaines pratiques. Dans ce contexte, l'existence de liens étroits entre les institutions nationales indépendantes, telles que les Ombudsmans, les institutions de défense des droits de l'homme ou les commissions pour l'égalité – peut favoriser l'expression et l'analyse des craintes de la société civile et un canal de communication avec les autorités exécutives et législatives »<sup>18</sup>.

Dans son rapport d'activité de 2003, le Commissaire aux Droits de l'Homme<sup>19</sup> :

- Déclare faire tout son possible, au cours de ses visites, « pour encourager les autorités à consulter les ONG et à travailler en étroite coopération avec elles. Les rapports 2003 du Commissaire sur la *Turquie* et la *Tchéchénie* font état des difficultés auxquelles se heurtent les ONG et proposent des recommandations pour leur permettre de fonctionner efficacement et librement ».
- En octobre 2003, le Commissaire a organisé *un séminaire à Strasbourg* sur les relations entre les institutions de droits de l'homme et les ONG.

Dans son 5<sup>e</sup> rapport annuel, qui couvre la période janvier 2004 – mars 2006<sup>20</sup>, le Commissaire Alvaro Gil-Robles a formulé les observations suivantes :

### **Sur la consultation :**

- « (...) Un effort a aussi été fait pour prendre en compte le point de vue des ONG dans les commentaires relatifs aux activités intergouvernementales du Conseil de l'Europe – Les ONG ont ainsi été consultées lors d'une *réunion à Paris* afin d'assister le Commissaire dans la préparation de son avis sur le projet de convention relatif à la prévention du terrorisme. Pour autant, le Commissaire ne doit pas devenir le filtre ou le messenger des ONG dans les processus d'élaboration d'instruments du Conseil de l'Europe. Les ONG devraient plutôt se voir offrir de plus grandes opportunités pour exprimer leur point de vue directement auprès des organes chargés d'élaborer ces instruments ».

---

<sup>17</sup> Idem, page 19.

<sup>18</sup> Idem, page 19.

<sup>19</sup> Le Commissaire - CommDH(2004)10 15 décembre 2004: 4<sup>e</sup> rapport annuel, janvier-décembre 2003, au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire, page 20.

<sup>20</sup> CommDH(2006)16, 5<sup>e</sup> rapport annuel du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, janvier 2004 – mars 2006, page 29.

## Sur le fonctionnement des ONG et la liberté d'association :

- « Le Commissaire a fréquemment examiné des questions relatives au fonctionnement des ONG dans ses rapports de visite. Au cours de ses visites dans les pays d'Europe de l'Ouest en 2004–2005, le Commissaire a pu mesurer l'ampleur du travail fondamental accompli par les ONG sur le terrain. (...) Dans ses rapports, le Commissaire a cependant regretté la réduction des financements versés à ces associations, sans qu'aucune autre alternative publique ne soit envisagée. Le Commissaire a également appelé, dans de nombreux pays, à ce que les ONG soient considérées de manière plus systématique comme des observateurs, mais aussi comme des organisations fournissant des services incontournables, par exemple dans les centres pour étrangers.
- Néanmoins, dans un certain nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe, la jouissance de la liberté d'association est restreinte et des menaces formulées à l'encontre des défenseurs des droits de l'homme enregistrées. Dans son rapport sur la *Fédération de Russie*, le Commissaire a examiné le développement de la société civile. Il a rencontré des représentants de plus d'une centaine d'ONG à travers les six districts fédéraux, et était donc bien placé pour évaluer dans son rapport les encouragements reçus et les difficultés auxquelles ces ONG continuent souvent de faire face. Depuis la présentation du rapport, une nouvelle loi sur les ONG a été adoptée en décembre 2005. En plus de l'avis formulé par le Conseil de l'Europe à la demande des autorités russes, le Commissaire a soulevé avec le ministre de la Justice un certain nombre de problèmes posés par ce projet de loi. A la suite de son adoption et après plusieurs modifications importantes, il a discuté des problèmes persistants avec le ministre de la Justice et a insisté sur l'importance de la mise en œuvre de règles et de directives claires afin de lever toutes les ambiguïtés qui persistent dans ce texte de loi. Le développement et la défense des ONG dans la *République de Tchétchénie* ont également été l'une des priorités du Commissaire au cours des années 2004–2005. Des formations ont été organisées pour les ONG tchétchènes de défense des droits de l'homme à Nazran et à Strasbourg en août et décembre 2005 »<sup>21</sup>.

## Sur les cas individuels :

- « Dans la limite de son mandat lui interdisant de traiter de cas individuels, le Commissaire est également intervenu sous des formes variées et de manière informelle auprès des autorités nationales pour leur soumettre des cas de personnes ou d'organisations avec lesquelles il a travaillé directement. Une réflexion doit, cependant, être entamée afin d'examiner la possibilité de donner au Commissaire des moyens d'intervenir plus formellement dans la défense des défenseurs des droits de l'homme ».

---

<sup>21</sup> M. Thomas Hammarberg, qui était à l'époque le nouveau Commissaire élu, a également participé à ce dernier séminaire de formation.