

Strasbourg, le 30 janvier 2019

CommDH(2019)2

4^E RAPPORT TRIMESTRIEL D'ACTIVITE 2018

de Dunja Mijatović
Commissaire aux droits de l'homme

1^e octobre au 31 décembre 2018

Présenté au Comité des Ministres
et à l'Assemblée parlementaire

SOMMAIRE

1.	Vue d'ensemble	3
2.	Missions et visites	4
3.	Rapports et dialogue permanent.....	7
4.	Thèmes.....	9
5.	Autres réunions.....	16
6.	Défenseurs des droits de l'homme.....	17
7.	Cour européenne des droits de l'homme	20
8.	Activités de communication et d'information	21
9.	Observations et réflexions	23

1. Vue d'ensemble

Au cours de la période considérée mes activités ont essentiellement concerné les cinq domaines suivants : les migrations ; les droits des personnes handicapées ; les droits des femmes et l'égalité de genre ; la situation des défenseurs des droits de l'homme ; et la sécurité des journalistes et la liberté des médias.

J'ai traité de questions relatives aux migrations dans mon rapport sur la Grèce, en mettant tout particulièrement l'accent sur l'accueil et l'intégration des migrants. J'ai aussi exprimé ma préoccupation au sujet d'allégations d'expulsions collectives dans une lettre adressée au Premier ministre de la Croatie. En outre, dans une lettre adressée aux présidents du Congrès et du Sénat espagnols, j'ai souligné la nécessité de mettre en place des garanties claires contre les expulsions collectives, ainsi que des mesures suffisantes pour protéger le droit de toute personne de demander l'asile. Enfin, dans un article du Carnet des droits de l'homme intitulé « Faire preuve d'ouverture d'esprit pour améliorer la protection des demandeurs d'asile LGBTI en Europe », j'ai attiré l'attention sur un certain nombre de difficultés auxquelles se heurtent ces personnes lorsqu'elles soumettent une demande de protection dans les États membres du Conseil de l'Europe.

Les droits de l'homme des personnes handicapées ont été au cœur de ma visite en Roumanie, à l'issue de laquelle j'ai attiré l'attention sur les insuffisances dans la mise en œuvre de la législation pertinente, notamment le manque de garanties adéquates contre le placement non volontaire en institution. J'ai aussi demandé instamment aux autorités roumaines de veiller à ce que les mesures prises pour la représentation juridique des personnes handicapées ne conduise plus à priver ces dernières de leur capacité juridique. Par ailleurs, je me suis exprimée à deux reprises sur un projet de Protocole additionnel à la Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine que prépare actuellement le Comité de Bioéthique (DH-BIO). Ainsi, lors d'une audition organisée conjointement par les commissions concernées de l'Assemblée parlementaire et dans les commentaires écrits que j'ai soumis au DH-BIO dans le cadre d'une procédure de consultation, j'ai expliqué les raisons de ma profonde préoccupation au sujet de ce projet, en recommandant que le DH-BIO axe plutôt ses efforts sur les alternatives aux mesures involontaires.

Dans le domaine des droits des femmes et de l'égalité de genre, mes activités se sont essentiellement concentrées sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Ainsi, pour promouvoir la ratification et la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul, j'ai souligné, dans une déclaration rendue publique à l'approche de la Journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes, qu'il s'agissait du traité international le plus complet et le plus ambitieux pour lutter contre ce fléau. En outre, lors de ma visite en Roumanie, j'ai salué la ratification de la Convention par ce pays et appelé les représentants au plus haut niveau à affirmer clairement que la discrimination fondée sur le genre est inacceptable.

Par ailleurs, je suis restée très attentive aux conditions de travail des défenseurs des droits de l'homme. J'ai réagi publiquement face à plusieurs situations où la sécurité et la liberté des défenseurs des droits de l'homme étaient menacées. Je suis notamment intervenue en qualité de tierce partie devant la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Emin Huseynov c. Azerbaïdjan*, relative à la privation de nationalité du requérant, un militant de la liberté des médias et défenseur des droits de l'homme

devenu apatride à la suite de cette décision. Par ailleurs, j'ai participé à un événement parallèle organisé par la *Human Rights House Foundation* en marge d'une réunion du Comité des Ministres afin de sensibiliser à la situation des défenseurs des droits de l'homme en Europe et d'encourager les États membres à faciliter la conduite de leurs activités. Grâce au soutien de la Présidence finlandaise, mon Bureau a aussi pu organiser à Helsinki une table ronde qui a réuni des défenseurs des droits de l'homme provenant de toute l'Europe. L'objectif était d'identifier et d'évaluer les tendances actuelles et les difficultés qu'ils rencontrent dans leur travail pour que je puisse cibler mes futures activités en leur faveur. En outre, dans un article du Carnet des droits de l'homme publié à l'occasion du 25^e anniversaire des « Principes de Paris », j'ai attiré l'attention sur le rôle fondamental que jouent les institutions nationales des droits de l'homme indépendantes pour la protection des défenseurs des droits de l'homme. Celles qui respectent ces principes sont idéalement placées pour faire progresser les droits de l'homme ; elles peuvent aussi assurer le lien entre la société civile et les autorités.

Enfin, s'agissant de la liberté d'expression et de la liberté des médias, dans un article du Carnet des droits de l'homme intitulé « Le recours excessif à la législation antiterroriste menace la liberté d'expression », j'ai souligné que l'apologie du terrorisme était un phénomène répandu, en particulier sur internet, et qu'elle devait être combattue, en précisant toutefois que la législation antiterroriste pouvait devenir un outil dangereux si elle ne définit pas clairement les infractions ou qu'elle est formulée en des termes trop vagues ou trop généraux, entraînant des restrictions non nécessaires ou disproportionnées du droit à la liberté d'expression. J'ai donc appelé les États membres à se référer aux normes de droits de l'homme en vigueur avant d'adopter de nouvelles mesures de lutte contre le terrorisme ; je leur ai aussi instamment demandé de limiter les restrictions à la liberté d'expression aux mesures qui sont strictement nécessaires pour protéger la sécurité nationale et proportionnées au but légitime poursuivi. Par ailleurs, au cours de la période de référence, j'ai malheureusement dû faire deux déclarations sur les meurtres de deux femmes journalistes. Dans la première, commémorant le douzième anniversaire de l'assassinat d'Anna Politkovskaïa, j'ai rendu hommage au remarquable travail de cette femme et souligné qu'il fallait que toute la lumière soit faite sur cette affaire. Et dans la seconde, j'ai appelé les autorités à diligenter une enquête approfondie sur le meurtre de Victoria Marinova, perpétré en octobre dernier. Comme je l'ai déjà indiqué, la liberté des médias, et plus particulièrement la sécurité des journalistes, est l'une des priorités de mon mandat. Je reviendrai sur ce thème dans la section « Observation et réflexions », à la fin du présent rapport.

2. Missions et visites

Mission de contact en Turquie

Du 15 au 19 octobre, la Commissaire a effectué une mission de contact en Turquie, dans le cadre de laquelle elle s'est rendue à Istanbul et à Ankara. L'objectif de cette visite était d'entamer un dialogue avec les autorités et la société civile turques sur un certain nombre de questions de droits de l'homme intéressant la Commissaire.

Pendant son séjour, elle a tenu des réunions avec le Président de la Cour constitutionnelle de Turquie, le Professeur Zühtü Arslan, le ministre de la Justice, M. Abdülhamit Gül, le Chef de la délégation turque auprès de l'Assemblée parlementaire du

Conseil de l'Europe, M. Akif Çağatay Kılıç, le vice-ministre des Affaires étrangères, l'Ambassadeur Faruk Kaymakçı, le Président et des membres de la Commission d'enquête sur les mesures relatives à l'état d'urgence, et des représentants de la Direction générale de la gestion des migrations. Elle a aussi rencontré trois médiateurs chargés des questions relatives aux droits de l'homme, aux droits des femmes et des enfants, à la fonction publique et aux prisons, ainsi que le Président et des membres du Conseil de l'Institution turque des droits de l'homme et de l'égalité. La Commissaire a en outre tenu une série de réunions à Istanbul et à Ankara avec des représentants d'un certain nombre d'ONG et de la société civile.

Au cours de cette mission de contact, la Commissaire a annoncé aux autorités turques son intention de mener une visite à part entière dans le pays au premier semestre 2019.

Visite en Roumanie

Du 12 au 16 novembre, la Commissaire a effectué une visite en Roumanie qui était axée sur les droits des personnes handicapées et la violence à l'égard des femmes. Elle a également profité de cette occasion pour tenir des discussions avec les autorités sur la réforme actuelle du système judiciaire roumain et sur la protection des droits des journalistes.

Au cours de sa visite, la Commissaire a rencontré la Première ministre roumaine, Vasilica Viorica Dăncilă, le ministre des Affaires étrangères, Teodor-Viorel Meleşcanu, le ministre de la Justice, Tudorel Toader, l'ancienne ministre du Travail et de la Justice sociale, Lia-Olguța Vasilescu, la première adjointe du Procureur général, Laura Oprean, ainsi que des représentants du ministère de la Santé, de l'Autorité nationale pour la protection des droits de l'enfant et l'adoption, de l'Autorité nationale pour les personnes handicapées, et de l'Agence nationale pour l'égalité des chances entre les femmes et les hommes. Elle a aussi rencontré l'Ombudsman et ses adjoints, le président du Conseil national de lutte contre la discrimination, le président du Conseil pour le suivi de la mise en œuvre du Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, ainsi que des représentants de la société civile. En outre, la Commissaire s'est rendue dans le comté de Vâlcea, où elle a visité plusieurs institutions résidentielles pour personnes handicapées, une école spécialisée et un foyer pour les victimes de violence domestique.

Malgré les améliorations apportées récemment à la protection juridique des droits des personnes handicapées, la Commissaire s'est déclarée préoccupée par les insuffisances dans la mise en œuvre de la législation pertinente, soulignant en particulier les problèmes liés au chevauchement des mandats de différentes autorités et organes de suivi. Elle a également déploré l'absence persistante, dans la législation, de garanties adéquates pour les personnes placées en institution sans leur consentement et le fait que les efforts déployés pour diminuer le nombre de personnes placées en institution ne s'accompagnent pas de mesures adaptées pour améliorer leur accès à des services de proximité. Elle a en outre demandé instamment aux autorités de veiller à ce que les mesures prises pour la représentation juridique des personnes handicapées ne conduisent plus à priver ces dernières de leur capacité juridique. Enfin, tout en notant que les unités résidentielles de taille réduite étaient probablement préférables aux grandes institutions, elle a souligné qu'il faudrait viser l'objectif de permettre aux enfants de grandir dans un environnement familial.

S'agissant de la violence à l'égard des femmes, la Commissaire a salué la ratification, en 2016, de la Convention d'Istanbul. Elle a attiré l'attention sur la nécessité de veiller à ce que les plaintes des femmes donnent effectivement lieu à des enquêtes et à renforcer la protection des victimes. Elle a également appelé les représentants au plus haut niveau à affirmer clairement que la discrimination fondée sur le genre est inacceptable.

Par ailleurs, dans le but d'assurer une meilleure protection des droits des personnes handicapées et des victimes de violence domestique, la Commissaire a souligné qu'il était fondamental d'exécuter pleinement les arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme. Elle a également attiré l'attention sur le rôle important que joue la société civile dans la protection des droits des personnes vulnérables et a encouragé vivement les autorités à coopérer davantage avec les ONG.

En ce qui concerne la réforme du système judiciaire, la Commissaire a souligné l'importance de préserver l'indépendance du pouvoir judiciaire et a exhorté les autorités à suivre les recommandations de la Commission de Venise et du GRECO, et à mener la réforme dans le respect des obligations internationales de la Roumanie en matière de droits de l'homme.

Enfin, la Commissaire a appelé à la protection du droit des journalistes à des sources confidentielles. Prenant note du fait que les autorités roumaines ont récemment demandé à une association de journalistes d'investigation de révéler les sources utilisées dans le cadre de leur rapport sur des allégations de fraude aux subventions européennes, sous peine d'une amende très importante, la Commissaire a demandé instamment aux autorités roumaines de renoncer à ces mesures et d'éviter que de tels cas ne se reproduisent.

La Commissaire publiera prochainement un rapport sur sa visite en Roumanie.

Mission à Varsovie

Le 22 novembre, la Commissaire a prononcé une allocution lors de l'ouverture de la 7^e édition du « Dialogue de Varsovie pour la démocratie », une conférence annuelle organisée par le ministre polonais des Affaires étrangères. À cette occasion, elle a souligné la nécessité de contrer certaines tendances négatives observées dans plusieurs pays européens, notamment la stigmatisation de groupes sociaux et de professions spécifiques, ainsi que l'affaiblissement d'institutions démocratiques et le recul des libertés de la société civile ; elle a aussi réitéré plusieurs messages fondamentaux sur la protection et le respect des droits de l'homme à l'ère du numérique. Au cours de son séjour en Pologne, les 22 et 23 novembre, la Commissaire a également discuté de questions concernant les droits de l'homme, telles que l'indépendance de la justice et la situation de la société civile, avec l'Ombudsman, Adam Bodnar, le ministre de la Justice, Zbigniew Ziobro, le Président de la Chambre pénale de la Cour suprême, Stanisław Zabłocki, la sous-secrétaire d'État à la Chancellerie du Président de la République, Anna Surówka-Pasek, ainsi que des représentants de la société civile et d'associations de juges.

Le texte de l'allocution est disponible sur le site web de la Commissaire.

3. Rapports et dialogue permanent

Lettre au Premier ministre de la Croatie

Le 5 octobre, la Commissaire a rendu publique une lettre adressée au Premier ministre de la Croatie, dans laquelle elle se déclare préoccupée par les allégations selon lesquelles 2 500 migrants auraient fait l'objet d'expulsions collectives depuis le début de 2018 et des membres des forces de l'ordre auraient commis des actes de violence et d'autres infractions dans ce contexte. Elle appelle les autorités croates à ouvrir et à mener rapidement des enquêtes effectives et indépendantes sur tous les cas signalés d'expulsions collectives et sur toutes les allégations concernant des violences exercées contre des migrants et d'autres infractions, comme des vols, et à prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre un terme à ces pratiques et éviter qu'elles ne se reproduisent. La Commissaire rappelle que toute mesure de gestion des migrations doit être strictement conforme au principe de la prééminence du droit et aux autres principes juridiques internationaux à caractère contraignant. Elle exhorte les autorités à veiller à ce que toute personne souhaitant demander l'asile ait accès à une procédure juste et efficace.

La lettre est disponible sur le site web de la Commissaire ainsi que la réponse du ministre de l'Intérieur croate.

Rapport sur la Grèce

Le 6 novembre, la Commissaire a rendu public un rapport sa visite en Grèce, qui a eu lieu du 25 au 29 juin et qui était axée sur l'accueil et l'intégration des migrants et sur l'impact des mesures d'austérité sur les droits à la santé et à l'éducation.

Notant que la population et les autorités grecques ont déployé de louables efforts pour accueillir les migrants, la Commissaire attire l'attention sur le fait que les conditions d'accueil restent nettement en-dessous des normes acceptables, notamment sur les îles. Elle exhorte les autorités à agir d'urgence pour remédier aux mauvaises conditions d'hygiène et réduire la détresse psychologique et l'incertitude, qui sont autant de menaces pour la santé des migrants et des demandeurs d'asile sur les îles. La Commissaire précise qu'il faudrait en particulier accélérer les transferts vers le continent, où les capacités d'accueil auraient aussi besoin d'être améliorées, et invite les partenaires européens de la Grèce à faire preuve de solidarité en soutenant les efforts du pays à atteindre ces objectifs.

La Commissaire se déclare également vivement préoccupée par les mauvaises conditions d'hébergement et par l'accompagnement social insuffisant qui seraient proposés aux enfants migrants non accompagnés. Elle déplore la privation de liberté de ceux détenus en application du régime de la « détention de protection ». Aussi appelle-t-elle les autorités grecques à cesser immédiatement de placer en détention des enfants migrants non accompagnés et à leur donner accès à une éducation inclusive afin d'augmenter leurs chances d'intégration.

Constatant que la Grèce n'est plus seulement un pays de transit mais qu'elle devient aussi un pays de destination, la Commissaire souligne la nécessité d'investir dans l'intégration en se dotant d'une politique globale et à long terme axée en particulier sur le

regroupement familial, le séjour de longue durée et la naturalisation, l'éducation, la formation professionnelle, les cours de langue et d'intégration, et la lutte contre le racisme et la discrimination envers les migrants.

S'agissant de l'impact des trains de mesures d'austérité sur les droits de l'homme en Grèce, la Commissaire souligne que le manque de personnel et d'équipements et les difficultés de fonctionnement que connaît le système de santé grec, associés à la baisse générale des salaires et des pensions des patients, ont entravé l'accès aux soins. Elle demande donc instamment aux autorités d'intensifier leurs efforts pour recruter du personnel médical, lever les obstacles à la mise en place de la couverture médicale universelle, soutenir le secteur de la santé mentale et favoriser l'inclusion des personnes handicapées. Dans le secteur de l'éducation, la Commissaire note que les restrictions budgétaires ont entraîné une nette dégradation de la qualité de vie des élèves, des conditions de travail des enseignants et des équipements scolaires, et elle appelle les autorités à supprimer tous les facteurs qui privent certains enfants d'un accès effectif à l'éducation, notamment au moyen de politiques ciblées favorisant l'inclusion des enfants vulnérables, des enfants handicapés et des enfants roms.

Le rapport est disponible sur le site web de la Commissaire ainsi que les commentaires des autorités grecques.

Lettre aux présidents du Congrès et du Sénat espagnols sur la révision de la loi de 2015 sur la sécurité des citoyens

Le 23 novembre, la Commissaire a rendu publique une lettre adressée aux présidents du Congrès et du Sénat espagnols concernant la révision de la loi de 2015 sur la sécurité des citoyens. Tout en saluant la reprise du processus de révision, elle fait part de sa préoccupation quant aux effets négatifs que la mise en œuvre de cette loi aurait eus sur la jouissance des droits à la liberté d'expression et de réunion pacifique. Elle souligne en particulier que les termes généraux et les formulations imprécises utilisés dans la loi laissent toute latitude aux services répressifs pour interpréter cette dernière, d'où le risque que des restrictions disproportionnées et arbitraires soient apportées à l'exercice de ces droits. Elle demande donc instamment au parlement de veiller à ce que la révision de la loi sur la sécurité des citoyens permette d'éliminer les risques d'ingérence disproportionnée dans l'exercice des droits à la liberté d'expression et à la liberté de réunion pacifique.

Dans cette lettre, la Commissaire évoque également les dispositions de la loi qui s'appliquent aux étrangers entrant dans les villes de Ceuta et Melilla. Elle souligne que celles-ci ne prévoient ni de garanties précises contre le refoulement et les expulsions collectives, ni de protection suffisante du droit de toute personne de demander l'asile. Elle recommande donc une nouvelle fois aux autorités de donner sans tarder à la police des frontières (*Guardia Civil*) des consignes claires et impératives sur la manière d'agir dans le respect des normes internationales des droits de l'homme lors de l'interception de migrants aux frontières de Ceuta et Melilla.

Lettre à la ministre écossaise chargée de l'Enfance et de la Jeunesse sur la loi relative à l'âge de la responsabilité pénale (en Écosse)

Le 20 décembre, la Commissaire a rendu publique une lettre adressée à Maree Todd, ministre écossaise chargée de l'Enfance et de la Jeunesse, concernant la loi relative à

l'âge de la responsabilité pénale (en Écosse). La Commissaire se félicite de l'intention du gouvernement d'élever l'âge de la responsabilité pénale, l'Écosse étant la région d'Europe où ce dernier est le plus bas (8 ans). Toutefois, elle demande instamment au Gouvernement écossais de le fixer à au moins 14 ans, et non à 12 ans, comme proposé actuellement. Elle précise que ceci constituerait une mesure importante pour garantir un traitement adapté des enfants en conflit avec la loi, conformément aux normes du Conseil de l'Europe et des Nations Unies. En outre, la Commissaire appelle à l'adoption de garanties très claires concernant l'enregistrement et la divulgation d'informations sur les enfants qui contreviennent à la loi, ceux-ci pouvant avoir de sérieuses conséquences pour leur avenir. De la même manière, les dispositions de loi définissant les pouvoirs de la police à l'égard des enfants sous l'âge de la responsabilité pénale doivent garantir la prévention, l'éducation et la déjudiciarisation de toute procédure pouvant s'apparenter à une enquête pénale. À cet égard, la Commissaire appelle à mettre en place des mesures suffisantes pour garantir que lorsque des enfants doivent être conduits dans des lieux sûrs, des alternatives raisonnables aux postes de police soient disponibles dans la pratique, et que ces lieux soient adaptés aux enfants et non privatifs de liberté.

La lettre est disponible sur le site web de la Commissaire ainsi que la réponse de la ministre écossaise chargée de l'Enfance et de la Jeunesse.

Suite à la lettre de la Commissaire à la ministre, la Présidente du Comité sur les égalités et les droits de l'homme du Parlement écossais a invité la Commissaire à soumettre des documents supplémentaires sur la loi relative à l'âge de la responsabilité pénale (en Écosse). La Commissaire l'a fait par lettre datée du 10 janvier 2019, qui est également disponible sur le site web de la Commissaire.

4. Thèmes

Sécurité des journalistes, liberté d'expression et libertés des médias

Le 5 octobre, la Commissaire a eu une conversation téléphonique avec le journaliste croate Domagoj Margetić, qui était en grève de la faim depuis plus d'un mois. Au cours de cet échange, elle a pris note des raisons ayant poussé M. Margetić à entreprendre une telle démarche, notamment le fait que les plaintes qu'il a déposées à la suite de menaces de morts et d'agressions physiques à son encontre, ainsi que d'attaques contre ses biens, n'auraient pas fait l'objet d'une enquête. La Commissaire a invité le journaliste à mettre un terme à sa grève de la faim. À la suite de cet échange et de sa rencontre avec le Premier ministre de la Croatie, le 22 octobre, M. Margetić a effectivement cessé sa grève, qui aura duré 44 jours.

Le 5 octobre, la Commissaire a fait une déclaration à l'occasion du 12^e anniversaire de la disparition d'Anna Politkovskaïa, une journaliste réputée pour ses travaux d'investigation dénonçant les atteintes aux droits de l'homme dans le Caucase du Nord, assassinée dans le hall d'entrée de son immeuble à Moscou. Dans cette déclaration, la Commissaire rend hommage au travail remarquable de cette femme et souligne la nécessité d'établir la vérité son assassinat. Bien que cinq personnes aient été jugées et incarcérées pour les faits, les commanditaires du meurtre n'ont pas encore été identifiés. La Commissaire appelle les autorités russes à tout mettre en œuvre pour que la lumière soit faite sur cet assassinat et pour que justice soit rendue, déclarant qu'il s'agit d'abord

d'un devoir envers la famille d'Anna Politkovskaïa et envers la population, mais aussi d'une « priorité politique absolue » pour assurer la liberté des médias et la sécurité des journalistes.

Le 8 octobre, la Commissaire a publié une déclaration sur les réseaux sociaux appelant les autorités bulgares à diligenter une enquête complète sur le meurtre de la journaliste Victoria Marinova et à s'assurer que les responsables, y compris les commanditaires, soient traduits en justice.

Le 29 novembre, la Commissaire a participé à un échange de vues avec le Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI). Après un résumé des huit premiers mois de son mandat, elle a présenté ses travaux concernant les défenseurs des droits de l'homme, ses projets d'approfondir le thème de l'intelligence artificielle sous l'angle des droits de l'homme, ainsi que ses travaux sur la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias, en particulier la lutte contre l'impunité. À cet égard, elle a souligné que la persistance de l'impunité avait un effet paralysant sur l'ensemble de la société et qu'elle instaurait un climat de peur. Des possibilités de synergies avec le CDMSI ont également été discutées.

Le 4 décembre, la Commissaire a publié dans le Carnet des droits de l'homme un article intitulé « *L'utilisation de la législation antiterroriste à mauvais escient menace la liberté d'expression* », dans lequel, tout en reconnaissant que le terrorisme constitue une grave menace pour les droits de l'homme et la démocratie et que les États ont donc besoin de prendre des mesures pour prévenir et sanctionner effectivement les actes terroristes, elle souligne que le recours excessif à la législation antiterroriste est devenu en Europe l'une des menaces les plus répandues pour la liberté d'expression, y compris la liberté des médias.

Notant que l'apologie du terrorisme est répandue, en particulier sur internet, et qu'elle doit être combattue, la Commissaire attire l'attention sur le fait que la législation antiterroriste risque de devenir un outil dangereux si elle ne définit pas clairement les infractions ou qu'elle est formulée en des termes trop vagues ou trop généraux, entraînant des restrictions non nécessaires ou disproportionnées du droit à la liberté d'expression. Elle souligne en outre que les lois destinées à lutter contre le terrorisme et l'extrémisme violent sont souvent adoptées selon une procédure accélérée et/ou directement après un attentat terroriste, dans un climat marqué par la sidération, l'angoisse et le sentiment qu'il est urgent de réagir et nécessaire de former un front uni contre la menace – ce qui ne laisse guère de place à un débat approfondi et apaisé sur les conséquences pour les droits de l'homme et les garanties à établir. Cette précipitation augmente aussi le risque que, pour des raisons politiques ou « populistes », les autorités n'instaurent des dispositions excessivement répressives pour bien montrer qu'elles combattent le terrorisme avec détermination et qu'elles mettent tout en œuvre pour éviter de nouveaux attentats. Enfin, la Commissaire souligne qu'en limitant ainsi le débat politique légitime, cette réponse fait le jeu des terroristes en instaurant un climat d'insécurité dans la société.

Soulignant la nécessité d'adopter une autre approche aux fins de la protection de la liberté d'expression, la Commissaire précise qu'avant d'adopter de nouvelles mesures de lutte contre le terrorisme, les États membres devraient se référer aux normes des droits de l'homme en vigueur et notamment veiller à ce que ces mesures soient compatibles avec l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et

à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui garantissent le droit à la liberté d'expression.

Pour atteindre le difficile équilibre entre le devoir des États de protéger la société contre les terroristes, d'une part, et leur obligation de défendre les droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme, d'autre part, la Commissaire appelle les États membres à formuler le droit interne applicable avec suffisamment de précision pour permettre aux médias et aux personnes concernées de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé. Elle indique que la législation antiterroriste ne devrait s'appliquer qu'à des contenus ou activités qui impliquent nécessairement et directement l'emploi de la violence et la menace de recours à la violence pour impressionner la population et créer un climat d'insécurité. Tous les autres contenus et activités devraient être examinés dans le contexte des devoirs et des responsabilités que comporte l'exercice de la liberté d'expression, définis à l'article 10, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme. Par conséquent, elle exhorte les États membres à veiller à ce que toute limitation de la liberté d'expression soit strictement nécessaire pour protéger la sécurité nationale, et proportionnée au but légitime poursuivi. En outre, elle précise que les lois destinées à combattre le terrorisme et à assurer la sécurité ne devraient pas entraîner d'ingérence indue dans l'exercice du droit, pour les médias, de communiquer des informations d'intérêt général et du droit, pour la population, de recevoir ces informations. Enfin, elle appelle les États membres à libérer toutes les personnes emprisonnées pour avoir exprimé des critiques légitimes et à supprimer de leur casier judiciaire les condamnations pour de tels faits.

Droits des personnes LGBTI

Le 11 octobre, la Commissaire a publié dans le Carnet des droits de l'homme un article intitulé « *Faire preuve d'ouverture d'esprit pour améliorer la protection des demandeurs d'asile LGBTI en Europe* », qui attire l'attention sur le fait que les personnes LGBTI sont confrontées à de nombreuses difficultés dans leur quête de protection dans les États membres du Conseil de l'Europe. Alors que l'institution de l'asile semble menacée dans toute l'Europe, les demandeurs d'asile LGBTI risquent d'être particulièrement touchés par l'affaiblissement du dispositif de protection. La Commissaire note tout d'abord que certaines interprétations ou applications de normes internationales empêchent les demandeurs d'asile LGBTI d'obtenir la protection dont ils ont besoin. Elle note en outre que les procédures d'asile sont parfois marquées par des préjugés ou par un sentiment de méfiance à l'égard des demandeurs, qui peuvent même être soumis à des tests ou interrogatoires humiliants, ce qui nuit à la bonne évaluation des dossiers et des besoins spécifiques des personnes LGBTI. Par ailleurs, la Commissaire souligne qu'il est important d'identifier les vulnérabilités à un stade précoce et d'assurer des conditions d'accueil sûres qui protègent ces personnes contre la violence, la traite ou d'autres types d'abus physiques ou psychologiques.

Pour relever ces défis, elle définit quatre grandes mesures que devraient prendre les États membres du Conseil de l'Europe, à savoir : (1) faire en sorte que leurs lois reconnaissent explicitement qu'une crainte raisonnable de persécution fondée sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre ou les caractéristiques sexuelles est un motif valable d'octroi du statut de réfugié ; (2) appliquer les recommandations officielles formulées par le HCR ; (3) fournir des orientations pratiques et dispenser une formation à tous les professionnels qui participent à la procédure d'asile, en étroite coopération

avec des groupes de la société civile ; et (4) s'intéresser à l'utilisation nationale des outils disponibles pour évaluer les vulnérabilités des demandeurs d'asile LGBTI et intensifier les recherches et les échanges sur les moyens de garantir à ces personnes un accueil dans de bonnes conditions de sécurité.

Le 26 octobre, un membre du Bureau a participé à la conférence annuelle de la section européenne de l'Association internationale des lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexuels (ILGA-Europe) à Bruxelles. La conférence a réuni des centaines d'activistes LGBTI provenant de toute l'Europe et le thème de cette année était « La politique, moteur du changement ». La conférence a attiré l'attention sur des tendances politiques inquiétantes en Europe, notamment la montée du nationalisme et du populisme, mettant en garde contre leur impact sur l'égalité pour les personnes LGBTI.

La Commissaire et plusieurs Rapporteurs spéciaux des Nations Unies ont enregistré un message vidéo diffusé à l'occasion de l'édition 2018 de la Journée du souvenir trans, célébrée le 20 novembre. Chaque année, on déplore de nouveaux morts parmi les personnes trans, victimes de crimes de haine violents, et ce, y compris en Europe. Dans cette vidéo, la Commissaire appelle les responsables politiques à prendre des mesures pour remplir leur obligation de protéger les personnes trans contre la violence.

Droits des personnes handicapées

Au cours de la période de référence, la Commissaire a fait part à deux occasions de ses préoccupations concernant la préparation actuelle, par le Comité de bioéthique du Conseil de l'Europe (DH-BIO), d'un projet de Protocole additionnel à la Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine « relatif à la protection des droits de l'homme et de la dignité des personnes atteintes de troubles mentaux à l'égard du placement et du traitement involontaires ».

Ainsi, le 9 octobre, elle a prononcé une allocution lors d'une audition sur « Protéger les droits des personnes ayant un handicap psychosocial en cas de recours à des mesures involontaires en psychiatrie », organisée conjointement par la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable et la commission sur l'égalité et la non-discrimination de l'APCE. Et, le 8 novembre, elle a soumis ses commentaires sur le projet de Protocole additionnel, dans le cadre d'un processus de consultation lancé par le DH-BIO. Dans les deux cas, elle a exprimé son opposition à ce projet de Protocole additionnel, qui tient principalement à trois raisons.

Premièrement, la Commissaire considère que l'approche qui sous-tend le Protocole additionnel est incompatible avec la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, un instrument de droits de l'homme fondamental ratifié par 46 des États membres du Conseil de l'Europe, ce qu'avaient déjà souligné non seulement son prédécesseur, mais aussi l'APCE, le Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies (l'organe établi en application de la Convention), le Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies, les Rapporteurs spéciaux des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées et sur le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible, le Groupe de travail des Nations Unies sur la détention arbitraire et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Deuxièmement, la Commissaire n'est pas persuadée de la valeur ajoutée potentielle du projet de Protocole additionnel, ni convaincue par l'opinion sur laquelle il repose, à savoir que l'absence de protections juridiques expliquerait, pour une large part, les nombreux abus dont sont encore victimes les personnes atteintes de troubles psychosociaux dans les établissements médicaux en Europe. Selon elle, ces abus seraient essentiellement liés au fait que les garanties existantes sont mises en œuvre au sein de systèmes juridiques intrinsèquement discriminatoires à l'égard de ces personnes, ainsi qu'à l'absence d'alternatives aux mesures coercitives dans les systèmes de santé mentale existants.

Enfin, la Commissaire signale que les principales ONG paneuropéennes de défense des droits des personnes handicapées, et en particulier celles qui sont spécialisées dans les droits des personnes atteintes de troubles psychosociaux, n'ont pas été suffisamment consultées dans le processus de rédaction, soulignant la ferme opposition de ces ONG au projet de Protocole additionnel.

Par conséquent, la Commissaire appelle le DH-BIO à ne pas adopter le projet de Protocole additionnel et recommande que le comité concentre plutôt ses efforts sur des alternatives aux mesures involontaires.

Le texte de l'allocation prononcée par la Commissaire lors de l'audition conjointe et ses commentaires sur le projet de Protocole additionnel sont disponibles sur le site web de la Commissaire.

Droits des femmes et égalité de genre

Afin de soutenir la ratification et la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul, la Commissaire a publié le 22 novembre une déclaration intitulée « *Fulfil the promise of a comprehensive response to violence against women* » (Tenir la promesse d'une réponse complète à la violence à l'égard des femmes), dans laquelle elle souligne que toutes les femmes et les filles ont le droit de vivre une vie sans violence, et que la violence fondée sur le genre à l'encontre des femmes constitue une violation des droits humains qui doit être vigoureusement combattue. C'est dans cet objectif qu'a été élaborée la Convention d'Istanbul, le traité international de lutte contre la violence à l'égard des femmes le plus complet et le plus ambitieux dans la mesure où il impose aux États des obligations pour prévenir la violence, protéger les victimes et poursuivre les auteurs. La Convention a déjà été ratifiée par 33 des États membres du Conseil de l'Europe, ce qui est très encourageant ; l'objectif, à terme, devrait être sa rapide ratification par l'ensemble des 47 États membres.

La Commissaire note cependant dans cette déclaration que des tentatives de plus en plus nombreuses sont menées pour semer la confusion et diffuser des contrevérités sur la Convention, dans le but d'empêcher sa ratification. Souvent, les opposants au traité se concentrent sur la notion de « genre » et soutiennent que l'utilisation de ce terme dans la Convention entraînera la « destruction de la famille » ou la « disparition des valeurs traditionnelles ». La Commissaire souligne qu'en réalité, ces critiques tendent à rejeter l'idée même de l'égalité de genre, et qu'elles visent à renforcer des stéréotypes néfastes pour la vie des femmes et des hommes. Elle précise que le terme « genre » est employé dans la Convention d'Istanbul pour attirer l'attention sur le fait qu'il faut s'attaquer aux stéréotypes de genre sur les femmes et les hommes parce qu'ils contribuent dans une large mesure à la perpétuation de la violence à l'encontre des

femmes. Quant à l'expression « violence fondée sur le genre », elle est utilisée pour décrire des formes de violence qui sont dirigées contre les femmes précisément parce qu'elles sont des femmes, et/ou les violences qui affectent ces dernières de façon disproportionnée.

Au vu du nombre important d'États ayant déjà accepté d'être liés par la Convention d'Istanbul, la Commissaire déclare qu'il est nécessaire de mettre davantage l'accent sur la mise en œuvre effective du traité. Elle renvoie aux conclusions de l'organe d'experts indépendants chargé d'en évaluer la mise en œuvre (le GREVIO) et souligne qu'il faut remédier aux insuffisances constatées en la matière pour tenir la promesse d'une réponse complète au fléau de la violence à l'égard des femmes.

Structures nationales des droits de l'homme

Du 1^{er} au 3 octobre, un membre du Bureau a participé à la conférence organisée par la section européenne de l'Institut international de l'Ombudsman (IIO) à l'occasion du 40^e anniversaire de l'institution à Bruxelles. La conférence, à laquelle ont participé de nombreux chefs d'institutions, s'intitulait « L'Ombudsman dans une société ouverte et participative ». Les discussions étaient axées sur les défis qui se posent actuellement aux institutions de l'Ombudsman, notamment concernant l'accès à l'information et la transparence, la facilitation de la participation des citoyens, et leur rôle de garantes des obligations internationales des États en matière de droits de l'homme. Cet événement a été l'occasion, pour le Conseil de l'Europe et le Bureau de la Commissaire, de réaffirmer leur ferme engagement à coopérer avec les institutions de l'Ombudsman en Europe.

Du 24 au 25 octobre, un membre du Bureau a participé à la conférence annuelle du Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (ENNHRI) à Athènes, qui a réuni des représentants de 39 institutions nationales des droits de l'homme (INDH), ainsi que des représentants d'ONG et des acteurs internationaux. Les discussions ont porté sur le rôle des INDH face à la montée des attaques contre la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme en Europe. Répartis en plusieurs groupes de travail, les participants se sont efforcés de concevoir un Plan d'action régional pour mettre en œuvre la Déclaration de Marrakech des INDH intitulée « Élargir l'espace civique, promouvoir et protéger les défenseurs des droits de l'homme, avec un accent spécifique sur les femmes : le rôle des institutions nationales des droits de l'homme », qui a été adoptée plus tôt dans l'année.

Le 7 novembre, un message vidéo de la Commissaire a été diffusé à l'occasion de la réunion générale annuelle 2018 d'Equinet, le réseau européen des organes de promotion de l'égalité, chargés de lutter contre la discrimination. Dans ce message, elle décrit ses propres priorités dans ce domaine, l'une d'elles étant de poursuivre les efforts pour veiller à ce que les personnes vulnérables ou désavantagées, notamment les femmes, les personnes handicapées, les migrants et les demandeurs d'asile, les enfants, les personnes âgées, les personnes LGBTI et les Roms, ne soient pas laissées de côté. La Commissaire attire aussi l'attention des organes chargés de la promotion l'égalité sur les problèmes de discrimination que l'utilisation des nouvelles technologies et de l'intelligence artificielle risque de poser. Elle souligne le rôle fondamental que ces organes ont à jouer pour garantir l'égalité des droits pour tous, ainsi que son engagement à poursuivre son étroite coopération avec eux.

Le 18 décembre, la Commissaire a publié un article dans le Carnet des droits de l'homme à l'occasion du 25^e anniversaire des « Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme », plus connus sous le nom de « Principes de Paris », dans lequel elle souligne que les institutions nationales des droits de l'homme (INDH) respectueuses des Principes de Paris sont désormais des acteurs reconnus au sein du système mondial de protection des droits de l'homme. Elle note également que plusieurs sont montées au créneau pour défendre ces droits avec détermination dans le climat difficile qui règne actuellement. Cependant, elle constate avec inquiétude que plusieurs INDH ont été visées par des actions compromettant leur efficacité et leur indépendance ces dernières années, notamment des coupes budgétaires, la non-mise en œuvre de leurs recommandations, l'affaiblissement de leur mandat et des attaques verbales par des responsables politiques. Soulignant le rôle essentiel des INDH dans la protection des citoyens ordinaires et des défenseurs des droits de l'homme, la Commissaire appelle les États qui ne l'ont pas encore fait à créer une INDH et à s'assurer que celle-ci soit pleinement indépendante et dotée de ressources suffisantes.

Prisons et conditions de détention

Le 6 novembre, la Commissaire a tenu un échange de vues avec le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) lors de la réunion plénière de ce dernier. À cette occasion, elle a présenté ses activités récentes aux membres du Comité et précisé certains des thèmes auxquels elle accorde une attention particulière, notamment les migrations, les droits des personnes handicapées, les droits des personnes LGBTI, la situation des défenseurs des droits de l'homme ou l'influence des nouvelles technologies et de l'intelligence artificielle sur les questions de droits de l'homme – entre autres. Cet échange de vues a aussi permis à la Commissaire d'évoquer une éventuelle coopération avec le CPT sur des questions d'intérêt commun, telles que la détention des migrants, les institutions accueillant les personnes handicapées ou les personnes âgées, le processus de désinstitutionalisation, etc. Les participants se sont déclarés favorables à la poursuite de ces échanges à l'avenir.

Indépendance de la justice

Le 14 décembre, la Commissaire a publié une déclaration dans laquelle elle appelle le Président de la Hongrie à resoumettre au Parlement le dispositif législatif concernant les tribunaux administratifs afin que ce dernier puisse l'examiner en toute connaissance de cause. Elle se déclare inquiète des importants pouvoirs conférés par cette réforme de l'appareil judiciaire au ministre de la Justice dans le futur système des tribunaux appelés à statuer sur des litiges d'ordre administratif, soulignant que cela met en question l'indépendance de la justice. Elle note également qu'il est regrettable que le Gouvernement et le Parlement hongrois n'aient pas attendu l'avis de la Commission de Venise sur ce dispositif législatif.

5. Autres réunions

Rencontre avec la ministre de la Justice de l'Espagne, Mme Dolores Delgado

Le 19 novembre, la Commissaire a rencontré Mme Dolores Delgado, la ministre de la Justice de l'Espagne, avec laquelle elle a tenu un échange de vues axé sur les mesures prises par les autorités espagnoles concernant la violence fondée sur le genre, les droits des personnes handicapées et la justice transitionnelle.

La discussion a également porté sur la révision en cours de la loi de 2015 sur la sécurité des citoyens, la Commissaire ayant fait part de ses préoccupations quant aux potentiels effets négatifs de cette loi sur les libertés d'expression et de réunion pacifique.

Rencontre avec SAS le prince héréditaire Aloïs de Liechtenstein et SAR la princesse héréditaire Sophie de Liechtenstein

Le 26 novembre, la Commissaire a rencontré SAS le prince héréditaire Aloïs de Liechtenstein et SAR la princesse héréditaire Sophie de Liechtenstein. Cette rencontre à laquelle assistait également la ministre des affaires étrangères du Liechtenstein, a été l'occasion de discuter du soutien apporté par le Liechtenstein aux travaux du Conseil de l'Europe en faveur des droits de l'homme, des priorités de la Commissaire, ainsi que de questions présentant un intérêt pour le Liechtenstein.

Rencontre avec le Ministre des affaires étrangères de l'Arménie, M. Zohrab Mnatsakanyan

La Commissaire et le Ministre des affaires étrangères de l'Arménie, M. Zohrab Mnatsakanyan, se sont rencontrés à Strasbourg le 20 novembre avant les élections législatives en Arménie. Ils ont notamment discuté de la probabilité d'une plus grande représentation des femmes dans la prise de décisions politiques et des perspectives d'adoption de la loi relative à l'élimination des discriminations. La Commissaire s'est en outre informée des circonstances de l'annulation d'un récent forum LGBTI à Erevan, a pris note des points de vue du ministre sur la prévention du crime de génocide dans le cadre du prochain forum à Erevan et lui a offert son soutien pour la mise en œuvre du nouveau plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Arménie.

Rencontre avec le Ministre de l'Intérieur de la Géorgie, M. Giorgi Gakharia

La Commissaire a reçu le Ministre de l'Intérieur de la Géorgie, M. Giorgi Gakharia, et les vice-ministres, Mme Natia Mezvrishvili et Mme Nino Javakhadze, à Strasbourg le 11 décembre. La discussion a principalement porté sur l'activité du Département des droits de l'homme créé en janvier 2018 pour améliorer le traitement par les forces de l'ordre géorgiennes des affaires de violence domestique, de violence à l'égard des femmes ou de personnes vulnérables. La Commissaire s'est également renseignée sur les projets de réforme de la police, sur l'avancement de l'enquête sur l'enlèvement du journaliste Afgan Mukhtarli ainsi que sur la situation dans les territoires non contrôlés par le gouvernement.

Rencontre avec le Ministre des affaires étrangères de la Finlande, M. Timo Soini

Le 14 décembre, la Commissaire a rencontré à Helsinki M. Timo Soini, Ministre des affaires étrangères de la Finlande. La Commissaire s'est félicitée de l'adoption de la Recommandation sur l'espace dévolu à la société civile en Europe sous la présidence finlandaise du Comité des Ministres et a exprimé sa gratitude pour le soutien de la Finlande à la table ronde sur la situation des défenseurs des droits de l'homme en Europe qui venait de s'achever à Helsinki. La discussion a également porté sur certaines tendances négatives affectant la situation des droits de l'homme en Europe en général, ainsi que sur les difficultés pour assurer un suivi des droits de l'homme dans les zones contestées ou non contrôlées par les gouvernements, aussi appelées «zones grises».

6. Défenseurs des droits de l'homme

Au cours de la période de référence, la Commissaire a continué de s'intéresser de près à la situation des défenseurs des droits de l'homme en Europe.

Le 4 octobre, elle a publié les observations écrites qu'elle a soumises à la Cour européenne des droits de l'homme dans le cadre de l'affaire *Emin Huseynov c. Azerbaïdjan*, relative à la privation de nationalité du requérant – un militant de la liberté des médias et défenseur des droits de l'homme – en tant que mesure de rétorsion pour ses activités légitimes de défense des droits de l'homme (voir la section intitulée *Cour européenne des droits de l'homme* ci-dessous).

La Commissaire a réagi publiquement à plusieurs situations dans lesquelles la sécurité et la liberté des défenseurs des droits de l'homme étaient menacées. Le 16 octobre, elle a publié une déclaration sur les réseaux sociaux (Facebook et Twitter) au sujet de de l'enlèvement, le 6 octobre en Ingouchie (Fédération de Russie), d'Oleg Kozlovsky, chercheur d'*Amnesty International*, et des mauvais traitements qui lui ont été infligés par des hommes armés non identifiés. M. Kozlovsky a été emmené dans un champ, où ses agresseurs l'ont obligé à se déshabiller totalement, puis battu ; ils ont proféré des menaces de mort à l'encontre de sa famille et l'ont soumis à des simulacres d'exécution. Selon la Commissaire, il ne fait aucune doute que cet acte criminel grave avait pour but d'intimider les défenseurs des droits de l'homme. Soulignant que le climat d'impunité pour les violations des droits de l'homme qui règne de longue date dans le Caucase du Nord a des répercussions négatives plus générales sur les droits de l'homme dans la région, et rappelant le devoir des États de garantir un environnement sûr pour la conduite des activités légitimes des défenseurs de ces droits, elle a appelé les autorités russes à condamner sans équivoque l'attaque perpétrée contre M. Kozlovsky, et à diligenter une enquête effective pour en identifier les responsables et les traduire en justice.

Le 20 novembre, la Commissaire a publié une déclaration concernant l'arrestation de treize éminents universitaires, représentants de la société civile et défenseurs des droits de l'homme en Turquie, dans laquelle elle note que ces arrestations sont liées à l'affaire Osman Kavala, un célèbre défenseur des droits de l'homme, philanthrope et partenaire de longue date du Bureau de la Commissaire, privé de liberté par les autorités turques depuis le 18 octobre 2017. Dans ce contexte, la Commissaire se déclare sceptique quant au processus de normalisation dans le pays une fois l'état d'urgence levé ; elle

annonce qu'elle interviendra en tant que tierce partie devant la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Mehmet Osman Kavala c. Turquie, en instance.

Le 6 décembre, la Commissaire a publié une déclaration dans laquelle elle fait part de sa stupéfaction au sujet de l'arrestation de Lev Ponomarev – une figure de proue du mouvement russe pour les droits de l'homme – à la suite d'une décision d'un tribunal de district de Moscou le déclarant coupable d'avoir enfreint les règles régissant les manifestations publiques et le condamnant à 25 jours de détention administrative. M. Ponomarev a été condamné pour avoir diffusé sur Facebook des informations sur une manifestation non autorisée de solidarité envers certains jeunes militants que lui et d'autres personnes estimaient avoir été accusés à tort en vertu des lois anti-terrorisme et anti-extrémisme. Dans sa déclaration, la Commissaire note que le fait de punir quelqu'un pour avoir partagé sur les réseaux sociaux des informations sur une manifestation publique d'intention pacifique peut difficilement se justifier, et exhorte les autorités russes à libérer M. Ponomarev. Soulignant que la condamnation de ce dernier à 25 jours de détention administrative illustre tristement le caractère disproportionné des sanctions prévues par la législation régissant les manifestations publiques, la Commissaire rappelle également que son Bureau a exhorté à maintes reprises les autorités russes à réviser les lois concernées.

Le lendemain (le 7 décembre), la Commissaire a fait part, sur les réseaux sociaux (Twitter), de sa préoccupation au sujet de la détention administrative en Crimée d'Emil Kurbedinov, un avocat spécialiste des droits de l'homme, pour la diffusion supposée de matériels extrémistes sur Facebook. À cet égard, la Commissaire a renvoyé au récent article du Carnet des droits de l'homme expliquant comment le recours excessif à la législation antiterroriste menace la liberté d'expression.

Le 10 décembre, la Commissaire a été invitée par le Ministre de l'Europe et des Affaires Etrangères de la France à prononcer un discours en ouverture d'un événement, organisé au Quai d'Orsay à l'occasion du soixante-dixième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, réunissant plusieurs défenseurs des droits de l'homme de différents pays. Dans son allocution, la Commissaire a souligné le rôle essentiel joué par les défenseurs des droits de l'homme et déploré la multiplication des obstacles qui rendent leur travail et celui de nombreux journalistes et organisations de la société civile plus difficile voire plus dangereux. Elle a également appelé à promouvoir les valeurs d'égalité, de respect, de diversité et d'inclusion dans le débat public. En clôture de cet événement, le Ministre de l'Europe et des Affaires Etrangères a présenté les orientations de la nouvelle stratégie de la France en matière de protection et de promotion des droits humains.

Promouvoir un environnement favorable pour les activités des défenseurs des droits de l'homme

La Commissaire a continué de promouvoir un environnement favorable pour la conduite des activités des défenseurs des droits de l'homme dans la région du Conseil de l'Europe et poursuivi ses efforts pour sensibiliser à leur situation. Le 24 octobre, elle a prononcé une allocution lors d'un événement parallèle organisé par la *Human Rights House Foundation* en marge d'une réunion ordinaire des Délégués des Ministres au Conseil de l'Europe, en vue d'informer le Comité des Ministres sur la situation des défenseurs des droits de l'homme en Europe et d'encourager les États membres à soutenir leur action. Un représentant de *FrontLineDefenders* (Ed O'Donovan), ainsi que

deux défenseurs des droits de l'homme originaires de Serbie et de Russie (Milan Antonijević et Konstantin Baranov, respectivement) ont aussi participé à cet événement. Notant que l'année 2018 marque le 20^e anniversaire de la déclaration des Nations Unies relative aux défenseurs des droits de l'homme et le 10^e anniversaire de celle du Conseil de l'Europe dans ce même domaine, la Commissaire a fait observer que les défenseurs continuaient de subir de nombreuses formes de représailles, et que dans plusieurs pays européens, les activités des organisations de la société civile étaient encadrées par des lois et des règlements de plus en plus restrictifs.

À cet égard, elle a renvoyé à un certain nombre de phénomènes ayant un impact négatif sur les défenseurs des droits de l'homme, notamment le harcèlement juridique pratiqué dans le Caucase du Nord (Fédération de Russie) et en Azerbaïdjan, les restrictions aux activités des organisations de la société civile venant en aide aux migrants en Hongrie et dans la région méditerranéenne, et la marginalisation des militants défendant les groupes vulnérables, tels que les communautés de LGBTI ou de Roms dans différents pays d'Europe. Réaffirmant que c'est avant tout aux États qu'il incombe d'assurer la protection des défenseurs des droits de l'homme et de promouvoir un environnement favorable pour la conduite de leurs activités, la Commissaire a appelé l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe à honorer leurs engagements de bonne foi.

Le 6 décembre, la Commissaire a mis en ligne un message vidéo à l'occasion de la Journée des droits de l'homme, dans lequel elle souligne spécifiquement le devoir des États de protéger les défenseurs des droits de l'homme. Elle signale un recul inquiétant à cet égard dans un nombre croissant de pays européens, ainsi que l'existence d'un énorme écart entre les normes internationales protégeant les défenseurs des droits de l'homme et la réalité. Elle rappelle également l'importance fondamentale des travaux de ces derniers dans les sociétés démocratiques et l'obligation des États de les soutenir. Aussi la Commissaire appelle-t-elle tous les États membres du Conseil de l'Europe à renouveler leur engagement en faveur du respect des normes qu'ils ont adoptées et à garantir un environnement sûr et favorable à la conduite des activités des défenseurs des droits de l'homme.

Les membres du Bureau de la Commissaire ont aussi participé activement à divers événements et consultations avec des réseaux de défenseurs des droits de l'homme et des experts, notamment une table ronde organisée au Centre européen de la Jeunesse sur le thème « Le rétrécissement de l'espace dévolu à la société civile et son impact sur les jeunes et leurs organisations » (Strasbourg, 7 novembre) et le Sommet mondial des défenseurs des droits humains (Paris, 29-31 octobre).

Table ronde avec les défenseurs des droits de l'homme

Les 13 et 14 décembre, le Bureau de la Commissaire a organisé à Helsinki une table ronde avec des défenseurs des droits de l'homme intitulée « *Human Rights Defenders in the Council of Europe Area: Current Challenges and Possible Solutions* ». Cet événement, qui a eu lieu grâce au soutien de la Présidence finlandaise du Comité des Ministres et a été ouvert par l'ancienne Présidente de la Finlande, Mme Tarja Halonen, a rassemblé un groupe constitué d'une cinquantaine de personnes, dont des militants des droits de l'homme provenant de divers pays d'Europe, ainsi que des représentants d'organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales. Les participants se sont attachés à identifier et à évaluer les menaces et les défis qui compromettent actuellement la sécurité et l'activité des défenseurs des droits de

l'homme et des organisations de la société civile en Europe. Ils se sont également penchés sur les risques potentiels et les opportunités liés à un environnement numérique et technologique en constante évolution. Cette table ronde a aussi été une excellente occasion pour des défenseurs des droits de l'homme originaires de différentes régions d'Europe de dialoguer et de nouer des liens non seulement entre eux, mais aussi avec d'importants acteurs et mécanismes internationaux qui soutiennent leurs activités. Les débats stimulants et inspirants tenus au cours de l'événement ont permis à la Commissaire de se faire une idée plus précise de la situation actuelle, ce qui l'aidera à cibler ses futures activités en faveur des défenseurs des droits de l'homme.

7. Cour européenne des droits de l'homme

Intervention en qualité de tierce partie devant la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Emin Huseynov c. Azerbaïdjan

Le 4 octobre, la Commissaire a rendu publiques les observations écrites qu'elle a soumises à la Cour européenne des droits de l'homme dans le cadre de l'affaire Emin Huseynov c. Azerbaïdjan (requête n°1/16), relative à la privation de nationalité du requérant, qui est devenu apatride à la suite de cette décision.

Dans ses observations, elle souligne qu'en Azerbaïdjan s'applique clairement une logique de répression contre ceux qui expriment leur désaccord ou des critiques à l'égard des autorités. Elle insiste sur le fait que la privation de nationalité peut aussi être utilisée comme sanction, pour réduire au silence les voix dissidentes et critiques. Lorsque la privation de nationalité entraîne l'apatridie, ses conséquences sur le plan des droits de l'homme sont encore plus graves pour les personnes concernées. Selon la Commissaire, au vu des conséquences très lourdes que l'apatridie peut avoir sur la jouissance par un individu d'un large éventail de droits de l'homme, nul ne devrait se voir privé de nationalité si une telle décision doit le rendre apatride.

Les observations écrites sont disponibles sur le site web de la Commissaire.

Séminaire organisé à l'occasion du 20^e anniversaire de la nouvelle Cour européenne des droits de l'homme

Le 26 novembre, la Commissaire a participé à un séminaire organisé à l'occasion du 20^e anniversaire de la Cour européenne unique et permanente des droits de l'homme. Dans son discours, elle a souligné que, malgré des résultats remarquables, la Cour était confrontée à un certain nombre de problèmes, dont la tendance à l'exécution sélective ou à la non-exécution de ses arrêts. Concernant l'arriéré, la Commissaire a souligné qu'il ne s'agit pas là seulement d'une question de statistiques, ou de la nécessité de sauver une institution submergée par les recours : il s'agit d'êtres humains qui s'adressent à la Cour car ils se sentent incapables de trouver justice chez eux. D'après la Commissaire, le problème n'est pas que les gens déposent des recours, mais qu'ils ont des raisons de le faire. Elle a insisté sur la nécessité de faire en sorte que le système de la Convention reste le garant des libertés, de la justice et de la dignité humaine.

La Commissaire a indiqué qu'elle entendait consacrer une part significative de ses activités à cet objectif en continuant de sensibiliser les autorités nationales et la société

civile au système de la Convention, en aidant les États membres à remédier aux problèmes structurels qui peuvent entraver la protection des droits de l'homme, mais aussi en fournissant à la Cour des informations objectives et impartiales par le biais d'interventions en qualité de tierce partie et en contribuant davantage à l'exécution de ses arrêts.

8. Activités de communication et d'information

La couverture médiatique principale (arrêtée au 10 décembre), a concerné les migrations, le rapport sur la Grèce et la question de la liberté d'expression. Plus de 100 articles ont été publiés par des médias nationaux et internationaux.

Les travaux de la Commissaire sur les questions relatives aux **migrations** ont ainsi retenu l'attention de l'AFP, d'Al Jazeera, d'ANSA, d'Asknews, de Citizen Truth, du Corriere della Sera, d'El Pais, de Glas Istre, de HINA, d'Il Giornale, d'Il Messaggero, d'Il Gazzettino, d'Il Piccolo, d'InfoMigrants, de Klix.ba, de Kurier Online, de La Gazzetta del Mezzogiorno, de Libération, de Libero Quotidiano, de N1 Info, de Novi list, d'Open Democracy, d'Osservatorio Balcani e Caucaso, de RAI News, de RFI, de RTL, de Scienza in Rete, de Sir, du New York Times, du Times of Malta et de TPI.

De nombreux médias nationaux et internationaux se sont fait l'écho du rapport sur la **Grèce** (AFP, ORFANSA, Il Messaggero, Boursorama, Challenges.fr, Mediapart, Reuters, Zonebourse, CNN, Deutschlandfunk, Diario Vasco, EFE, DW, NTV, Ethnos, iAposi.gr, Limnos FM, News247.gr, Protothema, Skai, To Vima, EUObserver, Euronews, Greek City times, Greek Reporter, Info Migrants, Kathimerini, Kathimerini, Kerdos.gr, Ore 12 Sanita, Pronews.gr, Reader, Palo, Reporter, et The Huffington Post).

Les travaux de la Commissaire sur **la liberté d'expression** et **la liberté de réunion** ont été couverts par 888.hu, ACN, El Nacional, ANSA, SDA/ATS, Córdoba Online, El Periódico Extremadura, El Periódico de Aragón, El Periódico Mediterráneo, Danas, Diari ARA, EFE, La Vanguardia, El diario, El Confidencial, El Español, El Pais, Emerging Europe, Europa Press, El Faro de Ceuta, Hürriyet, Interfax, SwissInfo, Kavkaskij uzel, Las Provincias, Ideal, Hoy, El Norte de Castilla, Diario Montañés, La Rioja Online, El Comercio, El Correo, SUR Online, Oslobodenje, le New York Times, et le Times of Malta.

En outre, la déclaration de la Commissaire sur les évolutions affectant les activités des défenseurs des droits de l'homme et de la société civile en **Turquie** a été relayée par Ahval news, Diken, Euronews, DW, FrontNews, Gazete DuvaR, Hürriyet Daily News, Oslobodenje, Sputnik, T24, le Financial times, RFE, et Turan.

Un an après le meurtre de **Daphne Caruana Galizia**, la Commissaire a publié une tribune dans le Times of Malta. Dans l'article, la Commissaire souligne que la priorité politique devrait être donnée par Malte à faire la lumière sur cet horrible crime et à en tirer toutes les leçons.

Au cours de la période considérée, les médias se sont aussi intéressés à d'autres thèmes, dont l'**Arménie** (Arminfo), les mesures d'austérité (Huffington post), la mission de contact en Turquie (Haberler), le discours prononcé à l'occasion du 20^e anniversaire

de la Cour permanente (*Law Society of Ireland Gazette*), les personnes LGBTI (*InfoMigrants*, *ANSA* et *NBC News*), les personnes handicapées (*EFE*, *El Pais*, et *La Vanguardia*), l'antisémitisme (*Osservatore Romano* et *SDA/ATS*), le rapport sur l'Estonie (*Emerging Europe*), la Russie (*Ukrinform*), la visite en Roumanie (*Adevarul*, *Agenzia Nova*, *AGERPRESS*, *Antena 3*, *Romania TV*, *Emerging Europe* et *The Romania Journal*), les droits des femmes (*Times of Malta*) et la sécurité des journalistes (*Times of Malta*).

Par ailleurs, le site internet de la Commissaire a été consulté par près de 30 000 visiteurs (données collectées le 5 décembre). L'activité sur les réseaux sociaux a continué d'augmenter, en particulier sur Twitter : 31 *tweets* ont été publiés, générant 1,5 millions d'impressions (nombre de fois où les *tweets* ont été vus), et le compte de la Commissaire a enregistré plus de 2 300 nouveaux abonnés.

Dans un message vidéo adressé aux participants du **3^e Forum mondial « contre le crime de génocide »**, organisé à Erevan du 9 au 11 décembre, la Commissaire a souligné l'importance de mener une action précoce en matière de prévention des génocides, d'obtenir justice pour les victimes et leur famille et de tirer les leçons du passé en agissant de façon responsable, en particulier en dispensant une éducation exempte de préjugés.

Les 31 octobre et 2 novembre, respectivement, la Commissaire a publié une déclaration et un message vidéo à l'occasion de la **Journée internationale contre l'impunité des crimes contre les journalistes**, dans lesquels elle appelle les responsables politiques, les *leaders* d'opinion et autres acteurs influents à faire de l'Europe un lieu sûr pour les journalistes en luttant contre l'impunité et en protégeant la liberté de la presse.

Le 5 novembre, un message vidéo de la Commissaire a été diffusé lors de la conférence organisée pour marquer l'anniversaire de la signature de la **Convention européenne des droits de l'homme**. La Commissaire y souligne que si c'est avant tout aux États membres qu'il incombe de préserver le système de la Convention, c'est aussi notre responsabilité à tous. Chacun peut – et doit – faire sa part pour que la Convention reste le garant des libertés, de la justice et de la dignité humaine.

Dans un message vidéo adressé à la Commission pour les droits de l'homme de l'**Écosse** le 10 décembre, la Commissaire souligne l'importance de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des structures nationales des droits de l'homme. Elle attire également l'attention sur la nécessité de combler l'écart entre les principes et la réalité en ce qui concerne la mise en œuvre des droits de l'homme.

Enfin, à l'occasion de la **Journée internationale des droits de l'homme**, célébrée le 10 décembre, la Commissaire a annoncé un partenariat avec **Cartooning for Peace**, dans le cadre duquel elle a notamment apporté son soutien à une exposition itinérante présentée en avant-première au ministère français de l'Europe et des Affaires étrangères, à Paris.

9. Observations et réflexions

L'une de mes premières prises de position publiques en tant que Commissaire aux droits de l'homme a été la tribune sur la sécurité des journalistes que j'ai publiée en mai 2018 à l'occasion de la Journée de la liberté de la presse. Étant donné que les menaces aux journalistes et à d'autres acteurs des médias sont monnaie courante dans bon nombre de pays d'Europe, j'ai décidé de faire paraître cet article dans autant de journaux nationaux que possible. Plus de 20 médias de différents pays et langues ont manifesté leur intérêt, ce qui atteste l'urgence de s'attaquer à ce problème.

En outre, j'ai continué d'évoquer cette question lors d'un certain nombre de visites dans les pays et dans des déclarations publiques, et j'ai été constamment en contact avec des associations de journalistes.

Les États membres ont instauré de solides garanties pour protéger les journalistes. La liberté de la presse est consacrée tant par les législations nationales qu'internationales, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme offre à la presse une protection très large et les organisations internationales ont adopté un vaste éventail de normes dans ce domaine.

Mais beaucoup reste encore à faire pour que ces normes soient appliquées concrètement. Quatre journalistes ont été tués dans des pays de l'Union européenne récemment – au Danemark, à Malte, en République de Slovaquie et en Bulgarie. Deux d'entre eux, Daphne Caruana Galizia et Ján Kuciak, travaillaient sur des affaires de corruption et avaient reçu des menaces dont ils avaient fait part à la police. Depuis 1992, plus de 150 journalistes ont été assassinés en Europe – soit, en moyenne, un tous les deux mois. Si certains couvraient les conflits, la majorité de ces professionnels essayait de révéler des activités frauduleuses au public. Bon nombre d'entre eux avaient sollicité une protection policière, sans jamais l'obtenir.

Les agressions physiques non létales restent également une menace répandue. À cela s'ajoute le fait que dans de nombreux pays d'Europe, les journalistes font l'objet de placements en détention, de harcèlement judiciaire et de mesures d'intimidation, des pressions étant aussi exercées sur les sources journalistiques. Et pour noircir encore davantage le tableau, les enquêtes sur les meurtres de journalistes et les crimes à leur encontre traînent souvent sur des années et n'aboutissent qu'à des résultats mitigés ou pas de résultats du tout. Parfois, les auteurs exécutants de ces actes sont condamnés à des peines d'emprisonnement, mais les commanditaires sont rarement punis.

Ce climat d'impunité ne fait que rendre la situation encore plus difficile à supporter pour les journalistes et leur famille ; il donne aux auteurs de ces actes le sentiment qu'ils sont au-dessus des lois et qu'ils n'ont pas à répondre de leurs actes, ce qui favorise la commission de nouvelles agressions contre des journalistes. L'impunité est également incompatible avec les obligations de droits de l'homme établies de longue date. De fait, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme stipule de façon non équivoque que les États ont l'obligation de protéger la vie des journalistes, précisant que lorsqu'ils manquent à cette obligation, ils ont le devoir de mener rapidement des enquêtes indépendantes et effectives qui soient ouvertes au public et accessibles aux

familles des victimes afin de punir les auteurs exécutants et les commanditaires du meurtre.

La Cour a notamment établi ces obligations dans trois arrêts majeurs rendus en 2005, 2010 et 2018, dans lesquels elle conclut à la violation, par les autorités d'Ukraine, de Turquie et de Russie, de la Convention européenne des droits de l'homme pour n'avoir pas assuré la protection de la vie et mené des enquêtes effectives sur les meurtres des journalistes Georgiy Gongadze, Hrant Dink et Anna Politkovskaïa, respectivement. Du reste, ces affaires n'ont toujours pas été totalement élucidées.

Certes, il est parfois difficile de faire toute la lumière sur une affaire. Mais il est aussi vrai que trop souvent, les décideurs, la justice et la police font fi des obligations contractées par les gouvernements en devenant membres de notre Organisation. L'arrivée au pouvoir des populistes et des nationalistes dans de nombreux pays d'Europe et au-delà ne facilitera probablement pas la résolution de ce problème persistant. En effet, non seulement ces acteurs considèrent les droits de l'homme comme un obstacle à leurs objectifs politiques, mais ils usent de leur position de pouvoir pour tenir des propos de plus en plus odieux et d'intimidation à l'encontre des journalistes et des médias en général. Ce climat hostile ne peut qu'instiller un sentiment de méfiance envers la presse et légitimer les attaques contre les journalistes. Il n'est, dès lors, guère surprenant que de nombreux journalistes en Europe en viennent à s'auto-censurer, comme le montre une étude menée par le Conseil de l'Europe.

Les démocraties, les droits de l'homme et l'État de droit ne peuvent pas se développer dans un tel environnement. Lorsque les journalistes sont menacés, ce n'est pas seulement la liberté des médias qui est mise à mal, mais aussi les libertés et les droits des citoyens : si les journalistes ne peuvent plus rendre compte de questions d'intérêt public de façon libre et sûre, la capacité des citoyens à connaître la vérité et celle de demander des comptes aux personnes au pouvoir s'en trouvent considérablement amoindries. Les sources d'informations fiables sont aussi moins nombreuses, ce qui laisse davantage de place à la désinformation et à la manipulation.

En tant que Commissaire, j'entends consacrer une grande partie de mes activités à aider les États membres à traiter ces problèmes avec les outils qu'ils ont adoptés d'eux-mêmes.

Parmi eux figurent notamment la Recommandation sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, signée par tous nos États membres en 2016. Une stratégie pour la mise en œuvre de cette Recommandation est en cours d'élaboration depuis le mois de mars afin d'aider les États à appliquer les mesures spécifiques qu'elle prévoit en matière de prévention, de protection et de poursuites, mais aussi de sensibilisation et d'éducation. Les travaux n'en sont qu'à un stade précoce et nécessitent la participation active de tous les États membres.

Cependant, les États n'ont pas besoin d'attendre que la stratégie soit prête pour adopter des mesures visant à protéger les journalistes. Ils peuvent déjà s'inspirer de l'expérience de plusieurs pays d'Europe. En Italie, par exemple, où de nombreux journalistes ont été assassinés par le passé et où cette profession continue de subir de sérieuses attaques de divers types, notamment des discours politiques très hostiles à leur égard, la police et la justice ont mis en place des mesures de protection d'urgence il y a de nombreuses années. L'année dernière, 19 journalistes ont ainsi été placés sous escorte policière

24h/24, et 160 de leurs collègues ont bénéficié d'autres mesures de protection moins restrictives.

Aux Pays-Bas, le gouvernement, le bureau du Procureur, la police et les journalistes ont conclu un accord concernant le renforcement de la protection des journalistes. En Suède, le gouvernement a lancé, en mai, un plan d'action pour protéger la liberté d'expression, qui vise également à protéger les journalistes victimes de menaces et d'actes de haine.

Les gouvernements peuvent également soutenir les initiatives menées par les associations de journalistes, les ONG et les milieux universitaires. En Turquie, le syndicat des journalistes s'est engagé à apporter un soutien psychologique aux professionnels des médias exposés à la violence physique et verbale. En Italie, l'ONG *Ossigeno per l'informazione* mène depuis des années des actions de sensibilisation sur les menaces qui pèsent sur les journalistes dans le pays, en mettant en lumière des cas d'agressions en majorité non signalés.

La série tragique de meurtres de journalistes en Europe et les nombreuses menaces dont ces professionnels font l'objet appellent à agir. Les États européens ont le devoir de mettre un terme à cette situation qui sape la liberté de la presse et met nos démocraties en danger. Ils sont dotés des outils nécessaires pour cela, mais ils doivent faire preuve d'une plus grande volonté politique et agir avant qu'il ne soit trop tard.