



CommDH(2006)19

Version originale : anglais

CONCLUSIONS DE M. THOMAS HAMMARBERG, COMMISSAIRE AUX DROITS DE
L'HOMME DU CONSEIL DE L'EUROPE

COLLOQUE DU CONSEIL DE L'EUROPE « PROTÉGER ET SOUTENIR LES DÉFENSEURS
DES DROITS DE L'HOMME »
STRASBOURG, 13-14 NOVEMBRE 2006

Le colloque, organisé par le Commissaire aux Droits de l'Homme et la Direction Générale des Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, s'est révélé d'un intérêt significatif. Cette manifestation sans précédent a rassemblé de nombreux défenseurs de droits de l'homme, ONG, représentants gouvernementaux des Etats membres du Conseil de l'Europe et représentants d'organisations internationales. Y ont également participé la Représentante spéciale du Secrétaire général des Nations Unies concernant la situation des défenseurs des droits de l'homme, le Représentant personnel du Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne, le Chef adjoint du Département des droits de l'homme de l'OSCE/BIDDH, et des représentants les différentes instances du Conseil de l'Europe.

Le rôle inestimable que jouent les défenseurs des droits de l'homme - individus, groupes et organisations non gouvernementales (ONG) - oeuvrant à la promotion, à la garantie et à la défense des droits de l'homme a été souligné par l'ensemble des participants au colloque. De nombreux exemples sont venus illustrer la nécessité de s'attacher davantage à leur protection et aux conditions leur permettant de remplir leur rôle.

Il est aujourd'hui évident que le Conseil de l'Europe a un rôle important à jouer dans la protection et le soutien des défenseurs des droits de l'homme au niveau européen. Aussi les chefs d'Etat et de gouvernement réunis à Varsovie durant leur 3^e Sommet l'année dernière ont-ils pris l'engagement de « jouer un rôle dynamique pour protéger le droit des individus et promouvoir l'engagement inappréciable des organisations non gouvernementales dans la défense active des droits de l'homme ».

Permettez-moi de vous soumettre quelques conclusions à tirer selon moi de nos débats.

I. Obstacles rencontrés au niveau national par les défenseurs de droits de l'homme

1. Les obstacles rencontrés par les défenseurs de droits de l'homme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe sont de diverse nature, allant du recours direct à la violence, souvent par des acteurs non étatiques, à des mesures plus insidieuses comme des obstacles administratifs, qui peuvent avoir des conséquences tout aussi drastiques sur les moyens d'agir des ONG et des individus pour promouvoir et défendre les droits de l'homme. Les défenseurs oeuvrant à l'égal accès de tous aux droits de l'homme indépendamment de leur orientation ou appartenance sexuelle, réelle ou perçue, ceux qui oeuvrent dans le domaine des droits des migrants, et ceux qui défendent les droits des minorités nationales ou des femmes se heurtent souvent à des difficultés particulières dans leurs activités comme le

montrent certains exemples de restrictions apportées au droit de réunion pacifique. La création d'un environnement hostile aux défenseurs oeuvrant dans le domaine des droits des minorités et des migrants par suite de l'augmentation du nombre de manifestations de racisme et de xénophobie en Europe constitue un autre sujet d'inquiétude. Les médias également jouent parfois un rôle très négatif en dénigrant le travail des défenseurs des droits de l'homme.

2. Il arrive souvent que les attaques contre les défenseurs des droits de l'homme ne fassent pas l'objet d'enquêtes et de nombreux auteurs de tels agissements ne sont jamais poursuivis et ne sont donc pas appelés à rendre compte de leurs actes. Il faut mettre un terme à pareille situation. Les Etats doivent veiller à ce que les coupables, indépendamment des positions ou fonctions qu'ils occupent, soient traduits en justice dans le cadre de procédures disciplinaires et pénales indépendantes et efficaces. Lutter efficacement contre l'impunité dissuadera les membres des forces militaires et de sécurité, les fonctionnaires et les agents gouvernementaux de perpétrer de nouvelles violations.
3. Les défenseurs des droits de l'homme pâtissent souvent de l'excès de zèle des Etats enclins à appliquer des mesures de sécurité sous le prétexte de lutter contre le terrorisme ou la criminalité organisée. En outre, les activités des défenseurs des droits de l'homme jugées inopportunes courent le risque d'être qualifiées d'antipatriotiques, voire d'actions extrémistes interdites.
4. Vu les nombreuses difficultés découlant d'une compréhension erronée de la notion de société civile, il est nécessaire de promouvoir une meilleure compréhension du concept et du rôle indispensable que joue la société civile dans une démocratie. Il ne faut pas que les autorités cherchent à organiser ou à encadrer la société civile et sa fonction critique. Le renforcement du dialogue entre le gouvernement et la société civile au sens large, comprenant les ONG, les universités, les professions juridiques et les médias, est nécessaire et doit être encouragé.
5. D'autres difficultés sont liées au harcèlement juridique des défenseurs des droits de l'homme, comme l'application arbitraire et sélective de dispositions législatives conduisant dans certains cas à des poursuites et enquêtes abusives. Dans le même ordre d'idées, il a été fait mention des obstacles administratifs et bureaucratiques ayant trait à l'enregistrement et au fonctionnement des organisations non gouvernementales. Cela inclut la réglementation excessive du secteur des ONG et la difficulté qui en découle pour celles-ci de s'assurer un financement autonome, dans le pays ou en provenance de l'étranger. Ce type d'obstacle peut effectivement conduire à l'insolvabilité et réduire ainsi les défenseurs des droits de l'homme au silence. Enfin, le fonctionnement du système judiciaire et le respect de l'Etat de droit sont des facteurs généraux extrêmement importants qui peuvent soit faciliter, soit entraver l'action effective des défenseurs des droits de l'homme.

II. Protection des défenseurs des droits de l'homme

6. Les Etats ont l'obligation et la responsabilité de protéger et d'encourager le respect des défenseurs des droits de l'homme et de leur travail, en créant les conditions de nature à faciliter à tous égards l'action en faveur des droits de l'homme, le contrôle de leur respect et la communication d'informations en la matière. Pour l'accomplissement de ces tâches, il faut que les défenseurs des droits de l'homme aient accès à l'information et disposent de la liberté de circulation leur permettant de se rendre sur les lieux de violations et de pouvoir s'entretenir avec les victimes de violations.

7. Les défenseurs des droits de l'homme doivent être encouragés et aidés à élaborer des stratégies pour protéger et promouvoir leur propre travail, par exemple, par l'établissement de réseaux entre eux et avec des institutions nationales indépendantes de droits de l'homme et des ombudsmans, avec les médias, avec des défenseurs de droits de l'homme à l'étranger et avec des organisations internationales.
8. Les Etats membres doivent s'employer à renforcer leur système judiciaire et à améliorer l'accès aux recours pour tous. L'indépendance des juges doit être garantie et une formation appropriée dans le domaine des droits de l'homme internationaux doit leur être dispensée. Dans ce contexte et en plus des mécanismes judiciaires, il faut mettre en place des mécanismes de plainte aisément accessibles (« low-threshold ») comme les ombudsmans, qui puissent s'acquitter de leur tâche de manière efficace et soient respectés par les pouvoirs publics.
9. Il convient d'adopter des plans d'action nationaux en faveur des droits de l'homme comprenant des stratégies et des mesures destinées à protéger les défenseurs des droits de l'homme et leur travail. Respect et protection des défenseurs des droits de l'homme doivent être encouragés. Des dispositions doivent être prises pour la mise en place d'institutions nationales de droits de l'homme, indépendantes et fortes, chargées de suivre la situation en matière de droits de l'homme au niveau national tout en rappelant aux gouvernements leurs engagements en la matière et en veillant à ce que les droits fondamentaux soient respectés. Les parlements ne devraient pas hésiter à obliger les gouvernement à rendre compte de leurs actions ou pratiques qui interfèrent dans le travail des défenseurs des droits de l'homme
10. Les Etats membres doivent veiller à ce que la législation nationale pouvant potentiellement affecter les défenseurs des droits de l'homme et leurs activités soit alignée sur les normes internationalement reconnues en matière de droits de l'homme. Ce type de législation, ainsi que d'autres législations susceptibles de porter atteinte à la jouissance des droits de l'homme, doivent être élaborés en réelle consultation avec les défenseurs des droits de l'homme et les ONG. Les Etats doivent respecter pleinement l'exercice de la liberté de réunion, d'association et d'autres droits lorsqu'ils adoptent toute nouvelle législation, et ce conformément aux normes internationales de droits de l'homme. Le cadre juridique national doit également respecter pleinement la liberté d'expression qui est un droit indispensable au travail des défenseurs des droits de l'homme. A tous les niveaux, les autorités doivent être sensibilisées aux exigences à cet égard et adopter des pratiques correspondantes.
11. Les Etats doivent veiller à ce que toutes les obligations et les droits énoncés dans la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme soient incorporés dans la législation nationale, y compris le droit à la liberté d'association et le droit de recevoir des financements. Les Etats doivent veiller à ce que les mécanismes de protection existant aux niveaux local, national, régional et international soient accessibles aux défenseurs. Lorsque cela s'avère nécessaire, les défenseurs des droits de l'homme devraient être encouragés à se familiariser à la Déclaration des Nations Unies afin d'être informés de leurs droits et des responsabilités découlant de certains de ces droits.
12. Il faut mettre davantage l'accent sur l'éducation et la sensibilisation aux droits de l'homme. Le grand public, en particulier les jeunes, doit être informé de l'importance des droits de l'homme et de l'action des défenseurs des droits de l'homme. Les fonctionnaires et agents gouvernementaux doivent être dûment informés de la Déclaration des Nations Unies relative aux défenseurs des droits de l'homme et de l'obligation qu'ils ont de respecter ses dispositions.

13. Il a été souligné que les médias peuvent se révéler être des partenaires importants pour les défenseurs des droits de l'homme, de manière indirecte et directe. En effet, les médias peuvent, par exemple, attirer l'attention du public et diffuser des informations sur les questions souvent sensibles soulevées par les défenseurs des droits de l'homme. Plus généralement les médias peuvent faire mieux connaître et comprendre le rôle important que jouent les défenseurs des droits de l'homme dans la société. Tout cela implique que l'indépendance des médias soit pleinement respectée par les autorités.
14. Il est nécessaire également de protéger, voire d'assurer la protection physique de défenseurs des droits de l'homme confrontés à des menaces spécifiques. Les Etats membres du Conseil of Europe doivent développer une ligne de conduite relative à l'octroi de visas d'urgence pour les défenseurs des droits de l'homme et les membres de leurs familles. Les Etats membres devraient envisager le lancement d'un programme expérimental sur de tels visas. Il existe d'autres mesures pour assurer la protection physique, ainsi que d'autres types de protections, tel que des déclarations publiques de soutien aux défenseurs des droits de l'homme menacés, le monitoring/contrôle international des manifestations, procès et lieux de détention, qui pourraient permettre d'empêcher d'éventuelles violations des droits des défenseurs des droits de l'homme, en liaison avec les ambassades ou d'autres Etats membres, et le développement de programme de protection des défenseurs des droits de l'homme. Toutefois, une attention particulière doit être accordée au type de soutien et aux mesures de protection choisies afin qu'ils ne placent pas involontairement les défenseurs des droits de l'homme dans une situation encore plus dangereuse.
15. Le droit des individus, groupes et ONG de défendre activement les droits de l'homme va au-delà des frontières nationales. Il ne doit pas y avoir d'obstacles aux activités internationales ou transfrontalières des défenseurs des droits de l'homme. Ceci vaut pareillement pour la coopération avec les défenseurs des droits de l'homme dans les pays où leurs droits sont menacés. Il faut, par conséquent, que les Etats qui ne l'ont pas encore fait, ratifient la Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales.

III. Réponses à apporter par le Conseil de l'Europe et les autres organisations gouvernementales internationales afin d'améliorer la protection des défenseurs des droits de l'homme

16. De l'avis général, les normes actuelles de droits de l'homme prévoient une protection suffisante pour les défenseurs des droits de l'homme et la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs de droits de l'homme doit rester la norme minimale commune pour toutes les activités futures.
17. Les participants ont convenu qu'il n'est pas nécessaire de donner une définition des défenseurs des droits de l'homme et que la définition centrée sur l'activité découlant de la Déclaration des Nations Unies et confortée par la pratique de la Représentante spéciale des Nations Unies doit rester le point de référence commun.
18. Il a été généralement admis que la multiplicité des acteurs internationaux soutenant les défenseurs des droits de l'homme et leurs actions en Europe est très utile et important. Le Conseil de l'Europe a été invité à établir un inventaire détaillé des activités et mécanismes existant à l'intérieur et à l'extérieur du Conseil de l'Europe (avis et conseils dans le domaine législatif, monitoring, rapports et mécanismes de protection, sensibilisation et formation, interventions, suivi).

Créer et promouvoir un environnement propice au travail des défenseurs des droits de l'homme

19. S'il revient principalement aux gouvernements de promouvoir et soutenir le rôle primordial que jouent les défenseurs des droits de l'homme dans leurs pays respectifs, le Conseil de l'Europe est bien placé pour fournir des conseils juridiques sur la compatibilité de la législation en projet et en vigueur avec les normes européennes notamment ceux concernant la liberté d'association et de réunion. Les gouvernements doivent être encouragés à solliciter de tels conseils.
20. Le Conseil de l'Europe peut également contribuer à créer un environnement favorable aux défenseurs des droits de l'homme, en mettant à leur disposition les informations, les documents et la jurisprudence concernant les normes européennes pertinentes et en encourageant la coopération entre les gouvernements et la société civile.
21. La préparation par le Conseil de l'Europe d'une recommandation sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe et l'élaboration de la Convention sur l'accès aux documents publics sont d'autres exemples d'initiatives qui peuvent aider à créer un environnement favorable. Dans le premier texte, il conviendrait de mentionner expressément les défenseurs des droits de l'homme et les normes existantes en matière de droits de l'homme devraient être pleinement prises en compte.
22. En ce qui concerne le rôle des médias pour soutenir les défenseurs des droits de l'homme, le CDMC (Comité directeur sur les médias et les nouveaux services de communication) du Conseil de l'Europe doit être invité à examiner, en consultant les organisations de la société civile et des médias, la manière de promouvoir un tel rôle dans la pratique.
23. Les institutions et mécanismes indépendants de droits de l'homme du Conseil de l'Europe, tels que le Comité européen des droits sociaux, le Comité européen pour la prévention de la torture, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance et le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales doivent être encouragés à aborder la question des défenseurs des droits de l'homme dans leurs activités respectives. Dans toute la mesure du possible, la Cour européenne des Droits de l'Homme doit être invitée à tenir compte de la situation spécifique des défenseurs des droits de l'homme. En cas de menaces à l'encontre de requérants, il importe que des mesures provisoires soient appliquées et pleinement respectées par l'Etat concerné. La même remarque s'applique à la nécessité d'exécuter pleinement et promptement les arrêts de la Cour.
24. Les attaques contre les défenseurs des droits de l'homme doivent être condamnées au plus haut niveau de l'Etat, par d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe, par les différentes institutions et organes de suivi du Conseil de l'Europe ainsi que par d'autres organisations internationales.

Développer un nouveau mécanisme européen

25. Le Commissaire aux droits de l'homme doit jouer un rôle essentiel dans le soutien et la protection des défenseurs des droits de l'homme en Europe dans le cadre de l'ensemble de ses activités et en coopération avec d'autres instances oeuvrant pour la protection de défenseurs de droits de l'homme en Europe. Le Commissaire doit poursuivre ses entretiens avec les multiples défenseurs qu'il rencontre sur place lorsqu'il se rend dans les divers pays et continuer également de faire part aux autorités concernées de leurs inquiétudes et des éventuels problèmes auxquels ils se heurtent.

26. Le Commissaire peut également intervenir à la suite d'informations qu'il aura reçues afin de protéger les défenseurs, notamment dans les situations dans lesquelles une intervention d'urgence s'impose. Le cas échéant, le Commissaire peut recourir ponctuellement à des démarches diplomatiques et confidentielles. Le Commissaire a été vivement encouragé à consolider le rôle et la compétence de son Bureau à cet égard pour créer un mécanisme efficace en cas d'urgence pour la protection des défenseurs des droits de l'homme. Le mécanisme doit être solide et persuasif et doit pouvoir compter sur la coopération de tous les Etats membres de manière à garantir que des réponses appropriées soient données par les gouvernements concernés. Il reviendra au Commissaire d'élaborer ses stratégies d'intervention en tenant compte des besoins spécifiques des différentes catégories de défenseurs de droits de l'homme.
27. Il a été suggéré qu'il serait utile que les rapports thématiques par pays établis tous les ans par le Commissaire portent également sur les défenseurs des droits de l'homme et leur travail et l'évolution de la situation en la matière et présentent notamment les tendances, menaces et réponses éventuelles.
28. Le Commissaire doit travailler en étroite coopération et en complémentarité avec d'autres organisations intergouvernementales, en particulier avec le « Focal point » pour les défenseurs des droits de l'homme de l'OSCE-BIDDH, l'Union européenne et les Nations Unies, notamment avec le Représentant spécial pour les défenseurs des droits de l'homme.
29. Les gouvernements doivent envisager des ressources supplémentaires qui seront nécessaires pour la création d'un tel mécanisme. Cette remarque vaut également pour les autres ressources requises pour développer les activités de sensibilisation et de formation du Conseil de l'Europe avec et pour les défenseurs de droits de l'homme.
30. Afin d'atteindre tous ces objectifs, il a été proposé que le Comité des Ministres adopte une déclaration politique forte sur les défenseurs des droits de l'homme et l'importance cruciale de leur travail, conformément à l'engagement pris par les Chefs d'Etats et de gouvernements lors du 3^e Sommet du Conseil de l'Europe, donnant ainsi une impulsion aux conclusions du présent colloque. Cette proposition a recueilli un large soutien. Les travaux en cours de l'Assemblée parlementaire ont également été encouragés à cet égard ; l'Assemblée a du reste été invitée à adopter un texte soutenant résolument le travail des défenseurs des droits de l'homme.
31. Enfin, il a été souligné avec force que les actions en cours et en projet du Conseil de l'Europe pour promouvoir et protéger les défenseurs des droits de l'homme ne sauraient être conçues ou menées isolément. Il importe de veiller à ce que le renforcement du rôle du Conseil de l'Europe et d'autres organisations régionales soit résolument placé dans le contexte d'une stratégie globale élargie pour la défense du droit de promouvoir et de défendre les droits de l'homme.