
Recommandation CM/Rec(2018)11 du Comité des Ministres aux États membres sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe

*(adoptée par le Comité des Ministres le 28 novembre 2018,
lors de la 1330^e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, notamment en promouvant des normes communes et en menant des activités dans le domaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Rappelant l'obligation des États membres de garantir à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés énoncés dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme ; STE n° 5) et ses protocoles, et, le cas échéant, leurs obligations résultant de la Charte sociale européenne (STE n° 35, et de sa version révisée STE n° 163) ainsi que d'autres instruments européens ou internationaux relatifs aux droits de l'homme ;

Réaffirmant que tous les droits de l'homme et libertés fondamentales sont universels, indivisibles, interdépendants et intimement liés, et que tous devraient en jouir sans aucune discrimination ;

Rappelant la Déclaration des Nations Unies sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus du 9 décembre 1998 (Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme), la Résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies 48/134 du 20 décembre 1993 sur les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme et les résolutions suivantes de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur les institutions nationales des droits de l'homme et sur les défenseurs des droits de l'homme ;

Rappelant la Recommandation n° R(85)13 relative à l'institution de l'ombudsman, la Recommandation n° R(97)14 relative à l'établissement d'institutions nationales indépendantes pour la promotion et la protection des droits de l'homme, la Résolution (97) 11 sur la coopération entre les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme des États membres et entre celles-ci et le Conseil de l'Europe, et la Recommandation CM/Rec(2007)14 sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe ;

Rappelant la Déclaration du Comité des Ministres sur l'action du Conseil de l'Europe pour améliorer la protection des défenseurs des droits de l'homme et promouvoir leurs activités, adoptée le 6 février 2008, ainsi que ses Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques, adoptées le 27 septembre 2017, et notant en particulier que, dans ladite déclaration, le Comité des Ministres reconnaît que « c'est à l'État qu'incombe la responsabilité première et le devoir de promouvoir et de protéger les défenseurs des droits de l'homme, et qu'il entre aussi dans les attributions du Conseil de l'Europe de contribuer à créer un environnement favorable aux défenseurs des droits de l'homme et protéger ces personnes et leurs activités dans la défense des droits de l'homme », et qu'il convient de plus d'examiner la question d'autres actions du Conseil de l'Europe dans ce domaine ;

Réaffirmant l'engagement pris dans le Plan d'action adopté lors du 3^e Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe qui s'est tenu à Varsovie en 2005, selon lequel le Conseil de l'Europe « à travers ses divers mécanismes et institutions - jouera 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 » ;

Se félicitant des activités entreprises par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe pour soutenir les défenseurs des droits de l'homme, conscient que la protection des défenseurs des droits de l'homme ainsi que le développement d'un environnement propice à leurs activités entrent dans le cadre de son mandat, tel que défini par la Résolution (99) 50 sur le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, et rappelant l'obligation des États de coopérer avec le Commissaire en facilitant ses visites, en lui fournissant les réponses appropriées et en dialoguant avec lui/elle sur la situation des défenseurs des droits de l'homme lorsque cela s'avère nécessaire ;

Prenant note de la proposition faite par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe dans son troisième rapport annuel intitulé *Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit - Un impératif pour la sécurité de l'Europe* (2016) d'élaborer, sous son autorité, un mécanisme de renforcement de la protection des défenseurs des droits de l'homme, qui se concentrera sur les actes de représailles subis par les défenseurs des droits de l'homme du fait de leur interaction avec le Conseil de l'Europe ;

Prenant en considération les *Lignes directrices sur la liberté d'association*, publiées conjointement par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (BIDDH/OSCE) et la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise), les *Lignes directrices relatives à la protection des défenseurs des droits de l'homme* élaborées par le BIDDH/OSCE et son rapport de 2017 sur « La responsabilité des États: protection des défenseurs des droits de l'homme dans la région OSCE (2014-2016) » ;

Notant les Lignes directrices sur les défenseurs des droits de l'homme de l'Union européenne (UE), qui contiennent des suggestions de mesures pratiques pour les États membres de l'UE et d'autres États désireux de les mettre en œuvre, afin de soutenir et protéger les défenseurs des droits de l'homme ;

Reconnaissant que les défenseurs des droits de l'homme incluent toute personne qui, individuellement ou avec d'autres, agit pour protéger ou promouvoir les droits de l'homme, indépendamment de sa profession ou de toute autre situation, et que les institutions nationales des droits de l'homme (INDH) et les organisations de la société civile œuvrant pour la protection et la promotion des droits de l'homme sont des défenseurs des droits de l'homme ;

Rappelant avec force le droit de chacun, individuellement et en association avec d'autres, de promouvoir la protection et la réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales aux niveaux régional, national et international, et de s'efforcer à y parvenir, tel que prévu par la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme et, comme rappelé par la Résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies 72/247 du 24 décembre 2017 sur le 20^e anniversaire et la promotion de la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus, engageant les dirigeants de tous les secteurs de la société et des communautés concernées, y compris les responsables politiques, militaires, sociaux et religieux, et les responsables d'entreprises et de médias, à se prononcer publiquement en faveur des défenseurs des droits de l'homme, notamment les femmes défenseuses des droits de l'homme, dans la société, et à prendre clairement position contre les pratiques et infractions dont ceux-ci sont victimes, notamment les menaces, le harcèlement, la violence, la discrimination, le racisme et autres violations et exactions commis à leur rencontre, y compris le meurtre ;

Soulignant le rôle positif, important et légitime que jouent les défenseurs des droits de l'homme, y compris les INDH et les organisations de la société civile, dans la promotion indépendante de la réalisation de tous les droits de l'homme, notamment en dialoguant avec les gouvernements aux niveaux local, régional, national et international, en organisant des activités de sensibilisation et d'éducation, et en contribuant aux efforts déployés en vue de la mise en œuvre des obligations qui incombent aux États et de leurs engagements ;

Reconnaissant et appréciant le travail de tous les défenseurs des droits de l'homme, y compris les INDH et les organisations de la société civile, qui contribuent tous largement à un environnement de respect et de promotion active des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit en Europe ;

Gardant à l'esprit que l'existence d'organisations de la société civile exprimant une diversité de points de vue et d'intérêts est une manifestation du droit à la liberté d'association en vertu de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'adhésion de leurs pays hôtes aux principes de pluralisme démocratique et d'engagement envers les droits de l'homme et l'État de droit ;

Rappelant la Recommandation CM/Rec(2016)5 sur la liberté d'internet ;

Déplorant que les défenseurs des droits de l'homme, y compris les journalistes, soient encore trop souvent victimes de violations et d'abus de leurs droits, de menaces et d'attaques, en dépit des efforts faits aux niveaux tant national qu'international, et considérant que les défenseurs des droits de l'homme méritent une attention particulière dans la mesure où de telles violations peuvent témoigner de la situation générale des droits de l'homme dans le pays concerné ou d'une détérioration de celle-ci;

Exprimant sa profonde préoccupation face à la réduction de l'espace dévolu à la société civile résultant, notamment, des lois et politiques restrictives et des mesures d'austérité prises récemment par les États membres ;

Exprimant sa vive préoccupation face au nombre considérable et croissant d'allégations et de signalements de menaces de nature sérieuse, de risques et de dangers auxquels sont confrontés les défenseurs des droits de l'homme, y compris les femmes défenseuses des droits de l'homme, en ligne et hors ligne, et à la prévalence de l'impunité concernant des violations et des abus à leur encontre dans de nombreux pays dans lesquels ils font l'objet de menaces, de harcèlement et d'attaques et pâtissent d'une insécurité, y compris en raison de restrictions imposées, entre autres, aux droits à la liberté d'expression, d'association ou de réunion pacifique et au droit à la vie privée, ou en raison d'abus de procédures criminelles ou civiles ;

Convaincu que les États doivent non seulement s'abstenir d'ingérences inutiles, illégales ou arbitraires dans les droits des défenseurs des droits de l'homme mais qu'ils ont également une obligation positive de protéger activement et de promouvoir un environnement sûr et propice dans lequel les défenseurs peuvent mener leurs activités sans danger, sans stigmatisation ou crainte de représailles ;

Exprimant la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe,

Recommande aux gouvernements des États membres :

1. de garantir que les lois et les pratiques nationales pertinentes sont conformes aux principes énoncés dans l'annexe à cette recommandation, et d'évaluer l'efficacité des mesures prises ;
2. de garantir par des moyens et des actions appropriés – y compris la traduction si nécessaire – une vaste diffusion de cette recommandation auprès des autorités et des parties prenantes compétentes ;
3. d'examiner, au sein du Comité des Ministres, la mise en œuvre de cette recommandation cinq ans après son adoption.

Annexe à la Recommandation CM/Rec(2018)11**I. Cadre juridique national et environnement politique et public propice en vue de protéger et de promouvoir l'espace dévolu à la société civile**

Les États membres devraient :

- a. garantir un cadre juridique favorable et un environnement politique et public propice aux défenseurs des droits de l'homme, permettant aux individus, groupes, organisations de la société civile et aux institutions nationales des droits de l'homme d'exercer librement leurs activités, sur une base juridique, conforme au droit et aux standards internationaux, d'œuvrer pour la protection et la promotion de tous les droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- b. veiller à ce que la législation, en particulier celle sur la liberté d'association, de réunion pacifique et d'expression, soit rédigée et appliquée conformément au droit et aux standards internationaux relatifs aux droits de l'homme, et, le cas échéant, demander l'avis du Commissaire aux droits de l'homme, de la Commission de Venise et du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des organisations internationales non-gouvernementales ainsi que d'autres instances du Conseil de l'Europe ;
- c. supprimer toutes restrictions inutiles, illégales ou arbitraires pesant sur l'espace dévolu à la société civile, en particulier en matière de liberté d'association, de réunion pacifique et d'expression ;
- d. veiller à ce que diverses formes de crimes de haine, y compris les actes de violence, les discours de haine et l'incitation publique à la haine et à la violence, soient bannies en vertu de leur législation nationale, et prendre des mesures pour prévenir et combattre les cas de crimes de haine et le discours de haine, en particulier en menant des enquêtes effectives dans le but de mettre fin à l'impunité ;
- e. veiller à ce que tous, y compris les défenseurs des droits de l'homme, puissent participer efficacement à la prise de décisions, notamment en leur donnant un accès complet aux informations, compte tenu de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STE n° 205) ;
- f. assurer en temps opportun des consultations publiques transparentes en matière de développement des politiques et de projets de loi, en particulier lorsque ceux-ci sont susceptibles d'affecter la société civile ;
- g. combler les lacunes existant dans la mise en œuvre au niveau national du droit et des standards internationaux relatifs à la protection de la société civile et à la promotion de son travail, telles qu'elles ont été identifiées dans l' « Analyse de l'impact des législations, politiques et pratiques nationales actuelles sur les activités des organisations de la société civile, des défenseurs des droits de l'homme et des institutions nationales des droits de l'homme », adoptée par le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) ;
- h. établir des institutions nationales des droits de l'homme efficaces, indépendantes, pluralistes et adéquatement financées, conformément aux Principes de Paris, ou, lorsqu'elles existent déjà, les renforcer en vue de la protection et de la promotion de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales, incluant dans leur rôle de protection et de promotion un environnement favorable à la société civile, coopérer et solliciter l'aide, le cas échéant, du Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (REINDH), ainsi que d'instances régionales et internationales telles que le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), le BIDDH/OSCE, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et la Commission de Venise ;
- i. respecter la liberté des défenseurs des droits de l'homme, y compris les organisations de la société civile, de chercher, de recevoir et d'utiliser des ressources provenant de sources internes, étrangères ou internationales ;
- j. coopérer avec les mécanismes de droits de l'homme du Conseil de l'Europe et, en particulier, avec la Cour européenne des droits de l'homme conformément à la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi qu'avec le Commissaire aux droits de l'homme en facilitant ses visites, en lui fournissant les réponses appropriées et en dialoguant avec lui/elle sur la situation des défenseurs des droits de l'homme lorsque cela s'avère nécessaire ;
- k. envisager de signer et de ratifier le Protocole additionnel de 1995 à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamation collective (STE n° 158), et envisager de reconnaître le droit des ONG nationales remplissant les critères qui y figurent de déposer une réclamation collective auprès du Comité européen des Droits sociaux ;

II. Mesures nationales visant à protéger l'espace dévolu à la société civile

Les États membres devraient prendre des mesures effectives en vue de protéger l'espace dévolu à la société civile, en particulier :

- a. prévenir les violations des droits des défenseurs des droits de l'homme, y compris les campagnes de diffamation, les menaces et les attaques à leur encontre, ainsi que d'autres tentatives susceptibles d'entraver leur travail ;
- b. garantir une enquête indépendante et effective sur de tels actes et obliger les personnes responsables à répondre de leurs actes par le biais de mesures administratives appropriées ou de procédures pénales, et veiller à ce que les lois et procédures pénales, civiles et administratives ne soient pas appliquées de manière à entraver et à pénaliser le travail des défenseurs des droits de l'homme ;
- c. veiller, dans le respect de leurs traditions juridiques, à l'indépendance de leur système judiciaire et garantir l'existence de recours effectifs pour ceux dont les droits et libertés sont violés ;
- d. envisager de donner ou, le cas échéant, de renforcer la compétence et la capacité des INDH pour leur permettre de remplir efficacement leur rôle de protection de l'espace dévolu à la société civile par le biais de leurs fonctions de suivi, d'enquêtes, de signalements et de traitements des plaintes ;
- e. faciliter un accès effectif des défenseurs des droits de l'homme, des institutions nationales des droits de l'homme et des organisations de la société civile aux mécanismes de droits de l'homme internationaux et régionaux, y compris la Cour européenne des droits de l'homme, le Comité européen des Droits sociaux et d'autres mécanismes de protection des droits de l'homme, conformément aux procédures applicables ;
- f. prévoir des mesures en vue d'une assistance et d'une protection rapides destinées aux défenseurs des droits de l'homme en danger dans des pays tiers, telles que, le cas échéant, la participation aux procès, et à leur suivi, et/ou, si possible, la délivrance de visas d'urgence.

III. Mesures nationales visant à promouvoir l'espace dévolu à la société civile

Les États membres devraient prendre des mesures effectives en vue de promouvoir l'espace dévolu à la société civile, en particulier :

- a. garantir l'accès à des ressources pour soutenir le financement durable des défenseurs des droits de l'homme, y compris les INDH et les organisations de la société civile, et accroître les efforts pour promouvoir leurs activités ;
- b. garantir aux femmes défenseuses des droits de l'homme l'accès à un soutien, à des ressources et à une protection spécifiques, y compris contre les violences fondées sur le genre, et garantir un environnement dans lequel elles peuvent travailler sans violence et sans discrimination ;
- c. reconnaître de manière explicite la légitimité des défenseurs des droits de l'homme, y compris les INDH et les organisations de la société civile, et soutenir publiquement leur travail, en reconnaissant leur contribution au progrès en matière de droits de l'homme et de développement d'une société pluraliste ;
- d. faciliter et soutenir des programmes en vue de garantir aux défenseurs des droits de l'homme l'accès sans discrimination aux compétences, outils et formations nécessaires qu'ils demandent, afin qu'ils soient pourvus et équipés pour mener leur travail en matière de droits de l'homme.

IV. Soutien de la part des instances et institutions du Conseil de l'Europe

Les États membres devraient appeler les instances et institutions du Conseil de l'Europe à accorder une attention particulière aux questions relatives à un environnement favorable dans lequel tous les défenseurs des droits de l'homme, y compris les INDH et les organisations de la société civile, peuvent agir en Europe en toute sécurité et librement. Cela devrait inclure le fait :

- a. de fournir des informations et de la documentation, y compris sur la jurisprudence et d'autres standards européens pertinents, ainsi que le fait d'encourager des activités de coopération et de sensibilisation avec les organisations de la société civile, et d'encourager la participation des défenseurs des droits de l'homme aux activités du Conseil de l'Europe ;

- b. de garantir que les bureaux locaux du Conseil de l'Europe promeuvent le travail de la société civile, des institutions nationales des droits de l'homme et des défenseurs des droits de l'homme, et donnent de la visibilité aux arrêts majeurs de la Cour européenne des droits de l'homme et aux recommandations du Commissaire aux droits de l'homme, de la Commission de Venise ainsi qu'aux résolutions de l'Assemblée parlementaire relatives à un environnement sûr et favorable pour les défenseurs des droits de l'homme ;
- c. de prêter une attention particulière, au niveau du Comité des Ministres, à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant les défenseurs des droits de l'homme et un environnement favorable au travail en matière de droits de l'homme, qui n'ont pas encore été mis en œuvre ;
- d. de garantir un dialogue continu et des débats sur les menaces pesant sur la société civile, les institutions nationales des droits de l'homme et les défenseurs des droits de l'homme, en particulier pour répondre aux menaces et aux attaques à l'encontre des défenseurs des droits de l'homme, et pour exprimer une inquiétude face à la détention injustifiée et aux accusations criminelles qui risquent effectivement de mener au gel du travail de la société civile dans les États membres du Conseil de l'Europe ;
- e. de poursuivre l'examen de la question d'une action supplémentaire du Conseil de l'Europe dans ce domaine.