



CDDH(2019)27

21/11/2019

COMITE DIRECTEUR POUR LES DROITS DE L'HOMME (CDDH)

**Recommandations de l'Assemblée parlementaire
transmises par les Délégués des Ministres au CDDH**

**Commentaires suggérés par le Bureau
pour examen par le CDDH**

Introduction

Le présent document contient les textes des six Recommandations de l'Assemblée parlementaire transmis au Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) par le Comité des Ministres pour information et commentaires éventuels, ainsi que les commentaires suggérés par le Bureau lors de sa 102^e réunion (13-15 novembre 2019) pour examen et éventuelle adoption par le CDDH à sa 92^e réunion (26-29 novembre 2019).

I. RECOMMANDATION 2158 (2019) – « METTRE FIN À LA CONTRAINTE EN SANTÉ MENTALE : NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE FONDÉE SUR LES DROITS HUMAINS »

Texte de la Recommandation

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa Résolution 2291(2019) «Mettre fin à la contrainte en santé mentale: nécessité d'une approche fondée sur les droits humains» et à sa Recommandation 2091 (2016) «Arguments contre un instrument juridique du Conseil de l'Europe sur les mesures involontaires en psychiatrie».
2. L'Assemblée réaffirme qu'il est urgent que le Conseil de l'Europe, en tant que première organisation régionale de défense des droits humains, intègre pleinement le changement de paradigme introduit par la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) dans son travail de protection des droits humains et de la dignité des personnes ayant des problèmes de santé mentale ou un handicap psychosocial. Elle appelle donc le Comité des Ministres à inscrire parmi ses priorités le soutien aux États membres visant à amorcer sans délai la transition vers l'abolition des pratiques coercitives dans le domaine de la santé mentale.
3. L'Assemblée note avec satisfaction que le Comité de bioéthique du Conseil de l'Europe (DH-BIO) prévoit d'engager une étude sur « Les bonnes pratiques en matière de soins de santé mentale – comment promouvoir les mesures volontaires ». Elle invite le Comité des Ministres à encourager le DH-BIO à mener une telle étude avec toutes les parties prenantes concernées, et en particulier les ONG pertinentes qui représentent les personnes ayant des problèmes de santé mentale ou un handicap psychosocial.
4. L'Assemblée prend note de l'opposition massive et persistante à la poursuite des travaux sur un protocole additionnel à la Convention des droits de l'homme et de la biomédecine (STE no 164) relatif à la protection des droits de l'homme et de la dignité des personnes atteintes de troubles mentaux à l'égard du placement et du traitement involontaires. Eu égard aux observations reçues lors des consultations menées en 2015 et 2018 (notamment des commissions compétentes de l'Assemblée), qui soulignent l'incompatibilité du projet de protocole avec la CDPH et son incapacité à protéger les personnes ayant des problèmes de santé mentale ou un handicap psychosocial contre les violations de leurs droits humains, l'Assemblée invite le Comité des Ministres à concentrer les efforts sur la rédaction de lignes directrices visant à mettre fin à la contrainte dans le domaine de la santé mentale, et non plus sur la rédaction du protocole additionnel.

Commentaires suggérés par le Bureau

1. Le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) prend note de la Recommandation 2158 (2019) de l'Assemblée parlementaire – « Mettre fin à la contrainte en matière de santé mentale : la nécessité d'une approche fondée sur les droits de l'homme », sujet sur lequel le CDDH s'est déjà exprimé par le passé.
2. Il appuie auprès du Comité des Ministres les commentaires formulés par le Comité de bioéthique (DH-BIO) lors de sa 16^e réunion (19-21 novembre 2019) qui se lisent comme suit :
 - [1. Lors de sa réunion 1351bis au niveau des Délégués, le Comité des Ministres concernant la Recommandation 2158 (2019) – « Mettre fin à la contrainte en santé mentale : nécessité d'une approche fondée sur les droits humains » est convenu de la communiquer au Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) et au Comité de bioéthique (DH-BIO), pour information et commentaires éventuels « avec un délai exceptionnel jusqu'au 6 décembre 2019, en raison des questions délicates en jeu ».
 2. Le DH-BIO a examiné la recommandation lors de sa 16^{ème} réunion plénière (19 – 21 novembre 2019).

3. Dans sa recommandation, l'Assemblée, appelle le Comité des Ministres à « prioriser le soutien aux États membres afin d'amorcer sans délai la transition vers l'abolition des pratiques coercitives dans le domaine de la santé mentale » et à « recentrer les efforts du projet du protocole additionnel [visant à protéger les droits humains des personnes atteintes de troubles mentaux à l'égard du traitement et du placement involontaires] sur la rédaction de lignes directrices visant à mettre fin à la contrainte dans le domaine de la santé mentale ».

4. Le DH-BIO considère qu'il est particulièrement important d'analyser attentivement toute évolution de la situation concernant les mesures involontaires dans le domaine des soins de santé mentale, en particulier en ce qui concerne «une augmentation globale du recours à des mesures involontaires dans les établissements de santé mentale» en Europe évoquée dans la Résolution 2291 (2019) de l'Assemblée parlementaire. Il souscrit à la proposition faite par l'Assemblée parlementaire de la nécessité de réduire le recours à des mesures coercitives dans les soins de santé mentale. Le DH-BIO voit dans ses activités, dans le domaine de la protection des droits de l'homme en santé mentale, une contribution à la réalisation de cet objectif commun.

5. Le DH-BIO a préparé une Recommandation en 2004 afin d'améliorer la protection à l'égard des mesures involontaires et a évalué l'impact de ce texte sur la législation et les pratiques. C'est à la lumière de cette évaluation que le Comité a convenu de donner priorité à un instrument juridique contraignant pour améliorer la protection à l'égard des mesures involontaires.

6. Le DH-BIO rappelle la tâche qui lui a été confiée par le Comité des Ministres de mener les travaux pour la protection des droits de l'homme dans le domaine biomédical. Il réaffirme son engagement à promouvoir les droits et l'autodétermination de toutes les personnes, et leur participation à toutes les décisions relatives à leur traitement et leurs soins.

7. Dans ce contexte, le DH-BIO considère que l'élaboration en cours d'un instrument juridique garantissant les droits des personnes à l'égard des mesures involontaires en santé mentale, est l'un des outils permettant de garantir que des mesures mises en œuvre sans le consentement ou l'assentiment des personnes soient soumises au respect de critères stricts et ne soient appliquées qu'en dernier recours, contribuant ainsi à la réduction effective de l'utilisation de telles mesures.

8. Dans le même temps, le DH-BIO considère que certaines provisions contenues dans un tel instrument juridique pourraient renforcer l'engagement des États à garantir la disponibilité d'un large éventail de mesures primaires appropriées, moins restrictives et intrusives, dans le domaine des soins en santé mentale.

9. Le DH-BIO se félicite du soutien de l'Assemblée parlementaire à ses travaux futurs visant à rassembler «Les bonnes pratiques en matière de santé mentale - Comment promouvoir les mesures volontaires». Le DH-BIO voit dans ce travail, qu'il entend lancer avec la participation des acteurs concernés, un outil complémentaire au même objectif.

10. À l'égard de « l'opposition massive à la poursuite des travaux sur un protocole additionnel » et en référence à l'incompatibilité supposée avec la CDPH, le DH-BIO renvoie à ses commentaires sur la Recommandation 2091 (2019) et considère que le document de travail actuel n'est pas en conflit avec les principes de la CDPH.

11. Compte tenu des avis reçus et des déclarations orales des représentants des OING invitées à la session concernée de ses réunions plénières, le DH-BIO a décidé que le projet de texte actuel devait être examiné avec soin, en veillant particulièrement à renforcer les mesures promouvant l'autonomie dans les soins de santé mentale.

II. RECOMMANDATION 2160 (2019) – « METTRE FIN À LA VIOLENCE A L'ÉGARD DES ENFANTS MIGRANTS ET À LEUR EXPLOITATION »

Texte de la Recommandation

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa Résolution 2295 (2019) « Mettre fin à la violence à l'égard des enfants migrants et à leur exploitation ».
2. Elle se félicite des travaux menés par le Conseil de l'Europe dans le cadre de son Plan d'action sur la protection des enfants réfugiés et migrants en Europe, qui fait suite au Rapport thématique sur les enfants migrants et réfugiés préparé par le Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés, en particulier à la partie consacrée à la prévention de la violence, de la traite et de l'exploitation et aux moyens d'y remédier.
3. L'Assemblée reconnaît le travail accompli par le Comité de Lanzarote pour suivre la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE no 201, « Convention de Lanzarote ») et pour aider les États européens à adopter des lois spécifiques et prendre des mesures afin de prévenir la violence sexuelle à l'égard des enfants, de protéger les victimes, notamment les enfants migrants, et de poursuivre les auteurs. Elle salue en particulier le rapport spécial du Comité de Lanzarote « Protéger les enfants touchés par la crise des réfugiés contre l'exploitation et les abus sexuels ».
4. Elle se félicite également des travaux du mécanisme de suivi de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE no 197), le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), qui portent sur la mise en œuvre des obligations incombant aux États membres d'octroyer des droits aux victimes de la traite, notamment aux enfants migrants, par exemple le droit d'être identifié comme victime, d'être protégé et d'être assisté.
5. L'Assemblée soutient par ailleurs les travaux du Comité ad hoc pour les droits de l'enfant (CAHENF), en particulier ceux menés dans le cadre de sa Campagne parlementaire pour mettre fin à la rétention d'enfants migrants, et se félicite de l'élaboration en cours de lignes directrices sur les droits de l'enfant et les garanties dans le contexte de la migration, notamment sur la tutelle et la détermination de l'âge.
6. En conséquence, l'Assemblée appelle le Comité des Ministres :
 - 6.1. à adopter dès que possible les lignes directrices sur la tutelle et la détermination de l'âge, afin de fournir des garanties appropriées aux enfants migrants, et à inviter le CAHENF et les autres organes concernés du Conseil de l'Europe à les promouvoir auprès des États membres;
 - 6.2. à charger le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) d'examiner la possibilité d'élaborer des normes européennes pour les centres d'accueil d'enfants migrants non-privatifs de liberté;
 - 6.3. à exhorter les États membres qui sont Parties à la Convention de Lanzarote mais qui ne l'ont pas encore fait à prendre des mesures pour appliquer les recommandations figurant dans le rapport spécial du Comité de Lanzarote « Protéger les enfants touchés par la crise des réfugiés contre l'exploitation et les abus sexuels ».

Commentaires suggérés par le Bureau

1. Le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) prend note de la Recommandation 2160 (2019) de l'Assemblée parlementaire « Mettre fin à la violence à l'égard des enfants migrants et à leur exploitation ». Il attire l'attention sur les travaux envisagés par son Groupe de rédaction sur les droits de l'homme et la migration (CDDH-MIG) qui pourraient aider à trouver des solutions pour mettre un terme à la violence et à l'exploitation des enfants migrants : en 2020, le Groupe devrait élaborer un document non contraignant sur la prise en charge familiale des enfants non accompagnés et séparés. Ce document exposera de manière succincte les normes juridiques internationales pertinentes et les principales considérations pratiques pour une mise en œuvre efficace. Vu la diversité des situations, il contiendra une sélection de bonnes pratiques nationales en la matière. Le texte devrait être adopté par le CDDH en novembre 2020 en vue de sa transmission au Comité des Ministres.
2. La situation particulièrement vulnérable des enfants non accompagnés et séparés servira de toile de fond à ces travaux qui pourraient, le cas échéant, servir de base pour l'examen de la possibilité évoquée par l'Assemblée au paragraphe 6.2. de sa Recommandation.

* * *

III. RECOMMANDATION 2161 (2019) – « POLITIQUES ET PRATIQUES EN MATIÈRE DE RENVOI DANS LES ÉTATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE »

Texte de la Recommandation

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa Résolution 2299 (2019) sur les politiques et pratiques en matière de renvoi dans les États membres du Conseil de l'Europe.
2. L'Assemblée est préoccupée par les pratiques et les politiques de refoulement persistantes et croissantes, qui constituent une violation flagrante des droits des demandeurs d'asile et des réfugiés, y compris le droit de (demander) l'asile et la protection contre le non-refoulement, qui sont au cœur du droit international des réfugiés et des droits de l'homme.
3. Face à la gravité des violations des droits de l'homme, l'Assemblée exhorte les gouvernements des États membres à assurer une protection adéquate aux demandeurs d'asile, aux réfugiés et aux migrants arrivant à leurs frontières, et à s'abstenir de tout renvoi, afin de permettre une surveillance indépendante, et à mener une enquête approfondie sur toutes les allégations de renvois. Des informations et preuves persistantes font état de traitements inhumains et dégradants infligés par des États membres et leurs agences dans le cadre de ces renvois : intimidation, prise ou destruction de biens des migrants, et même recours à la violence et à la privation de nourriture et de services de base pour les migrants.
4. Par conséquent, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres :
 - 4.1. de demander instamment à tous les gouvernements des États membres de rejeter et d'empêcher toute forme de politique et d'action de renvoi;
 - 4.2. d'encourager le réexamen de tout accord bilatéral entre États membres sur le contrôle des frontières entre pays voisins mettant en péril les droits de l'homme des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile arrivant à leurs frontières ou tentant d'y arriver;
 - 4.3. d'assurer l'exécution rapide des arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme, y compris la mise en œuvre des mesures provisoires;
 - 4.4. de promouvoir le travail des organisations non-gouvernementales nationales (ONG) et internationales (OING) en tant que partenaires, en s'abstenant de toute action portant atteinte à leurs activités légitimes visant à sauver des vies humaines, de s'abstenir de recourir à une rhétorique stigmatisante à l'encontre des ONG assistant des migrants et d'inviter le Forum des OING du Conseil de l'Europe à élaborer des recommandations dans ce domaine à l'adresse des ONG nationales;
 - 4.5. d'envisager d'élaborer des lignes directrices pour les pratiques de la police des frontières inspirées du Manuel des pratiques interculturelles de la police de proximité du Programme des Cités interculturelles du Conseil de l'Europe et d'examiner dans quelle mesure ce programme pourrait servir de modèle;
 - 4.6. d'envisager d'inviter le comité compétent du Conseil de l'Europe à élaborer des lignes directrices visant à garantir l'accès aux droits des migrants arrivant aux frontières ou tentant d'y arriver, y compris des aspects tels que l'accès à des informations complètes et compréhensibles, aux services de traduction et d'interprétation, à l'aide juridique à toutes les étapes des procédures d'accueil et d'asile, aux services médicaux, sociaux et psychologiques en continu et adaptés aux enfants et différenciés selon le genre, ainsi qu'à des conditions de logement décentes, en interdisant les traitements inhumains et dégradants contraires aux conventions du Conseil de l'Europe et autres conventions internationales.

5. Enfin, l'Assemblée demande également au Comité des Ministres d'encourager formellement les États membres de l'Union européenne à accélérer leurs travaux sur un Règlement de Dublin amélioré et révisé, de manière à favoriser un partage égal des responsabilités, afin d'alléger la charge des États se trouvant en première ligne et dans l'intérêt des demandeurs d'asile eux-mêmes. Entre-temps, le Comité des Ministres devrait encourager des programmes de relocalisation plus efficaces, afin d'atténuer la pression sur les frontières extérieures de l'Europe, ce qui est susceptible d'entraîner des renvois.

Commentaires suggérés par le Bureau

1. Le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) prend note de la Recommandation 2161 (2019) de l'Assemblée parlementaire - « Politiques et pratiques de refoulement dans les États membres du Conseil de l'Europe ». Il attire l'attention sur le fait que, à la suite des travaux précédents de l'Assemblée parlementaire¹, le Comité des Ministres a adopté en 2009 ses *Lignes directrices sur la protection des droits de l'homme dans le contexte des procédures d'asile accélérées*.² Les travaux de rédaction de ce texte avaient été confiés au CDDH.
2. Ces *Lignes directrices* réaffirment que les demandeurs d'asile jouissent des garanties établies par la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention) au même titre que toute autre personne relevant de la juridiction des États parties, conformément à l'article 1 de la Convention. Les *Lignes directrices* s'appliquent *mutatis mutandis* aux procédures dans lesquelles l'État pourrait déclarer une demande irrecevable sans examiner les motifs au fond³.
3. En ce qui concerne l'invitation faite par la Recommandation 2161(2019) d'élaborer des lignes directrices visant à garantir l'accès aux droits des migrants arrivant aux frontières ou tentant d'y arriver⁴, il convient de rappeler que les *Lignes directrices* du Comité des Ministres de 2009 établissent un cadre de garanties procédurales minimales⁵ dont doivent pouvoir bénéficier les demandeurs d'asile. Elles soulignent en particulier que les demandeurs d'asile ont droit à un *examen individuel et équitable* de leurs demandes par les autorités compétentes.⁶ Par ailleurs, ces *Lignes directrices* :
 - rappellent l'ensemble des garanties procédurales minimales dont les demandeurs d'asile devraient bénéficier⁷ ;

¹ Résolution 1471(2005) et la Recommandation 1727(2005) sur les « Procédures d'asile accélérées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe » et le rapport y afférent de la Commission des migrations, des réfugiés et de la population de l'Assemblée parlementaire.

² 1062^e réunion des Délégués des ministres, 1^{er} juillet 2009.

³ Cf. ligne directrice I (*définition du champ d'application*).

⁴ Cf. paragraphe 4.6. de la Recommandation de l'Assemblée parlementaire 2161(2019) « Politiques et pratiques en matière de renvoi dans les États membres du Conseil de l'Europe ».

⁵ Par exemple, lignes directrices IV (garanties procédurales), V (concept de pays d'origine sûr), VI (concept de pays tiers sûr), VII (non-refoulement et retour), VIII (qualité du processus décisionnel), IX (délais pour le dépôt et l'examen de la demande d'asile), X (droit à des recours effectifs et suspensifs), XI (détention), XII (aide sociale et médicale), XIII (protection de la vie privée et familiale) et XV (meilleure protection).

⁶ Ligne directrice II, § 2.

⁷ Ligne directrice IV, précitée.

- rappellent en particulier les droits des demandeurs d'asile les plus vulnérables⁸ ;
- précisent les concepts tels que *pays d'origine sûr* et *pays tiers sûr* et rappellent le droit des demandeurs d'asile d'avoir la possibilité effective de réfuter la présomption de sûreté de leur pays d'origine ou celle du pays tiers⁹, ainsi que le droit à un recours effectif et suspensif pour les demandeurs d'asile dont les demandes ont été rejetés¹⁰;
- soulignent en particulier l'obligation de l'Etat qui fait l'objet d'une demande d'asile « de s'assurer que le retour du requérant dans son pays d'origine ou dans un autre pays ne l'exposera pas à un risque réel de peine de mort, de torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants, à des persécutions ou violations graves d'autres droits fondamentaux qui justifieraient l'octroi de protection en vertu du droit international ou national »¹¹. Il est également réitéré, à l'instar de l'article 4 du Protocole n° 4 de la Convention, que les expulsions collectives d'étrangers sont interdites¹².

* * *

⁸ Par exemple, ligne directrice III (personnes vulnérables et cas complexes).

⁹ Lignes directrices V et VI précitées.

¹⁰ Ligne directrice X, précitée.

¹¹ Ligne directrice VII, précitée.

¹² Depuis l'entrée en vigueur du Protocole n° 4, la Cour a conclu à la violation de l'article 4 du Protocole n° 4 dans seulement six affaires (*Čonka c. Belgique*, requête n° [51564/99](#), arrêt définitif le 05/05/2002; *Géorgie c. Russie (I)* requête n° [13255/07](#) [GC], arrêt définitif le 03/07/2014; *Shiozhvili et autres c. Russie*, requête n° [19356/07](#), arrêt définitif le 20/03/2017; *Berdzenishvili et autres c. Russie*, requêtes nos [14594/07](#) et suivantes, arrêt définitif le 20/03/2017; *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* [GC], requête n° [27765/09](#), arrêt définitif le 23/02/2012 et *Sharifi et autres c. Italie et Grèce*, requête n° [16643/09](#), arrêt définitif le 21/01/2015). Pour certaines de ces affaires, la Cour a également conclu à une violation de l'article 4 du Protocole n° 4 en relation avec l'article 13 (droit à un recours effectif) ; (par exemple, *Čonka c. Belgique*, *Géorgie c. Russie (I)*, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, *Sharifi et autres c. Italie et Grèce*, précitées).

IV. RECOMMANDATION 2162 (2019) – « AMÉLIORER LA PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE PARTOUT EN EUROPE »

Texte de la Recommandation

1. L'Assemblée se réfère à sa Résolution 2300 (2019) «Améliorer la protection des lanceurs d'alerte partout en Europe», à sa Recommandation 2073 (2015) «Améliorer la protection des donneurs d'alerte» et à la réponse du Comité des Ministres du 25 janvier 2016.
2. Elle rappelle qu'une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la protection des personnes dénonçant les infractions au droit de l'Union qui vise à établir des normes minimales communes pour assurer un haut niveau de protection des lanceurs d'alerte dans tous les États membres de l'Union européenne est sur le point d'entrer en vigueur. Cette proposition de directive est largement inspirée par la Recommandation du Comité des Ministres CM/Rec2014(7) en la matière. Elle prévoit toutefois des précisions et améliorations par rapport à cette recommandation. La proposition de directive concerne une problématique d'une importance particulière pour la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme, notamment la lutte contre la corruption et la protection de la liberté d'expression et d'information.
3. Pour éviter un nouveau clivage juridique dans ce domaine relevant directement des trois priorités du Conseil de l'Europe, l'Assemblée réitère son invitation au Comité des Ministres de lancer les préparatifs pour négocier un instrument juridique contraignant sous la forme d'une Convention du Conseil de l'Europe dans le prolongement de la Résolution 2060 (2015) et de la Recommandation 2073 (2015). Ce texte devrait s'inspirer de la directive européenne susmentionnée, tout en prenant en compte les précisions et compléments proposés dans la Résolution 2300 (2019).

Commentaires suggérés par le Bureau

1. Le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) prend note de la Recommandation 2162 (2019) de l'Assemblée parlementaire « Améliorer la protection des lanceurs d'alerte partout en Europe ». L'alerte constitue un moyen important de lutte contre la corruption et de lutte contre les graves erreurs de gestion, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. La protection des lanceurs d'alerte est un aspect fondamental de la liberté d'expression et de la liberté de conscience.
2. Le CDDH rappelle que les développements récents au sein des États membres du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne en ce qui concerne les pratiques et / ou les normes existantes en matière de protection des lanceurs d'alerte sont abordés dans le « Guide de bonnes et prometteuses pratiques de concilier la liberté d'expression avec d'autres droits et libertés, notamment dans les sociétés culturellement diverses », préparé par le CDDH et transmis au Comité des Ministres pour information lors de sa 1357^e réunion (16 octobre 2019).¹³
3. Le CDDH partage l'avis de l'Assemblée parlementaire sur l'importance de maintenir la cohérence entre l'approche du Conseil de l'Europe reflétée dans la Recommandation CM / Rec (2014) 7 du Comité des Ministres¹⁴ et l'approche de l'Union européenne reflétée dans la proposition de directive du Parlement européen

¹³ Voir le document [CM\(2019\)148](#), §§ 361-373.

¹⁴ CM/Rec(2014)7 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des lanceurs d'alerte, adopté par le Comité des Ministres le 30 avril 2014 lors de la 1198^e réunion des Délégués des Ministres.

et du Conseil européen sur la protection des personnes signalant des violations du droit de l'Union.

4. S'agissant de l'invitation de l'Assemblée au Comité des Ministres à entamer les préparatifs en vue de la négociation d'un instrument juridique contraignant sous la forme d'une convention du Conseil de l'Europe dans ce domaine, qui s'inspirerait notamment de la directive européenne susmentionnée et du Conseil de l'acquis européen en la matière, à savoir la Recommandation CM / Rec2014 (7) et le Guide du CDDH susmentionné, le CDDH note que cette question sera examinée par le Comité européen de coopération juridique (CDCJ). Le CDDH exprime sa disponibilité à coopérer, le cas échéant, avec le CDCJ dans ce domaine.

* * *

V. RECOMMANDATION 2163 (2019) – « NÉCESSITÉ D'UN ENSEMBLE DE NORMES COMMUNES POUR LES INSTITUTIONS DU MÉDIATEUR EN EUROPE »

Texte de la Recommandation

1. L'Assemblée parlementaire, se référant à sa Résolution 2301 (2019) «Nécessité d'un ensemble de normes communes pour les institutions du médiateur en Europe», recommande au Comité des Ministres:
 - 1.1. de prendre toutes les mesures nécessaires pour promouvoir les Principes sur la protection et la promotion de l'institution du médiateur («les Principes de Venise») et leur application par les États membres du Conseil de l'Europe ;
 - 1.2. d'envisager de créer un mécanisme à la composition et au mandat appropriés auquel les États membres du Conseil de l'Europe rendraient régulièrement compte de la situation et des activités de leurs institutions du médiateur, ainsi que du degré de mise en œuvre des Principes de Venise ;
 - 1.3. de condamner toute atteinte ou toute menace aux institutions du médiateur émanant des autorités d'un État membre du Conseil de l'Europe ;
 - 1.4. de rationaliser ses travaux sur les activités des institutions du médiateur par une meilleure coordination avec le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, la Commission européenne pour la démocratie par le droit («Commission de Venise»), le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et l'Assemblée ;
 - 1.5. d'adopter sans tarder le projet de recommandation sur le développement de l'institution du médiateur, en veillant à sa conformité avec les Principes de Venise ;
 - 1.6. de continuer à coopérer dans ce domaine avec d'autres organisations internationales, en particulier l'Union européenne et l'Organisation des Nations Unies, ainsi qu'avec les associations internationales d'institutions du médiateur, comme l'Institut International de l'Ombudsman.

Commentaires suggérés par le Bureau

1. Le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) prend note avec intérêt du débat en cours en Europe sur les institutions de l'Ombudsman et, dans ce contexte, de la Recommandation 2163 (2019) de l'Assemblée « Nécessité d'un ensemble de normes communes pour les institutions du médiateur en Europe ».
2. Suite à l'invitation figurant au paragraphe 1.5, le CDDH rappelle que son projet de Recommandation sur le développement de l'institution de l'Ombudsman a été adopté par le Comité des Ministres le 16 octobre 2019 en tant que Recommandation CM/Rec(2019)6¹⁵. Cet instrument est conforme aux principes de Venise adoptés par la Commission européenne pour la démocratie par le droit le 19 mars 2019. Le CDDH estime crucial d'assurer une large diffusion et une sensibilisation des autorités nationales aux normes contenues dans la Recommandation CM/Rec(2019)6 et dans les Principes de Venise. A cette fin, l'Institut international de l'Ombudsman, avec lequel le CDDH a étroitement collaboré à la préparation de la Recommandation du CM, pourrait jouer un rôle important.
3. Le CDDH exprime sa grave préoccupation face aux conditions de travail difficiles, aux menaces, aux pressions et aux attaques auxquelles les institutions de l'Ombudsman et leur personnel sont parfois exposés dans les États membres.

¹⁵ Cette recommandation a été adoptée par le Comité des Ministres le 16 octobre 2019 lors de la 1357^e réunion des Délégués des Ministres.

Comme indiqué dans la Recommandation susmentionnée du Comité des Ministres, CM / Rec(2019)6, « Les États membres devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger l'institution de l'Ombudsman contre les menaces et le harcèlement. Tout acte de représailles ou d'intimidation à l'encontre de l'institution de l'Ombudsman et de son personnel, ou à l'encontre d'individus qui coopèrent ou s'efforcent de coopérer avec eux, devrait faire l'objet d'une enquête rapide et approfondie, et les auteurs devraient être traduits en justice. » (voir paragraphe 7).

4. Le CDDH souligne l'importance de continuer à soutenir les institutions de l'Ombudsman dans toute leur diversité (institutions de l'Ombudsman nationales, régionales et locales, y compris celles traitant de questions thématiques spécifiques). Un renforcement continu de ces institutions doit être assuré et toute mesure susceptible de les affaiblir doit être évitée.
5. Concernant le suivi, le CDDH rappelle que le Comité des Ministres examinera la mise en œuvre de la Recommandation CM / Rec (2019) 6 au plus tard cinq ans après son adoption.
6. Enfin, le CDDH rappelle que, conformément à son mandat pour 2020-2021, il révisera en 2020 la Recommandation n° R(97)14 du Comité des Ministres aux États membres sur la création d'institutions nationales indépendantes pour la promotion et la protection des droits de l'homme. Cet exercice contribuera certainement à une meilleure connaissance de l'action menée par les institutions de l'Ombudsman.

* * *

VI. RECOMMANDATION 2164 (2019) – « PROTÉGER ET SOUTENIR LES VICTIMES DU TERRORISME »

Texte de la Recommandation

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa Résolution 2303 (2019) "Protéger et soutenir les victimes du terrorisme" et se félicite de l'action menée par certains États membres du Conseil de l'Europe pour accompagner leurs stratégies antiterroristes de mesures concrètes visant à garantir une protection et une assistance appropriées aux victimes du terrorisme.
2. L'Assemblée se félicite également des Lignes directrices révisées du Comité des Ministres sur la protection des victimes d'actes terroristes de 2017, ainsi que de la Stratégie du Conseil de l'Europe contre le terrorisme (2018-2022) qui reconnaît, entre autres, que les efforts visant à renforcer la sécurité et à lutter efficacement contre les organisations terroristes devraient s'accompagner d'une meilleure coordination de l'aide aux victimes.
3. L'Assemblée considère qu'un engagement plus soutenu de la part des États membres est nécessaire pour garantir une protection adéquate des victimes d'actes terroristes dans tous les États membres du Conseil de l'Europe. Elle tient à souligner que l'assistance aux victimes doit prendre une dimension internationale, en raison du risque accru que des citoyens des États membres soient victimes d'une attaque terroriste dans d'autres pays européens ou en dehors de l'Europe.
4. L'Assemblée invite donc le Comité des Ministres:
 - 4.1. à recommander aux États membres:
 - 4.1.1. de mettre en œuvre, de manière proactive, les Lignes directrices révisées du Comité des Ministres sur la protection des victimes d'actes terroristes du 19 mai 2017 ;
 - 4.1.2. de promouvoir la pleine application de l'article 13 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196) intitulé « Protection, dédommagement et aide aux victimes du terrorisme » ;
 - 4.1.3. de renforcer la coopération internationale en vue de mieux partager les informations entre les services nationaux d'indemnisation, d'éviter les cas de double indemnisation et de coordonner l'assistance ;
 - 4.1.4. de partager les bonnes pratiques, les expériences et l'expertise en passant notamment par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, afin que la communauté internationale puisse apprendre de l'expérience unique de certains États ;
 - 4.1.5. de donner la priorité à l'amélioration du soutien aux victimes transfrontalières du terrorisme dans les réformes à venir ;
 - 4.2. à accélérer ses travaux pour créer un réseau de points de contact uniques pour l'échange d'informations procédurales concernant le statut juridique des victimes du terrorisme dans les juridictions des États membres, ainsi que dans les autres États concernés, y compris à l'extérieur de l'Europe ;
 - 4.3. à examiner, en concertation avec l'Union européenne, la possibilité d'adopter une Charte européenne des droits des victimes du terrorisme afin de faciliter la reconnaissance, la communication et la coordination dans une Europe élargie.
5. L'Assemblée souhaite continuer à être pleinement informée des travaux sur la lutte contre le terrorisme et la protection des victimes menés par le Comité des Ministres et par les comités et groupes de travail concernés.

Commentaires suggérés par le Bureau

1. Le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) prend note de la Recommandation 2164 (2019) de l'Assemblée parlementaire "Protéger et soutenir les victimes du terrorisme". Notant que le Comité des Ministres a demandé à son Comité de lutte contre le terrorisme (CDCT) de rédiger un avis sur cette Recommandation lors de sa 4^e réunion (19-21 novembre 2019), le Bureau du CDDH se propose d'envoyer les éléments qui suivent au CDCT afin que les travaux effectués par le CDDH sur le sujet y soient également reflétés.
2. Le Bureau note que le projet d'avis du CDCT mentionne à juste titre les Lignes directrices révisées du Comité des Ministres sur la protection des victimes d'actes terroristes (2017) qui ont été préparées par le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH). À cet égard, il serait utile de mentionner également l'atelier « Protection des victimes d'actes terroristes » organisé sous l'égide de la Présidence française du Comité des Ministres à Strasbourg le 20 juin 2019 lors de la 91^e réunion plénière du CDDH. Cette mention pourrait prendre la forme d'une note de bas de page (voir ci-dessous).
3. En ce qui concerne la possibilité exprimée dans le dernier paragraphe du projet d'avis du CDCT d'une coopération entre le CDDH et le CDCT afin d'examiner la possibilité d'une Charte européenne des droits des victimes du terrorisme proposée par l'Assemblée parlementaire au paragraphe 4.3. de sa Recommandation 2164 (2019), le CDDH examinera la question lors de sa 92^e réunion du CDDH (26-29 novembre 2019) et identifiera des moyens appropriés pour cette coopération. Elle pourrait s'établir sous la forme d'une participation aux travaux du CDCT d'une personne de contact désignée par le CDDH et d'un membre du Secrétariat.

Pour l'information du CDDH

Le texte ci-dessous sera examiné par le CDCT lors de sa 4^e réunion (19-21 novembre 2019)

Projet d'avis du Comité contre le terrorisme du Conseil de l'Europe (CDCT) sur la Recommandation 2164(2019) « Protéger et soutenir les victimes du terrorisme » de l'Assemblée parlementaire

1. Le 16 octobre 2019, lors de sa 1357^e réunion, le Comité des Ministres (Délégués des Ministres) a décidé de transmettre la Recommandation 2164 (2019) – « Protéger et soutenir les victimes du terrorisme » – au Comité de lutte contre le terrorisme (CDCT), pour information et commentaires éventuels au plus tard le 22 novembre 2019.
2. Le CDCT a examiné la Recommandation susmentionnée lors de sa 4^e Réunion plénière (19 – 21 novembre 2019) et adopté l'avis suivant :
3. Le CDCT convient avec l'Assemblée parlementaire qu'il est essentiel de donner une forte dimension internationale à l'assistance aux victimes du terrorisme, non seulement en Europe mais dans le monde entier.
4. Concernant la situation des victimes du terrorisme en Europe, le CDCT considère qu'il est nécessaire d'intensifier la coordination et la coopération dans ce domaine entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, à la fois pour exploiter les synergies et pour éviter tout chevauchement inutile d'activités. La coopération entre les deux organisations pourrait notamment prendre la forme de projets conjoints concrets pour l'élaboration et la mise en œuvre de normes communes.

5. À cette fin les États membres du Conseil de l'Europe ont déjà pris un certain nombre de mesures importantes, comme l'adoption des **Lignes directrices révisées du Comité des Ministres sur la protection des victimes d'actes terroristes (2017)**¹⁶, l'évaluation de la mise en œuvre de l'article 13 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196), menée par la Consultation des Parties à la Convention susmentionnée, et la décision du CDCT, sur la base de cette évaluation, de faire de l'une de ses priorités la **situation des personnes qui sont victimes d'un attentat terroriste hors du territoire de leur propre État** (activité 3.3 de la Stratégie du Conseil de l'Europe contre le terrorisme (2018 – 2022). Enfin, le CDCT, lors de sa 3^e Réunion plénière (14 – 15 mai 2019), a décidé de mettre en place un **réseau de points de contact pour l'échange d'informations procédurales concernant le statut juridique des victimes du terrorisme**. Ce réseau, opérationnel depuis le 1^{er} novembre 2019, vise à acquérir une portée mondiale, en intégrant non seulement les États membres du Conseil de l'Europe mais aussi tout autre État intéressé dans le monde entier.
6. Comme par le passé, le CDCT tiendra régulièrement des échanges entre ses membres et ses participants concernant la situation des victimes du terrorisme dans les États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que sur les bonnes pratiques en matière d'assistance et d'indemnisation de ces victimes.
7. Concernant la proposition de l'Assemblée parlementaire relative à l'adoption d'une charte européenne des droits des victimes du terrorisme (cf. paragraphe 4.3. de la Recommandation 2164 (2019) de l'Assemblée parlementaire), le Comité considère que le Comité directeur pour les droits de l'homme et le CDCT pourraient examiner conjointement la faisabilité d'une telle initiative par le Conseil de l'Europe et rendre compte de cette activité au Comité des Ministres.

* * *

¹⁶ À ce sujet, mentionnons également l'atelier « Protection des victimes d'actes terroristes » organisé à Strasbourg le 20 juin 2019, par et sous l'égide de la Présidence française du Comité des Ministres. Cet atelier a été l'occasion d'un échange d'expériences et de bonnes pratiques entre les gouvernements et les représentants de la société civile concernant la mise en œuvre des Lignes directrices. Le programme de l'atelier figure dans le document CDDH(2019)R91, Annexe VI. Les actes seront publiés prochainement.