



Comblers l'écart

Comment garantir
les droits de l'homme
pour tous



Carnet des droits de l'homme



COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSAIRE AUX
DROITS DE L'HOMME



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Comblent l'écart

Comment garantir les droits de l'homme pour tous

Compilation du Carnet des droits de l'homme
articles publiés en 2018 et 2019 par Dunja Mijatović,
Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe

Sommaire

AVANT-PROPOS	5
Liberté de réunion pacifique : un espace toujours plus restreint	7
Les politiques linguistiques devraient tenir compte de la diversité, protéger les droits des minorités et apaiser les tensions	17
Il est temps de respecter les engagements pris pour protéger les personnes en situation de déplacement de la traite et de l'exploitation	27
L'indépendance des juges et de la justice menacée	35
Vivre dans un environnement sain, un droit négligé qui nous concerne tous	41
Le profilage ethnique : une pratique persistante en Europe	47
Les États européens doivent afficher leur détermination à améliorer la situation des Roms de manière durable et concrète	55
25 ans des Principes de Paris : des institutions nationales des droits de l'homme fortes restent plus nécessaires que jamais	61
L'utilisation de la législation antiterroriste à mauvais escient menace la liberté d'expression	67
Faire preuve d'ouverture d'esprit pour améliorer la protection des demandeurs d'asile LGBTI en Europe	75
Tenir les engagements pris de mettre fin à la pauvreté et aux inégalités	81
Protéger les droits de l'homme à l'ère de l'intelligence artificielle	87
L'Europe a le devoir de protéger les personnes déplacées internes	93

AVANT-PROPOS

Lorsque j'ai pris mes fonctions de Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, en avril 2018, j'ai déclaré que je rendrais les États attentifs aux problèmes susceptibles de restreindre la capacité des personnes à exercer leurs droits, et que je les aiderais à trouver des solutions pour améliorer la protection et la mise en œuvre des droits de l'homme.

Parmi les outils que j'ai utilisés pour tenir cette promesse figurent les articles du Carnet des droits de l'homme. Ce sont des textes que mes prédécesseurs et moi avons publiés régulièrement afin d'attirer l'attention sur des problèmes de droits de l'homme et de tenter d'influer sur le programme des autorités nationales.

Dans le présent recueil sont réunis les articles que j'ai publiés au cours des 21 premiers mois de mon mandat. Ils traitent de thèmes variés sur lesquels j'ai travaillé, tels que le droit à la liberté de réunion pacifique, les droits des minorités, la lutte contre la discrimination, la lutte contre la traite des êtres humains, les droits environnementaux, la législation antiterroriste et la protection des droits de l'homme, l'indépendance du pouvoir judiciaire, les institutions nationales des droits de l'homme et les droits de l'homme à l'ère de l'intelligence artificielle.

Certes, l'Europe a fait des progrès considérables en 70 ans, mais ces thèmes restent des motifs de préoccupation dans de nombreux pays, notamment à l'époque actuelle, où les principes des droits de l'homme sont de plus en plus contestés, ébranlés ou ignorés.

Ces articles visent donc à évaluer la situation dans un domaine précis, à rappeler les lois, normes et principes applicables, et à proposer aux gouvernements et aux parlements des mesures leur permettant de mieux remplir leurs obligations dans ce domaine.

La liste des sujets traités dans ce recueil n'est évidemment pas exhaustive. Les sujets ont été choisis en fonction des aspects sur lesquels je me suis concentrée dans le cadre de mon travail de suivi par pays et de mes activités thématiques, et en fonction des événements qui ont marqué la période couverte par le recueil.

Les articles sont destinés à un large public, qui va des parlementaires et des responsables politiques aux avocats et aux défenseurs des droits de l'homme. Ils sont aussi utilisés par des journalistes, des enseignants et des membres d'ONG. Cela m'amène à penser que, malgré le recul des droits de l'homme observé actuellement dans plusieurs domaines, l'ensemble de valeurs et de normes que les pays européens construisent patiemment depuis la fin de la seconde guerre mondiale bénéficie toujours d'un soutien massif.

Je vais continuer à publier des articles dans le Carnet des droits de l'homme pour attirer l'attention sur d'autres questions urgentes en lien avec les droits de l'homme. J'espère ainsi mettre en lumière les progrès réalisés et signaler les lacunes qui doivent encore être comblées.

Dunja Mijatović



Liberté de réunion pacifique : un espace toujours plus restreint

Carnet des droits de l'homme publié le 9 décembre 2019

Au cours de l'année passée, les mouvements de contestation se sont multipliés dans le monde entier, du Chili jusqu'à Hong-Kong. L'Europe n'a pas été épargnée par cette vague de manifestations. La contestation prend des formes diverses, telles que des manifestations massives et répétées, l'occupation de lieux publics ou des rassemblements spontanés. L'utilisation des médias sociaux transforme par ailleurs le mode d'organisation et de gestion des rassemblements.

De multiples raisons expliquent cette mobilisation croissante de manifestants dans toute l'Europe : les inégalités économiques, la perte de confiance dans la classe politique traditionnelle et les institutions, les violations des droits de l'homme et des règles démocratiques et, plus globalement, la volonté de pans entiers de nos sociétés d'être mieux entendus.

Les manifestations sont un moyen pour les citoyens de participer aux débats publics sur les problèmes sociétaux et politiques. Il est donc crucial, pour la santé des sociétés démocratiques, de protéger le droit à la liberté de réunion pacifique. Les États membres du Conseil de l'Europe l'ont reconnu depuis longtemps, et ce droit est en effet inscrit dans de nombreuses constitutions nationales. De plus, la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour)

a développé au fil des années une vaste jurisprudence sur le droit à la liberté de réunion pacifique, tel qu'inscrit dans l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

Toutefois, devant la multiplication des contestations, les autorités de plusieurs pays ont pris des mesures juridiques et autres qui menacent ou tendent à restreindre ce droit. Ces mesures vont de la répression drastique des manifestations à l'interdiction et la dispersion des rassemblements, ou à la modification de la législation en vue d'accroître les possibilités de sanctionner les personnes qui organisent des réunions pacifiques ou qui y participent.

Si la CEDH permet certaines restrictions de la liberté de réunion pacifique, ces restrictions doivent cependant être très limitées afin de ne pas porter atteinte à la jouissance de ce droit important : elles doivent être prévues par la loi, poursuivre un but légitime, tel que la prévention du désordre ou de la criminalité ou la protection des droits et des libertés d'autres personnes, et être proportionnées.

Protéger le droit de réunion pacifique quel que soit le message de la contestation : une obligation pour les autorités

Les restrictions du droit de réunion pacifique ne peuvent par principe être fondées sur le contenu du message porté par les personnes participant à une manifestation, même lorsque ce message est critique vis-à-vis des autorités ou lorsqu'il conteste l'ordre établi par des moyens pacifiques ou relaye des opinions qui sont impopulaires, dérangeantes, offensantes ou choquantes pour autrui. Le droit de réunion pacifique est en effet étroitement lié à celui de la liberté d'expression. Les réunions visant à inciter à la violence ou à rejeter les principes démocratiques sont les seules exceptions à cette règle.

Les autorités ont l'obligation de garantir le droit de tous d'exprimer leur opinion librement dans le cadre de réunions publiques, et l'obligation également de protéger les réunions contre ceux qui veulent priver d'autres personnes du droit de manifester et de faire entendre leur point de vue. Par exemple, la police doit protéger efficacement les réunions vis-à-vis des contre-manifestants dont le but est d'empêcher ou de perturber une manifestation.

On peut citer à ce propos le cas des marches des fiertés et autres manifestations de défense des droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes (LGBTI), qui dans plusieurs pays ont été interdites au nom de la moralité et de l'ordre public. Malheureusement, lorsque de telles manifestations ont été organisées, leurs participants ont parfois été laissés sans protection face aux attaques de contre-manifestants et ont même été victimes de violences policières.

En juin dernier, j'ai exhorté les autorités géorgiennes à garantir la sécurité des personnes participant à la Marche des fiertés de Tbilissi, dans un contexte marqué par les tensions, les discours de haine et même les menaces contre les organisateurs ou les partisans de cet événement. Après avoir été reportée, la Marche s'est finalement tenue de manière spontanée en juillet, mais à une plus petite échelle que prévu en raison de l'absence de garanties pour la sécurité des participants. À l'inverse, en septembre 2019 j'ai salué la tenue, dans un climat pacifique et digne, de la première Marche des fiertés de Sarajevo (Bosnie-Herzégovine), en dépit d'appels publics contre cet événement, y compris de la part de membres du gouvernement.

La tenue de réunions pacifiques ne doit pas être passible de sanctions pénales

La Cour a établi qu'une manifestation pacifique ne devait pas, par principe, être sous la menace de sanctions pénales. Pourtant, dans certains pays, de telles sanctions ont été imposées aux organisateurs ou aux participants de manifestations pacifiques. Ces sanctions, ainsi que les peines inutiles ou exagérément sévères infligées pour des actes commis pendant les manifestations, constituent des violations du droit à la liberté de réunion.

En août dernier, j'ai écrit aux autorités russes pour leur faire part de ma profonde inquiétude concernant les atteintes excessives au droit à la liberté de réunion pacifique à l'occasion des manifestations tenues à Moscou, lors desquelles plus de 1 000 personnes ont été arrêtées. Je m'inquiète en particulier du fait que plusieurs des personnes arrêtées ont été condamnées à des peines de prison, pouvant aller jusqu'à trois ans et demi, au motif de violences à l'encontre des forces de l'ordre. Il leur est notamment reproché d'avoir lancé des bouteilles de plastique vides sur des policiers lourdement équipés ou simplement d'avoir agrippé par la main certains de ces agents. Je m'inquiète aussi vivement des condamnations pénales et des peines de prison infligées à des militants au motif de violations répétées des dispositions relatives aux manifestations publiques, bien que ces personnes n'aient semble-t-il pas participé à des actions violentes.

L'ouverture récente de procédures correctionnelles contre des manifestants qui, en 2018, avaient protesté pendant plusieurs mois contre l'absence d'investigation effective sur la mort d'un jeune homme de 21 ans en Republika Srpska (Bosnie-Herzégovine) est un autre exemple préoccupant. Les poursuites ont été engagées au motif d'une « violation de la paix et de l'ordre publics » et les manifestations ont finalement été dispersées et interdites.

L'imposition de peines sévères pour les organisateurs de réunions et les personnes qui y participent ne peut avoir qu'un effet dissuasif et risque de décourager les personnes de participer à de futures manifestations.

Ainsi, dans les observations que j'ai soumises à la Cour en 2018, j'ai exprimé ma vive préoccupation concernant les tentatives visant à incriminer, avec un effet rétroactif, les manifestations massives qui se sont tenues en Turquie en 2013 (connues sous le nom d'« événements de Gezi »). J'ai souligné que les procédures ouvertes en lien avec ces manifestations risquaient de créer un climat de peur pour les très nombreuses personnes qui ont participé pacifiquement à ces événements et de décourager les citoyens d'exercer leur droit de réunion pacifique dans le pays.

Les manifestations pacifiques donnent parfois lieu à des actes de violence et de vandalisme, commis par des groupes qui n'ont souvent aucun lien avec les autres manifestants. Les autorités ont évidemment le devoir de sanctionner de tels actes répréhensibles. Cependant, cela ne signifie pas que les manifestations dans leur ensemble doivent automatiquement être considérées comme des événements violents. Leurs organisateurs, de même que les autres participants pacifiques, ne peuvent être tenus responsables ni sanctionnés pour de tels actes de violence. De plus, les autorités devraient adopter une définition restrictive du comportement constituant une violence dans le cadre d'une manifestation.

Utilisation abusive des obligations de déclaration et autres entraves du droit de réunion pacifique

Je déplore l'utilisation abusive qui est faite, dans plusieurs pays, des procédures de déclaration des manifestations, avec pour résultats l'interdiction de manifestation non déclarées ou non autorisées et l'imposition de sanctions pour leurs organisateurs et participants. En Fédération de Russie, mon prédécesseur déplorait, dans un Mémorandum de 2017, que la procédure de déclaration soit devenue, pour les détracteurs des politiques du gouvernement, une obligation de facto de solliciter l'autorisation de tenir des manifestations publiques. De surcroît, la tenue d'un tel événement sans déclaration préalable est devenue passible d'une peine de détention administrative pouvant aller jusqu'à 20 jours. De même, j'ai dénoncé récemment la dispersion, par les autorités de l'Azerbaïdjan, des manifestations d'octobre 2019 au motif qu'elles n'avaient pas été autorisées. J'ai appelé les autorités à appliquer la procédure de déclaration conformément aux normes européennes et à ne pas faire de cette procédure un système d'autorisation.

En France et en Espagne, de nouvelles lois sur les réunions (voir les observations ci-dessous) ont durci la législation en cas d'appel à des réunions non déclarées.

Rappelons, comme la Commission de Venise et l'OSCE-BIDDH l'ont souligné dans leurs Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique, qu'il n'est pas nécessaire, aux termes du droit international des droits de l'homme,

que la législation contienne une obligation de déclaration préalable des réunions. S'il existe une procédure de déclaration, elle doit avoir pour objectif principal de faciliter la tenue des réunions et ne doit en aucun cas devenir de facto une procédure d'autorisation.

Les réunions spontanées et non déclarées, répondant souvent à des événements qui nécessitent une réaction immédiate, sont par ailleurs appelées à se multiplier, notamment du fait de l'utilisation des médias sociaux. Elles sont un moyen pour les citoyens d'exprimer en temps réel leur opinion sur certains événements, et doivent donc être considérées comme une caractéristique des sociétés démocratiques. En tant que telles, elles doivent être protégées de la même manière que les autres réunions, et non pas dispersées et interdites.

Si les États peuvent légitimement imposer certaines restrictions concernant l'utilisation de l'espace public, et donc le lieu et le calendrier des réunions, de telles restrictions doivent cependant rester proportionnées à leur objectif. À titre d'exemple d'une mesure manifestement disproportionnée, les gouverneurs des provinces de Turquie ont le pouvoir d'interdire indistinctement toutes les réunions publiques. Introduite pendant les deux années d'état d'urgence (2016-2018), cette possibilité a ensuite été intégrée dans la législation ordinaire et elle est aujourd'hui utilisée fréquemment et de manière arbitraire.

Dans certains pays, les autorités n'autorisent les manifestations que dans des lieux excentrés, loin du regard du grand public, ou interdisent l'accès du public aux manifestations. Ces pratiques, de même que les interdictions générales des manifestations dans certains endroits, comme devant les parlements ou les bâtiments gouvernementaux, dans les centres-villes, etc., compromettent gravement la tenue de réunions pacifiques.

Par ailleurs, certains pays ont restreint l'accès aux sites web ou aux messages postés sur les médias sociaux fournissant des informations sur des manifestations. De telles pratiques constituent une menace pour le droit de réunion pacifique. Comme le souligne la Recommandation (2016)5 du Comité des Ministres sur la liberté d'internet, les normes établies par la Cour concernant les réunions pacifiques s'appliquent à la fois en ligne et hors ligne, y compris pour ce qui concerne les restrictions applicables aux réunions.

La législation relative aux réunions ne doit pas restreindre le droit de réunion pacifique

Plusieurs États membres ont adopté des lois qui pourraient conduire à des restrictions disproportionnées du droit à la liberté de réunion pacifique. Certaines de ces lois érigent en infractions, passibles de sanctions, des pratiques communément observées lors des manifestations, comme le fait de prendre des photos de policiers ou de leur opposer une résistance pacifique.

Par exemple, l'Espagne a adopté en 2015 une loi sur la sécurité des citoyens, suite à la tenue d'une série d'importantes manifestations entre 2011 et 2013. Cette loi permet d'imposer des sanctions administratives et des amendes pour certains types de comportements dans le cadre des réunions publiques, comme des perturbations mineures lors d'une réunion ou encore la résistance ou la désobéissance à des policiers. Des amendes élevées peuvent aussi être imposées en cas de trouble public intervenant dans le contexte de manifestations organisées à proximité d'instances électives, y compris hors des périodes de session. Un grand nombre d'amendes ont été imposées depuis l'entrée en vigueur de cette loi. Dans une lettre de novembre 2018 au Parlement espagnol, j'ai souligné que cette loi pouvait avoir un effet dissuasif sur le droit de réunion pacifique.

En mars 2019, la France a également modifié sa législation, en réaction au mouvement de contestation des « gilets jaunes ». Dans mon Mémoire de février 2019 sur le maintien de l'ordre et la liberté de réunion dans le contexte du mouvement des « gilets jaunes », j'ai exprimé ma préoccupation concernant le projet de loi (adopté depuis en avril 2019) dont les dispositions pouvaient avoir un effet dissuasif sur l'exercice du droit de réunion pacifique. Ce texte prévoit notamment des peines plus sévères pour des infractions déjà sanctionnées par le Code pénal, comme la dissimulation volontaire « sans motif légitime » de tout ou partie du visage dans le cadre d'une manifestation. S'il est compréhensible que les autorités souhaitent pouvoir identifier les auteurs de violences, la requalification de cette infraction en délit permet de placer en garde à vue des personnes visées par cette disposition, et donc de les empêcher de participer à une réunion.

Il est également important de ne pas adopter une législation pouvant avoir un impact discriminatoire sur la jouissance du droit de réunion pacifique, en appliquant aux réunions un traitement différent en fonction des personnes qui les organisent. En 2016, mon Bureau avait critiqué les amendements à la législation polonaise accordant la priorité aux rassemblements organisés par les autorités publiques, les églises et les organisations religieuses, et aux « réunions récurrentes » (organisées de manière régulière), au motif que

ces amendements pouvaient compromettre le droit d'autres personnes d'organiser des réunions.

Par ailleurs, la législation relative au droit de réunion pacifique est parfois formulée dans des termes vagues et imprécis, qui laissent aux forces de maintien de l'ordre une grande marge d'appréciation dans l'application de cette législation et accroissent les risques de restrictions arbitraires de ce droit.

La nécessité d'un maintien de l'ordre respectueux des droits de l'homme lors des manifestations

L'usage excessif de la force pour le maintien de l'ordre lors des manifestations est de longue date un sujet de préoccupation pour mon Bureau. Ces derniers mois, j'ai soulevé des questions quant à cet usage dans plusieurs pays, parmi lesquels l'Azerbaïdjan, l'Espagne, la France, la Géorgie et la Russie.

Si le maintien de l'ordre lors des manifestations est dans certains endroits une tâche de plus en plus difficile, il est cependant du devoir de la police de faciliter les manifestations, tout en garantissant une protection adéquate des manifestants et en contrôlant les risques de troubles. Afin de s'acquitter de ces missions, la police doit appliquer les principes de retenue, de proportionnalité, de réduction des risques et de préservation de la vie.

Malheureusement, de nombreux cas d'usage disproportionné de la force contre des manifestants pacifiques sont encore recensés partout en Europe, consistant notamment à frapper des manifestants ou à utiliser des techniques d'encercllement des foules qui peuvent menacer leur sécurité.

De plus, dans un grand nombre de pays, la police utilise de plus en plus des armes dites « moins létales » telles que les matraques, les gaz lacrymogènes, les grenades de désencercllement, les armes à décharges électriques, les canons à eau et les balles en caoutchouc afin de contrôler ou disperser les foules de manifestants. Je suis d'avis que certaines de ces armes ne devraient pas être utilisées à des fins de maintien de l'ordre public, du fait de leur effet indifférencié et du danger auquel elles exposent les manifestants pacifiques. Le nombre des personnes grièvement blessées lors de manifestations ces dernières années en raison de l'utilisation de balles en caoutchouc est particulièrement frappant. De surcroît, l'utilisation de telles armes ne contribue pas à apaiser les tensions, ce qui devrait être un objectif essentiel des opérations de maintien de l'ordre lors des manifestations.

Il me semble également préoccupant que des journalistes et des observateurs des droits de l'homme indépendants aient été la cible de harcèlements et de violences lors de manifestations, tant de la part des manifestants que des forces de police. Il est essentiel de garantir la sécurité des journalistes lors des manifestations, afin qu'ils puissent remplir leur mission convenablement.

Comment garantir la liberté de réunion pacifique ?

Les lois et les pratiques relatives aux réunions doivent s'adapter à l'évolution rapide de leur environnement. Pour autant, ces lois et pratiques doivent en toute circonstance respecter les normes internationales des droits de l'homme relatives à la liberté de réunion et au maintien de l'ordre lors des manifestations. Les autorités ont pour obligations essentielles de faciliter les réunions et de permettre aux manifestants pacifiques d'exprimer librement leur opinion. Ces obligations devraient rester au cœur de toute réglementation du droit de réunion pacifique.

Des recours accessibles, transparents et rapides doivent exister contre les mesures qui restreignent la liberté de réunion de manière disproportionnée ou arbitraire, comme l'utilisation abusive de la procédure de déclaration ou les mesures d'interdiction.

Le maintien de l'ordre lors des manifestations doit s'appuyer sur la communication et la collaboration avec les organisateurs et les participants des manifestations et sur des méthodes d'apaisement des tensions. L'utilisation, dans plusieurs États membres, d'équipes de liaison de la police intégrées dans les manifestations afin d'anticiper d'éventuels problèmes, de maintenir le dialogue avec les manifestants et de réduire les risques de troubles constitue un bon exemple de méthode dite de « désescalade ». Les autorités devraient veiller à ce que les policiers qui interviennent dans le cadre de manifestations aient reçu une formation spécialisée à la fois sur la gestion négociée des rassemblements et sur l'usage proportionné de la force dans ce contexte. Un maintien de l'ordre respectueux des droits de l'homme lors des manifestations requiert aussi que les policiers aient reçu une formation adéquate sur les droits de l'homme.

Les États membres devraient mener une évaluation approfondie des dangers liés à l'utilisation des armes « moins létales » dans le contexte des réunions. Pour ce faire, ils pourraient s'appuyer sur les Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique de la Commission de Venise et de l'OSCE-BIDDH, les Principes de base de l'ONU sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois et le Guide des droits de l'homme de l'ONU de 2019 sur l'utilisation des armes « moins létales » par les forces de l'ordre.

L'impunité en cas d'usage abusif de la force par la police ne doit jamais être tolérée. Ce principe est crucial pour renforcer ou restaurer la confiance de la population envers les forces de l'ordre. Par conséquent, toute allégation de comportement abusif de la part de la police lors d'une manifestation doit faire l'objet d'une enquête adéquate et le cas échéant de sanctions. Il faut pour cela que les policiers qui interviennent lors des manifestations soient clairement identifiés, au moyen d'un matricule ou d'une plaque

d'identité visibles. La mise en place de mécanismes indépendants d'examen des plaintes contre la police est un outil efficace pour promouvoir la responsabilité des forces de l'ordre.

Enfin, le respect des droits économiques et sociaux des membres des forces de l'ordre est un facteur essentiel pour réduire le risque de manquements et d'usage abusif de la force. Les policiers doivent recevoir un salaire suffisant et se voir accorder des périodes de repos et de récupération, ainsi qu'un soutien psychologique approprié.

Il est peu probable que les mouvements de contestation disparaissent. Bien qu'ils puissent entraîner des troubles et des perturbations de l'ordre public, ils sont aussi le signe de la volonté des citoyens de participer aux affaires publiques et d'exprimer leur opinion par des moyens pacifiques. Réprimer ces mouvements revient à restreindre l'espace démocratique et la résilience des sociétés face aux difficultés.

Documents de référence utiles :

Guide sur l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme : liberté de réunion et d'association, 31 août 2019

Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique de la Commission de Venise et de l'OSCE-BIDDH, 3e édition, 2019

Manuel de l'OSCE sur le maintien de l'ordre lors des réunions, 2016

Projet GODIAC (« Bonnes pratiques pour le dialogue et la communication en tant que principes stratégiques pour le maintien de l'ordre lors des manifestations politiques en Europe »)

Comité des droits de l'homme de l'ONU : Projet d'Observation générale n° 37 sur l'article 21 du Pacte international des droits civils et politiques : le droit de réunion pacifique

Rapport du Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits à la liberté de réunion et d'association auprès du Conseil des droits de l'homme de l'ONU : les droits à la liberté de réunion et d'association à l'ère numérique, 2019

peut donc être controversée et politiquement sensible. Ainsi, l'emploi de la langue d'État ou de la langue officielle est souvent considéré comme une preuve de loyauté envers l'État. Dans d'autres contextes, l'emploi de langues minoritaires dans l'espace public (par exemple, pour indiquer le nom des rues, ce qui implique parfois l'utilisation d'un autre alphabet) est perçu ou présenté comme un rappel malvenu du caractère multiculturel et multilingue de la société.

Notamment dans les régions ayant connu des conflits d'origine ethnique ou linguistique, il importe par conséquent au plus haut point que chacun reconnaisse que de bonnes politiques sur l'usage des langues, conçues pour prendre en compte la diversité linguistique et culturelle de la société, sont indispensables pour progresser vers la réconciliation et une cohésion sociale durable.

Les lois sur l'usage des langues peuvent être source de tensions

De nombreux pays européens ont légiféré sur l'emploi des langues, souvent – mais pas toujours – dans le but de renforcer la connaissance et l'usage d'une langue officielle ou langue d'État. Si ce but est parfaitement légitime, il a cependant souvent été poursuivi sans consultation suffisante des locuteurs des langues minoritaires ni véritable prise en compte de leurs droits et de leurs besoins. Les lois sur l'usage des langues se sont parfois accompagnées de mesures d'application coercitives. Dans certains cas, elles visaient même principalement à renforcer encore la position dominante de la population majoritaire et à réduire les droits des membres de minorités nationales.

La plupart de ces initiatives ont exacerbé les tensions et accentué les clivages dans la société.

Au-delà de sa valeur symbolique, la langue utilisée a d'importantes conséquences pratiques dans différents domaines, dont l'accès à l'éducation, à l'emploi, aux soins et aux services sociaux, et plus généralement la participation à la vie de la société. C'est pourquoi des lois et des politiques linguistiques déséquilibrées ou injustes risquent de nuire durablement à certains groupes et à la cohésion de l'ensemble de la société.

Initiatives internationales visant à réduire le risque de tensions autour de questions linguistiques

À la fin des années 1990 et après le démantèlement de la Yougoslavie et de l'Union soviétique ont été établis des mécanismes destinés à éviter que se répètent les terribles conflits de la décennie passée. Ces mécanismes visaient notamment à faire en sorte que les différends à caractère ethnique ou linguistique ne relèvent plus du domaine réservé des États mais puissent être réglés dans des enceintes multilatérales, sur la base du droit

international, y compris du droit international des droits de l'homme.

En 1998 est entrée en vigueur la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Elle a été élaborée sous l'égide du Conseil de l'Europe pour garantir un meilleur respect des droits des minorités et renforcer ainsi la stabilité, la sécurité démocratique et la paix.

En 1996, l'OSCE a désigné son premier Haut-Commissaire pour les minorités nationales (HCMN), qui est chargé d'identifier les causes des tensions ethniques et d'œuvrer pour éviter que des questions relatives aux minorités nationales provoquent un conflit dans un pays ou entre plusieurs pays. Son rôle est donc celui d'un mécanisme d'alerte précoce.

Parce qu'elles sont sensibles et risquent d'entraîner des conflits, les questions linguistiques font l'objet d'une attention particulière de la part du HCMN de l'OSCE et de la part du Comité consultatif de la convention-cadre, qui est le comité d'experts chargé d'évaluer la mise en œuvre de la convention-cadre.

D'autres instruments ont contribué à la création d'un cadre international solide consacré à la protection des droits des minorités nationales, y compris des droits linguistiques. Parmi ces instruments figurent la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (ONU, 1992) et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (Conseil de l'Europe, 1998).

Ce cadre international propose une série d'outils permettant de réguler de manière pacifique et équilibrée l'emploi de différentes langues dans nos sociétés contemporaines de plus en plus diversifiées. À plusieurs occasions, mon bureau a demandé instamment à des gouvernements de respecter ces normes pour gérer des tensions liées à l'usage des langues.

Les normes internationales donnent des orientations générales qui sont utiles pour traiter les questions linguistiques d'une manière conforme aux droits de l'homme. Il n'existe pas pour autant de solution unique, ce qui ne serait d'ailleurs pas souhaitable. Bien au contraire, il s'agit d'adapter les politiques linguistiques aux particularités de chaque situation.

Je décris ci-dessous quelques-unes des choses à faire et à ne pas faire pour gérer la diversité linguistique, en respectant les droits des personnes appartenant à des minorités nationales et en évitant que ces questions créent des clivages et des tensions.

Promouvoir la cohésion sociale au moyen de politiques linguistiques équilibrées

Le gouvernement poursuit un but légitime lorsqu'il s'attache à promouvoir l'usage de la langue officielle ou langue d'État pour protéger l'ordre public, renforcer l'identité nationale et améliorer la cohésion sociale. Une bonne

connaissance de la langue officielle profite aussi aux membres des minorités nationales car elle favorise leur intégration sociale et leur participation à la vie publique. Ce but ne doit toutefois pas être poursuivi au détriment des droits des locuteurs d'autres langues, notamment des membres des minorités nationales, ni au moyen de mesures qui accentuent les clivages.

Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a souligné de manière constante, s'agissant de la situation dans toute une série de pays, dont l'Estonie, la Géorgie, la Lettonie, la Moldova, la Macédoine du Nord, la Roumanie, la Slovaquie, l'Ukraine et la Fédération de Russie, que les politiques sur l'emploi des langues devraient viser à concilier les besoins des différents groupes de locuteurs, les besoins de l'État et les besoins de la société dans son ensemble, au lieu de creuser les écarts entre les groupes sur la base de différences linguistiques. Par exemple, dans son avis de 2018 sur la Fédération de Russie, le Comité consultatif constate que ce pays mène une politique active de promotion de la langue et de la culture russes tout en limitant le soutien effectif apporté aux langues et cultures minoritaires, qui semblent marginalisées et perçues comme une source potentielle de conflit. Le Comité souligne que, pour bâtir une société véritablement solidaire et intégrée, il faut tenir compte de sa diversité, notamment linguistique, et garantir le plein respect et la protection des cultures et des langues minoritaires.

Toute initiative visant à légiférer en matière d'emploi des langues devrait répondre à un besoin réel de la société : par exemple, améliorer la connaissance de la langue officielle par les élèves, faciliter les relations des membres des minorités nationales avec l'administration, améliorer l'accès de ces personnes au marché du travail ou veiller à ce que les locuteurs de langues minoritaires puissent préserver leur langue et leur culture et être des membres à part entière de la société. La réalité est malheureusement bien différente. Trop souvent, les lois et politiques sont conçues comme un « jeu à somme nulle », dans lequel une identité ethnique et linguistique sera favorisée au détriment des autres, et sont motivées par des idéologies nationalistes, ethnocentriques ou populistes, ou simplement par des préoccupations électoralistes.

Il est indispensable d'associer véritablement des représentants de la société civile, et notamment des membres des minorités, à la réforme des lois et politiques linguistiques, pour que leurs besoins soient compris et pris en considération. Exclure ces groupes des débats, ou ne les consulter que pour la forme, a provoqué dans plusieurs pays des troubles sociaux et contribué à marginaliser les minorités. En avril de cette année, j'ai exprimé ma préoccupation au sujet de l'adoption hâtive, par l'Ukraine, d'une nouvelle loi « visant à assurer l'emploi de l'ukrainien comme langue d'État », peu avant les élections législatives et sans consultation publique suffisante. J'attends

maintenant l'avis qui doit être rendu sur cette loi par la Commission de Venise, dont les experts indépendants nous aideront à mieux comprendre les conséquences que la loi pourrait avoir pour les droits des membres des nombreuses communautés linguistiques que compte l'Ukraine, dont les minorités qui parlent le russe, le hongrois, le roumain ou encore le tatar.

Lutter contre la discrimination fondée sur la langue

Les lois et politiques destinées à promouvoir l'utilisation d'une langue en particulier ne doivent pas entraîner l'application d'un traitement discriminatoire à certains groupes de la population. C'est pourquoi, avant de prendre de nouvelles mesures régissant l'emploi des langues, les autorités devraient déterminer si ces mesures risquent d'avoir des conséquences disproportionnées, notamment pour les personnes appartenant à des minorités nationales. Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a en effet souligné que des exigences linguistiques strictes peuvent constituer un obstacle disproportionné pour les membres des minorités nationales dans plusieurs domaines, tels que l'accès à l'emploi, la participation à la vie politique, et l'accès aux soins et à l'éducation. En ce qui concerne la Lettonie et l'Estonie, par exemple, le Comité a regretté l'accès insuffisant des membres de minorités aux emplois de la fonction publique, causé par des exigences linguistiques trop strictes.

Il est donc essentiel pour les États de disposer d'un cadre juridique efficace contre la discrimination, qui interdise explicitement la discrimination fondée sur l'origine nationale ou ethnique, ainsi que sur la langue, et qui prévoient des recours effectifs pour les personnes qui s'estiment victimes de discrimination. Par exemple, mon bureau a invité les autorités belges en 2009 à créer un organisme efficace et impartial chargé de traiter les plaintes relatives à la discrimination fondée sur la langue. Cette voie de recours n'a toujours pas été mise en place.

Utiliser des incitations plutôt que des sanctions pour garantir la mise en œuvre

Certains États membres ont pris des mesures rigoureuses pour promouvoir la mise en œuvre de leurs lois et politiques linguistiques. Les organes internationaux compétents en matière de droits de l'homme ont jugé inutiles et disproportionnées des mesures comme la création de mécanismes d'inspection, donnant parfois lieu à l'imposition de sanctions ou d'amendes, ou des systèmes rigides de quotas linguistiques. L'efficacité de ces méthodes drastiques s'est d'ailleurs révélée limitée. Elles risquent en effet le plus souvent d'être contre-productives, d'accentuer les clivages de la société et de marginaliser davantage encore les membres de minorités. Ces mesures drastiques sont donc à éviter. Lorsque des dispositions ont été prises pour garantir la mise en œuvre de lois et de politiques linguistiques,

il est essentiel de les appliquer de manière mesurée et pragmatique, en incitant les gens à apprendre et à utiliser la langue, et non pas en les y contraignant.

Une mesure incitative particulièrement efficace consiste à donner des possibilités suffisantes d'apprendre la langue d'État ou la langue officielle et à veiller à ce que cette offre soit accessible et de bonne qualité. C'est indispensable pour garantir à tous l'accès à une langue commune et partagée. J'ai lu avec intérêt les conclusions d'un récent rapport d'audit sur l'enseignement de la langue estonienne aux adultes en Estonie, qui font état d'un manque de ressources financières et d'enseignants dûment formés. Le rapport indique, par exemple, qu'en 2015 il était prévu de dispenser gratuitement des cours de langue à 540 personnes, alors qu'il y avait près de 6 000 candidats. Le manque de fonds et/ou d'enseignants formés et la piètre qualité du matériel pédagogique constituent aussi des motifs de préoccupation dans plusieurs autres pays.

Chaque fois que les pouvoirs publics prennent des mesures visant à renforcer l'usage de la langue d'État, ils devraient mettre en place des garanties solides pour que les membres des minorités nationales puissent effectivement utiliser leurs langues, y compris dans le système éducatif. Ce n'est malheureusement pas toujours le cas. Ainsi, dans un avis de 2019, le Comité consultatif a appelé les autorités géorgiennes, qui mènent une politique de promotion de l'usage du géorgien dans toutes les sphères de la vie publique, à accompagner cette politique de mesures plus énergiques destinées à promouvoir l'usage des langues minoritaires dans les relations avec l'administration et à développer l'enseignement et l'apprentissage de et dans ces langues.

Respecter les droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités peut les inciter à apprendre et à utiliser la langue d'État. Elles auront en effet moins tendance à considérer cet apprentissage et cet usage comme préjudiciables à la préservation de leur identité culturelle et linguistique.

Le temps est également un élément clé d'une politique linguistique juste et équilibrée. Les réformes législatives et politiques dans le domaine des langues doivent être menées progressivement, de manière à ce que les personnes concernées puissent acquérir les compétences nécessaires sans subir d'inconvénients. Cela est particulièrement vrai dans le secteur de l'éducation, où il importe au plus haut point d'éviter que les réformes désavantagent les élèves appartenant à des minorités linguistiques.

Promouvoir l'éducation plurilingue

J'ai vivement critiqué des pratiques consistant à séparer les élèves en fonction d'appartenances ethniques ou linguistiques, comme c'est le cas

dans mon propre pays, la Bosnie-Herzégovine, mais aussi en Macédoine du Nord, en Croatie et au Kosovo*. La ségrégation exacerbe les divisions et accroît les risques de conflit. Au fil des ans, mon bureau a demandé instamment aux autorités de plusieurs pays de promouvoir les possibilités, pour les enfants, de bénéficier dès le plus jeune âge d'une éducation bilingue ou plurilingue et inclusive, notamment dans les régions dont les habitants appartiennent à différents groupes ethniques et linguistiques. L'éducation bilingue ou plurilingue favorise à la fois les relations entre les communautés et le développement cognitif des élèves. Les vastes travaux du Conseil de l'Europe sur l'éducation plurilingue donnent des indications utiles pour concevoir des politiques éducatives cohérentes qui prennent en compte la diversité linguistique.

Scolarisés ensemble, les enfants comprennent mieux que les individus ne peuvent pas être réduits à des identités statiques et rigides : une personne peut avoir plusieurs appartenances, ou simplement utiliser des langues différentes dans des contextes différents. En outre, les conceptions monolithiques de l'identité ne prennent pas en compte la diversité des situations qui existent au sein de chaque groupe en ce qui concerne l'appartenance linguistique. Permettre aux élèves de comprendre que les identités peuvent être plurielles constitue un excellent moyen de renforcer la cohésion sociale et de prévenir les conflits dans nos sociétés marquées par une diversité croissante.

La lutte menée avec succès par des élèves de Jajce, en Bosnie-Herzégovine, qui se sont mobilisés contre la transformation de leur école en une institution ségréguée selon le modèle des « deux écoles sous un même toit »[1], montre qu'il est possible de surmonter des divisions fondées sur des différences linguistiques réelles ou supposées.

Lorsqu'est mis en place un enseignement de et dans des langues minoritaires, il importe de maintenir la qualité de l'enseignement, mais aussi d'assurer une continuité tout au long de la scolarité. Par exemple, si l'enseignement dans une langue minoritaire s'arrête après une certaine classe, cela dissuade fortement de commencer à suivre cet enseignement. À cet égard, je crains, par exemple, que la réforme éducative lancée en 2018 en Lettonie, qui réduit progressivement la part de l'enseignement en russe (pour l'amener à 20 %, contre 80 % pour l'enseignement en letton) dans les établissements du secondaire, ne transforme l'actuel système éducatif bilingue, qui date de 2004, en un système qui ne propose que quelques cours de langue et de culture dans la langue minoritaire. Je suis également préoccupée par des informations données par les médias selon lesquelles le Gouvernement letton envisagerait de faire en sorte que le letton devienne la seule langue d'enseignement dans les établissements publics.

En outre, je trouve inquiétant que certains pays (par exemple la Lettonie et l'Ukraine) aient pris des dispositions pour que l'enseignement dans les langues de l'Union européenne ne soit pas soumis aux mêmes règles que l'enseignement dans d'autres langues. Cela établit en effet des différences de traitement injustifiées entre des personnes, selon les langues de minorités nationales qu'elles parlent.

Comment dépolitiser les questions linguistiques ?

Il est nécessaire d'adopter des approches inclusives et pragmatiques qui prennent en compte les besoins réels des différents groupes de la société et qui favorisent l'équilibre, le compromis et la réconciliation, et non pas l'opposition et les clivages. Ces approches devraient poursuivre les objectifs suivants : le plein respect des droits des personnes appartenant à des minorités nationales, des relations apaisées entre des personnes appartenant à différents groupes ethniques et linguistiques, et des possibilités pour toutes de participer à la vie de la société, sur un pied d'égalité.

Il incombe donc aux États de créer des environnements où la diversité ne soit pas perçue comme une menace, où tous les membres de la société puissent utiliser leur langue sans craindre de discrimination, mais où tous partagent une langue commune.

L'utilisation d'une langue unique n'est pas le seul moyen de renforcer une identité commune. Celle-ci peut aussi se fonder sur des valeurs plus inclusives, telles que des traditions communes, une citoyenneté commune (au-delà des différences linguistiques et ethniques), une vision partagée de l'avenir et la célébration de la diversité comme source de richesse, de résilience collective et de confiance.

La promotion du plurilinguisme dans des domaines clés comme l'éducation, la politique, les médias et l'administration peut beaucoup contribuer à la réalisation de cet objectif.

Liste de documents de référence internationaux complémentaires :

- Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, commentaire thématique n° 3 intitulé « Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre », 2012
- Portail des politiques linguistiques du Conseil de l'Europe : <https://www.coe.int/fr/web/language-policy/home>
- Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, Recommandations d'Oslo concernant les droits linguistiques des minorités nationales, 1998
- Conseil de l'Europe, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) :
- Avis n° 555/2009 relatif à la loi sur la langue d'État de la République slovaque, 2010
- Avis n° 605/2010 concernant le projet de loi sur les langues en Ukraine, 2011 (en anglais)
- Avis n° 902/2017 concernant les dispositions de la Loi sur l'éducation du 5 septembre 2017 portant sur l'usage de la langue d'État et des langues minoritaires et autres dans l'éducation, 2017
- Rapporteur spécial des Nations Unies sur les questions relatives aux minorités, Droits linguistiques des minorités linguistiques, Guide pratique pour leur mise en œuvre, mars 2017.

[1] Dans ce système, les élèves fréquentent deux écoles distinctes situées dans le même bâtiment et suivent deux programmes séparés, en bosnien et en croate. Les deux groupes d'élèves n'ont ni les mêmes manuels ni les mêmes enseignants. Chaque école est administrée séparément.

* Toute référence au Kosovo dans le présent document, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.



Il est temps de respecter les engagements pris pour protéger les personnes en situation de déplacement de la traite et de l'exploitation

Carnet des droits de l'homme publié le 12 septembre 2019

Peu de violations des droits de l'homme sont aussi unanimement condamnées par les États membres du Conseil de l'Europe que l'exploitation des plus vulnérables. De ce fait, année après année, la lutte contre la traite des êtres humains ou l'élimination de ce que certains appellent l'esclavage moderne prennent une place croissante parmi les enjeux prioritaires pour ces États. Cette évolution est justifiée, car les actes de ce type constituent des atteintes flagrantes à la dignité humaine. Bien que tout individu puisse être victime de l'exploitation et de la traite, certains groupes sont particulièrement vulnérables. Parmi eux, celui des personnes en situation de déplacement se compose de réfugiés et de demandeurs d'asile, mais aussi de migrants qui vivent dans les États membres du Conseil de l'Europe, par exemple en tant que travailleurs saisonniers ou travailleurs domestiques. Cette catégorie est également constituée, dans une large mesure, d'immigrés ou de résidents en situation irrégulière dans des États membres du Conseil de l'Europe. En outre, ce groupe peut comprendre des personnes se déplaçant vers un État membre depuis l'extérieur de l'Europe, mais aussi des ressortissants d'un État membre qui se déplacent vers un autre État membre.

En 2015, mon prédécesseur à la fonction de Commissaire, Nils Muižnieks, et le Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) ont tous deux attiré l'attention sur le fait que les migrants qui arrivent en Europe se heurtent souvent à des obstacles qui entravent leur accès aux mesures d'assistance, ce qui fait d'eux des proies faciles pour les auteurs de traite et d'exploitation dans les pays où ils demandent l'asile comme dans les pays de transit. Quatre ans plus tard, cet avertissement est plus pertinent que jamais. Certaines mesures prises par les États membres pour lutter contre le trafic illite de migrants et prévenir la migration irrégulière peuvent rendre plus difficile la lutte contre la traite des êtres humains ainsi que l'identification et la protection de ses victimes. Par conséquent, étant donné que l'amélioration de la protection contre la traite demeure un enjeu crucial, il est temps de veiller à ce que les engagements souvent affirmés soient respectés en ce qui concerne particulièrement les personnes en situation de déplacement.

Ensemble d'instruments du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre l'exploitation et la traite des migrants

Le Conseil de l'Europe dispose d'un vaste ensemble d'instruments juridiques pour faire face aux diverses formes d'exploitation. L'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) dispose que nul ne peut être tenu en esclavage ni en servitude et que nul ne peut être astreint à accomplir un travail forcé ou obligatoire. Dans un certain nombre d'arrêts importants, rendus par exemple dans les affaires *Rantsev c. Chypre et Russie et Chowdury et autres c. Grèce*, ainsi que dans plusieurs autres, la Cour a précisé les obligations des États membres à l'égard des migrants victimes de la traite ou du travail forcé. En vertu de la CEDH, les États membres ont notamment l'obligation positive de mettre en place un cadre législatif et administratif adéquat pour lutter contre ces atteintes ; de prendre des mesures opérationnelles lorsqu'ils disposent d'informations crédibles selon lesquelles une personne est, ou court le risque réel et immédiat d'être, victime de tels actes ; d'enquêter sur ces affaires et de poursuivre les auteurs.

Par ailleurs, la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (ci-après « Convention contre la traite ») impose aux États parties de prévenir la traite, de protéger les victimes de ces actes et d'en poursuivre et sanctionner les auteurs. La Convention a été ratifiée par tous les États membres du Conseil de l'Europe, à l'exception de la Russie ; le Bélarus, État non membre du Conseil de l'Europe, y est également Partie. Certaines dispositions de la Convention portent spécifiquement sur la situation des migrants. Ainsi, le texte prévoit qu'une victime potentielle ne peut être éloignée jusqu'à la fin du processus d'identification en tant que victime. Il traite aussi de la délivrance d'un permis de séjour aux victimes et dispose que les Parties doivent veiller à leur fournir des conseils et des

informations dans une langue qu'elles peuvent comprendre, parmi de nombreuses autres questions concernant particulièrement les migrants qui deviennent victimes de la traite. Le GRETA, dans le cadre de ses travaux de suivi par pays comme dans ses rapports généraux, adresse aux États membres des recommandations pour permettre la mise en œuvre effective de ces obligations.

Les travaux menés par d'autres organes du Conseil de l'Europe fournissent également des orientations utiles. Ainsi, la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, également appelée Convention de Lanzarote, énonce un ensemble de mesures relatives à la protection et au droit pénal qui sont également applicables aux enfants migrants victimes d'exploitation ou d'abus sexuels. En 2015, un rapport spécial établi par le Comité de Lanzarote a souligné qu'il était urgent de prendre des mesures pour protéger les enfants touchés par la crise des réfugiés contre ces atteintes. La protection des enfants contre la traite et l'exploitation sexuelle est également un élément essentiel du Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants réfugiés et migrants en Europe (2017-2019). De plus, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a récemment adopté un ensemble de recommandations dans ce domaine à l'intention des États membres.

Ces diverses normes fournissent aux États membres un cadre d'action sous tous ses aspects, que ce soit pour les pays d'origine, de transit ou de destination des victimes de la traite.

Activités de la Commissaire

En qualité de Commissaire aux droits de l'homme, j'essaie d'aider les États membres à satisfaire effectivement à ces obligations. En Albanie, par exemple, j'ai discuté avec les autorités des efforts qu'elles déploient pour intensifier la prévention et la détection de la traite dans le cadre de leurs pratiques de contrôle aux frontières, notamment en ce qui concerne leurs ressortissants qui quittent le pays pour s'établir dans d'autres États membres du Conseil de l'Europe. J'ai également demandé que des mesures soient prises pour permettre aux victimes de bénéficier d'une aide juridictionnelle gratuite. En Grèce, j'ai exhorté les autorités à lutter résolument contre l'exploitation par le travail et à exécuter pleinement l'arrêt Chowdury mentionné ci-dessus.

En Hongrie, je me suis rendue dans un centre où sont hébergés des enfants migrants et demandeurs d'asile non accompagnés de moins de 14 ans. Tout en notant les efforts louables déployés pour empêcher les disparitions de ces enfants et donc pour réduire leur vulnérabilité à la traite, j'ai relevé qu'il est nécessaire, comme l'a souligné le GRETA, de prendre des mesures supplémentaires, notamment en assurant la formation du personnel,

des tuteurs et des familles d'accueil. J'ai en outre abordé la nécessité de protéger tous les enfants contre la violence et l'exploitation sexuelles, en particulier en suivant la recommandation du Comité de Lanzarote, selon laquelle ils ne doivent pas être placés en rétention dans les zones de transit.

J'ai également constaté à plusieurs reprises les répercussions de la politique migratoire européenne dans son ensemble sur la lutte contre toutes les formes d'exploitation. Il s'agit, à mon avis, de l'un des plus grands défis à relever actuellement pour garantir la pleine protection des victimes de l'exploitation et de la traite.

Répercussions des politiques migratoires sur les victimes de la traite

Les exemples ci-après illustrent bien les effets des politiques migratoires sur les droits des victimes de la traite des êtres humains. Au cours de la visite que j'ai effectuée en Grèce, la manière dont les retards dans les procédures d'asile se répercutent sur l'accès à la protection de tous ceux qui en ont besoin est apparue clairement. En particulier, les insuffisances de la procédure d'asile retardent l'identification des victimes de la traite. Par ailleurs, des conditions d'accueil inadaptées engendrent des risques supplémentaires d'exploitation, particulièrement pour les femmes et les enfants. Dans son deuxième rapport d'évaluation sur l'Italie, le GRETA a par exemple relevé que, malgré les progrès réalisés dans certains domaines, de nouvelles dispositions législatives qui excluent les demandeurs d'asile de l'accès à des centres d'accueil axés sur l'inclusion sociale risquent de laisser les victimes éventuelles de la traite sans assistance.

Les mesures visant à décourager les personnes de séjourner de façon irrégulière dans les États membres et à les renvoyer dans leur pays d'origine, bien que légitimes dans l'absolu, risquent d'abandonner à leur sort les personnes les plus vulnérables. Ainsi, ce problème est illustré par les récentes informations préoccupantes selon lesquelles de nombreuses victimes de la traite auraient été placées en rétention administrative au Royaume-Uni. Pour éviter ce genre de situations, il est non seulement nécessaire d'assurer une identification rapide et efficace des victimes, mais aussi de les protéger contre les sanctions prévues en cas d'infraction à la législation sur l'immigration. Dans ce contexte, les Principes et directives des Nations Unies en matière de droits de l'homme et de traite des êtres humains soulignent notamment de façon pertinente que les États devraient veiller à ce que les victimes de la traite ne soient pas poursuivies pour violation des lois d'immigration du fait du trafic dont elles sont victimes ni ne soient, en aucun cas, détenues par les services de l'immigration ou soumises à un quelconque autre type de détention.

Protection des victimes aux frontières extérieures de l'Europe

La situation actuelle aux frontières extérieures de l'Europe est particulièrement complexe, différents intérêts se chevauchant et se faisant concurrence. Les États membres y cherchent notamment, à juste titre, à identifier les auteurs de la traite et à prendre des mesures pénales pour les sanctionner. Ils ont également pour objectif de lutter contre le trafic illicite de migrants, c'est-à-dire le fait d'aider, à des fins lucratives, une personne à franchir des frontières illégalement. En outre, le cadre général d'action est principalement axé sur la prévention de la migration irrégulière sous toutes ses formes. Si chacun de ces objectifs est légitime, la protection des personnes en situation de déplacement est trop souvent négligée dans les mesures appliquées pour les mener à bien.

Ma récente Recommandation sur la situation en Méditerranée montre à quel point l'absence d'accès à l'Europe pénalise les victimes de la traite. Il est maintenant bien établi que bon nombre des personnes qui sont retrouvées en mer ont été victimes de graves abus. Parmi elles, certaines font l'objet d'une traite spécifique à des fins d'exploitation par le travail ou d'exploitation sexuelle en Europe. D'autres sont victimes d'exploitation le long de leur route migratoire vers l'Europe. Les images de migrants vendus sur des marchés aux esclaves en Libye ont provoqué une vague d'indignation particulière, en Europe et au-delà. Néanmoins, nombreux sont ceux qui restent piégés dans de telles situations, sans aucune issue. Ceux qui fuient risquent de périr noyés et, une fois secourus, ces victimes extrêmement vulnérables doivent souvent rester en mer pendant des jours, voire des semaines, sans être conduites vers un port sûr. Les personnes qui leur viennent en aide font de plus en plus souvent l'objet de poursuites pénales et sont accusées de complicité de trafic illicite de migrants ou, cruelle ironie, de traite des êtres humains.

L'adoption d'une approche de la gestion des frontières fondée sur les droits de l'homme, permettant d'assurer la protection des victimes (potentielles) de la traite, dépendra, dans une large mesure, de la mise en place d'une coopération constructive et d'un partage des responsabilités, tant entre les États membres du Conseil de l'Europe qu'avec les pays d'origine et de transit en dehors de l'Europe, notamment en matière de prévention. Toutefois, à ce jour tant le partage effectif des responsabilités entre les États membres que la transparence et la responsabilité concernant les répercussions des activités de coopération extérieure sur les droits des victimes (potentielles) de la traite restent des objectifs difficile à atteindre.

Par ailleurs, on ne peut ignorer, dans la mise en œuvre d'une approche visant à empêcher la traite des êtres humains, que la fermeture progressive des itinéraires sûrs et légaux vers l'Europe tels que la réinstallation des réfugiés

et le regroupement familial, crée le terreau sur lequel cette pratique odieuse peut se développer. À cet égard, les États membres devraient en particulier tenir compte du lien qui existe entre le fait de garantir une migration légale et la prévention de la traite des êtres humains de la Convention contre la traite.

Il est temps de respecter les engagements pris

Il est essentiel que les États membres du Conseil de l'Europe tiennent à présent leurs engagements en matière de lutte contre la traite et de protection des victimes, en particulier des personnes en situation de déplacement. Dans ce contexte, ils devraient :

- redoubler d'efforts pour lutter contre toutes les formes de traite des êtres humains et d'exploitation des réfugiés, demandeurs d'asile et migrants, en s'acquittant pleinement de leurs obligations au titre de la CEDH et de la Convention contre la traite, notamment par la mise en œuvre rapide des recommandations formulées par le GRETA ;
- examiner de près la manière dont leurs politiques migratoires internes et externes se répercutent sur la prévention de la traite ainsi que sur l'identification et la protection des victimes et l'accès de celles-ci aux mesures d'assistance ;
- développer les voies migratoires sûres et légales en tant que mesure de prévention de la traite des êtres humains ;
- donner la priorité à l'identification précoce des victimes ou des victimes potentielles parmi les demandeurs d'asile à leur arrivée ;
- garantir aux demandeurs d'asile des conditions d'accueil adéquates pour les rendre moins vulnérables à l'exploitation ; accorder une importance particulière à l'accueil en toute sécurité des enfants réfugiés et migrants non accompagnés, notamment en instaurant et en préservant des systèmes de tutelle efficaces ;
- veiller à ce que les victimes bénéficient de services d'assistance adaptés, notamment en leur garantissant l'accès à l'aide juridictionnelle et en s'assurant que leur (absence de) statut juridique ne les empêche pas, ni ne les décourage d'une quelconque manière, de porter plainte contre les auteurs de la traite.

Ressources utiles :

Cour européenne des droits de l'homme, Guide sur l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme – Interdiction de l'esclavage et du travail forcé

Site web du Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA)

5e Rapport général sur les activités du GRETA, couvrant la période du 1er octobre 2014 au 31 décembre 2015 – chapitre XII portant en particulier sur l'identification et la protection des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile, les réfugiés et les migrants

Protocole de 2014 relatif à la Convention de l'OIT sur le travail forcé adoptée en 1930

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Protéger les travailleurs migrants de l'exploitation dans l'UE ; points de vue des travailleurs, juin 2019

OSCE, From Reception to Recognition: Identifying and Protecting Human Trafficking Victims in Mixed Migration Flows, janvier 2018

Représentante spéciale et Coordinatrice de l'OSCE pour la lutte contre la traite des êtres humains, Policy and legislative recommendations towards the effective implementation of the non-punishment provision with regard to victims of trafficking, 2013

Site web de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants

HCDH, Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations



L'indépendance des juges et de la justice menacée

Carnet des droits de l'homme publié le 3 septembre 2019

L'indépendance de la justice sous-tend l'État de droit et elle est indispensable au fonctionnement de la démocratie et au respect des droits de l'homme. Le droit fondamental à « un procès équitable » par « un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi » est inscrit dans la Convention européenne des droits de l'homme, dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et dans de nombreux textes juridiques nationaux et internationaux. Nous avons longtemps joui de ce droit sans obstacles majeurs et cela reste le cas dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe. Cependant, nous observons de plus en plus souvent des tentatives inquiétantes par le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif d'user de leur influence dans le but de donner des consignes aux magistrats et d'affaiblir l'indépendance judiciaire.

Les questions concernant l'État de droit et l'indépendance du système judiciaire figurent parmi mes axes de travail depuis le début de mon mandat. Je m'y suis intéressée dans quatre des neuf pays dans lesquels j'ai conduit des visites jusqu'à présent. Dans mon rapport sur la Hongrie, rédigé à la suite de ma visite de février dernier, je me suis déclarée préoccupée par les effets de plusieurs mesures législatives prises à partir de 2010 sur les pouvoirs et l'indépendance des magistrats hongrois. J'ai souligné la

nécessité de respecter les contrôles et contrepouvoirs dans l'administration du pouvoir judiciaire et j'ai mis en garde contre le risque de politisation. Ma principale recommandation était de renforcer l'auto-gouvernance collective du système judiciaire.

Lors de ma visite de mars en Pologne, j'ai soulevé la question de la réforme judiciaire, qui s'était accompagnée d'une campagne, financée par des fonds publics, visant à discréditer les juges et de propos dénigrants tenus par de hauts responsables. J'ai conclu que cette réforme avait eu un impact majeur sur le fonctionnement et l'indépendance du système judiciaire, y compris de la Cour constitutionnelle et du Conseil national de la justice. J'ai aussi critiqué le licenciement, le remplacement ou la rétrogradation de centaines de présidents de juridiction et de procureurs, l'engagement de procédures disciplinaires contre des juges et des procureurs qui avaient exprimé ouvertement leur point de vue, et la fusion des fonctions de ministre de la Justice et de procureur général, qui impliquent un pouvoir considérable, aux mains d'un seul responsable politique en exercice.

Dans mon rapport sur la Roumanie, rendu public en février, qui traitait notamment de la réforme de la justice élaborée hâtivement, j'ai souligné l'importance de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire et j'ai demandé instamment aux autorités de suivre les recommandations de la Commission de Venise et du Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO). J'ai attiré l'attention sur plusieurs motifs de préoccupation, parmi lesquels la création, au sein du parquet général de Roumanie, d'une section chargée d'enquêter sur les infractions qui auraient été commises par des magistrats, et les restrictions apportées à la liberté d'expression des magistrats.

L'indépendance et l'impartialité du système judiciaire figuraient aussi parmi les thèmes de ma récente visite en Turquie. J'ai constaté avec préoccupation que l'indépendance du système judiciaire avait été sérieusement réduite pendant et après l'état d'urgence. J'ai observé en particulier que les modifications de la Constitution relatives au Conseil des juges et procureurs étaient en claire contradiction avec les normes du Conseil de l'Europe, et que les garanties et procédures entourant normalement la destitution, le recrutement et la nomination des juges et des procureurs avaient été suspendues durant les deux ans d'état d'urgence.

Au lieu de défendre et de renforcer l'indépendance, l'impartialité et l'efficacité de la justice, certains gouvernements et responsables politiques s'immiscent dans le fonctionnement du système judiciaire, voire usent de menaces contre des juges.

Tout récemment, le ministre italien de l'Intérieur a agressé verbalement, sur les réseaux sociaux, trois magistrates à qui il reprochait d'avoir rendu des décisions qui, selon lui, étaient contraires à la politique d'immigration du

gouvernement, de plus en plus restrictive. Les médias ont indiqué que ces juges avaient reçu des menaces de mort sur les réseaux sociaux à la suite de l'attaque du ministre. Une autre agression verbale commise par le même ministre contre un autre juge au sujet d'une affaire différente aurait amené les autorités à déployer une protection policière pour ce magistrat, à cause des menaces de mort consécutives aux commentaires du ministre.

En Serbie, lors du débat parlementaire de mai dernier sur l'instauration d'une peine d'emprisonnement à vie sans possibilité de libération conditionnelle pour les personnes reconnues coupables de certaines des infractions les plus graves, la présidente du parlement, plusieurs députés et la ministre de la Justice ont critiqué un juge de la cour d'appel de Belgrade, Miodrag Majić, parce qu'il avait fait remarquer que ce projet de loi était incompatible avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Le juge a subi des attaques personnelles et a vu ses qualifications professionnelles et la qualité de son travail remises en question lors du débat parce qu'il avait exercé son droit à la liberté d'expression pour donner son avis sur une question d'intérêt public dans le domaine de la justice. J'avais moi aussi attiré l'attention des autorités serbes sur l'incompatibilité du projet de loi avec la jurisprudence de la Cour européenne relative à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, dans une lettre envoyée à la ministre de la Justice avant le débat parlementaire susmentionné.

Grands principes du Conseil de l'Europe en matière d'indépendance de la justice

Le texte le plus important concernant l'indépendance de la justice est la Recommandation (2010)¹² du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres intitulée « Les juges : indépendance, efficacité et responsabilités ».

Permettez-moi de rappeler certains des grands principes énoncés dans ce texte.

L'indépendance de chaque juge est protégée par l'indépendance du pouvoir ou de l'autorité judiciaire dans son ensemble et elle constitue, en ce sens, un aspect fondamental de l'État de droit.

L'indépendance des juges devrait être considérée comme une garantie de la liberté, du respect des droits de l'homme et de l'application impartiale du droit. L'impartialité et l'indépendance des juges sont essentielles pour garantir l'égalité de tous devant les tribunaux.

L'indépendance des juges et celle du système judiciaire devraient être consacrées dans la Constitution ou au niveau juridique le plus élevé possible. Les dispositions structurelles prévues par ces lois fondamentales devraient attester de l'existence d'une nette séparation des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire.

Les procédures de nomination et de promotion des juges sont essentielles pour garantir l'indépendance du système judiciaire. Selon les normes du Conseil de l'Europe, au moins la moitié des membres des conseils de la justice (établis par la loi ou la Constitution) devraient être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le plein respect du pluralisme au sein du système judiciaire. Les décisions de nomination et de promotion devraient se fonder sur des critères objectifs, qui privilégient le mérite et les qualifications professionnelles des intéressés, et non pas sur des considérations politiques du gouvernement.

Un autre principe est essentiel : les juges devraient être inamovibles jusqu'à l'âge de la retraite obligatoire et, plus capital encore, ils ne devraient pas craindre d'être révoqués pour des décisions qui pourraient déplaire à ceux qui sont au pouvoir.

Il appartient à chaque juge de promouvoir et de préserver l'indépendance judiciaire. Les juges et les autres acteurs du système judiciaire devraient être consultés et associés à l'élaboration des dispositions législatives concernant leur statut et, plus généralement, le fonctionnement de la justice.

S'ils commentent les décisions des juges, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif devraient éviter toute critique qui porterait atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire ou entamerait la confiance du public dans ce pouvoir. Ils devraient aussi s'abstenir de toute action susceptible de susciter le doute sur leur volonté de se conformer aux décisions des juges (autre que l'expression de leur intention d'exercer un recours).

Efforts déployés au niveau européen pour protéger l'État de droit et l'indépendance de la justice

Ces dernières années, des initiatives ont été prises au niveau européen pour lutter plus systématiquement contre les atteintes graves à l'indépendance de la justice dans certains États membres.

En 2016, la Cour européenne a rendu un arrêt dans l'affaire *Baka c. Hongrie*, relative à la cessation prématurée des fonctions du requérant, qui était à la tête de la Cour suprême hongroise et du Conseil national de la justice, à la suite de critiques qu'il avait exprimées à titre professionnel sur une réforme législative concernant le système judiciaire menée dans son pays. La Cour a conclu, entre autres, à une violation du droit du requérant à la liberté d'expression. Elle a souligné qu'il appartient à chaque juge de promouvoir et de préserver l'indépendance judiciaire et qu'il faut consulter et impliquer les juges et le système judiciaire lors de l'élaboration de dispositions législatives concernant leur statut et, plus généralement, le fonctionnement de la justice.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a examiné les questions relatives à l'État de droit, y compris l'indépendance de la justice, dans plusieurs de ses résolutions, dont la résolution de 2017 intitulée « Nouvelles menaces contre la primauté du droit dans les États membres du Conseil de l'Europe – Exemples sélectionnés », qui porte plus particulièrement sur la situation en Bulgarie, en République de Moldova, en Pologne, en Roumanie et en Turquie. Tout récemment, dans une résolution de 2019 concernant l'assassinat de Daphne Caruana Galizia et l'État de droit à Malte, l'Assemblée a observé avec inquiétude que les juges et les magistrats étaient nommés par le Premier ministre dans ce pays et a préconisé de mener une réforme du système judiciaire qui permette de garantir l'indépendance des magistrats.

Dans nombre de ses avis, la Commission de Venise a évalué la conformité de la législation des États membres avec les normes pertinentes concernant l'État de droit et l'indépendance de la justice. Rien que pour la Hongrie, la Commission de Venise a adopté depuis 2011 sept avis relatifs à l'État de droit, y compris l'indépendance de la justice. Elle a aussi traité ces questions dans ses avis sur la Bulgarie (2016), la Pologne (deux en 2016 et deux en 2017), la Turquie (deux en 2017), la Roumanie (2018 et 2019), Malte (2018) et la Serbie (2018). Les avis de la Commission de Venise et sa Liste des critères de l'État de droit ont été largement utilisés et mentionnés dans les procédures d'infraction engagées par la Commission européenne contre plusieurs États membres, qui seront de nouveau évoquées dans la suite du texte.

Le GRECO est également préoccupé par les conséquences, pour la mise en œuvre des normes anti-corruption du Conseil de l'Europe, des menaces qui pèsent sur l'indépendance de la justice. Par exemple, en ce qui concerne la Roumanie, le GRECO a constaté avec une vive inquiétude que la nouvelle législation contenait plusieurs amendements concernant la nomination et la révocation de procureurs de haut rang, l'indépendance fonctionnelle des procureurs et la responsabilité personnelle des juges et des procureurs, qui, pris conjointement, constituaient des menaces graves pour l'indépendance de la justice. Le GRECO est parvenu à des conclusions similaires s'agissant de la Pologne (où il a estimé que, sous les effets cumulés des divers éléments de la réforme, l'indépendance de la justice avait été considérablement réduite) et s'agissant de la Turquie (où il a estimé que les changements structurels fondamentaux avaient nui à l'indépendance de la justice et que, à la suite de ces changements, le système judiciaire semblait encore moins indépendant du pouvoir exécutif et politique qu'auparavant).

Les institutions de l'Union européenne s'intéressent aussi à ces questions et ont pris des mesures sans précédent pour défendre l'État de droit, la démocratie et les droits fondamentaux. En 2018, pour la toute première fois, le Parlement européen a invité le Conseil de l'Union européenne à constater

l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée. Parmi les principales préoccupations du Parlement figuraient les menaces visant l'indépendance de la justice. Le Parlement s'est également déclaré préoccupé par la situation relative à l'état de droit et l'indépendance du pouvoir judiciaire en Roumanie, dans une résolution sur l'état de droit dans ce pays, adoptée en novembre 2018. Quant à la Commission européenne, elle a engagé des procédures d'infraction contre la Hongrie et la Pologne en raison de textes législatifs portant atteinte à l'indépendance de la justice.

La voie à suivre

Ces initiatives montrent que les institutions européennes ont pris la mesure des problèmes, même si leur réaction a parfois été tardive.

L'État de droit et l'indépendance de la justice méritent cependant d'être défendus avec davantage de détermination et d'énergie. En défendant ces principes, ce sont les droits de l'homme que nous défendons. Ainsi que la Commission de Venise l'a fait remarquer, l'État de droit « serait une coquille vide s'il ne permettait pas l'accès aux droits de l'homme ».

Les États membres du Conseil de l'Europe doivent respecter pleinement les normes européennes dans ce domaine et garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Il faudrait vérifier de manière plus systématique que la situation de l'État de droit dans les pays membres du Conseil de l'Europe est conforme aux normes pertinentes de l'Organisation.

Les juges doivent être consultés et associés à l'élaboration des dispositions législatives qui les concernent ou qui concernent le fonctionnement du système judiciaire.

Les juges doivent être inamovibles et bénéficier d'une protection contre les révocations anticipées injustifiées et les mutations non désirées.

Le droit des juges d'exprimer leur point de vue sur des questions d'intérêt public doit être garanti.

Les citoyens européens devraient demander des comptes à leurs gouvernements lorsque ceux-ci prennent des mesures qui fragilisent l'État de droit, la démocratie et les droits de l'homme.

Lorsque l'État de droit et l'indépendance des juges sont fragilisés, ce sont aussi les droits de l'homme qui sont en danger.



Vivre dans un environnement sain, un droit négligé qui nous concerne tous

Carnet des droits de l'homme publié le 4 juin 2019

Demain 5 juin, on célébrera la Journée mondiale de l'environnement. Cet événement annuel, institué par les Nations Unies pour sensibiliser le public aux problèmes environnementaux les plus pressants, est consacré cette année à la pollution de l'air. On ne saurait trop insister sur l'urgence de combattre ce fléau : selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), plus de 9 personnes sur 10 dans le monde respirent un air pollué, et la pollution est à l'origine d'un tiers des décès par accident vasculaire cérébral, maladie cardiovasculaire ou maladie respiratoire. L'Agence européenne pour l'environnement estime que la pollution atmosphérique cause près d'un demi-million de décès prématurés chaque année dans la seule Union européenne, et l'OMS, qu'elle réduit de presque une année l'espérance de vie de chaque Européen. L'épaisse couche de brouillard de pollution (« smog ») qui recouvre les villes européennes est un exemple que beaucoup d'entre nous ne connaissons que trop bien : outre ma ville natale de Sarajevo, les villes de Katowice, Pristina et Skopje figurent régulièrement parmi les villes les plus polluées d'Europe, voire du monde. Chez les enfants, la pollution atmosphérique est à l'origine d'allergies et de maladies respiratoires telles que l'asthme, comme le montrent des recherches menées dans des crèches et des écoles en Europe.

L'air n'est pas le seul problème : qu'en est-il des autres éléments dont dépend notre existence ? En Europe, on pense souvent qu'il suffit d'ouvrir le robinet pour obtenir de l'eau potable. Or nos ressources en eau subissent une pression croissante liée à la pollution, à la croissance démographique et à l'urbanisation. En Grèce, au Portugal ou en Espagne, des régions entières sont touchées par de graves sécheresses et de violents incendies, tandis que des villes comme Barcelone ou Londres souffrent d'un manque d'eau, tout cela aggravé par le changement climatique.

Notre santé, notre sécurité alimentaire et notre habitat sont également menacés par une mauvaise gestion des déchets et des matières toxiques, qui polluent l'eau et le sol, empoisonnent les cultures et peuvent accroître l'incidence de cancers et de troubles endocrinologiques. Les populations défavorisées ont tendance à être davantage touchées par ce phénomène, comme en témoigne la situation décrite par mes prédécesseurs dans les campements roms de Pata-Rât, en Roumanie, ou au nord de Mitrovica, au Kosovo* ; mais les déchets toxiques ont souvent des effets préjudiciables sur la population tout entière, comme c'est le cas dans la Terra dei Fuochi en Italie. Par ailleurs, l'Europe connaît, comme ailleurs dans le monde, un déclin rapide de la biodiversité.

Les faits qui précèdent m'amènent à une double conclusion : premièrement, la dégradation de l'environnement à laquelle nous sommes exposés dans notre vie quotidienne peut entraîner de très graves et durables violations des droits de l'homme tels que le droit à la vie, à la santé, au respect de la vie privée et du domicile ; deuxièmement, afin de protéger ces droits, nous devons de toute urgence nous préoccuper plus sérieusement de l'environnement dans lequel nous vivons.

Dégradation de l'environnement et droits de l'homme : les obligations des Etats

Les organes du Conseil de l'Europe qui veillent à la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Charte sociale européenne ont produit une vaste jurisprudence qui définit les obligations des États parties en matière d'environnement. L'environnement n'est pas expressément mentionné dans la Convention, mais la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) a clairement établi que certaines formes de dégradation environnementale peuvent entraîner des violations de droits tels que le droit à la vie, le droit au respect de la vie privée et familiale, l'interdiction de traitements inhumains ou dégradants et le droit de jouir paisiblement de son domicile. En outre, le Comité européen des droits sociaux a jugé, dans son interprétation du droit à la santé garanti par la Charte, que celui-ci comprend le droit à un environnement sain.

Il ressort de la jurisprudence de la Cour que les États sont tenus non seulement d'enquêter sur les violations de droits et d'indemniser les victimes, mais aussi de prévenir de telles violations, y compris en prenant des mesures générales et de précaution visant à pallier de manière systématique aux risques environnementaux.[1] Cela peut impliquer, par exemple, de réaliser des études sur de tels risques, de contrôler la qualité de l'air et de l'eau, d'adopter une réglementation environnementale et d'élaborer des plans d'urgence. Dans certaines circonstances, ces obligations s'appliquent également à la lutte contre la pollution causée par des tiers, tels que des entreprises privées.[2] Le Comité européen des droits sociaux a, quant à lui, estimé que les États parties doivent s'efforcer d'éliminer la pollution dans un délai raisonnable et avec les ressources dont ils disposent, en prenant des mesures concrètes et en mesurant les progrès accomplis.

Il est important de noter que les États doivent également prévoir l'existence de procédures permettant aux personnes concernées d'agir en cas de dégradations environnementales. Les citoyens doivent notamment avoir le droit de recevoir des informations sur les questions environnementales, de participer aux décisions ayant des incidences sur l'environnement et de disposer de recours effectifs en justice. Ces droits, qui sont garantis par la Convention d'Aarhus[3] de 1998, ont également été confirmés par la jurisprudence de la Cour.[4]

Les normes énoncées par les organes du Conseil de l'Europe s'inscrivent dans un vaste ensemble d'instruments juridiques internationaux (Déclaration de Stockholm de 1972, Déclaration de Rio de 1992, Accord de Paris de 2015), de décisions rendues par d'autres juridictions internationales et régionales[5], et de recommandations émises par différents organes internationaux de suivi des droits de l'homme. Les 16 principes-cadres relatifs aux droits de l'homme et à l'environnement présentés en 2018 par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme et l'environnement donnent un aperçu des obligations des États dans ce domaine.

Une dynamique en plein essor : initiatives visant à faire valoir les droits liés à un environnement sain

Je trouve encourageant de constater que de nombreuses personnes, motivées par un sentiment d'urgence imminente, s'engagent dans des initiatives variées pour faire valoir leurs droits relatifs à un environnement propre et sain, notamment en faisant usage de leur droit à la liberté d'expression et de réunion. Actuellement, l'exemple le plus remarquable de cette dynamique est la mobilisation des jeunes du monde entier qui, comme la militante suédoise Greta Thunberg, manifestent en grand nombre dans le cadre du mouvement « Fridays for Future » (« Vendredis pour l'Avenir »).

Les affaires judiciaires visant à contraindre les gouvernements et les entreprises à respecter les droits de l'homme liés à un environnement propre et sain commencent également à porter des fruits. La décision de justice récemment obtenue par l'ONG Urgenda aux Pays-Bas a trouvé un large écho dans la presse : dans cette affaire, une cour d'appel néerlandaise a estimé que les mesures prises par le gouvernement pour réduire les émissions de gaz à effet de serre étaient insuffisantes, fondant son raisonnement sur les obligations de l'État en matière de droit à la vie et de droit à la vie privée et familiale.

Dans de nombreux États membres, les structures nationales des droits de l'homme travaillent également sur les droits de l'homme liés à l'environnement, en traitant des plaintes individuelles, en examinant et signalant des violations des droits de l'homme liés à l'environnement, et en encourageant une approche fondée sur les droits dans les politiques environnementales. Dans les Balkans, un réseau de médiateurs a été créé en 2017, avec pour objectif d'encourager la coopération régionale dans le domaine de l'environnement.

Protéger les défenseurs de l'environnement et accroître leur pouvoir d'action

Les défenseurs des droits de l'homme liés à l'environnement contribuent de façon décisive à la défense des victimes et à la prise en compte de ces droits dans les politiques gouvernementales. Néanmoins, ils comptent parmi les défenseurs les plus exposés au risque de répression et d'intimidation. Je constate avec préoccupation que dans toute l'Europe, des militants environnementaux pacifiques ont été empêchés de participer à des sommets sur l'environnement, assignés à résidence, placés sous surveillance, agressés physiquement, et se voient appliquer des lois qui les empêchent de faire leur travail. Bien trop souvent, les décideurs politiques les ignorent tout simplement. Cela ne peut plus durer.

Les États doivent assurer la sécurité des défenseurs des droits de l'homme liés à l'environnement et veiller à ce que ceux-ci puissent accomplir leur mission sans entrave, comme le souligne une résolution récemment adoptée par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. De même, les dirigeants politiques doivent éviter de tenir un langage propre à stigmatiser les défenseurs de l'environnement ou à discréditer leur action.

L'heure est à l'action

Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a récemment lancé l'avertissement suivant: « la dégradation de l'environnement, le changement climatique et le développement non durable comptent parmi les menaces les plus imminentes et les plus graves qui pèsent sur le droit

à la vie des générations actuelles et futures ». L'urgence de la situation, l'interdépendance entre les droits de l'homme et l'environnement ainsi que les normes s'imposant aux États sont claires. Il faut maintenant tourner la page de la mauvaise gouvernance et des politiques politiciennes à courte vue : il faut agir pour préserver notre avenir.

Les États doivent adopter – et appliquer – des politiques et des mesures ambitieuses pour préserver l'environnement et la biodiversité, lutter contre la pollution de l'air, de l'eau et du sol, atténuer le changement climatique et gérer correctement les déchets. Dans ce contexte, ils doivent apporter une attention particulière à la protection des droits des personnes les plus vulnérables, notamment les enfants et les groupes de population défavorisés économiquement ou marginalisés, qui ont tendance à être davantage touchés par la dégradation de l'environnement. Une nouvelle approche s'impose : non pas une approche au cas par cas qui ne ferait que réagir aux plaintes individuelles, mais une approche préventive, s'inscrivant au niveau national et local, et fondée sur les normes du Conseil de l'Europe relatives aux droits de l'homme. Cela implique aussi de veiller à ce que les politiques environnementales s'accompagnent de mesures visant à protéger les droits des personnes qu'elles pourraient impacter négativement, y compris le droit au travail et à des conditions de vie décentes pour ceux qui travaillent dans les mines ou les industries lourdes, par exemple. Il est extrêmement important que les gouvernements s'attachent à sensibiliser et éduquer les citoyens dès le plus jeune âge à la nécessité de préserver l'environnement. Ils doivent en outre veiller à ce que les citoyens puissent exercer leurs droits à l'information, à la participation et à l'indemnisation, et s'engager en ce sens en ratifiant la Convention d'Aarhus.

Les pays européens ne doivent pas négliger le fait que la pollution émise en Europe a des incidences sur les droits de l'homme dans d'autres parties du monde. L'Europe doit s'efforcer de montrer l'exemple en agissant de manière résolue afin de prévenir les violations des droits de l'homme causées par le changement climatique.

Je considère que le Conseil de l'Europe a un rôle important à jouer pour aider les États membres à prévenir les violations de la Convention européenne des droits de l'homme résultant de dommages environnementaux. L'Organisation devrait insister pour que les arrêts de la Cour concernant des droits liés à l'environnement soient rapidement mis à exécution.

Enfin, j'encourage tous les États membres du Conseil de l'Europe à soutenir les efforts qui sont menés actuellement pour obtenir la reconnaissance officielle du droit à un environnement sain au niveau des Nations Unies. [6] Comme expliqué plus haut, de nombreux éléments constitutifs de ce droit sont bien établis. Plus de 25 États membres du Conseil de l'Europe l'ont d'ores

et déjà inscrit dans leurs constitutions. La reconnaissance internationale du droit à un environnement sain aiderait à énoncer clairement l'état du droit en la matière, à placer la qualité de l'environnement sur un pied d'égalité avec les autres objectifs prioritaires des politiques sociales, et à sensibiliser le public à l'immense impact de la pollution sur les droits de l'homme.

En tant que Commissaire aux droits de l'homme, je compte apporter ma contribution, notamment en examinant les violations des droits de l'homme causées par la dégradation de l'environnement. La dégradation de l'environnement et la souffrance humaine sont deux aspects d'un même problème. La protection des droits de l'homme doit donc aller de pair avec la protection de l'environnement. Mettons-nous au travail pour nettoyer ensemble notre maison commune.

[1] Voir par exemple *Tătar c. Roumanie* (2009).

[2] Voir par exemple *López Ostra c. Espagne* (1994).

[3] La Convention de la CEE-ONU sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus) a été ratifiée par 47 États dont 41 sont membres du Conseil de l'Europe. Six États membres (Andorre, Liechtenstein, Monaco, Fédération de Russie, Saint-Marin et Turquie) ne l'ont pas encore ratifiée.

[4] Voir par exemple *Guerra et autres c. Italie* (1998), *Giacomelli c. Italie* (2006), *Di Sarno c. Italie* (2012), *Öneryildiz c. Turquie* (2004) et *Fadeieva c. Russie* (2005).

[5] Voir, par exemple, Cour Interaméricaine des Droits de l'homme, Avis No 23, 2017, résumé officiel.

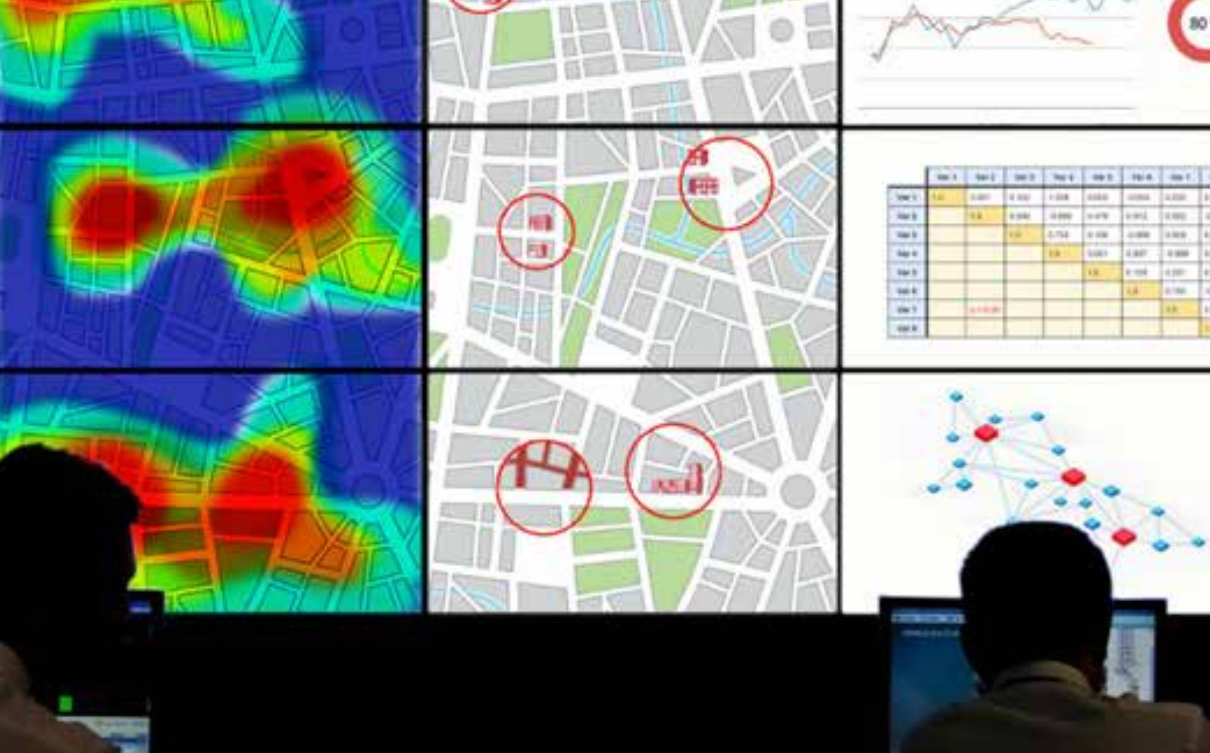
[6] Différentes possibilités s'offrent pour cela, notamment l'adoption d'une résolution par le Conseil des droits de l'homme ou l'Assemblée générale des Nations Unies, ou l'adoption du Pacte mondial pour l'environnement proposé par la France, comme l'a expliqué le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme et l'environnement.

[4] See, for example, *Guerra and Others v. Italy* (1998); *Giacomelli v. Italy* (2006); *Di Sarno v. Italy* (2012); *Öneryildiz v. Turkey* (2004) and *Fadeyeva v. Russia* (2005).

[5] See, for example, Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion nr 23, 2017, official summary.

[6] This could happen through various means, including a resolution adopted by the UN Human Rights Council or General Assembly, or the adoption of the Global Compact for the Environment, proposed by France, as explained by the UN Special Rapporteur on human rights and the environment.

* Toute référence au Kosovo dans le présent document, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.



Le profilage ethnique : une pratique persistante en Europe

Carnet des droits de l'homme publié le 9 mai 2019

Le profilage racial ou ethnique dans les activités de la police a été défini comme « l'utilisation par la police, sans justification objective et raisonnable, de motifs tels que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique dans des activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation ».[1] Bien que ce phénomène ne soit pas nouveau, il reste très répandu dans l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe, malgré une prise de conscience accrue de la nécessité de le combattre, favorisée par une jurisprudence toujours plus abondante.

Description du problème

Il y a plusieurs domaines dans lesquels le profilage ethnique peut se manifester plus particulièrement. Par exemple, les politiques publiques peuvent conférer des pouvoirs discrétionnaires excessifs aux forces de l'ordre, qui en font ensuite usage pour cibler des groupes ou des individus en fonction de leur couleur de peau ou de leur langue. Le plus souvent, le profilage ethnique est mû par des préjugés tacites. Le recours aux procédures d'interpellation et de fouille à l'égard des groupes minoritaires et des étrangers est l'une de ses formes les plus courantes. La multiplication

des contrôles d'identité ou des interrogatoires de personnes ou de groupes aux points de passage frontaliers, ainsi que dans les aéroports, les stations de métro et les gares ferroviaires ou routières, est une autre caractéristique du phénomène. Dans certains contextes, des personnes appartenant à des groupes minoritaires ont été empêchées de quitter le pays dont elles sont ressortissantes.[2] Le profilage racial et ethnique est également pratiqué dans le système de justice pénale : les membres de groupes minoritaires se voient souvent imposer des sanctions pénales plus lourdes,[3] parfois aussi en raison de préjugés implicites, qui sont de plus en plus perpétués par des algorithmes d'apprentissage automatique.

D'après les résultats d'une enquête menée à l'échelle de l'Union européenne[4] en 2015-2016 auprès de plus de 25 000 répondants issus de minorités ethniques ou d'origine immigrée, 14 % avaient été contrôlés par la police au cours des 12 mois précédant l'enquête. En France, selon les résultats d'une enquête nationale portant sur un échantillon de plus de 5 000 personnes,[5] les jeunes hommes d'origine arabe ou africaine ont une probabilité 20 fois plus élevée d'être contrôlés et fouillés que tout autre groupe d'hommes. S'agissant du Royaume-Uni, où la police est tenue par la loi de collecter et publier des données ventilées sur ses pratiques en matière de contrôle et de fouille, les statistiques établies par le Home Office (ministère de l'Intérieur) pour 2017-2018 montrent qu'en Angleterre et au pays de Galles, les Noirs avaient neuf fois et demie plus de risques d'être contrôlés que les Blancs.[6]

Le profilage ethnique des Roms est une réalité dans toute l'Europe. Par ailleurs, les contrôles d'identité arbitraires de personnes originaires du Caucase du Nord seraient des pratiques courantes en Fédération de Russie,[7] et des abus et harcèlements policiers contre des migrants suspectés d'être en situation irrégulière ou contre des Noirs ont été signalés en Ukraine [8] et en République de Moldova.[9]

Un corpus croissant de décisions judiciaires

Des juridictions nationales et internationales ont mis en lumière ces tendances inquiétantes. Dans l'affaire *Timichev c. Russie*,[10] la Cour européenne des droits de l'homme a considéré qu'aucune différence de traitement fondée exclusivement ou de manière déterminante sur l'origine ethnique d'un individu ne peut passer pour objectivement justifiée dans une société démocratique contemporaine, fondée sur les principes du pluralisme et du respect de la diversité culturelle. En ce qui concerne la charge de la preuve, la Cour a estimé que, une fois que le requérant a démontré qu'il y avait eu une différence de traitement, il incombe au gouvernement défendeur de prouver que celle-ci était légitime. Plus récemment, dans l'arrêt *Lingurar c. Roumanie*[11] la Cour a conclu à des

violations de l'article 14 (interdiction de la discrimination) de la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention) combiné avec l'article 3 (interdiction des traitements inhumains ou dégradants) dans une affaire portant sur une descente de police à caractère raciste effectuée en 2011 au domicile d'une famille rom en Roumanie. Dans cet arrêt, qui traite de ce que la Cour a qualifié de « racisme institutionnalisé » dirigé contre les Roms, cette dernière emploie pour la première fois le terme de « profilage ethnique » pour décrire les activités de la police. Elle constate notamment que les autorités ont établi un lien direct entre origine ethnique et comportement délinquant, ce qui a rendu leur action discriminatoire.

Dans une affaire concernant une famille d'origine africaine dont les membres furent les seules personnes à faire l'objet d'un contrôle d'identité dans un train allemand, la juridiction administrative supérieure de Rhénanie-Palatinat a statué en faveur de la famille, faisant valoir que les contrôles d'identité de la police fondés sur la couleur de la peau d'une personne en tant que critère de sélection pour cette pratique étaient contraires au principe de l'égalité devant la loi.[12] Aux Pays-Bas, la Cour suprême a qualifié de discriminatoire un programme de la police nationale (connu sous le nom de projet « Moelander ») qui autorise les policiers effectuant des contrôles routiers à cibler les véhicules immatriculés en Europe orientale.[13]

En Suède, la cour d'appel de Svea a examiné une plainte déposée par plusieurs Roms concernant leur inscription dans un registre de la police suédoise, fondée uniquement sur leur origine ethnique. La cour a demandé au gouvernement d'établir qu'il existait une autre raison valable de faire figurer ces personnes dans le registre. Devant l'incapacité des autorités à fournir les éléments de preuve requis, la cour a conclu que l'origine ethnique des personnes était le seul motif de cette inscription, ce qui constituait une violation de la loi suédoise relative aux données de la police et de l'article 14 (interdiction de la discrimination) de la Convention combiné avec l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale).[14] En France, dans une affaire concernant 13 personnes qui se plaignaient d'avoir été soumises à un contrôle d'identité par la police en raison de leur apparence physique, la Cour de cassation a estimé que la charge de la preuve incombe aux autorités dès lors que des éléments crédibles laissent présumer l'existence d'une pratique discriminatoire.[15]

Profilage algorithmique

Bien qu'elle en soit encore à un stade expérimental, l'utilisation d'algorithmes d'apprentissage automatique dans les systèmes de justice pénale devient de plus en plus courante. Plusieurs pays européens, dont le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Allemagne et la Suisse, testent cette méthode, notamment dans le domaine de la police « prédictive ».

Les algorithmes d'apprentissage automatique utilisés par la police et dans le système de justice pénale provoquent de vifs débats au sujet de leur efficacité et de leurs effets potentiellement discriminatoires. Trois de ces outils sont particulièrement connus: PredPol, utilisé pour prévoir où des infractions risquent de se produire et pour savoir ainsi comment déployer au mieux les ressources policières ; HART (Harm Assessment Risk Tool), qui évalue le risque de récidive, afin de permettre de décider d'engager ou non des poursuites ; et COMPAS (Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions), qui évalue lui aussi le risque de récidive, mais aux fins de décisions concernant la détention provisoire, la peine à imposer et la possibilité de libération conditionnelle. Il est principalement à craindre que l'utilisation du profilage algorithmique n'entraîne, outre des discriminations, des atteintes au droit à la vie privée et à la protection des données. Dans un rapport de 2018, le Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, groupe de réflexion britannique sur la défense et la sécurité, reconnaissait que des systèmes d'apprentissage automatique comme HART reproduiraient inévitablement les préjugés véhiculés par les données qui alimentent ces systèmes, d'où un risque accru de ciblage disproportionné des minorités ethniques et religieuses.[16] Une étude réalisée en 2016 par ProPublica a mis en doute la neutralité de COMPAS : selon cette étude, COMPAS faisait presque la même proportion d'erreurs pour les Blancs que pour les Noirs, mais le logiciel avait tendance à produire nettement plus de faux positifs (c'est-à-dire des prévisions erronées de « risque élevé ») pour les Noirs et à produire plus de faux négatifs (des prévisions erronées de « risque faible ») pour les Blancs.[17]

En finir avec le profilage discriminatoire : prévention et recours

La collecte et la publication de données statistiques sur les activités de la police – ventilées par nationalité, langue, religion et origine nationale ou ethnique – constituent un moyen essentiel de repérer les pratiques de profilage et d'améliorer la transparence et la responsabilisation des forces de l'ordre. En outre, des recours stratégiques exercés à bon escient par des avocats, des ONG et des structures des droits de l'homme contribueraient à mieux faire prendre conscience du problème et inciteraient à trouver des solutions appropriées.

Les États devraient adopter des lois qui définissent et interdisent clairement le profilage discriminatoire et qui limitent les pouvoirs discrétionnaires des membres des forces de l'ordre. Les méthodes de maintien de l'ordre, pour être efficaces, devraient se fonder sur le comportement individuel et sur des informations concrètes. Le critère de soupçon raisonnable devrait s'appliquer aux opérations d'interpellation et de fouille ; les policiers devraient suivre une formation continue pour être en mesure de l'appliquer dans leurs activités quotidiennes. Il faudrait aussi conseiller aux membres

des forces de l'ordre d'expliquer pourquoi ils interpellent une personne, même si celle-ci ne leur pose pas la question, car une telle attitude contribue à éviter que le profilage soit perçu comme motivé par des préjugés et renforce ainsi la confiance de la population dans la police. Les communautés locales devraient être associées à la lutte contre le profilage discriminatoire ; c'est en dialoguant avec la population que les forces de l'ordre gagneront sa confiance et se feront respecter.

Par ailleurs, dans sa communication avec les médias, la police devrait veiller à ne pas diffuser et perpétuer de préjugés en établissant un lien entre, d'une part, l'origine nationale ou ethnique ou la situation au regard de la législation sur l'immigration et, d'autre part, un comportement délinquant. Quant aux médias, ils devraient éviter de donner une image stéréotypée des personnes appartenant à des groupes minoritaires comme les migrants, les réfugiés et les demandeurs d'asile ; ces stéréotypes risquent en effet d'alimenter le racisme et la haine et de contribuer à « normaliser » des pratiques discriminatoires, dont le profilage ethnique. Les médias devraient plutôt s'attacher à rendre pleinement compte de la contribution positive que les groupes minoritaires apportent aux collectivités dans lesquelles ils vivent, ainsi qu'à créer des partenariats avec des établissements scolaires, avec des institutions nationales des droits de l'homme et avec la société civile pour bâtir ensemble des sociétés plus inclusives et tolérantes, y compris en mettant en œuvre des programmes d'éducation aux droits de l'homme.

Tant que les algorithmes d'apprentissage automatique ne sont encore utilisés dans la police qu'à titre expérimental, les gouvernements devraient mettre en place un ensemble clair de dispositions régissant les essais et l'utilisation ultérieure d'outils logarithmiques destinés à aider la police dans son travail. Il faudrait notamment définir la phase d'essai, prévoir des études d'impact sur les droits de l'homme menées par une autorité indépendante et renforcer les obligations de transparence et d'information, sans oublier de se doter d'une législation solide en matière de protection des données, qui tienne compte des risques liés à l'utilisation de l'intelligence artificielle. Pour tout système d'apprentissage automatique, des autorités compétentes indépendantes devraient délivrer au préalable un certificat de conformité, qui atteste que des mesures ont été prises pour éviter les violations des droits de l'homme à toutes les étapes du cycle de vie du système : planification et conception, vérification et validation, déploiement, utilisation et fin de vie.

Il est indispensable d'utiliser des données sûres et vérifiées lors de la conception d'algorithmes destinés aux forces de l'ordre. En effet, si un algorithme est alimenté par des données qui reproduisent des préjugés ou qui proviennent de sources douteuses, il donnera des résultats biaisés et non fiables. Pour évaluer la probabilité qu'un individu commette une

infraction, les services de police ne devraient pas s'appuyer uniquement sur des statistiques établies par une machine ; ils devraient aussi prendre en compte d'autres éléments révélant des faits avérés ou concordants. La législation devrait comporter des garanties claires permettant de protéger le droit de chacun à être informé, notamment à recevoir des informations sur les données à caractère personnel et sur la manière dont elles peuvent être collectées, enregistrées et traitées.[18]

Ce qui importe aussi, c'est d'avoir accès à des recours judiciaires et non judiciaires en cas de soupçon de profilage ethnique, y compris lorsque le profilage a été réalisé à l'aide d'algorithmes d'apprentissage automatique. Les structures nationales des droits de l'homme, dont les organismes de promotion de l'égalité, ainsi que les autorités indépendantes chargées de surveiller les activités de la police, devraient jouer un rôle de plus en plus actif dans la détection et l'atténuation des risques associés à l'utilisation d'algorithmes dans les systèmes de justice pénale. Ces structures devraient travailler en étroite collaboration avec les autorités de protection des données, qui possèdent une expérience et des compétences techniques très utiles. Les juridictions et les structures des droits de l'homme devraient être préparées et habilitées à traiter ces cas ; elles devraient notamment suivre l'évolution rapide des nouvelles technologies. Enfin, les gouvernements devraient investir dans des programmes de sensibilisation et d'éducation destinés à permettre à chacun d'acquérir les compétences nécessaires pour faire un bon usage des techniques d'apprentissage automatique et pour mieux comprendre leur influence sur sa vie.

- [1] Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, CRI(2007)39, 29 juin 2007, page 4.
- [2] « Le droit de quitter un pays », Document thématique publié par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, 2013.
- [3] Au Royaume-Uni, le rapport Lammy (2017) a montré que les membres de minorités ethniques risquaient davantage d'être condamnés à une peine d'emprisonnement que les justiciables issus de la population majoritaire.
- [4] Deuxième enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination (EU-MIDIS II) réalisée par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne.
- [5] Enquête sur l'accès aux droits, Volume 1 – Relations police/population : le cas des contrôles d'identité, Défenseur des droits, République Française.
- [6] <https://www.ethnicity-facts-figures.service.gov.uk/crime-justice-and-the-law/policing/stop-and-search/latest>
- [7] Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Quatrième Avis sur la Fédération de Russie, adopté le 20 février 2018, ACFC/OP/IV(2018)001.
- [8] Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Quatrième Avis sur l'Ukraine, adopté le 10 mars 2017, ACFC/OP/IV(2017)002.
- [9] Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Rapport sur la République de Moldova (cinquième cycle de monitoring), adopté le 20 juin 2018, CRI(2018)34.
- [10] Arrêt du 13 décembre 2005, requêtes n° 55762/00 et n° 55974/00.
- [11] *Lingurar c. Roumanie*, arrêt du 16 avril 2019, requête n° 48474/14.
- [12] <http://www.bug-ev.org/en/activities/lawsuits/public-actors/discriminatory-stop-and-search-cases/racial-profiling-on-the-regional-train-to-bonn.html>
- [13] <https://www.fairtrials.org/news/plate-profiling-dutch-supreme-court-questions-discriminatory-police-road-checks>
- [14] <https://crd.org/2018/03/25/historic-victory-in-the-court-of-appeal/>
- [15] https://www.courdecassation.fr/communiqués_4309/contr_identite_discriminatoires_09.11.16_35479.html
- [16] https://rusi.org/sites/default/files/20180329_rusi_newsbrief_vol.38_no.2_babuta_web.pdf
- [17] <https://www.propublica.org/article/machine-bias-risk-assessments-in-criminal-sentencing>
- [18] Voir Conseil de l'Europe, Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, 1981.



International Roma Day

Les États européens doivent afficher leur détermination à améliorer la situation des Roms de manière durable et concrète

Carnet des droits de l'homme publié le 4 avril 2019

Le 8 avril, nous célébrerons la Journée internationale des Roms. Cet événement met à l'honneur leur culture et leurs contributions aux sociétés européennes, ainsi que la diversité culturelle en Europe. Le 8 avril, qui commémore le premier Congrès mondial des Roms organisé à Londres en avril 1971, doit aussi nous rappeler qu'il est urgent de mieux protéger les droits humains des Roms.

Partout en Europe, les violations continues des droits de l'homme à l'encontre des Roms sapent tous les efforts déployés par ailleurs pour améliorer leur accès à l'éducation, aux soins de santé et à l'emploi, et les empêchent de participer pleinement à la société.

Voici quelques exemples qui illustrent mon propos.

Au début du mois de janvier de cette année, tous les Roms du village de Voivodinovo en Bulgarie (soit plus de 100 personnes) ont été contraints de quitter leur domicile et le village sous la pression des autres habitants. Cet événement s'est produit à la suite d'une bagarre, au cours de laquelle une personne non rom a été blessée. Quelques jours après le départ des

Roms, les autorités locales ont commencé à démolir leurs habitations en invoquant des raisons sanitaires et de sécurité, et, avec l'aide des habitants, elles auraient empêché les personnes expulsées de revenir dans le village. Celles-ci sont actuellement hébergées par des parents dans une ville voisine, dans des conditions très précaires[1]. J'ai été informée que de nombreux enfants ne peuvent plus aller à l'école et qu'aucune des familles ne s'est vue proposer, à ce jour, un hébergement de remplacement. De plus, ces événements ont déclenché dans le pays des discours de haine à l'encontre des Roms d'une violence inacceptable, y compris au plus haut niveau de l'État.

Malheureusement, il ne s'agit pas d'un cas isolé en Europe. J'exhorte toutes les autorités nationales à redoubler d'efforts pour empêcher que de telles évacuations forcées ne se reproduisent. Là où elles se sont produites, les pouvoirs publics, et en l'occurrence ceux de Bulgarie, devraient diligenter une enquête rapide et efficace et veiller à ce que les familles roms concernées bénéficient sans tarder d'une solution durable de relogement. Parallèlement, il faut, de toute urgence, mettre fin à la diffusion des discours de haine du genre de ceux qui ont été entendus à la suite des événements de Voivodino et condamner et sanctionner comme il se doit les individus qui incitent à la haine raciale.

En 2016, mon Bureau s'était déjà adressé aux autorités de la Bulgarie, ainsi qu'à celles de l'Albanie, de la France, de l'Italie, de la Hongrie, de la Serbie et de la Suède, leur demandant de mettre un terme aux évacuations forcées de Roms sans respect des procédures ni proposition adaptée de relogement. Plutôt que de poursuivre ces évacuations, il appelait les autorités à investir davantage dans la recherche de solutions de logement durables pour les familles roms.

En 2018, nous avons assisté à un autre type d'évacuation forcée de communautés roms, cette fois-ci en Ukraine. Des Roms ont été chassés de leurs habitations par des groupes d'extrême droite en cinq endroits du pays. En Ukraine occidentale par exemple, un groupe d'hommes masqués a attaqué un camp de Roms, tuant un jeune homme et en blessant quatre autres, dont un enfant. Dans chacune de ces affaires, les enquêtes sont en cours, mais il est difficile de savoir si le ministère public s'appuie sur la législation relative aux infractions motivées par la haine dans tous ces cas.

Effets limités des stratégies nationales sur l'intégration sociale des Roms

On observe une contradiction frappante entre d'un côté ces cas de violations des droits de l'homme, qui vont à l'encontre des efforts déployés pour faciliter l'accès des Roms à un logement d'un niveau suffisant ou à l'éducation et, de l'autre, la volonté des autorités d'améliorer la qualité de

vie de ces communautés par la mise en œuvre de stratégies nationales et de projets.

La même question se pose dans plusieurs États membres du Conseil de l'Europe qui ont adopté des politiques destinées à améliorer l'intégration sociale des Roms, et où, pourtant, de nombreux Roms ont, à maintes reprises, dû faire face à des évacuations forcées sans que leur soit proposée de solution durable de relogement, en violation des normes internationales en matière de droits de l'homme. Dans un rapport de 2018, le Comité européen des Droits sociaux du Conseil de l'Europe a conclu qu'en omettant de mettre un terme aux évacuations forcées, la Belgique, la Bulgarie, la France, la Grèce et l'Italie avaient manqué aux obligations qui leur incombent au titre de la Charte sociale européenne[2].

Alors que le Cadre de l'Union européenne pour les stratégies nationales d'intégration des Roms tire à sa fin, prévue en 2020, et que quatre années se sont écoulées depuis la fin de la Décennie pour l'intégration des Roms (2005-2015), diverses évaluations montrent que les stratégies nationales n'ont malheureusement pas apporté les changements substantiels et durables attendus dans la vie quotidienne des Roms à travers l'Europe. Les résultats d'une enquête réalisée par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) en 2017 dans neuf États membres de l'UE illustrent cette lacune. Selon cette enquête, 30 % des enfants roms vivaient dans un foyer ayant connu la faim au moins une fois dans le mois précédant l'enquête, et dans sept des pays concernés, entre 9 % et 68 % des Roms interrogés ne disposaient pas de l'eau courante dans leur logement. Le rapport fait également état de chiffres alarmants en ce qui concerne la ségrégation scolaire.

Une autre étude couvrant les pays des Balkans occidentaux, publiée en mars 2019 par la Banque mondiale, montre également la persistance de problèmes déjà anciens dans la région, notamment des taux importants de ségrégation scolaire, la non-accessibilité à l'assurance médicale, qui a pour effet de restreindre l'accès aux soins de santé, et l'absence persistante de documents d'identité, d'où un accès limité à la protection sociale.

L'antitsiganisme : un obstacle majeur à l'inclusion sociale des Roms

Plusieurs raisons expliquent pourquoi les droits des Roms n'ont pas sensiblement progressé ces dix dernières années, mais j'aimerais attirer l'attention sur un élément fondamental qui fait défaut dans les stratégies mise en place à ce jour : la nécessité d'un engagement réel à combattre le racisme et la discrimination à l'encontre des Roms et à prévenir les violations flagrantes des droits de l'homme dont ils sont la cible.

Les évacuations forcées et répétées dont nous avons parlé plus haut ainsi que d'autres violations, comme la ségrégation à l'école et en matière

de logement, la ségrégation dans les maternités, le profilage ethnique effectué par la police, et la séparation injustifiée d'enfants de leur famille, sont autant de manifestations des nombreuses formes que peut prendre l'antitsiganisme, qui est présent partout en Europe. Plusieurs institutions européennes, notamment le Conseil de l'Europe et la Commission européenne, reconnaissent que les efforts consentis pour lutter contre l'antitsiganisme sont insuffisants, ce qui constitue un obstacle à l'intégration sociale des Roms[3].

L'antitsiganisme est défini par la Commission contre le racisme et l'intolérance du Conseil de l'Europe (ECRI) comme « une forme spécifique de racisme, une idéologie fondée sur la supériorité raciale, une forme de déshumanisation et de racisme institutionnel nourrie par une discrimination historique, qui se manifeste, entre autres, par la violence, le discours de haine, l'exploitation, la stigmatisation et la discrimination dans sa forme la plus flagrante »[4].

Pour actuel qu'il soit, l'antitsiganisme n'est pas un phénomène nouveau ; il est profondément ancré dans des siècles d'exclusion et de violence à l'encontre des Roms sur tout le continent, dont l'Holocauste des Roms au cours de la Seconde Guerre mondiale fut le point culminant.

Les récentes agressions collectives à l'encontre de Roms dans la région parisienne, qui sont survenues à la suite de la diffusion sur les réseaux sociaux de fausses informations concernant des allégations d'enlèvements d'enfants, sont une manifestation flagrante de préjugés séculaires délétères à l'égard des Roms. Ces événements montrent avec quelle facilité ces préjugés peuvent être réactivés. Je tiens à saluer la réaction rapide des autorités françaises, qui ont pris des mesures énergiques pour couper court à ces rumeurs et à l'escalade de la violence et pour arrêter les agresseurs.

L'antitsiganisme constitue le terreau de la répétition de graves violations des droits de l'homme. Il prend diverses formes, qui vont des infractions motivées par la haine et du discours haineux à l'égard des Roms — lequel est de plus en plus utilisé aujourd'hui, en ligne et hors ligne, par des responsables politiques des courants traditionnels et par des représentants de l'État —, à des formes de discrimination plus indirectes. Parmi ces dernières, citons la discrimination institutionnelle — qui est largement répandue —, la récurrence de schémas d'exclusion sociale et de pauvreté, les politiques condescendantes et un manque de considération général à l'égard des opinions des Roms.

Trop souvent, l'antitsiganisme se traduit aussi par une manière de considérer les Roms comme un groupe monolithique de personnes partageant les mêmes « problèmes ». Il en résulte des politiques et des pratiques qui s'appliquent aux Roms en tant que groupe, sans prise en compte de leur

diversité et des besoins et aspirations spécifiques des individus concernés, ce qui limite considérablement l'efficacité de ces mesures. Il est donc primordial de promouvoir la participation des Roms aux décisions qui les concernent et de concevoir des politiques qui s'attachent réellement à répondre aux besoins des intéressés.

Comment pouvons-nous combattre l'antitsiganisme plus efficacement ?

Tout d'abord, il est capital de reconnaître que l'antitsiganisme est un obstacle majeur à l'amélioration de la situation des Roms en matière de droits de l'homme. L'antitsiganisme doit être combattu avec beaucoup plus de force, et, pour ce faire, les autorités au plus haut niveau doivent faire montre d'une volonté politique et d'un engagement à la mesure de cette ambition.

Pour combattre l'antitsiganisme, les politiques et les programmes de niveau national et européen destinés à améliorer la situation des Roms devraient intégrer, au premier plan, des mesures de lutte contre la discrimination. Parallèlement, les autorités devraient intégrer des mesures de lutte contre l'antitsiganisme à tous les niveaux dans les politiques qui visent la société dans son ensemble.

Concrètement, ces mesures pourraient notamment prendre la forme suivante :

- condamner fermement et immédiatement et sanctionner comme il convient tous les cas de discours de haine à l'encontre des Roms, y compris de la part de responsables politiques de haut niveau ;
- renforcer la formation des fonctionnaires, des policiers et des magistrats sur l'antitsiganisme et ses conséquences ;
- renforcer la capacité des organismes de promotion de l'égalité à faire face à la discrimination contre les Roms ;
- améliorer l'accès des Roms à la justice, conformément à la Recommandation de 2017 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'amélioration de l'accès des Roms et des Gens du voyage à la justice en Europe ;
- améliorer l'accès des Roms aux institutions nationales des droits de l'homme, car ces institutions peuvent jouer un rôle important dans la protection de leurs droits et dans la sensibilisation de l'opinion à l'antitsiganisme ;
- créer des mécanismes « vérité et réconciliation » pour étudier sous tous leurs aspects les abus commis contre les Roms dans le passé, sensibiliser la société à ces questions et promouvoir la confiance et la réconciliation ;

- apporter un soutien substantiel et pérenne aux organisations de la société civile roms et veiller à ce qu'elles soient pleinement consultées et associées sans réserve à toutes les mesures de lutte contre l'antitsiganisme ;
- garantir la participation effective des organisations de la société civile roms à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des programmes et politiques qui concernent les communautés roms, en accordant une attention particulière à la diversité qui caractérise ces communautés et aux effets importants de la discrimination intersectionnelle. Pour ce faire, les États membres pourraient s'inspirer des projets menés dans le cadre des programmes conjoints Conseil de l'Europe/Union européenne Romed, Romact et Romacted, qui ont été créés pour donner aux Roms les moyens d'agir au niveau local et de nouer des partenariats avec les autorités locales ;
- Intensifier les efforts destinés à lever les obstacles à la participation des Roms à la vie politique, culturelle et socioéconomique [5];
- mettre en œuvre des stratégies de déségrégation pour mettre fin aux politiques très anciennes d'exclusion des Roms, en particulier dans l'éducation, le logement et la santé.

Ces recommandations ne sont pas révolutionnaires. Cependant, les graves violations des droits de l'homme dont sont toujours régulièrement victimes de nombreux Roms en Europe nous montrent qu'elles sont d'une grande actualité et qu'elles doivent être rapidement mises en œuvre. Il est temps que les États européens se montrent résolument déterminés à améliorer la situation des Roms de manière durable et concrète.

[1] Voir le Comité Helsinki pour la Bulgarie, Appel pour venir en aide aux 17 familles roms menacées d'expulsion à Voivodinovo, 14 février 2019.

[2] Comité européen des Droits sociaux, suivi des décisions sur le bien-fondé des réclamations collectives, Constats 2018, décembre 2018.

[3] Conseil de l'Europe, Plan d'action thématique sur l'intégration des Roms et des Gens du voyage (2016-2019) ; Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil : Rapport sur l'évaluation du cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020, Bruxelles, 04/12/2018.

[4] ECRI, Recommandation de politique générale no 13 sur la lutte contre l'antitsiganisme et les discriminations envers les Roms, 24 juin 2011. Voir aussi, Parlement européen, Résolution sur l'intégration des Roms dans l'Union du point de vue des droits fondamentaux : lutter contre l'antitsiganisme, 2017 ; et Alliance contre l'antitsiganisme.

[5] Le Conseil de l'Europe met également en œuvre un programme intitulé « Écoles politiques roms », qui propose un mentorat ainsi que des formations visant à promouvoir une plus grande participation des Roms aux processus politiques.

National Human Rights Institutions



25 ans des Principes de Paris : des institutions nationales des droits de l'homme fortes restent plus nécessaires que jamais

Carnet des droits de l'homme publié le 18 décembre 2018

Vingt-cinq ans après que la communauté internationale a officiellement adhéré à l'idée de créer des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme en soutenant les Principes de Paris, il est évident que le fait d'avoir des institutions nationales des droits de l'homme indépendantes et efficaces est tout aussi important et utile aujourd'hui.

Le 20 décembre 1993, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté la résolution 48/134 intitulée « Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme », dans laquelle tous les États du monde sont encouragés à créer des institutions nationales des droits de l'homme (INDH) indépendantes. En annexe de cette résolution figurent les 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. Les INDH sont des institutions indépendantes, non judiciaires, créées par les États en vertu d'un texte constitutionnel ou législatif et chargées de promouvoir et de protéger les droits de l'homme. Chaque État est libre de décider quelle forme d'INDH est la mieux adaptée à ses besoins. En Europe, les modèles les plus courants sont les ombudsmen (médiateurs),

les commissions des droits de l'homme, des institutions hybrides (qui combinent plusieurs mandats, dont celui d'organisme de promotion de l'égalité) et les centres et instituts des droits de l'homme.

Les Principes de Paris forment un ensemble de normes reconnues à l'échelle internationale qui permettent d'évaluer la crédibilité, l'indépendance et l'efficacité des INDH. Pour être pleinement efficaces, les INDH devraient avoir un mandat englobant tous les droits de l'homme, et une procédure de sélection et de désignation de leurs dirigeants qui soit inclusive et transparente ; elles devraient aussi être indépendantes, en droit et en pratique, être dotées de ressources humaines et financières suffisantes, et coopérer efficacement avec les acteurs nationaux et internationaux concernés.

Les INDH sont idéalement placées pour demander des comptes à leurs gouvernements et faire progresser les droits de l'homme. En tant qu'institutions créées et financées par l'État, elles bénéficient d'une légitimité particulière et d'un accès privilégié aux responsables politiques. Dans le même temps, elles sont chargées de coopérer étroitement avec la société civile. Elles peuvent donc servir de pont entre la société civile et les autorités, tout en restant indépendantes des deux. En tant qu'acteurs locaux, les INDH ont une compréhension fine du contexte où elles sont implantées et peuvent œuvrer dans la durée pour faire bouger les choses.

Les INDH ne sont pas toutes efficaces et indépendantes, mais celles qui respectent les Principes de Paris sont de plus en plus reconnues comme des acteurs essentiels dans le système global de protection des droits de l'homme.

Expansion et contribution des INDH en Europe

Au début des années 1990, il n'y avait guère qu'une poignée d'INDH en Europe. L'acceptation des Principes de Paris a fait augmenter leur nombre de manière impressionnante. En 2018, l'Europe comptait 27 INDH accréditées par l'Alliance mondiale des INDH (Global Alliance of NHRIs - GANHRI) avec le statut A (pleinement conforme aux Principes de Paris) et 11 avec le statut B (partiellement conforme)[1]. Si la grande majorité des pays européens sont aujourd'hui dotés d'INDH, quelques-uns n'en ont toujours pas, comme l'Italie, Malte et la Suisse. Une autre étape importante a été la création de réseaux qui permettent les échanges entre pairs et la représentation des INDH ; en 2013 a ainsi été créé le réseau européen des INDH (European Network of NHRIs - ENNHRI).

Les organisations régionales et internationales ont encouragé et soutenu activement la création d'INDH. En 1997, par exemple, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté la Recommandation n° R(97)14 et

la Résolution (97)11, dans lesquelles il invite les États membres à établir des INDH efficaces et le Conseil de l'Europe à développer des activités de coopération avec elles. En novembre 2018, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation CM/Rec(2018)11 sur « la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe », qui reconnaît le rôle des INDH dans la promotion et la protection d'un environnement favorable aux droits de l'homme, mais aussi les menaces auxquelles elles sont soumises. Le mandat du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe prévoit également une étroite coopération avec les INDH, que j'ai l'intention de poursuivre, comme en témoignent les multiples consultations que j'ai eues avec des INDH en 2018, à l'occasion de mes visites dans différents États membres. Je considère les INDH comme mes interlocuteurs naturels au niveau national et comme des partenaires indispensables pour surveiller et promouvoir les droits de l'homme.

Il ne fait aucun doute que des INDH fortes, indépendantes et efficaces sont un pilier de la démocratie, de l'État de droit et du respect des droits de l'homme. Elles ont apporté une immense contribution à la promotion et à la protection des droits de l'homme en Europe ces 20 dernières années, en encourageant la ratification de traités internationaux, en assurant le suivi de leur mise en œuvre au quotidien ou encore en incitant les États à mettre fin aux violations systémiques.

Les INDH comme filet de sécurité face aux attaques visant la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme

Alors que l'Europe traverse une période de régression inquiétante sur le plan des droits de l'homme, marquée par une montée du populisme et des nationalismes, et par des tentatives pour affaiblir d'autres sentinelles, comme le pouvoir judiciaire et la société civile, il est réconfortant de constater que nombre d'INDH montent au créneau pour défendre les droits de l'homme.

Des INDH critiquent les politiques et les lois attentatoires aux droits de l'homme, et expérimentent des stratégies innovantes dans le cadre de leurs activités. En France, par exemple, la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) a dénoncé les abus commis dans le contexte de l'état d'urgence instauré après les attentats terroristes qui avaient frappé le pays en 2015, dans un climat politique difficile et sans soutien de la part du public. L'ombudsman polonais défend activement la liberté de réunion et a vivement critiqué les lois facilitant un contrôle politique sur les tribunaux et les principales institutions judiciaires. La médiatrice croate enquête sur la situation des migrants à la frontière avec la Bosnie-Herzégovine et a déjà signalé à maintes reprises aux autorités croates des violations graves des droits de l'homme commises par les forces de l'ordre. En Arménie, lorsque

les manifestants sont descendus dans les rues en avril 2018, le défenseur des droits de l'homme et les membres de son bureau ont travaillé sans relâche pour protéger le droit à la liberté et à la sécurité en visitant les postes de police et les lieux de détention. Les INDH d'Écosse et de Lettonie accordent beaucoup d'attention aux droits économiques, culturels et sociaux, y compris à la nécessité de lutter contre la pauvreté et de proposer suffisamment de logements décentes à un prix abordable.

Conscientes de devoir regagner le soutien de la population pour les droits de l'homme, les INDH ont commencé à se consacrer davantage à leur mission de sensibilisation, en utilisant de nouvelles méthodes de communication. La commission écossaise des droits de l'homme, par exemple, s'efforce d'atteindre de nouveaux groupes de personnes, notamment en faisant participer des artistes célèbres à des campagnes sur les réseaux sociaux et en produisant des vidéos, comme sur le droit au logement. Les ombudsmans de Géorgie et de Pologne organisent régulièrement des réunions publiques avec des habitants de régions éloignées de la capitale. Quant à l'INDH finlandaise, elle a beaucoup contribué à l'intégration de l'éducation aux droits de l'homme dans les programmes scolaires.

Plusieurs INDH ont également renforcé leurs activités dans le domaine des procédures judiciaires stratégiques, exercées devant des tribunaux nationaux, mais aussi devant les cours régionales et les mécanismes universels. Par exemple, des tierces interventions d'INDH et de leur réseau européen (ENNHRI) devant la Cour européenne des droits de l'homme peuvent permettre de présenter une perspective nationale et conduire à une jurisprudence qui aura des effets importants. ENNHRI et les INDH peuvent aussi donner des informations mises à jour au Comité des Ministres sur l'exécution des arrêts de la Cour.

Des INDH menacées

Malgré ces exemples encourageants, je constate avec inquiétude que ces dernières années, en Europe, des atteintes ont été portées à l'indépendance de plusieurs INDH, dont le fonctionnement a été entravé. Ces attaques ont pris différentes formes, qui allaient de critiques et de menaces directes à des manœuvres préjudiciables plus subtiles.

Le budget de certaines INDH a été considérablement réduit et d'autres se sont vu attribuer des fonctions supplémentaires sans que leurs ressources soient augmentées, ce qui a gravement compromis leur capacité à travailler efficacement. Si je comprends qu'il soit parfois inévitable de diminuer les dotations d'organismes publics en période d'austérité, des coupes injustifiées visant les INDH peuvent cependant aussi révéler une volonté de représailles de la part des autorités. Par exemple, le budget de l'ombudsman polonais a été considérablement réduit ces dernières années,

alors que sa charge de travail ne cesse d'augmenter. De manière analogue, des modifications injustifiées du mandat d'une INDH qui ont pour effet de l'affaiblir doivent faire réagir. Un autre moyen d'affaiblir les INDH est de les priver de leur raison d'être, c'est-à-dire de leur accès aux responsables politiques et aux procédures d'élaboration des politiques. En Croatie, des membres de la police aux frontières ont récemment refusé à la médiatrice l'accès à leurs dossiers, ce qui constitue une atteinte flagrante à ses pouvoirs d'enquête. Dans des pays comme la Serbie et la Géorgie, des responsables politiques ont, dans le passé, critiqué publiquement les dirigeants d'INDH.

Le personnel de direction d'une INDH joue un rôle essentiel pour protéger l'indépendance de l'institution et la pertinence de ses travaux. La désignation d'un dirigeant faible risque de compromettre rapidement et irrémédiablement la performance de l'INDH.

Il faut beaucoup de détermination et de courage pour garder son indépendance et travailler sur des sujets sensibles. Les INDH indépendantes qui sont menacées à cause de leur action en faveur des droits de l'homme peuvent être considérées comme des défenseurs des droits de l'homme et devraient bénéficier de mécanismes de protection efficaces. Le réseau ENNHRI a adopté des lignes directrices sur les INDH menacées et je suis déterminée à prendre la parole pour défendre ces institutions chaque fois que mon intervention pourra être utile.

Ces attaques visent en fait à affaiblir la protection des droits de tous dans les sociétés démocratiques. Ce n'est que lorsque les INDH sont en mesure de travailler de manière indépendante et avec efficacité qu'elles peuvent dûment protéger les individus et les autres défenseurs des droits de l'homme.

Recommandations

À tous les États membres du Conseil de l'Europe :

- créer des INDH lorsqu'elles n'existent pas encore et renforcer celles qui existent, de façon à ce qu'elles respectent pleinement les *Principes de Paris*, en demandant une assistance technique, si nécessaire, au Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) de l'ONU et à ENNHRI ;
- veiller à ce que la procédure de sélection et de désignation des dirigeants d'INDH soit fondée sur le mérite, transparente et participative, et scrupuleusement respecter l'indépendance des INDH ;
- doter les INDH des ressources humaines et financières dont elles ont besoin pour remplir efficacement leurs missions ;
- veiller à ce que les INDH aient dûment accès aux responsables politiques, ce qui suppose notamment de consulter les INDH en temps utile sur les

projets législatifs et les stratégies politiques ayant des conséquences pour les droits de l'homme ;

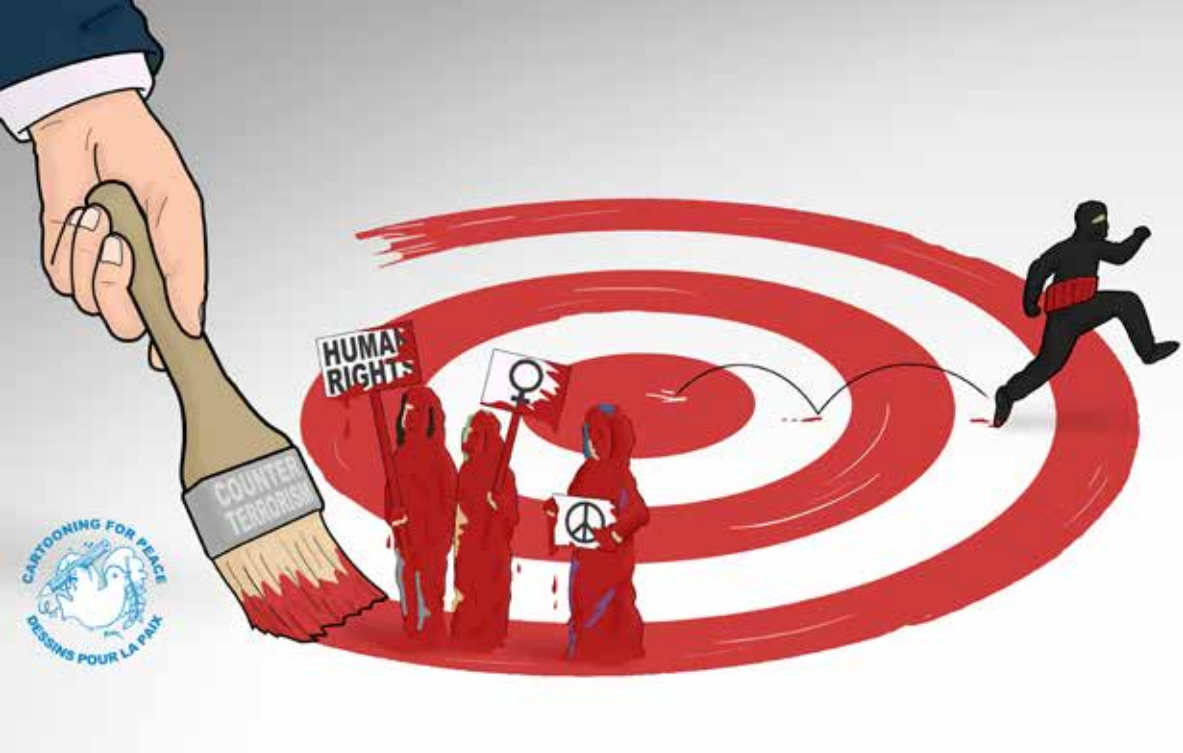
- mettre en œuvre les recommandations des INDH en temps utile et faire rapport régulièrement sur cette mise en œuvre.

Aux INDH européennes :

- se faire accréditer par la GANHRI et s'employer sans relâche à augmenter le degré de conformité avec les *Principes de Paris*, notamment en garantissant une forte indépendance et en travaillant sur toutes les questions de droits de l'homme ;
- continuer à améliorer la procédure d'accréditation appliquée par la GANHRI, pour qu'elle rende bien compte de la crédibilité des INDH et les aide à se renforcer ;
- face à des pressions, recourir aux mécanismes de protection disponibles, y compris au soutien d'ENNHRI prévu dans ses lignes directrices sur les INDH menacées, et à l'assistance de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ;
- coopérer étroitement avec d'autres organismes nationaux œuvrant pour les droits de l'homme, avec la société civile et les défenseurs des droits de l'homme, ainsi qu'avec les mécanismes régionaux et internationaux de protection des droits de l'homme.

Des INDH indépendantes et efficaces sont un élément précieux du système des droits de l'homme. Elles œuvrent pour que les obligations internationales en matière de droits de l'homme trouvent une traduction concrète dans la vie des gens. Par leur rôle de contre-pouvoirs, elles sont aussi les gardiennes de la démocratie et de l'État de droit. Nous devons protéger les INDH afin qu'elles puissent être fortes et nous protéger tous.

[1] Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme, statut d'accréditation au 8 août 2018 : <https://nhri.ohchr.org/EN/Documents/Status%20Accreditation%20Chart%20%288%20August%202018.pdf>.



L'utilisation de la législation antiterroriste à mauvais escient menace la liberté d'expression

Carnet des droits de l'homme publié le 4 décembre 2018

Face à la montée du terrorisme, les États sont souvent tentés de restreindre les libertés fondamentales pour le combattre et éviter de nouveaux attentats. Étant donné que le terrorisme constitue une grave menace pour les droits de l'homme et la démocratie, les États ont besoin de prendre des mesures pour empêcher et sanctionner efficacement les actes terroristes. Cependant, l'utilisation de la législation antiterroriste à mauvais escient est devenue en Europe l'une des menaces les plus répandues pour la liberté d'expression, y compris la liberté des médias.

Une tendance inquiétante en Europe

Le phénomène n'est pas nouveau. Depuis le XIXe siècle, l'Europe est frappée par des attentats terroristes perpétrés au nom d'idéologies anarchistes, révolutionnaires, autonomistes ou réactionnaires. Malgré cette longue histoire, les gouvernements n'accordent en général guère d'attention aux expériences du passé lors de l'élaboration de leurs politiques de lutte contre le terrorisme. Lorsqu'ils prennent des décisions dans la précipitation, ils omettent souvent d'évaluer l'impact que les mesures antiterroristes appliquées dans le passé ont eu sur les droits de l'homme ; ils se privent

ainsi des enseignements qu'ils pourraient tirer de l'histoire et qui montrent notamment que la limitation de la liberté d'expression n'a jamais été efficace contre le terrorisme.

Des lois qui érigent en infraction pénale l'« encouragement » du terrorisme, les « activités extrémistes » et le fait de « louer », « glorifier » ou « justifier » le terrorisme ont proliféré dans les États membres du Conseil de l'Europe. Certes, l'apologie du terrorisme est répandue, en particulier sur internet, et doit être combattue. Mais la législation antiterroriste risque de devenir un outil dangereux pour la liberté d'expression si elle sert à restreindre ou supprimer l'information ou les critiques légitimes. Elle peut aussi être problématique si les infractions ne sont pas définies de manière assez claire et précise, ce qui peut entraîner une limitation injustifiée ou disproportionnée du droit à la liberté d'expression.

Le danger d'une utilisation abusive des lois antiterroristes

Mes prédécesseurs ont, par exemple, mis en garde à maintes reprises contre les dangers, l'arbitraire et l'utilisation abusive des lois antiterroristes visant à étouffer la liberté d'expression en Turquie. Dans ce pays, plusieurs dispositions du Code pénal relatives au terrorisme et la loi sur la lutte contre le terrorisme continuent de générer certaines des violations les plus graves de la liberté d'expression. Les Commissaires précédents ont notamment observé que, souvent, l'exercice légitime de la liberté d'expression avait été qualifié de « propagande terroriste » ou considéré comme démontrant l'appartenance à une organisation terroriste, en particulier faute d'autre preuve matérielle du moindre lien avec une organisation terroriste et en l'absence de toute incitation à la violence ou apologie de la violence. Ainsi, une pétition signée par des universitaires qui appellent à mettre un terme aux violences dans le sud-est de la Turquie continue à donner lieu à de nombreuses condamnations pour terrorisme prononcées par des juridictions turques. Dans un Mémoire sur la liberté d'expression et la liberté des médias en Turquie, publié l'an dernier, mon prédécesseur déplorait une fois encore le recours excessif aux dispositions punissant les infractions liées au terrorisme et l'interprétation systématique de la notion d'« incitation à la violence » d'une manière contraire aux droits de l'homme.

Le risque d'une notion fourre-tout

En France, l'« apologie du terrorisme » a été érigée pour la première fois en infraction pénale dans la loi de 1881 sur la liberté de la presse. Dans sa version actuelle, issue de la loi de 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, cette infraction est passible d'une sanction pouvant aller jusqu'à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende ; les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et à 100 000 euros d'amende lorsque les faits ont été commis en ligne. Selon le ministère de la

Justice, le nombre de personnes condamnées pour apologie du terrorisme a augmenté de manière exponentielle, passant de 3 personnes en 2014 à 230 en 2015 et 306 en 2016 ; la durée moyenne des peines d'emprisonnement prononcées était d'un an. La disposition visant l'apologie du terrorisme a été appliquée dans des contextes très variés, aussi bien pour condamner des partisans convaincus de l'État islamique qui appelaient à commettre de nouveaux attentats que pour poursuivre un militant végane, finalement condamné à sept mois d'emprisonnement avec sursis pour s'être réjoui sur Facebook de la mort d'un boucher dans un attentat.

Ce qui caractérise le terrorisme, c'est l'emploi de la violence et la menace de recours à la violence pour impressionner la population et créer un climat d'insécurité. La variété des cas auxquels ont été appliquées des dispositions visant l'apologie du terrorisme met en évidence le risque d'utiliser une notion fourre-tout pour punir des déclarations qui ne présentent pas ces caractéristiques mais incitent à d'autres formes de violence ou sont tout simplement non consensuelles, choquantes ou politiquement embarrassantes.

Le manque de notions claires

Ces derniers mois, j'ai pu constater combien la mise en œuvre de la législation antiterroriste était problématique. Le premier problème tient à l'utilisation de termes souvent vagues ou trop généraux, qui ne définissent pas clairement des notions comme la glorification ou la propagande.

Ce problème se pose en Espagne, par exemple. La condamnation de plusieurs rappeurs et utilisateurs de Twitter pour glorification du terrorisme, à la suite de paroles de chanson ou de déclarations provocantes, a récemment suscité la controverse. Ces condamnations se fondaient notamment sur l'article 578 du Code pénal espagnol, qui rend passible de sanctions quiconque glorifie le terrorisme ou humilie des victimes du terrorisme ou leurs proches. Le législateur a renforcé cette disposition en 2015, afin d'alourdir les peines lorsque ces faits sont commis sur internet. À l'époque, cinq experts de l'ONU se sont déclarés préoccupés par ces modifications du Code pénal, qui, selon eux, pouvaient conduire à criminaliser des comportements ne relevant pas du terrorisme et à restreindre de manière disproportionnée l'exercice de la liberté d'expression et d'autres libertés. Les experts notaient que la définition des infractions terroristes était trop large et vague. L'article 578 est de plus en plus utilisé depuis 2015, ce qui aurait un effet dissuasif sur l'exercice de la liberté d'expression. Selon Amnesty International, 84 personnes ont été condamnées en application de cet article entre 2015 et 2017, contre seulement 23 entre 2011 et 2013.

La Fédération de Russie est un autre pays où l'utilisation de lois destinées à lutter contre le terrorisme et l'extrémisme entrave depuis quelques

années la liberté d'expression, en particulier la liberté des médias et l'accès à l'information. En juin 2012, la Commission de Venise a établi que la loi russe sur la lutte contre les activités extrémistes - qui fait aussi figurer la « justification publique du terrorisme ou d'autres activités terroristes » parmi les comportements assimilés à une « activité extrémiste » ou à de l'« extrémisme » - présente l'inconvénient d'être libellée en des termes généraux et imprécis, ce qui laisse une trop grande latitude pour l'interpréter et l'appliquer, d'où un risque d'arbitraire. Depuis 2012, la portée de cette loi a encore été étendue. Selon des données de la Cour suprême de la Fédération de Russie pour 2017, il y a eu 650 poursuites et condamnations pénales d'individus qui avaient exprimé des opinions considérées comme contenant un élément terroriste or extrémiste. Parallèlement, la société civile tire la sonnette d'alarme face à l'augmentation constante des sanctions administratives, imposées à des milliers d'individus, de blogueurs et de médias pour leur utilisation de contenus qualifiés d'extrémistes par les autorités. Dans ce contexte, les modifications apportées le 20 septembre 2018 par la Cour suprême à sa résolution sur la pratique judiciaire dans les affaires pénales concernant des infractions à caractère extrémiste constituent un pas dans la bonne direction dans la mesure où elles limitent la responsabilité pénale et augmentent le nombre de critères qui doivent être remplis pour qu'un acte puisse être considéré comme une infraction.

Le Royaume-Uni fait aussi partie des nombreux États qui ont pris – ou sont sur le point de prendre – des mesures érigeant l'expression d'opinions en infraction pénale au nom de la sécurité nationale. Dans une alerte soumise récemment à la plateforme du Conseil de l'Europe, des défenseurs de la liberté des médias ont attiré l'attention sur le projet de loi concernant la lutte contre le terrorisme et la sécurité des frontières, dont ils craignent les effets négatifs sur la liberté des médias et d'autres libertés. Ce projet de loi ferait notamment tomber sous le coup du droit pénal la simple consultation en ligne de contenus susceptibles de favoriser le terrorisme, en l'absence de toute intention terroriste ; une telle disposition entraverait le travail des journalistes d'investigation et des universitaires qui mènent des recherches. La Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a elle aussi considéré que certaines dispositions du projet de loi avaient une portée trop vaste ou étaient attentatoires aux libertés.

Le second problème tient au fait que les lois destinées à lutter contre le terrorisme et la violence extrémiste sont souvent adoptées selon une procédure accélérée et/ou directement après un attentat terroriste, dans un climat marqué par la sidération, l'anxiété et le sentiment qu'il est urgent de réagir et nécessaire de former un front uni contre la menace. Cela 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 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, lorsqu'ils limitent ainsi le débat politique légitime, les gouvernants font le jeu des terroristes en installant un climat d'insécurité dans la société.

La nécessité d'une autre approche : la protection de la liberté d'expression

Avant d'adopter de nouvelles mesures antiterroristes, 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.

Dans son Observation générale n° 34, publiée en 2011, le Comité des droits de l'homme de l'ONU a indiqué que « [d]es infractions telles que l'« encouragement du terrorisme » et l'« activité extrémiste », ainsi que le fait de « louer », « glorifier » ou « justifier » le terrorisme devraient être définies avec précision de façon à garantir qu'il n'en résulte pas une interférence injustifiée ou disproportionnée avec la liberté d'expression. Les restrictions excessives à l'accès à l'information doivent aussi être évitées. Les médias jouent un rôle crucial en informant le public sur les actes de terrorisme, et leur capacité d'action ne devrait pas être indûment limitée. À cet égard, les journalistes ne doivent pas être pénalisés pour avoir mené leurs activités légitimes. » Ces considérations font écho aux Lignes directrices de 2007 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise, selon lesquelles les États membres « ne devraient pas employer des termes vagues lorsqu'ils imposent des restrictions à la liberté d'expression et d'information en temps de crise ».

La Déclaration conjointe sur la liberté d'expression et les réponses aux situations de conflit, adoptée en 2015, souligne aussi la nécessité, pour les États, de se garder d'appliquer des restrictions relatives au « terrorisme » de manière excessivement large. Elle précise que seules les personnes qui incitent autrui au terrorisme devraient pouvoir être tenues pour pénalement responsables de l'expression d'opinions liées au terrorisme ; il ne faudrait pas utiliser de notions vagues comme le fait de « louer », « glorifier » ou « justifier » le terrorisme. En outre, la Déclaration conjointe sur la liberté d'expression et la lutte contre l'extrémisme violent, adoptée en 2016, rappelle que toute personne a le droit de rechercher, recevoir et diffuser des informations et des idées de toute nature, notamment sur des sujets

d'intérêt général, y compris des questions relatives à la violence et au terrorisme, ainsi que de commenter et critiquer la manière dont les États et les responsables politiques répondent à ces phénomènes. La déclaration de 2016 ajoute que les notions d'« extrémisme violent » et d'« extrémisme » ne devraient pas servir de base pour restreindre la liberté d'expression, à moins d'avoir été définies avec précision et de manière suffisamment étroite. Des recommandations similaires ont été formulées par la Représentante de l'OSCE pour la liberté des médias dans deux communiqués, consacrés à l'impact des lois contre l'extrémisme sur la liberté d'expression et sur la liberté des médias (2014) et à la liberté d'expression et la lutte contre le terrorisme (2016).

Tout en prenant en compte les problèmes particuliers liés à la prévention du terrorisme, la Cour européenne des droits de l'homme indique clairement dans sa jurisprudence, par exemple dans les affaires *Association Ekin c. France* (2001) et *Belek et Velioglu c. Turquie* (2015), que l'expression d'opinions qui ne sauraient être considérées comme incitant à la violence, ni passer pour susceptibles de le faire, est protégée au titre de la liberté d'expression.

Quatre conditions à remplir pour éviter que les lois antiterroristes servent à restreindre la liberté d'expression

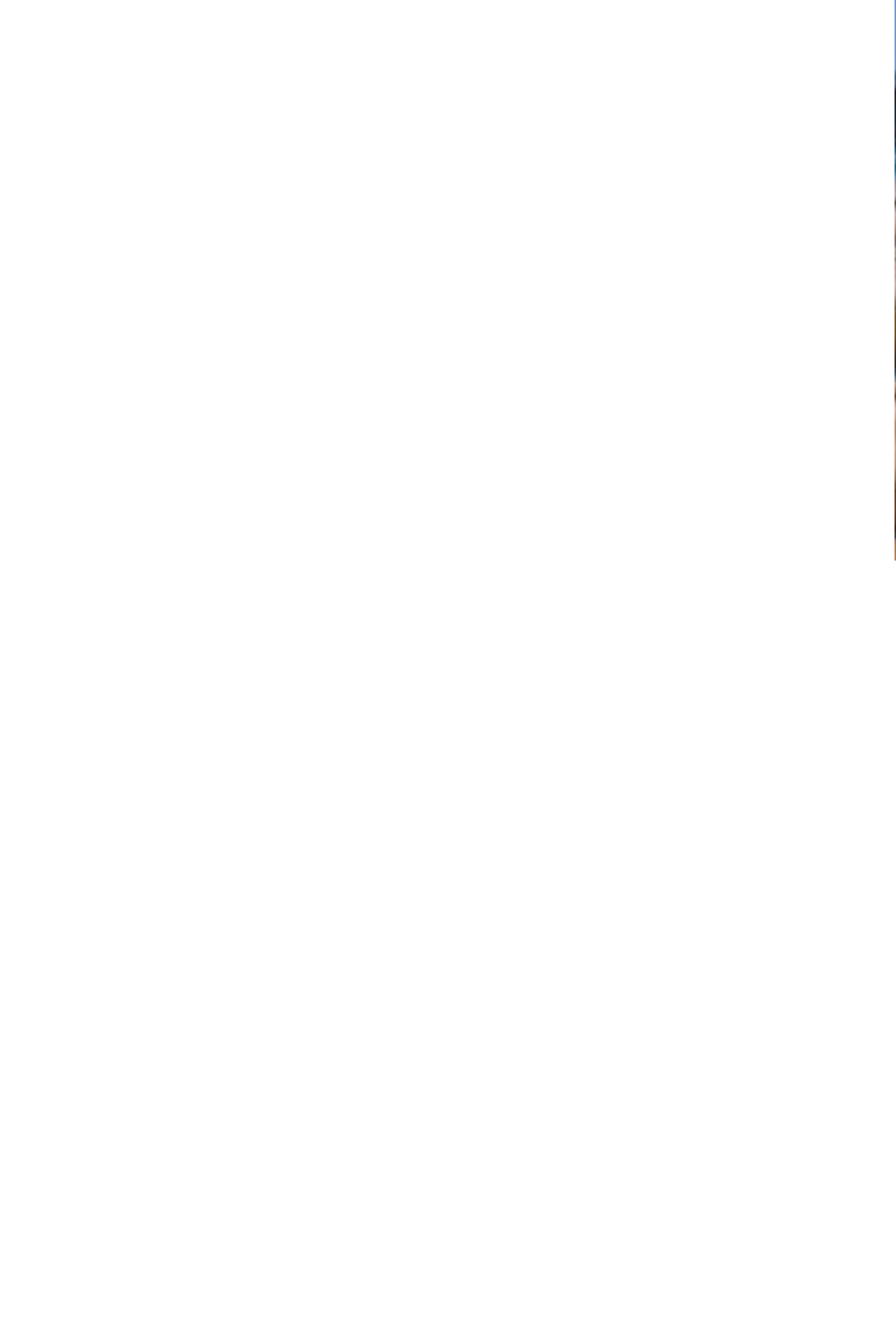
Le terrorisme fait peser une menace réelle et grave sur la vie des gens, ainsi que sur la démocratie et les droits de l'homme. Les États ont donc le devoir de protéger la société contre les terroristes et de prendre des mesures pour empêcher et sanctionner efficacement les actes terroristes. Ce devoir est cependant contrebalancé par l'obligation de respecter les droits de l'homme dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Il n'est possible de parvenir à ce difficile équilibre que si plusieurs conditions sont remplies :

- Le droit interne applicable doit être formulé 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. D'où la nécessité de revoir la législation en vigueur et de définir clairement les notions utilisées.
- Toute limitation de la liberté d'expression doit être strictement nécessaire pour protéger la sécurité nationale et être proportionnée au but légitime poursuivi. 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.

- 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.
- Toutes les personnes emprisonnées pour avoir exprimé des critiques légitimes devraient être libérées. Les condamnations pour de tels faits devraient être supprimées du casier judiciaire.

L'idée que la limitation de la liberté d'expression permettrait de combattre efficacement le terrorisme entraîne une application trop large de notions comme la propagande terroriste et la glorification ou l'apologie du terrorisme, y compris à des contenus qui, de toute évidence, n'incitent pas à la violence. Il faudrait abandonner définitivement cette idée fautive : en effet, la restriction des droits de l'homme est précisément l'un des buts poursuivis par le terrorisme et nos sociétés démocratiques n'éradiqueront pas ce fléau en sacrifiant leurs principes et leurs valeurs. Bien au contraire, le débat pluraliste et démocratique revêt une importance capitale, dans la mesure où une société libre ne peut se développer que grâce à l'expression libre et à l'échange d'idées.





Faire preuve d'ouverture d'esprit pour améliorer la protection des demandeurs d'asile LGBTI en Europe

Carnet des droits de l'homme publié le 11 octobre 2018

Dans nombre de pays du monde, les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes (LGBTI) subissent de graves violations de leurs droits de l'homme en raison de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre ou de leurs caractéristiques sexuelles. Ces violations prennent la forme de meurtres, d'actes de violence, d'une criminalisation des relations homosexuelles et de discriminations sévères. Elles se produisent aussi dans des États membres du Conseil de l'Europe. Dans la déclaration que j'ai faite en mai dernier, à l'occasion de la Journée internationale contre l'homophobie, la transphobie et la biphobie, j'évoquais notamment les cas choquants de persécutions ciblées de personnes LGBTI par des forces de l'ordre, comme en Tchétchénie (Fédération de Russie) ou en Azerbaïdjan. En outre, je constatais avec inquiétude que, dans d'autres pays européens aussi, l'homophobie et la transphobie restent un phénomène répandu, qui se traduit par des violences quotidiennes.

Si nous devons nous employer sans relâche à mieux protéger les droits des personnes LGBTI, il faut aussi reconnaître qu'elles n'ont parfois pas d'autre choix que de fuir leur pays en quête de sécurité. Or, dans nombre d'États membres du Conseil de l'Europe, les demandeurs d'asile LGBTI sont

confrontés à de nombreuses difficultés dans leur quête de sécurité. Il est urgent de traiter ce problème.

Orientation sexuelle et identité de genre dans les lois nationales sur l'asile

C'est tout d'abord la manière dont les normes internationales sont interprétées et appliquées dans les différents États membres du Conseil de l'Europe qui empêche parfois les demandeurs d'asile LGBTI d'obtenir la protection dont ils ont besoin. La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, à laquelle tous les États membres du Conseil de l'Europe sont parties, établit le cadre général de la protection internationale. Elle définit le réfugié comme une personne qui ne peut pas, ou ne veut pas, retourner dans son pays d'origine parce qu'elle craint avec raison d'y être persécutée, c'est-à-dire d'y être soumise à des violations graves des droits de l'homme. De plus, pour se voir reconnaître le statut de réfugié, il faut que cette persécution soit fondée sur l'un des cinq motifs suivants : la race, la nationalité, la religion, les opinions politiques ou l'appartenance à un certain groupe social. Les Principes directeurs sur la protection internationale n° 9 du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) indiquent clairement que l'orientation sexuelle et l'identité de genre sont couvertes parmi les motifs prévus par la Convention de 1951, plus spécifiquement dans la notion d'appartenance à un certain groupe social. De la même manière, dans sa Recommandation CM/Rec(2010)5, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe note que les États membres « devraient reconnaître dans leur législation nationale qu'une crainte bien fondée de persécution motivée par l'orientation sexuelle ou l'identité de genre puisse être un motif valide d'octroi du statut de réfugié et de l'asile ». La Directive 2011/95 de l'Union Européenne (UE) concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale impose aussi aux États membres de l'UE d'accorder une attention particulière à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre.

Une reconnaissance explicite en droit national du fait que l'orientation sexuelle et l'identité de genre font partie des motifs prévus par la Convention relative au statut des réfugiés renforce considérablement la protection juridique des demandeurs d'asile LGBTI. Pourtant, les États membres du Conseil de l'Europe n'incluent pas tous explicitement l'orientation sexuelle, l'identité de genre et/ou les caractéristiques sexuelles dans leurs lois sur l'asile.

D'autres éléments importants des Principes directeurs du HCR doivent aussi être dûment mis en œuvre lors des procédures d'asile. Il s'agit de reconnaître que certains traitements ou formes de discrimination constituent une

persécution au sens de la Convention de 1951. Les Principes directeurs mettent en avant plusieurs facteurs à prendre en considération lorsqu'on détermine si une personne LGBTI serait persécutée en cas de renvoi dans son pays d'origine. Parmi ces facteurs figurent de possibles tentatives de changer de force l'orientation sexuelle ou l'identité de genre de la personne concernée, l'existence de lois criminalisant les relations entre personnes de même sexe, et les comportements d'acteurs non étatiques, tels que les membres de la famille ou des groupes extrémistes.

Une notion qui pose particulièrement problème est l'idée selon laquelle on pourrait attendre des personnes LGBTI qu'elles dissimulent leur orientation sexuelle ou identité de genre une fois de retour dans leur pays afin d'échapper à des violations des droits de l'homme. Cette approche a été fermement rejetée par la Cour de justice de l'UE (CJUE) en 2013. En janvier 2018, dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire *I.K. c. Suisse*, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné que l'orientation sexuelle constitue un aspect fondamental de l'identité et de la conscience d'un individu et qu'il ne saurait dès lors être exigé de personnes déposant une demande de protection internationale fondée sur leur orientation sexuelle qu'elles dissimulent cette dernière.

Stéréotypes et suspicion dans le cadre de la procédure d'asile

En plus des problèmes d'application des normes internationales, les demandeurs d'asile LGBTI peuvent aussi avoir des difficultés à convaincre les autorités chargées de l'asile de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre. Les décisions relatives à l'asile dépendent dans une large mesure de l'évaluation par les autorités de la crédibilité des demandeurs d'asile. Les entretiens menés au cours de la procédure d'asile jouent un rôle central dans l'évaluation de cette crédibilité. Ainsi que le montre un récent rapport de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA), les entretiens avec les demandeurs d'asile LGBTI sont trop souvent menés de manière inadéquate. Les officiers de protection chargés des entretiens posent des questions fréquemment influencées par des stéréotypes et par des conjectures infondées concernant les pays d'origine des demandeurs.

Il arrive également que les autorités n'aient pas conscience du fait que, dans nombre de pays d'origine des demandeurs, l'orientation sexuelle, l'identité de genre et les caractéristiques sexuelles sont des sujets tabous, qui provoquent souvent des sentiments de honte et de peur chez la personne LGBTI. Celle-ci peut être perturbée par la présence d'un interprète venant de la même communauté qu'elle. Elle risque d'être moins à même de donner des informations de la manière attendue par la personne qui l'interroge. En outre, les demandeurs d'asile ont souvent peur d'évoquer leur orientation sexuelle ou leur identité de genre dès le début de la procédure. Or, s'ils

donnent ces informations à un stade ultérieur, ils risquent de se heurter à des obstacles bureaucratiques ou même de voir leur demande rejetée. Ceci pose un autre risque, à savoir l'identification tardive de besoins spécifiques, tels que des soins médicaux pour les personnes transsexuelles ou intersexes.

Les pratiques consistant à soumettre un demandeur d'asile à des interrogatoires ou à des tests humiliants pour déterminer son orientation sexuelle sont particulièrement problématiques. En 2010, la FRA a dénoncé les « tests phallométriques » alors pratiqués en République tchèque, en expliquant que ces tests étaient en contradiction avec l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants, ainsi qu'avec le droit au respect de la vie privée. Ces tests consistaient à mesurer les réactions physiques provoquées par du matériel pornographique hétérosexuel chez des personnes ayant demandé le statut de réfugié en invoquant leur orientation homosexuelle. En 2014, dans une affaire concernant les Pays-Bas, la CJUE a estimé que des interrogatoires détaillés sur les pratiques sexuelles du demandeur constituaient une violation du droit au respect de la vie privée et familiale, et que la nécessité de protéger la dignité humaine interdisait aux autorités chargées de l'asile d'exiger des « éléments de preuve tels que l'accomplissement par le demandeur d'actes homosexuels, sa soumission à des « tests » en vue d'établir son homosexualité, ou la production par ce dernier d'enregistrements vidéo de tels actes ». Dans un autre arrêt, la CJUE a précisé qu'il était également interdit d'avoir recours à une expertise psychologique reposant sur des tests de personnalité pour vérifier l'orientation sexuelle d'une personne.

Identification des besoins et sécurité au sein des structures d'accueil

L'identification précoce des vulnérabilités est essentielle. Il est essentiel de prendre en considération qu'une personne LGBTI peut avoir déjà vécu des expériences très traumatisantes dans son pays d'origine ou au cours de son voyage vers le pays d'asile : elle peut avoir subi des violences sexuelles, avoir été soumise à la traite des êtres humains ou à d'autres mauvais traitements physiques ou psychologiques. Les autorités devraient donc veiller à ce que soient décelés aussi vite que possible des besoins spécifiques de soins médicaux ou de soutien psychosocial, par exemple. Le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) a publié un outil permettant d'évaluer les besoins particuliers des demandeurs d'asile en ce qui concerne la procédure et l'accueil ; y compris les besoins liés à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre.

Lors de l'évaluation des vulnérabilités et des risques, les autorités devraient aussi garder à l'esprit que, même dans le pays d'asile, les personnes LGBTI peuvent ne pas être en sécurité. Par exemple, elles risquent d'être harcelées, mises à l'écart ou discriminées par d'autres demandeurs d'asile dans les

centres d'accueil. Ces problèmes peuvent contraindre les personnes LGBTI à éviter ces centres d'accueil, ce qui les empêche d'avoir accès aux services de base. Dans cette situation, elles redeviennent particulièrement vulnérables à l'exploitation et à la traite.

Dans la recommandation susmentionnée, le Comité des Ministres appelle les États à protéger les demandeurs d'asile LGBTI, notamment en prenant des mesures appropriées « pour prévenir les risques de violence physique, y compris des violences sexuelles, d'agressions verbales ou d'autres formes de harcèlement pesant sur les demandeurs privés de leur liberté ». Dans l'arrêt *O.M. c. Hongrie*, la Cour européenne des droits de l'homme souligne aussi que les autorités devraient veiller tout particulièrement « à éviter les situations qui risquent de confronter les demandeurs d'asile aux mêmes souffrances qui les avaient déjà obligés à fuir leur pays ». À mon avis, cela implique une obligation plus large faite aux États de veiller à ce que les demandeurs d'asile LGBTI qui relèvent de leur juridiction soient protégés contre le harcèlement, la discrimination et la violence, y compris dans les centres d'accueil. Il est peut-être difficile d'épingler un modèle idéal unique permettant de remplir cette obligation, mais plusieurs mesures sont indispensables : former le personnel des centres d'accueil, bien informer les résidents sur l'inclusion des personnes LGBTI, et établir un environnement sûr pour les demandeurs d'asile LGBTI. Des initiatives importantes, comme le modèle de Berlin pour le soutien aux réfugiés LGBTI, qui prévoit des services de conseil, des formations et un hébergement protégé pour les demandeurs d'asile LGBTI en danger, peuvent contribuer au développement de bonnes pratiques.

Principales mesures à prendre pour améliorer la situation

Pour améliorer la protection des demandeurs d'asile LGBTI, les États européens devraient commencer par s'assurer que leurs lois reconnaissent explicitement que la 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.

Deuxièmement, lors de l'application de ces lois, il faut prendre en compte les recommandations officielles formulées par le HCR, qui concernent notamment les formes particulières de persécution auxquelles les personnes LGBTI peuvent être soumises, l'existence de lois pénales liées à l'orientation sexuelle ou à l'identité de genre, et l'importance de reconnaître le rôle des acteurs non étatiques dans la persécution des personnes LGBTI.

Troisièmement, il est urgent de donner des formations et des orientations pratiques à tous les professionnels qui participent à la procédure d'asile, y compris les personnes qui mènent les entretiens et les personnes qui prennent les décisions, ainsi que les interprètes. Les autorités devraient tirer

pleinement parti des ressources déjà disponibles, comme celles produites par la Commission internationale de juristes et ILGA-Europe, et coopérer avec des groupes de la société civile pour mettre en place des formations, notamment destinées à éliminer les stéréotypes. Cela est indispensable pour faire en sorte que les professionnels aient l'ouverture d'esprit nécessaire pour traiter les demandes d'asile déposées par des personnes LGBTI, et agissent en connaissance de cause et avec tact et respect tout au long de la procédure. Une procédure d'asile ne devrait jamais comporter de questions ni de tests physiques ou psychologiques intrusifs. Ces méthodes devraient être abandonnées d'urgence dans tous les pays où elles sont encore pratiquées.

Enfin, les États membres du Conseil de l'Europe devraient utiliser les outils disponibles pour évaluer les vulnérabilités des demandeurs d'asile LGBTI, parmi lesquels ceux conçus par l'EASO. Ils devraient aussi intensifier les recherches et les échanges sur les moyens de garantir de bonnes conditions de réception et de sécurité à ces personnes, ainsi que l'accès aux soins spécifiques dont elles ont besoin.

Il est d'autant plus urgent de prendre ces mesures que l'institution de l'asile me semble menacée dans toute l'Europe. Les demandeurs d'asile LGBTI risquent d'être particulièrement touchés par le recul de la protection internationale, qui pourrait avoir des conséquences désastreuses pour leur sécurité et leur dignité.



Tenir les engagements pris de mettre fin à la pauvreté et aux inégalités

Carnet des droits de l'homme publié le 24 juillet 2018

La pauvreté et les inégalités sont étroitement liées. Les personnes qui vivent dans la pauvreté sont beaucoup plus susceptibles de se trouver dans une situation d'emploi mal rémunéré, de logement médiocre et de soins de santé inadéquats, mais aussi de faire face au chômage et à des obstacles d'apprentissage tout au long de la vie. Le fait de naître dans un foyer à faible revenu limite souvent les possibilités d'évoluer dans la vie, ce qui conduit à une éducation de qualité inférieure et à des emplois précaires. Cette situation peut être aggravée par d'autres facteurs qui affectent le statut socio-économique et les perspectives d'avenir, tels que le sexe, l'âge et le lieu de vie. L'incidence sociétale des inégalités, qui se perpétue à chaque nouvelle génération, est considérable et potentiellement explosive, la confiance dans les institutions publiques étant au plus bas alors même que les tensions et la polarisation s'accroissent. D'après une enquête menée à l'échelle mondiale à la demande d'Oxfam, près des deux tiers de l'ensemble des personnes interrogées estiment que le fossé qui sépare les pauvres des riches devrait être comblé de toute urgence.

Des inégalités en hausse en Europe

Il n'y a pas lieu de verser dans l'autosatisfaction, même sur notre continent européen, qui est relativement riche par rapport à d'autres continents. Les inégalités n'ont cessé de se creuser aussi en Europe, entre les pays comme au sein même des pays. D'après la série d'études thématiques sur les inégalités en Europe, publiée par la Banque de développement du Conseil de l'Europe, les Européens qui se situent dans la tranche des 20 % supérieurs de l'échelle de revenus ont cinq fois plus de revenu national que ceux de la tranche des 20 % inférieurs, les régions de l'Europe du Sud et du Centre-Est étant les plus inégales. Alors que certains pays d'Europe centrale et orientale ont commencé récemment à inverser la tendance à la hausse des inégalités, dans le sud de l'Europe, les inégalités n'ont cessé de s'aggraver. Par ailleurs, la mobilité des revenus a diminué, les 40 % qui se situent au bas de l'échelle ayant moins de chances de sortir de leur segment socio-économique qu'en 2008. Les personnes les plus défavorisées ont moins accès à une éducation de qualité, rendant plus difficile leur réussite sur un marché du travail basé sur un système d'éducation compétitif, d'autant qu'elles subissent souvent le poids de dépenses excessives en matière de logement.

Le Comité européen des droits sociaux a souligné dans ses Conclusions 2017 que les niveaux de pauvreté en Europe étaient trop élevés et que les mesures prises pour remédier à ce problème fondamental étaient insuffisantes. En particulier, les prestations de sécurité sociale (notamment de chômage et de vieillesse) sont largement inférieures au seuil de pauvreté et ce même si l'on tient compte de l'assistance sociale, qui reste trop faible.

Incidence de la pauvreté sur les enfants et sur d'autres groupes vulnérables

D'après l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le contexte social détermine encore aujourd'hui, dans beaucoup de pays, les chances de réussir dans la vie. Dans les familles à faible revenu, un enfant sur trois vit dans un logement surpeuplé, en raison des coûts du logement ; par ailleurs, les jeunes issus de milieux défavorisés n'ont que 18% de chances de poursuivre une carrière scientifique. Pour les personnes nées dans les années 1980, les inégalités de revenus sont plus marquées que pour la génération de leurs parents au même âge, qui étaient elles aussi plus marquées encore que pour la génération précédente[1].

Les enfants vivent la pauvreté différemment des adultes. En compromettant leur développement et leur apprentissage, et en augmentant leur risque d'exposition à la maltraitance ou à la négligence, la pauvreté a des effets significatifs et potentiellement durables sur les enfants d'aujourd'hui. Du fait de la crise économique et des mesures d'austérité, le pourcentage d'enfants menacés par la pauvreté dans l'Union européenne a augmenté

et est passé à 26,9 % en 2015. Ce chiffre a diminué dans certains pays avec la reprise économique qui a suivi, mais reste très élevé dans d'autres pays.

Lors de ma récente visite en Albanie, j'ai vu un établissement d'aide sociale à Shkodra dans lequel les enfants étaient placés en raison de la pauvreté de leurs parents. Cette situation n'a rien d'unique ; en effet, selon l'UNICEF, le placement d'enfants dans des institutions, notamment en raison de la situation socio-économique de leur famille, reste fréquent dans les pays d'Europe centrale et orientale.

La pauvreté affecte également de manière disproportionnée les membres de la communauté rom. Il ressort d'une enquête de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE réalisée en 2016 que 80 % des Roms interrogés étaient exposés au risque de pauvreté (contre 17 % en moyenne pour l'ensemble de la population au sein de l'UE). D'après l'enquête régionale sur les Roms de 2017[2], bien que les Roms et leurs voisins non roms vivant à proximité soient à la fois confrontés à des niveaux élevés de dénuement matériel grave dans plusieurs pays des Balkans non membres de l'UE, l'écart entre ces groupes reste important.

En Estonie, j'ai visité un foyer social pour personnes âgées, à Kohtla-Järve, où beaucoup de résidents n'avaient pas les moyens de vivre de manière autonome ailleurs. Il m'a été dit que la pauvreté et l'exclusion sociale chez les personnes âgées pouvaient empêcher ces dernières de recevoir à domicile les soins de longue durée dont elles ont besoin. En Grèce, j'ai discuté de l'incidence de la crise économique et des mesures d'austérité sur l'accès aux soins de santé et à l'éducation. Les mesures et les politiques d'austérité ont non seulement exacerbé les conséquences humaines déjà graves de la crise économique, mais ont aussi frappé plus durement les groupes de personnes qui étaient déjà vulnérables ou marginalisés.

La lutte contre la pauvreté et les inégalités devrait être au cœur de toutes les politiques publiques

Pour contrer ces tendances néfastes, les États membres du Conseil de l'Europe devraient prendre des mesures déterminées. Tout d'abord, ils devraient collecter des données précises et fiables, ventilées par âge et par sexe, sur l'incidence de la pauvreté sur les personnes comme condition préalable à la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de politiques efficaces. Il devrait y avoir une volonté d'encourager davantage de personnes, notamment celles qui représentent les groupes à faible revenu les plus marginalisés, à participer aux débats d'orientation sur le sujet et de leur donner les moyens d'agir en ce sens. Des politiques complètes, efficaces et correctement financées devraient être en place au niveau national pour soutenir et promouvoir l'accès à des soins, à une éducation, à des services d'accueil de l'enfance, à un logement et à des équipements publics de

qualité, ainsi que l'accès à la justice. Les gouvernements devraient accorder clairement la priorité à l'investissement dans les personnes et dans les lieux laissés pour compte. Ils devraient s'engager sans équivoque, aux côtés d'autres acteurs nationaux et internationaux, à promouvoir une croissance économique durable et inclusive. Par ailleurs, j'encourage vivement les États membres du Conseil de l'Europe qui ne l'ont pas encore fait à ratifier la Charte sociale européenne révisée, l'instrument juridique le plus complet de protection des droits sociaux en Europe.

Ces dernières années, nous avons assisté à une résurgence des débats sur l'idée d'un revenu universel de base, qui implique que chaque membre de la société reçoive sans condition un revenu suffisant pour subvenir à ses besoins essentiels. Cette idée de revenu de base, qui peut remplacer ou compléter le système actuel de protection sociale, n'a jamais été pleinement mise en œuvre dans un pays et n'a pas encore été suffisamment testée. En Europe, la Finlande a testé un régime de revenu de base supplémentaire et des projets pilotes similaires ont été menés dans d'autres pays à une échelle plus limitée ; des débats sont en cours également dans plusieurs États membres du Conseil de l'Europe.

Dans son rapport de mars 2017, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme a indiqué que l'idée d'un revenu universel de base « ne devait pas être rejetée d'emblée au motif qu'elle est utopique »[3] et a encouragé la poursuite des discussions sur les politiques à mener pour atténuer l'insécurité économique et promouvoir les droits de l'homme et la justice sociale. Il a souligné en outre l'importance de faire converger les débats sur le revenu de base et sur les socles de protection sociale[4]. Consciente des difficultés pratiques qu'entraîne un changement aussi radical de la politique sociale, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a suggéré dans un rapport établi sur le sujet que la mise en place d'un revenu de base pouvait garantir l'égalité des chances pour tous plus efficacement que l'actuelle mosaïque de prestations, de services et de programmes sociaux. En ma qualité de Commissaire aux droits de l'homme, j'ai l'intention de contribuer aux débats en cours en mettant l'accent sur les aspects des droits de l'homme à prendre en compte et sur les implications possibles des solutions envisagées.

Mettre fin à la pauvreté sous toutes ses formes et réduire les inégalités au sein des pays et entre les pays sont deux des objectifs de développement durable qui ont été énoncés dans l'initiative « Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 » adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 25 septembre 2015. En adoptant ce document, les dirigeants de la planète se sont engagés à traiter les questions connexes de toute urgence pour que la promesse de « ne laisser personne de côté » se concrétise déjà pour la génération actuelle. Cette

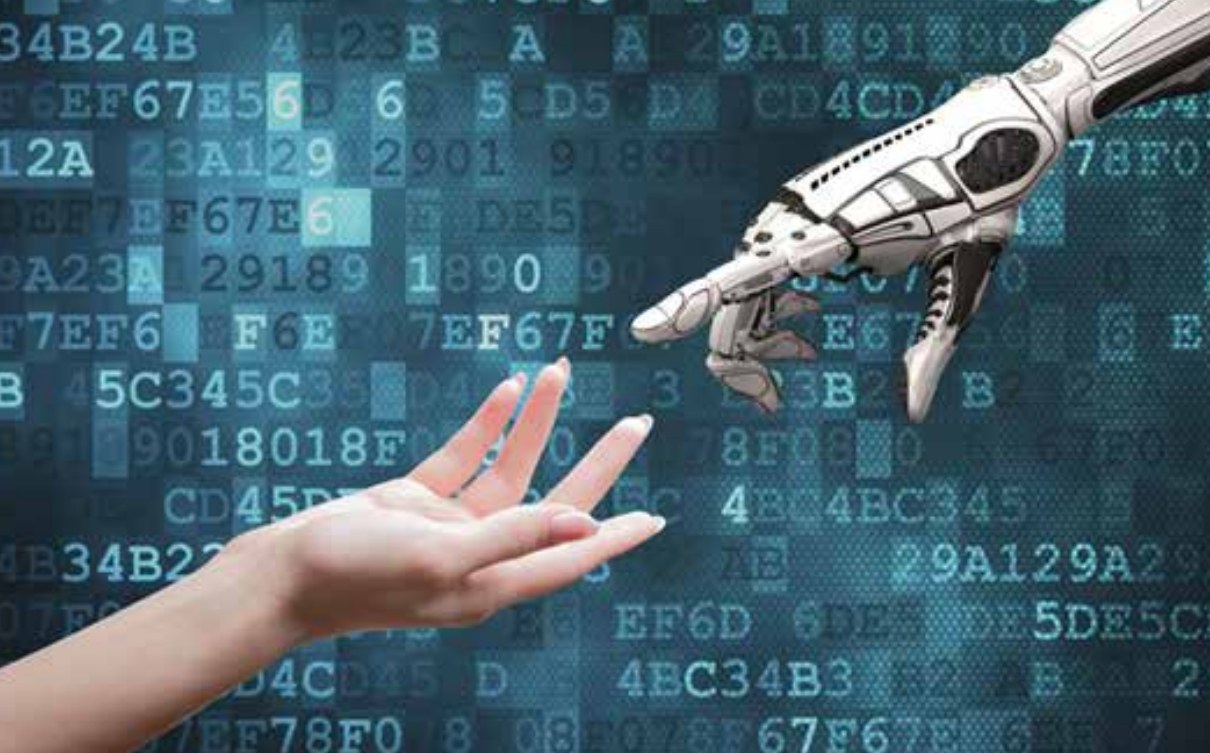
année, alors que nous célébrons le 70e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, nous devons maintenir le cap sur une vision ambitieuse mais réalisable, à savoir : la dignité, l'égalité et le bien-être pour tous.

[1] Cadre d'action pour une croissance inclusive, mai 2018, page 22, paragraphe 44.

[2] L'enquête a été menée conjointement par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la Banque mondiale et la Commission européenne.

[3] Rapport du rapporteur spécial sur la pauvreté extrême et les droits de l'homme, A/HRC/35/26, page 197, paragraphe 61.

[4] Les socles de protection sociale sont des séries de garanties basiques de sécurité sociale définies au niveau national qui doivent garantir au minimum que, tout au long de la vie, tous ceux qui sont dans le besoin aient accès aux soins de santé essentiels et à la sécurité du revenu de base qui, ensemble, garantissent un accès effectif aux biens et aux services définis comme nécessaires au niveau national. L'Organisation internationale du travail a publié en 2012 sa Recommandation sur les socles de protection sociale.



Protéger les droits de l'homme à l'ère de l'intelligence artificielle

Carnet des droits de l'homme publié le 3 juillet 2018

L'intelligence artificielle (IA), qui occupe une place grandissante dans notre vie quotidienne, est désormais utilisée dans de nombreux domaines. Il est devenu banal d'éviter un embouteillage grâce à un système de navigation intelligent ou de recevoir des offres commerciales ciblées. Cela est rendu possible par l'analyse de mégadonnées, qui peut être utilisée par les systèmes d'IA. Si ces applications présentent des avantages évidents, les théories et techniques qui les sous-tendent ont cependant des implications éthiques et juridiques dont le grand public a rarement conscience.

Sous une apparente neutralité, à tout le moins, l'intelligence artificielle cache parfois des opérations très intrusives, notamment du fait de ses composantes que sont l'apprentissage automatique et l'apprentissage profond. Dans bien des domaines, il peut certes être très utile de fonder des décisions sur des calculs mathématiques, mais une trop grande dépendance envers l'IA – qui implique nécessairement de déterminer des modèles au-delà de ces calculs - risque d'être préjudiciable à ses utilisateurs, de causer des injustices et de restreindre les droits des personnes.

Telle que je la perçois, l'IA a des effets sur nombre des questions qui relèvent de mon mandat dans la mesure où son utilisation peut menacer plusieurs de nos droits de l'homme. Le fait que des décisions soient prises sur la base de ces systèmes, en l'absence de toute transparence, responsabilité ou garanties quant à leur conception, leur fonctionnement et la manière dont ils peuvent évoluer au fil du temps, aggrave le problème.

Empiètements sur le droit au respect de la vie privée et sur le droit à l'égalité

La tension entre les avantages de l'IA et les risques pour nos droits de l'homme est particulièrement évidente en matière de vie privée. Le respect de la vie privée, qui compte parmi les droits de l'homme les plus importants, est indispensable pour vivre dans la dignité et la sécurité. Pourtant, dans l'environnement numérique, notamment lorsque nous utilisons des applications ou les plates-formes de réseaux sociaux, de grandes quantités de données à caractère personnel sont collectées, souvent à notre insu, et peuvent servir à établir notre profil et à prédire nos comportements. Nous fournissons des informations sur notre santé, nos opinions politiques et notre vie de famille sans savoir qui va les utiliser, à quelles fins et de quelles manières.

Les machines font ce que les êtres humains leur demandent. Si un système est alimenté par des préjugés humains (conscients ou inconscients), il donnera des résultats biaisés. Le manque de diversité et d'inclusion qui caractérise la conception des systèmes d'IA est une préoccupation majeure : au lieu de rendre nos décisions plus objectives, ces systèmes risquent de renforcer les discriminations et les préjugés en leur donnant une apparence d'objectivité. De plus en plus d'éléments tendent à montrer que les femmes, les membres de minorités ethniques, les personnes handicapées et les personnes LGBTI souffrent tout particulièrement des discriminations causées par des algorithmes biaisés.

Ainsi, des études ont mis en évidence la tendance de Google à proposer à des hommes plutôt qu'à des femmes les offres d'emplois très bien rémunérés. Une étude publiée en mai dernier par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne montre aussi comment l'IA peut amplifier les discriminations. Lorsqu'un processus décisionnel fondé sur l'analyse de données reflète les préjugés d'une société, il les reproduit, voire les renforce. Ce problème a déjà souvent été soulevé par des universitaires, ainsi que par des ONG, qui ont adopté récemment la déclaration de Toronto, dans laquelle elles appellent à instaurer des garanties pour éviter que les systèmes d'apprentissage automatique favorisent les pratiques discriminatoires.

Des décisions prises sans discernement sur la base d'algorithmes biaisés risquent d'avoir des répercussions importantes sur les droits de l'homme. Par exemple, un logiciel utilisé pour prendre des décisions relatives à des soins médicaux et des allocations d'invalidité a privé de ces prestations des personnes qui y avaient droit, ce qui a eu de graves conséquences pour elles. En matière judiciaire aussi, l'IA peut avoir une influence positive ou négative. Des pays du monde entier s'intéressent de plus en plus à la manière dont l'IA pourrait aider leur système de justice pénale à prévenir la criminalité, en lui permettant d'améliorer la surveillance policière et de prévoir les infractions et la récidive. Cependant, nombre de spécialistes émettent des doutes sur l'objectivité de tels modèles. Pour traiter cette question, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe a créé une équipe pluridisciplinaire d'experts, qui « dirigera la rédaction de lignes directrices pour une utilisation éthique des algorithmes au sein des systèmes judiciaires, notamment en matière de justice prédictive ».

Limitations de la liberté d'expression et de la liberté de réunion

Parmi les autres droits menacés figure le droit à la liberté d'expression. Dans une publication récente du Conseil de l'Europe intitulée Algorithmes et droits humains, il est indiqué que Facebook et YouTube ont adopté des mécanismes de filtrage pour détecter les contenus extrémistes violents. Cependant, aucune information n'est disponible sur le processus ou les critères retenus pour déterminer quelles vidéos ont un « contenu clairement illégal ». Bien que l'on ne puisse que se féliciter de cette initiative visant à faire cesser la diffusion de matériel de ce genre, le manque de transparence entourant le mode de contrôle des contenus est préoccupant : en effet, ce contrôle risque d'être exercé pour restreindre une liberté d'expression légitime et pour priver les gens de possibilités de s'exprimer. Des préoccupations analogues ont été exprimées s'agissant du filtrage automatique de contenus générés par les utilisateurs, au stade du téléchargement, qui pourrait porter atteinte aux droits de propriété intellectuelle ; ces préoccupations ont été suscitées par la proposition de directive sur le droit d'auteur émanant de la Commission européenne. Dans certaines circonstances, l'utilisation de technologies automatisées pour la diffusion de contenu peut également avoir un impact significatif sur le droit à la liberté d'expression et à la vie privée lorsque des robots, des trolls, des spams ciblés ou des publicités sont utilisés, en plus d'algorithmes déterminant l'affichage de contenu.

La tension entre technologie et droits de l'homme se manifeste aussi dans le domaine de la reconnaissance faciale. Cet outil puissant qui peut aider les forces de l'ordre à retrouver des personnes soupçonnées de terrorisme risque en effet d'être aussi utilisé comme une arme, à des fins de surveillance

de masse ou pour identifier des manifestants. Aujourd'hui, il est beaucoup trop facile pour les gouvernements de vous surveiller en permanence et de restreindre le droit à la vie privée, la liberté de réunion, la liberté de circulation et la liberté de la presse.

Que peuvent faire les gouvernements et le secteur privé ?

L'IA peut aider les êtres humains à gagner du temps, à être plus libres et à s'épanouir. Mais elle risque aussi de nous entraîner vers une société dystopique. Il est donc urgent de trouver le juste équilibre entre les progrès technologiques et la protection des droits de l'homme. C'est un choix de société dont dépend notre avenir.

Pour atteindre cet équilibre, nous devons renforcer la coopération entre les acteurs étatiques (gouvernements, parlements, systèmes judiciaires, forces de l'ordre), les entreprises privées, les universitaires, les ONG, les organisations internationales et le grand public. La tâche est immense, mais pas insurmontable.

Plusieurs normes existent et devraient servir de point de départ. Par exemple, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme fixe des limites précises pour le respect de la vie privée, la liberté et la sécurité. Elle souligne aussi qu'il incombe à l'État de prévoir un recours effectif permettant de contester les intrusions dans la vie privée et de protéger les individus contre la surveillance illégale. De plus, la version modernisée de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du Conseil de l'Europe, adoptée cette année, traite des problèmes que pose, en termes de respect de la vie privée, l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Les États devraient veiller à ce que le secteur privé, qui est responsable de la conception, de la programmation et de la mise en œuvre de l'IA, respecte les normes des droits de l'homme. La Recommandation sur les droits de l'homme et les entreprises et sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, qui émanent de l'ONU, et le rapport sur la réglementation des contenus, élaboré par le Rapporteur spécial de l'ONU sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, devraient tous être pris en compte dans le cadre des efforts visant à faire en sorte que cette nouvelle technologie améliore notre quotidien. Il faudrait aussi augmenter la transparence des processus décisionnels utilisant des algorithmes, de manière à ce que le raisonnement qui les sous-tend soit plus compréhensible, à ce que la responsabilité de ces décisions puisse être imputée à quelqu'un et à ce qu'elles puissent être contestées efficacement.

Troisième chantier : familiariser la population avec l'IA. Les États devraient investir davantage dans des initiatives de sensibilisation et d'éducation destinées à aider tous les citoyens, notamment les jeunes générations, à acquérir les compétences nécessaires pour faire un bon usage des technologies liées à l'IA et pour comprendre leur influence sur la vie de chacun. Enfin, les structures nationales des droits de l'homme devraient être en mesure de traiter les nouvelles formes de discrimination causées par les applications de l'IA.

Il est encourageant de constater que le secteur privé est prêt à coopérer avec le Conseil de l'Europe sur ces questions. En tant que Commissaire aux droits de l'homme, j'ai l'intention de m'intéresser de près à ce sujet au cours de mon mandat, afin de mettre en lumière les défis de l'IA et d'aider les États membres à les relever en respectant les droits de l'homme. Récemment, lors de ma visite en Estonie, j'ai déjà eu une discussion prometteuse avec le Premier ministre sur les questions liées à l'intelligence artificielle et aux droits de l'homme.

L'intelligence artificielle peut augmenter considérablement nos chances de vivre la vie à laquelle nous aspirons. Mais elle peut aussi les anéantir. D'où la nécessité de soumettre l'IA à des règles strictes, pour éviter qu'elle ne se métamorphose en une version moderne du monstre de Frankenstein.



L'Europe a le devoir de protéger les personnes déplacées internes

Carnet des droits de l'homme publié le 29 mai 2018

Les raisons qui poussent des personnes à quitter leur foyer sont multiples : guerre, violences, catastrophes naturelles, changement climatique. Mais fuir une région n'est pas toujours fuir le pays et même si elles ne franchissent aucune frontière internationale, ces personnes déplacées ont encore un grand besoin de protection. Cette année marque le 20e anniversaire des Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, ensemble complet de normes internationales relatives aux droits de cette catégorie de personnes. Cet anniversaire devrait inciter les États à accorder la plus grande attention à leurs besoins.

Lorsque les Principes directeurs ont été lancés, on comptait 25 millions de personnes déplacées dans le monde. À la fin de 2017, elles étaient près de 40 millions[1]. Si l'ampleur du phénomène est mieux prise en compte et si des progrès ont été faits dans l'élaboration de solutions et de mécanismes de réponse appropriés, les personnes déplacées font partie des populations les plus vulnérables et sont nombreuses à vivre dans des conditions précaires, y compris sur le continent européen.

Il y a presque deux fois plus de personnes déplacées dans le monde que de réfugiés. Pourtant, l'attention au niveau international s'est surtout focalisée sur la situation des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés exilés, plutôt que sur la situation des déplacés internes. Pour rééquilibrer les choses, un Plan d'action pour faire progresser la prévention, la protection et les solutions pour les personnes déplacées dans leur propre pays a été lancé le 17 avril 2018 à l'issue d'un processus de collaboration entre la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les personnes déplacées dans leur propre pays, le HCR, le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA), les gouvernements et les ONG. Ce programme doit permettre de renforcer les mesures de prévention et de protection et de proposer des solutions. Pour les trois prochaines années, il s'articulera autour de quatre domaines prioritaires : participation des personnes déplacées ; lois et politiques nationales sur les déplacements de population ; collecte et analyse de données sur ces déplacements ; et situations prolongées de déplacement et soutien aux solutions durables.

Déplacements actuels en Europe

À la fin de l'année 2017, on comptait près de quatre millions de personnes déplacées en Europe, principalement en Ukraine, en Turquie, en Azerbaïdjan, à Chypre, en Serbie et en Bosnie-Herzégovine. Les déplacements de population internes à l'Europe résultent principalement de situations d'instabilité et de conflits, dont certains remontent aux années 1990, mais sont dus dans certains cas à des catastrophes naturelles ou à l'impact du changement climatique, comme par exemple le tremblement de terre de 2016, en Italie, ou les inondations de 2014 en Bosnie-Herzégovine. De nombreuses personnes dont la situation de déplacement se prolonge ont le sentiment de passer leur vie « en transit ». Souvent marginalisées, peu en mesure de faire respecter leurs droits fondamentaux et sans perspective de solution durable, ces personnes ont le sentiment d'une situation sans issue, qui dure pour certaines d'entre elles depuis des décennies.

Responsabilités des États en matière de déplacement interne et de garantie des droits de l'homme des personnes déplacées

L'un des Principes directeurs clés est que le déplacement ne doit pas durer plus longtemps que ne l'exigent les circonstances[2]. Malheureusement, dans de nombreux cas, ces « circonstances » font que la situation de déplacement se prolonge, par exemple en cas de troubles ou de conflit non résolus. Traditionnellement, la politique adoptée par les gouvernements européens se fondait sur l'hypothèse que la cause du déplacement ne durerait pas et que les personnes déplacées seraient en mesure et disposées à rentrer assez rapidement chez elles. Toutefois, du fait de la nature des conflits ou des catastrophes à l'origine des déplacements, il est apparu peu à peu nécessaire de rechercher de nouvelles solutions et options durables.

Les gouvernements européens peuvent et doivent redoubler d'efforts pour mettre fin aux souffrances des personnes déplacées. Ils doivent d'abord mettre en place des stratégies globales pour prévenir et prendre en charge les déplacements internes dans le respect des normes européennes et internationales en vigueur. La Recommandation Rec(2006)6 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres relative aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dispose que les « conditions d'une véritable et durable intégration des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays à la suite de leur déplacement devraient être assurées » et qu'il incombe en premier lieu aux autorités nationales des États membres sur le territoire duquel le déplacement interne a lieu d'assurer la protection et l'aide aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Un récent Rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les besoins et droits humanitaires des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en Europe fait par ailleurs ressortir qu'il est du devoir des États de reconnaître et de mettre en œuvre les droits de l'homme des personnes déplacées conformément à la Convention européenne des droits de l'homme et aux traités internationaux, tout en répondant à leurs besoins humanitaires et sociaux.

Le Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays affirme qu'une solution durable est réussie lorsque les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays n'ont plus besoin d'aide ni de protection spécifique liées à leur déplacement et qu'elles peuvent jouir des droits de l'homme sans discrimination en raison de leur déplacement. Une solution durable peut être mise en place en assurant, sur la base d'une décision libre et éclairée des personnes déplacées, leur retour volontaire et leur réintégration sur le lieu d'origine, leur intégration locale (généralement dans les communautés d'accueil) ou leur réinstallation dans une autre partie du pays. Ces options ne s'excluent pas mutuellement et l'intégration locale ou la réinstallation dans une autre partie du pays ne doit pas être considérée comme une mesure de dernier ressort, ni comme la négation du droit des individus à revenir dans leur lieu d'origine une fois que les conditions de leur retour ont été réunies.

Les droits, les besoins et les intérêts légitimes des personnes déplacées doivent être au centre de toutes les politiques et décisions portant sur cette question. Cet objectif ne peut être atteint sans une participation et un engagement importants de la part de ces personnes dans les décisions qui les concernent. Comme l'a souligné dans son rapport de juillet 2017 la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, une « révolution de la participation » est nécessaire pour veiller à ce que le droit des personnes déplacées de participer à la prise des décisions les concernant soit non seulement garanti en théorie, mais qu'il soit maintenu en pratique et qu'il

lui soit accordé une plus grande priorité en tant que partie intégrante des obligations nationales en matière de droits de l'homme et de bonne gouvernance.

Le point essentiel est la mise en œuvre, tant à l'échelle nationale qu'au niveau local

Il est nécessaire d'adopter une démarche globale pour répondre aux besoins des personnes déplacées. Plusieurs États membres du Conseil de l'Europe ont déjà élaboré des stratégies et adopté des lois et des mesures de soutien en la matière. En Azerbaïdjan, pays doté depuis 1993 d'une politique relative aux déplacements de population, le gouvernement a introduit, au tout début de 2017, des changements qui permettront de fonder la politique d'assistance aux personnes déplacées non plus sur leur statut mais sur leurs besoins réels et de faire passer l'aide en nature à une aide financière en espèces. En Géorgie, la stratégie de l'État pour les personnes déplacées remonte à 2007, la législation qui renforce la protection accordée à ces personnes est entrée en vigueur en 2014 et le gouvernement examine actuellement les diverses options qui lui permettraient de passer d'une aide fondée sur le statut à une aide fondée sur les besoins. En Serbie, où le taux de chômage des personnes déplacées est deux fois plus élevé que celui de la population locale, le gouvernement a adopté une Stratégie nationale pour résoudre les problèmes des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur du pays pour la période 2015-2020, en vue d'améliorer leurs conditions de vie et de renforcer leur insertion sociale.

La Bosnie-Herzégovine, de même que l'Ukraine - ce dernier pays ayant connu les déplacements internes de grande ampleur les plus récents en Europe - ont certes adopté des stratégies afin de répondre aux problèmes liés aux déplacements mais leur mise en œuvre a été ralentie en raison d'un financement insuffisant. Les obstacles les plus courants à une prise en charge efficace des déplacements prolongés sont le manque de logements et de moyens de subsistance et les difficultés d'accès aux soins de santé et à une éducation de qualité pour les enfants. Environ 15 % des personnes déplacées de longue date en Europe continuent de vivre dans des abris de fortune ou des campements informels et ne disposent que d'un accès limité aux services de base[3].

Les litiges fonciers, fréquents dans les situations d'après-conflit, compliquent les choix des personnes déplacées et des rapatriés. Comme l'a souligné la Cour européenne des droits de l'homme[4], les autorités nationales sont tenues de mettre en place des mécanismes juridiques efficaces pour résoudre ces litiges. Il est en outre essentiel que les arrêts de la Cour soient correctement exécutés au niveau national afin que les personnes déplacées puissent jouir pleinement de leurs droits.

Les institutions nationales de défense des droits de l'homme ont un rôle essentiel à jouer, non seulement pour protéger les droits des personnes déplacées, mais aussi pour sensibiliser l'opinion publique quant à leur situation. Récemment, le Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (ENNHRI) a publié une déclaration sur le rôle que jouent ces institutions nationales dans les situations de conflit et d'après-conflit pour promouvoir et protéger les droits de l'homme des personnes déplacées. La déclaration indique que ces organes ont, entre autres fonctions, celles de conseiller les gouvernements, les parlements et les autorités nationales en général sur les droits des personnes déplacées, de suivre la situation de ces personnes et d'en rendre compte. On ne saurait par ailleurs sous-estimer l'importance des représentants de la société civile, qui sont souvent en première ligne pour fournir une assistance à ceux qui en ont besoin, y compris aux personnes déplacées.

La voie à suivre

Pour répondre à la détresse des personnes déplacées en Europe, il convient d'adopter une démarche davantage axée sur les droits de l'homme. Cela consiste à remettre la personne au centre de la problématique, l'objectif étant de permettre aux personnes déplacées de prendre des décisions libres et éclairées et de choisir eux-mêmes la marche à suivre tout en gardant la possibilité, si elles le souhaitent, de changer d'avis. Par ailleurs, la recherche de solutions durables pour les situations prolongées de déplacement ne devrait pas être axée uniquement sur les options disponibles (retour, intégration locale ou réinstallation dans une autre partie du pays) mais devrait être conçue de façon à privilégier le respect des droits de l'homme des personnes déplacées, notamment la liberté de choisir son lieu de résidence et de [...] circuler et l'interdiction de la discrimination. Une solution réellement durable est souvent le fruit d'un processus à long terme, qui implique la diminution progressive des besoins spécifiques au déplacement et la garantie que les personnes déplacées jouissent de leurs droits sans être discriminées du fait de leur situation.

Il est impératif que les États membres associent pleinement les personnes déplacées aux décisions qui les concernent et impliquent les communautés d'accueil afin de répondre aux préoccupations plus largement liées aux politiques d'intégration. Les personnes déplacées devraient être en position de choisir elles-mêmes et de façon éclairée les solutions durables qu'elles préfèrent, et être autorisées à participer à leur programmation et à leur gestion. Une attention particulière devrait être portée aux personnes ou aux groupes particulièrement vulnérables, tels que les personnes âgées, handicapées ou LGBTI, les femmes enceintes, les Roms, etc. qui devraient eux aussi être pleinement associés aux processus de consultation et faire l'objet d'une protection particulière contre toute forme de discrimination

ou de stigmatisation. Les programmes de réduction de la pauvreté mis en œuvre par les autorités nationales, régionales et locales devraient prendre en charge certains aspects spécifiques aux déplacements internes, être bien coordonnés et dotés de ressources suffisantes.

Pour que cette participation soit réellement efficace, les personnes déplacées doivent également avoir le droit de voter et de se présenter aux élections, notamment locales, car le rôle des autorités locales est essentiel pour favoriser et pérenniser l'intégration dans les communautés d'accueil. Les gouvernements devraient en outre s'assurer que les enfants déplacés internes aient accès à une éducation de qualité grâce à des politiques scolaires globales et inclusives. Le cas échéant, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays devraient être associées aux processus de justice transitionnelle et aux discussions d'ordre politique connexes. Garantir la justice aux personnes déplacées est un outil essentiel de promotion de la paix et de la stabilité à long terme.

En tant que Commissaire aux droits de l'homme, j'ai l'intention de porter une attention particulière à la question des déplacements prolongés en Europe, tant par le dialogue avec les autorités que par la coopération avec les structures nationales de défense des droits de l'homme et la société civile.

[1] Global Report on Internal Displacement 2018, [Rapport mondial 2018 sur les personnes déplacées, en anglais] publié par l'Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC) et le Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC), 15 mai 2018, page 1.

[2] Principe 6.3 des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays.

[3] Global Report on Internal Displacement 2018, page 46.

[4] Arrêt *Xenides-Arestis c. Turquie*, requête n° 46347/99, 22 décembre 2005.

Le Commissaire aux droits de l'homme est une instance non judiciaire, indépendante et impartiale, créée en 1999 par le Conseil de l'Europe. Sa mission est de promouvoir la sensibilisation aux droits de l'homme et leur respect dans les États membres. Ses activités s'articulent autour de trois grands axes étroitement liés :

- des visites dans les pays et un dialogue avec les autorités nationales et la société civile,
- un travail thématique et de conseil sur la mise en œuvre systématique des droits de l'homme, et
- des activités de sensibilisation.

La Commissaire actuelle, Dunja Mijatović, a pris ses fonctions en avril 2018. Elle a succédé à ce poste à Nils Muižnieks (2012-2018), Thomas Hammarberg (2006-2012) et Álvaro Gil-Robles (1999-2006).



www.commissioner.coe.int

FR

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.



COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS

COMMISSAIRE AUX
DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE