

VERS UN NOUVEAU PACTE DÉMOCRATIQUE POUR L'EUROPE



*Rapport
du Secrétaire Général
du Conseil de l'Europe*

2025

VERS UN NOUVEAU PACTE DÉMOCRATIQUE POUR L'EUROPE

*Rapport
du Secrétaire Général
du Conseil de l'Europe
2025*

Édition anglaise :

*Towards a New Democratic
Pact for Europe*

Tous droits réservés. Aucun
extrait de cette publication
ne peut être traduit, reproduit
ou transmis, sous quelque
forme et par quelque moyen
que ce soit – électronique
(CD-Rom, internet, etc.),
mécanique, photocopie,
enregistrement ou de toute
autre manière –
sans l'autorisation préalable
écrite de la Direction de
la communication
(F-67075 Strasbourg Cedex
ou publishing@coe.int).

Couverture et mise en page :
Service de la production des
documents et publications (SPDP),
Conseil de l'Europe

Photos : Conseil de l'Europe

Éditions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
www.coe.int

© Conseil de l'Europe, mai 2025

Imprimé dans les ateliers
du Conseil de l'Europe

Table des matières

MESSAGE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL	5
Le Conseil de l'Europe en bref	7
Les États membres du Conseil de l'Europe	9
VALEURS DÉMOCRATIQUES	11
Introduction	11
Liberté d'expression	12
Liberté de réunion	16
Liberté d'association	19
Éducation	22
Jeunesse	25
Culture et patrimoine culturel	28
Reconstruire l'Ukraine : l'engagement du Conseil de l'Europe en faveur de la justice, de la résilience et de la relance	30
MISE EN ŒUVRE DE L'ÉTAT DE DROIT	33
A. CONFIANCE DANS LES INSTITUTIONS PUBLIQUES	33
Introduction	33
Fonctionnement des institutions démocratiques	35
Élections démocratiques	38
Démocratie locale et régionale	41
Bonne gouvernance démocratique	43
Sécurité démocratique – Le rôle stratégique du Conseil de l'Europe dans la paix et la stabilité européennes	46
B. EFFICACITÉ, IMPARTIALITÉ ET INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE	47
Introduction	47
Indépendance de la justice	48
Responsabilité de la justice	52
Efficacité des systèmes judiciaires	55
Intelligence artificielle : garantir les droits humains, la démocratie et l'État de droit à l'ère numérique	60
C. SÛRETÉ, SÉCURITÉ ET INTÉGRITÉ DE LA SOCIÉTÉ ET DES PERSONNES	62
Introduction	62
Corruption et intégrité des institutions	63
Conditions de détention et probation	66
Cybercriminalité	69
Terrorisme et criminalité organisée	73
Gouvernance et intégrité du sport	77
La Banque de développement du Conseil de l'Europe : promouvoir la solidarité sociale et la résilience en Europe	79
JUSTICE SOCIALE ET ÉGALITÉ	81
A. JUSTICE SOCIALE, SANTÉ ET ENVIRONNEMENT DURABLE	81
Introduction	81
Droits sociaux	83
Santé et qualité des médicaments	86
Garantir la qualité des soins et des médicaments : l'impact de l'EDQM	89
Environnement	90
B. ÉGALITÉ, DIVERSITÉ ET RESPECT	94
Introduction	94
Lutte contre la traite des êtres humains	95
Égalité de genre et violence fondée sur le genre	98
Droits fondamentaux et dignité de l'enfant	101
Migrations	105
Lutte contre la discrimination	108
Diversité et inclusion	110
ABRÉVIATIONS	115
CONVENTIONS DU CONSEIL DE L'EUROPE CITÉES DANS CE RAPPORT	117



Alain Berset
Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

MESSAGE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

Ce rapport paraît à un moment où la colère et la peur s'emparent d'un trop grand nombre d'Européens.

La colère de ceux qui voient la démocratie s'éroder, crise après crise, dans le mépris le plus total de l'État de droit et des droits humains. La peur aussi de ceux qui se sentent exclus des décisions qui façonneront l'avenir de leur continent. Comment pourrait-il en être autrement, alors que l'ordre fondé sur des règles qui s'est imposé après la seconde guerre mondiale se délite sous nos yeux ?

L'Europe est aujourd'hui confrontée à une tempête qui réunit tous les éléments du chaos : guerre, bouleversements géopolitiques, recul de la démocratie, impunité croissante, crise climatique, désinformation, évolution technologique rapide et repli nationaliste et protectionniste au détriment de la coopération. Cette tempête menace de détruire la paix, la stabilité et les progrès durement acquis que le Conseil de l'Europe a contribué à réaliser sur tout un continent au cours des 75 dernières années.

Mes priorités sont claires : soutenir l'Ukraine dans sa lutte pour la liberté et la justice, revitaliser nos démocraties sous tension et maintenir la force et l'unité de notre famille européenne.

L'heure n'est pas aux deux poids, deux mesures. Nous ne pouvons pas non plus nous permettre de recourir à des tactiques de division comme les lois sur « l'influence étrangère ». Aujourd'hui plus que jamais, il faut que le Conseil de l'Europe soit un phare dans la tempête : 46 États membres fiers, égaux dans leur diversité, dans une configuration unique pour contribuer à façonner l'architecture géopolitique et sécuritaire future de l'Europe.

La véritable sécurité passe par des institutions résilientes auxquelles les citoyens peuvent faire confiance, des lois qui s'appliquent de manière égale à tous et un type de stabilité qui permet à la démocratie de se développer. Les défis auxquels nos sociétés sont confrontées évoluent, cela veut dire qu'il faut également s'attaquer à des questions telles que les migrations, la cybersécurité, le terrorisme, la traite des êtres humains et d'autres domaines encore.

Cela n'est possible que si nous disposons de sécurité démocratique – fondée sur des élections libres et équitables, des tribunaux indépendants, des médias libres, des cadres de lutte contre la corruption, l'égalité des sexes, la diversité, la justice sociale, un espace civique inclusif et une participation active à la vie publique.

Sans sécurité démocratique, aucun dispositif de défense n'est assez important et aucune armée assez puissante pour assurer notre sécurité.

L'avenir et les valeurs de l'Europe ne s'arrêtent pas à nos frontières. C'est pourquoi nous devons collaborer davantage avec les pays du Sud, les pays des BRICS et nos partenaires hors d'Europe. Le Conseil de l'Europe ne s'est jamais limité à des frontières tracées sur une carte. Il représente les valeurs que nous partageons : les droits humains, la démocratie et l'État de droit. Si l'Europe veut compter, elle doit défendre ces valeurs, là où elles sont menacées.

Comme le montre clairement ce rapport, ces valeurs sont menacées.

Nous le constatons dans les urnes.

L'intégrité électorale s'affaiblit dans certains États en raison des modifications précipitées de la législation et des dispositions laxistes en matière de financement des campagnes. La désinformation, l'ingérence étrangère et le détournement des ressources publiques faussent les campagnes. Les restrictions imposées aux médias, l'intimidation des électeurs et la limitation du travail des observateurs suscitent de sérieuses préoccupations au sujet de la transparence et de l'équité.

La sécurité et la dignité sont encore hors de portée pour un trop grand nombre de personnes.

La violence reste répandue : près d'une femme sur trois est confrontée à la violence conjugale et une sur six est victime de violences sexuelles. Les mouvements hostiles aux droits et les menaces numériques se multiplient, tandis que la haine en ligne vise de plus en plus les femmes, en particulier les personnalités publiques. Les manifestants pacifiques se heurtent à un usage excessif de la force, tandis que les interdictions arbitraires continuent de réduire au silence les manifestations jugées politiquement sensibles. Les discours antimigrants, antisémites et antimusulmans prennent de l'ampleur dans un climat de tensions géopolitiques croissantes.

Une société libre ne peut exister sans liberté d'expression.

Récemment, certains ont accusé l'Europe de tourner le dos à la liberté d'expression. Mais la liberté d'expression est un pilier de nos démocraties, protégé chaque jour par la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour).

Il ne saurait y avoir de place pour la complaisance. Les journalistes font l'objet de menaces, de harcèlement et de poursuites abusives, y compris dans les démocraties bien établies. Les médias de service public subissent une pression politique et financière croissante.

Nous devons rester vigilants. Les lois contre l'influence étrangère réduisent l'espace civique dans plusieurs États. Le désengagement des jeunes persiste, en particulier parmi les groupes marginalisés. Les jeunes femmes sont confrontées à des défis supplémentaires en politique, alors même qu'elles sont à l'avant-garde des questions relatives au climat, à l'égalité et aux droits humains.

La justice doit être indépendante pour inspirer confiance.

L'ingérence politique dans la nomination des juges et l'administration de la justice reste une menace majeure dans plusieurs États. Les attaques publiques contre les juges et les limites incertaines entre responsabilité et contrôle sapent la confiance.

La technologie transforme la société et fait apparaître de nouvelles vulnérabilités.

L'intelligence artificielle (IA) et la santé numérique remodelent les soins, ce qui fait naître de nouvelles inquiétudes en matière d'autonomie et de confiance. La cybercriminalité est en plein essor, tandis que les menaces engendrées par l'IA portent atteinte à la vie privée et à la démocratie. Les abus en ligne dont sont victimes les enfants sont en augmentation, y compris les contenus générés par l'IA, mais de nombreux États ne disposent toujours pas de systèmes de protection de l'enfance efficaces.

Construire l'Europe de demain ne sera pas facile. Mais nous avons déjà été confrontés à ce type de situation.

Nous ne pouvons pas relever les défis d'aujourd'hui avec les méthodes d'hier. N'oublions jamais que la démocratie est notre première ligne de défense.

L'Europe doit prendre un nouveau départ grâce à un nouveau pacte démocratique pour l'Europe.

Ce sera l'occasion de concrétiser l'ambition des Dix Principes de Reykjavik pour la démocratie et de les mettre en pratique.

Ce nouveau pacte appelle à lutter contre le recul de la démocratie sous toutes ses formes et à s'opposer fermement à la polarisation et à la désinformation, en ligne et hors ligne. Il s'agit de relever les défis urgents tels que le changement climatique, partout où le problème se pose et fait le plus de dégâts. Tout dépendra de notre capacité à rétablir la confiance dans la démocratie en la rendant tangible dans la vie quotidienne des citoyens par la participation, l'obligation de rendre des comptes et l'égalité d'accès aux droits.

Car ce n'est rien de moins que la sécurité de l'Europe, les valeurs que nous partageons et notre place dans le monde qui sont en jeu.



Alain Berset

Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

LE CONSEIL DE L'EUROPE EN BREF

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation européenne active dans les domaines des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit. Fondé en 1949 à Strasbourg, il rassemble 46 États membres et plus de 700 millions de personnes, unis par la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, la Convention), adoptée à Rome en 1950. La Cour européenne des droits de l'homme, dont le siège est à Strasbourg, fait partie du Conseil de l'Europe et garantit le respect de la Convention. Elle se compose de 46 juges, un par État membre, et c'est la seule juridiction internationale que des individus peuvent saisir directement contre des violations des droits humains commises par les États et dont les arrêts sont juridiquement contraignants. Cet espace juridique commun garantit les droits et libertés fondamentales et représente une zone sans peine de mort sur tout le continent.

■ Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, composé des ministres des Affaires étrangères ou de leurs représentants, est le principal organe décisionnel de l'Organisation. Il a surveillé l'exécution de plus de 25 000 arrêts de la Cour au bénéfice des personnes de multiples façons. L'Organisation est dirigée par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, actuellement Alain Berset, élu en 2024.

■ L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe compte 306 parlementaires issus de l'ensemble des États membres. Elle élit le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, le ou la Commissaire aux droits de l'homme et les juges de la Cour européenne des droits de l'homme, et sert de forum paneuropéen pour le débat démocratique, l'observation des élections et la défense des valeurs du Conseil de l'Europe. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (le Congrès) rassemble plus de 600 élus pour promouvoir la démocratie de proximité. Le ou la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, qui dispose depuis 1999 d'un mandat indépendant pour promouvoir et protéger les droits humains, sensibilise et collabore avec les autorités nationales et la société civile.

■ Au fil des ans, le Conseil de l'Europe a adopté plus de 200 traités juridiquement contraignants sur les droits humains, la démocratie et l'État de droit. Il s'agit notamment d'instruments tels que la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, Convention d'Istanbul), la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201, Convention de Lanzarote) et les conventions sur la traite des êtres humains, la cybercriminalité et la protection des données, qui ont désormais une portée mondiale. La Charte sociale européenne (STE n° 35, la Charte) protège les droits économiques et sociaux ; elle compte 42 États parties et 16 États qui autorisent les réclamations collectives. Le Conseil de l'Europe œuvre également en faveur de la citoyenneté démocratique, de l'éducation, de la participation des jeunes, de la liberté des médias, de l'intégrité du sport et de l'intelligence artificielle, notamment l'adoption de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit (STCE n° 225) en mai 2024, premier traité international juridiquement contraignant sur l'IA.

■ Les organes de suivi et les organes consultatifs du Conseil de l'Europe, tels que le Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), le Groupe d'États contre la corruption (GRECO), le Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL), la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) contribuent à garantir le respect des normes européennes. Grâce à son programme européen de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit (HELP), le Conseil de l'Europe propose une formation en ligne gratuite sur les droits humains aux professionnels du droit et au grand public. L'Organisation veille au respect des droits des minorités nationales et des langues régionales. La Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes a émis plus de 2 000 alertes depuis 2015, qui mettent en lumière les menaces qui pèsent sur la liberté de la presse. Elle soutient également la société civile, y compris au Bélarus, par le dialogue et une assistance ciblée.



*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.

Carte et drapeaux à caractère illustratif – Conception Latitude Mapping Ltd

LES ÉTATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE



Belgique
5 mai 1949



Danemark
5 mai 1949



France
5 mai 1949



Irlande
5 mai 1949



Italie
5 mai 1949



Luxembourg
5 mai 1949



Norvège
5 mai 1949



Pays-Bas
5 mai 1949



Royaume-Uni
5 mai 1949



Suède
5 mai 1949



Grèce
9 août 1949



Islande
7 mars 1950



Türkiye
13 avril 1950



Allemagne
13 juillet 1950



Autriche
16 avril 1956



Chypre
24 mai 1961



Suisse
6 mai 1963



Malte
29 avril 1965



Portugal
22 septembre 1976



Espagne
24 novembre 1977



Liechtenstein
23 novembre 1978



Saint-Marin
16 novembre 1988



Finlande
5 mai 1989



Hongrie
6 novembre 1990



Pologne
26 novembre 1991



Bulgarie
7 mai 1992



Estonie
14 mai 1993



Lituanie
14 mai 1993



Slovénie
14 mai 1993



Tchéquie
30 juin 1993



République slovaque
30 juin 1993



Roumanie
7 octobre 1993



Andorre
10 novembre 1994



Lettonie
10 février 1995



Albanie
13 juillet 1995



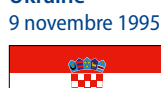
République de Moldova
13 juillet 1995



Macédoine du Nord
9 novembre 1995



Ukraine
9 novembre 1995



Croatie
6 novembre 1996



Géorgie
27 avril 1999



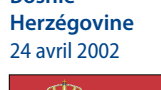
Arménie
25 janvier 2001



Azerbaïdjan
25 janvier 2001



Bosnie-Herzégovine
24 avril 2002



Serbie
3 avril 2003



Monaco
5 octobre 2004



Monténégro
11 mai 2007



CHAPITRE 1

VALEURS DÉMOCRATIQUES

INTRODUCTION

■ La démocratie est bien plus qu'un ensemble d'institutions et de processus : elle repose sur des valeurs et des garanties fondamentales qui permettent de s'assurer que les personnes exerçant le pouvoir respectent les droits humains et l'État de droit. Les libertés démocratiques essentielles que sont la liberté d'expression, l'accès à l'information, la liberté artistique et culturelle et les droits de réunion et d'association doivent être protégées par la loi et intégrées à la société. Pour faire vivre la démocratie, ces libertés, ainsi que les principes d'égalité, de respect, de pluralisme et de justice, doivent être profondément ancrées dans l'éducation et les politiques publiques, notamment dans les domaines qui touchent la jeunesse et la culture.

■ Ces deux dernières années, les menaces contre les libertés fondamentales ont continué de s'amplifier. L'affaiblissement des médias traditionnels rend la lutte contre la désinformation de plus en plus difficile, ce qui a eu des répercussions sur les élections et les autres processus démocratiques dans plusieurs États membres. Ce phénomène contribue également à la polarisation de la société. Les initiatives visant à contrer la désinformation en ligne doivent encore gagner en efficacité pour être pleinement concluantes. En parallèle, des lois criminalisant la liberté d'expression restent en vigueur, des procès abusifs en diffamation s'observent encore et des décisions réglementaires arbitraires continuent de nuire à l'indépendance des médias. Les menaces et attaques contre des journalistes, que ce soit en ligne ou hors ligne, ainsi que les réactions tardives ou inadaptées des autorités face à ces actes, fragilisent toujours plus le paysage médiatique.

■ Le droit à la liberté de réunion et d'association continue d'être menacé dans plusieurs États membres. Bien qu'un certain nombre de mesures positives aient été prises, des lois et pratiques restrictives restent en place. Plusieurs États ont instauré ou envisagent d'instaurer des lois de grande portée sur l'influence étrangère, qualifiant certaines organisations d'agents au service de puissances étrangères. Les organisations de la société civile (OSC) qui viennent en aide aux personnes réfugiées et migrantes sont soumises à des restrictions injustifiées, qui prennent souvent la forme d'exigences contraignantes imposées en application des lois contre le terrorisme.

■ Les atteintes à la liberté de réunion, notamment le recours excessif à la force pour disperser les manifestations pacifiques, restent extrêmement préoccupantes. Les autorités continuent d'appliquer des sanctions disproportionnées aux manifestants, comme en témoignent les arrestations de masse visant des militants du mouvement lesbien, gay, bisexuel, trans et intersexe (LGBTI), des défenseurs des droits des femmes, des personnes participant à des manifestations en faveur de l'environnement et des journalistes dans plusieurs pays.

■ L'éducation est un formidable moteur pour promouvoir la compréhension et le respect des valeurs démocratiques chez les jeunes. De nombreux États ont adopté le Cadre de référence des compétences pour une culture de la démocratie établi par le Conseil de l'Europe, qui encourage l'inclusivité à l'école et permet de lutter contre la ségrégation. L'enseignement des langues et de l'histoire contribue toujours plus au pluralisme et au développement de l'esprit critique. D'un autre côté, les jeunes s'éloignent de plus en plus des urnes et de la vie civique. Leur désintérêt pour la politique est accentué par la discrimination, les inégalités économiques, les problèmes de santé mentale, le discours de haine et la polarisation. À ce jour, les initiatives visant à abaisser l'âge électoral à 16 ans et à donner une plus grande place aux jeunes dans le débat politique n'ont produit que des résultats limités.

■ Les arts et la culture constituent un espace vital pour la participation démocratique, notamment des jeunes. Certains gouvernements ont renforcé leur soutien au secteur culturel et créatif, conscients de leur contribution essentielle au pluralisme, à la participation citoyenne et aux droits humains, en particulier pour les minorités et les groupes marginalisés. Cela dit, les difficultés restent bien présentes, qu'il s'agisse de la baisse des subventions, de la censure, de l'intimidation des artistes ou des pressions politiques exercées sur les institutions culturelles.

Principales constatations

- ▶ Les réformes mises en œuvre dans certains pays ont renforcé les protections de la liberté de la presse, mais la situation reste tendue du fait de la persistance de lois restrictives, de procès abusifs et de menaces à l'encontre des journalistes.
- ▶ Les médias de service public sont soumis à des pressions politiques et financières accrues.
- ▶ La désinformation continue de peser sur les processus démocratiques, surtout lorsqu'elle touche aux élections et à des sujets politiquement sensibles. Face à ce phénomène, certains États membres s'orientent vers un durcissement des mesures réglementaires.
- ▶ La guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine porte gravement atteinte à la liberté d'expression, les journalistes faisant face à des menaces physiques et à des attaques ciblées dans les régions occupées et les zones de conflit. La guerre alimente la propagande et la censure, ce qui entrave l'accès à des informations fiables. Les journalistes d'Ukraine travaillent dans un environnement extrêmement dangereux où ils risquent notamment d'être victimes de meurtre, d'enlèvements et d'intimidation.
- ▶ La répression croissante a contraint de nombreux journalistes à l'exil, où ils sont confrontés à des difficultés financières, à des obstacles juridiques et à une répression transnationale. Et pourtant, ils continuent à jouer un rôle essentiel dans l'information du public lorsque les médias locaux sont réduits au silence.

■ Ces deux dernières années, la liberté d'expression et le pluralisme des médias ont continué d'être malmenés dans les États membres du Conseil de l'Europe. Les évaluations indépendantes dressent un bilan contrasté, un nombre inquiétant d'États ne protégeant pas suffisamment la liberté des médias¹.

■ La polarisation et la manipulation de l'information ont sapé la confiance dans les médias – les médias de service public restant la source d'information jugée la plus fiable – tandis que les médias sociaux et les influenceurs jouissent d'une popularité croissante, notamment auprès des plus jeunes.

Réformes juridiques et institutionnelles

■ Malgré les garanties constitutionnelles, la liberté d'expression reste trop peu protégée dans de nombreux États du fait de lois restrictives, déjà anciennes pour certaines et d'adoption beaucoup plus récente pour d'autres. La Cour européenne des droits de l'homme, l'organe judiciaire du Conseil de l'Europe, a rendu des arrêts phares sur l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention) traitant de nouvelles questions juridiques liées aux lanceurs d'alerte, au discours et aux publications en ligne² ainsi qu'à la représentation des relations entre personnes de même sexe dans la littérature jeunesse³.

■ L'Union européenne a adopté son propre [Règlement européen sur la liberté des médias](#) (EMFA) qui suit en grande partie les normes du Conseil de l'Europe, renforce les garanties juridiques et devrait servir de moteur à des réformes dans les 27 États membres de l'Union européenne et au-delà. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a, pour sa part, constaté des progrès en ce qui concerne les lois relatives à la diffamation, les pratiques judiciaires et d'autres réglementations ayant trait à la liberté d'expression⁴, mais reste préoccupé par le champ d'application étendu des lois criminalisant l'expression, le recours disproportionné aux sanctions pénales et le caractère excessif des sanctions civiles.

1. Voir le dernier [Rapport sur la liberté de la presse en Europe](#) de la Plateforme du Conseil de l'Europe pour la sécurité des journalistes.

2. [Sanchez c. France](#) [GC] (requête n° 45581/15, 15 mai 2023); [Hurbain c. Belgique](#) [GC] (requête n° 57292/16, 4 juillet 2023).

3. [Macatė c. Lituanie](#) [GC] (requête n° 61435/19, 23 janvier 2023).

4. Il a par conséquent mis fin à la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires : *Simić c. Bosnie-Herzégovine*, Résolution [CM/ResDH\(2023\)16](#); *Bozhkov c. Bulgarie*, Résolution [CM/ResDH\(2023\)339](#); *Miljević et deux autres affaires c. Croatie*, Résolution [CM/ResDH\(2024\)361](#) et *Stojanović c. Croatie*, Résolution [CM/ResDH\(2024\)66](#); *Eerikainen et autres et Mariapori c. Finlande*, Résolution [CM/ResDH\(2023\)321](#); *Baldassi et autres c. France*, Résolution [CM/ResDH\(2023\)78](#); *Marcinkevičius c. Lituanie*, Résolution [CM/ResDH\(2024\)35](#); *Rodriguez Ravelo c. Espagne*, Résolution [CM/ResDH\(2023\)451](#); *Société de radiodiffusion B92 AD c. Serbie*, Résolution [CM/ResDH\(2024\)399](#). Par ailleurs, en Grèce, l'infraction de diffamation simple a été dépénalisée, voir l'article 136 de la loi 5090/2024.

Menaces visant les journalistes

■ La Plateforme du Conseil de l'Europe pour la protection du journalisme et la sécurité des journalistes (Plateforme pour la sécurité des journalistes) a publié sa première série d'alertes systémiques sur les [lois et pratiques en matière de diffamation](#) dans neuf États membres. En Republika Srpska (Bosnie-Herzégovine), une législation [repénalisant la diffamation](#) et d'autres formes d'expression a été adoptée, ce qui avive les craintes concernant d'éventuels procès abusifs visant à museler les journalistes et les observateurs critiques de la vie publique. La nécessité de fournir des garanties structurelles contre les poursuites-bâillons (poursuites stratégiques contre la participation publique) a été soulignée dans deux instruments récents du Conseil de l'Europe⁵.

■ La précédente Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Dunja Mijatović, a relevé les menaces persistantes contre la liberté d'expression en Türkiye⁶, tandis que le Comité des Ministres a appelé à la mise en place de garanties juridiques claires pour que l'exercice de ce droit ne soit pas considéré comme une infraction pénale. En Azerbaïdjan, les autorités ont été exhortées à prendre des mesures concrètes en vue de réformes juridiques et à libérer de prison les personnes qui avaient été incarcérées pour avoir exprimé des opinions dissidentes⁷; des préoccupations ont également été exprimées concernant l'application arbitraire des dispositions pénales⁸.

Désinformation

■ Des campagnes de désinformation ont véhiculé de fausses informations sur la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et sur les groupes marginalisés, notamment les migrants et les communautés LGBTI. Ces campagnes nourrissent le sentiment anti-européen et l'extrémisme, et nuisent aux valeurs démocratiques.

■ L'affaiblissement des environnements médiatiques crée un terreau fertile pour la désinformation. Si les médias traditionnels restent les principales sources d'information politique, l'essor des médias sociaux accélère la propagation de la désinformation, en particulier de contenus trompeurs générés par IA. Les élections tenues en 2023 et 2024 dans 41 États membres ont mis en évidence les risques de manipulation de l'information dans les processus électoraux. La désinformation liée à la Russie a posé problème dans le cadre des élections⁹, notamment en République de Moldova¹⁰. Des tendances similaires ont été observées en amont des élections au Parlement européen et après l'annulation de l'élection présidentielle en Roumanie¹¹.

■ Les effets de la désinformation nécessitent une évaluation au cas par cas et les réponses qui y sont apportées doivent être conformes à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il est essentiel que les campagnes politiques en ligne – ce qui englobe la transparence de la publicité, le financement des campagnes et les algorithmes des plateformes – soient régies par de solides cadres juridiques. La vérification des faits indépendante, les programmes d'éducation aux médias, les campagnes de développement de l'esprit critique et les initiatives collectives comme le [système de réaction rapide de l'Union européenne](#) sont autant d'éléments indispensables pour bâtir la résilience contre la désinformation.

Surveillance, protection des sources et réglementation des médias

■ La protection des sources des journalistes, notamment contre la surveillance numérique, reste une question pressante. Bien que le Royaume-Uni ait modifié sa législation sur la surveillance secrète pour la mettre en conformité avec les normes de la Convention¹², des préoccupations demeurent^{13 14} concernant l'utilisation

5. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation [CM/Rec\(2024\)2](#) sur la lutte contre l'utilisation des poursuites stratégiques contre la participation publique (poursuites-bâillons) et [Résolution 2531\(2024\)](#) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe « La lutte contre les poursuites-bâillons (SLAPP) : un impératif pour une société démocratique ».
6. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Dunja Mijatović, « [Mémoire sur la liberté d'expression et des médias, et sur la situation des défenseurs des droits humains et de la société civile en Türkiye](#) » (en anglais), CommHR(2024)16, 5 mars 2024.
7. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, [Lettre au Président de la République d'Azerbaïdjan](#) (en anglais).
8. [Groupe Mahmudov et Agazade c. Azerbaïdjan](#), [CM/Del/Dec\(2024\)1507/H 46-3](#).
9. Voir les [rapports d'observation des élections](#) de l'Assemblée parlementaire de 2023 et 2024.
10. Voir les rapports de l'[Assemblée parlementaire](#) et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (BIDDH-OSCE) (en anglais uniquement).
11. Commission de Venise du Conseil de l'Europe, [CDL-PI\(2025\)001-f](#), Rapport urgent sur l'annulation des résultats des élections par les Cours constitutionnelles, en particulier les paragraphes 52-59.
12. Deux affaires contre le Royaume-Uni, [Résolution CM/ResDH\(2024\)429](#), 11 décembre 2024.
13. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Dunja Mijatović, « [Des logiciels espions très intrusifs menacent l'essence des droits humains](#) », [Carnet des droits de l'homme](#), 27 janvier 2023.
14. Assemblée parlementaire, [Résolution 2513 \(2023\)](#) et [Recommandation 2258 \(2023\)](#) « [Le logiciel espion Pegasus et les autres types de logiciels similaires, et la surveillance secrète opérée par l'État](#) », adoptées le 11 octobre 2023.

abusive de logiciels espions à l'encontre de journalistes et de militants dans plusieurs États membres, d'où la nécessité de renforcer les garanties juridiques¹⁵.

■ La Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205, [Convention de Tromsø](#)), premier traité international garantissant l'accès aux documents publics, compte désormais 15 États parties¹⁶. Il ressort du premier cycle de suivi, qui a porté sur 11 États, que la législation nationale est globalement conforme à la Convention de Tromsø, bien que quelques améliorations soient nécessaires¹⁷.

■ Des lois de vaste portée dites « sur les agents étrangers » et la législation restrictive à l'égard des manifestations pacifiques continuent de menacer la liberté d'expression. En Géorgie, la nouvelle législation limitant la représentation des personnes LGBTI semble incompatible avec les exigences de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme¹⁸.

Sécurité des journalistes et impunité des attaques visant des journalistes

■ La violence et les menaces contre des journalistes restent une préoccupation majeure, compromettant leur capacité à remplir leur rôle démocratique. Le Comité des Ministres a appelé à un renforcement des mesures de protection des journalistes et a salué l'efficacité des poursuites engagées contre les auteurs d'attaques visant des journalistes dans un certain nombre d'affaires¹⁹.

■ Au-delà de la violence directe subie par les journalistes dans le contexte de la guerre d'agression russe contre l'Ukraine, des menaces continuent de peser sur les personnes qui travaillent pour les médias en dehors des zones de conflit. Bien que les agressions mortelles contre des journalistes aient reculé en 2023 et 2024, avec trois décès de personnes travaillant pour les médias par année, l'impunité reste courante. La Plateforme pour la sécurité des journalistes a recensé 24 affaires non résolues de meurtres de journalistes dans les États membres du Conseil de l'Europe et 32 affaires en Europe.

■ Le nombre d'agressions graves contre les professionnels des médias a augmenté pour atteindre 77 cas en 2024, les plus exposés aux risques étant les journalistes qui assurent la couverture des manifestations, notamment celles pour les droits des personnes LGBTI.

■ En 2024, la situation s'est considérablement dégradée en Géorgie²⁰ avec un triplement des alertes sur la Plateforme pour la sécurité des journalistes, notamment lié à une multiplication des agressions et menaces contre les journalistes couvrant des manifestations.

■ Les menaces et agressions verbales contre des journalistes, notamment de la part de membres de la classe politique et de responsables publics, restent un problème grave. Les campagnes de diffamation visant à réduire au silence les journalistes en Serbie ont été condamnées par la précédente Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe²¹ et la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression²².

■ En dépit des efforts déployés, les réponses institutionnelles aux attaques contre des journalistes demeurent en grande partie inefficaces et laissent la liberté de la presse dans une situation de fragilité. La campagne du Conseil de l'Europe [Les journalistes comptent](#), lancée en octobre 2023, a encouragé les États membres à prendre des mesures conformément à la Recommandation du Comité des Ministres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias²³.

■ Des journalistes et des acteurs des médias restent détenus dans les États membres et on constate une augmentation du nombre de journalistes arrêtés alors qu'ils couvraient des manifestations. Au 15 mars 2025,

15. Pour une synthèse de la jurisprudence pertinente de la Cour, voir le rapport de l'Assemblée parlementaire « [Le logiciel espion Pegasus et les autres types de logiciels similaires, et la surveillance secrète opérée par l'État](#) », doc. 15825, 20 septembre 2023, paragraphes 64-72.

16. La Convention de Tromsø entrera également en vigueur en Macédoine du Nord après sa ratification le 13 novembre 2024.

17. Les documents sont accessibles sur les pages consacrées au suivi par pays : [Bosnie-Herzégovine, Estonie, Finlande, Hongrie, Islande, Lituanie, République de Moldova, Monténégro, Norvège, Suède et Ukraine](#). Voir également les observations correspondantes du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe, [Tendances, défis et bonnes pratiques en matière de lutte contre la corruption en Europe et aux États-Unis d'Amérique](#), 24^e rapport général d'activités (2023), mars 2023.

18. Commission de Venise du Conseil de l'Europe, [CDL-AD\(2024\)021-f](#), Géorgie – Avis sur le projet de loi constitutionnelle sur la protection des valeurs familiales et des mineurs, et lettre du Commissaire aux droits de l'homme, [CommHR/MOF/sf 095-2024](#).

19. *Khadija Ismayilova c. Azerbaïdjan*, [CM/Del/Dec\(2024\)1501/H 46-3](#) et *Dink c. Turquie*, [CM/Del/Dec\(2024\)1514/H46-35](#). Voir également la Plateforme pour la sécurité des journalistes, alerte n° 120/2024 (Géorgie).

20. [Le Secrétaire Général conclut sa visite en Géorgie](#), 20 décembre 2024.

21. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Dunja Mijatović, [Report following her visit to Serbia](#) (en anglais uniquement), [CommHR\(2023\)25](#), 6 septembre 2023, p. 16.

22. Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « [Serbia: UN expert alarmed by rise in hateful rhetoric after mass shootings](#) », 5 juin 2023.

23. Recommandation [CM/Rec\(2016\)4](#) sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias.

la Plateforme pour la sécurité des journalistes du Conseil de l'Europe [dénombr](#)ait 171 journalistes en détention en Europe, dont 98 dans les États membres du Conseil de l'Europe. Julian Assange a été libéré au Royaume-Uni après avoir plaidé coupable à une accusation d'espionnage²⁴.

Pluralisme des médias et médias de service public

■ Malgré les progrès observés dans certains pays²⁵, le pluralisme des médias reste limité sous l'effet de plusieurs facteurs conjugués, notamment la concentration de la propriété des médias, la domination des marchés numériques par quelques grandes plateformes²⁶ et les difficultés financières persistantes dans le secteur des médias. La transparence de la propriété des médias s'améliore mais les médias en ligne suscitent encore des inquiétudes²⁷.

■ La viabilité économique du journalisme²⁸ est affectée par les ingérences éditoriales croissantes et la faiblesse des cadres réglementaires et des mécanismes d'autorégulation²⁹. L'influence politique sur les médias, notamment du fait de leur dépendance à l'égard des publicités publiques, continue de poser problème. Des médias de service public solides et indépendants sont essentiels pour assurer le pluralisme et obliger les responsables à rendre compte de leur action³⁰. Bien que des améliorations réglementaires aient été enregistrées dans plusieurs États membres³¹, des préoccupations persistent concernant l'indépendance des médias de service public, notamment en ce qui concerne leur financement, la nomination de leurs responsables et leur indépendance éditoriale³².

■ Le Commissaire aux droits de l'homme s'est montré critique à l'égard d'une nouvelle loi adoptée en Slovaquie, qui a remplacé l'organisme public de radiodiffusion par une nouvelle entité³³ et a conduit à la révocation prématurée de sa direction³⁴. Cela étant, un renforcement progressif de l'indépendance des organismes de régulation des médias a été noté en République tchèque, en Lituanie et en Irlande, et des réformes sont en cours en Estonie, en Espagne et en Suède³⁵.

Journalistes en exil

■ La répression croissante du journalisme indépendant dans le monde contraint de plus en plus de journalistes à s'exiler en Europe. Des reporters d'investigation, commentateurs et professionnels des médias, notamment de Russie et du Bélarus, ont été confrontés à une hausse des menaces, du harcèlement judiciaire, de la détention arbitraire et des violences physiques qui ne leur a pas laissé d'autre choix que de quitter leur pays.

■ Les journalistes en exil rencontrent d'importants problèmes, notamment une situation financière précaire, des difficultés à obtenir un permis de travail et la perte de leurs réseaux professionnels. Ils vivent également sous la menace permanente d'une répression transnationale, qui prend la forme d'un harcèlement en ligne, d'une surveillance et d'actions juridiques à motivation politique, fondées sur les lois nationales relatives à la sécurité ou à la diffamation. Malgré ces pressions, ils jouent un rôle essentiel dans le maintien de la liberté de la presse en poursuivant leur activité depuis l'étranger par l'intermédiaire de plateformes numériques indépendantes et de collaborations internationales.

■ Plusieurs États membres soutiennent les journalistes exilés au moyen de programmes de réinstallation, de subventions et de centres des médias qui leur apportent une assistance juridique et professionnelle. Cela dit, des protections renforcées contre la répression transnationale et une solidarité internationale accrue sont nécessaires pour assurer la sécurité de ces journalistes et faire en sorte qu'ils puissent continuer de travailler et de contribuer au journalisme indépendant.

24. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 2571 (2024) « [La détention et la condamnation de Julian Assange, et leurs effets dissuasifs sur les droits humains](#) ».

25. Voir la Communication de 2023 sur la politique d'élargissement de l'UE, Rapport 2023 sur la République de Moldova, SWD(2023) 698 final, 8 novembre 2023.

26. Centre for Media Pluralism and Media Freedom, Media Pluralism Monitor 2024 [MPM 2024](#), p. 5. Voir également [Euromedia Ownership Monitor](#) (en anglais uniquement).

27. *Ibid.*, p. 69.

28. *Ibid.*, p. 6, données limitées aux 27 États membres de l'UE.

29. *Ibid.*, p. 6 et 94-95.

30. EBU Media Intelligence Service, Democracy and Public Service Media, octobre 2023.

31. Voir le rapport de l'Union européenne sur l'État de droit 2023 (en anglais uniquement) et 2024 (en anglais uniquement).

32. Centre for Media Pluralism and Media Freedom, "Media Pluralism Monitor 2024" [MPM 2024](#), p. 128. Voir également la Plateforme pour la sécurité des journalistes, alertes n°s [251/2023](#) (Géorgie), [144/2023](#) et [190/2023](#) (Italie), [180/2024](#) (Belgique) et [211/2024](#) (Espagne).

33. Plateforme pour la sécurité des journalistes, alerte n° 37/2024 « [Un projet du gouvernement menace l'indépendance du radiodiffuseur public RTVS](#) ».

34. Lettre du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Michael O'Flaherty, « [République slovaque : de nouveaux projets de loi risquent d'avoir un effet dissuasif sur la société civile et d'entraver l'indépendance des médias de service public](#) » (en anglais).

35. Union européenne, « [Rapport 2023 sur l'état de droit – la situation de l'état de droit dans l'Union européenne](#) ».

Principales constatations

- ▶ Certains États ont modifié leur législation pour améliorer la protection des manifestants. Le recours excessif à la force contre les manifestants demeure une source de préoccupation, particulièrement lorsque les personnes touchées sont des militants pour les droits des personnes LGBTI ou des participants à des manifestations pour l'environnement.
- ▶ Des lois restrictives à l'égard des manifestations restent en vigueur dans plusieurs pays, notamment des lois imposant des sanctions disproportionnées aux manifestants pacifiques. Des interdictions arbitraires continuent également de s'appliquer aux manifestations et visent en particulier celles qui portent sur des questions politiques sensibles.
- ▶ Certains pays ont mis en œuvre des réformes pour simplifier les procédures d'autorisation des manifestations.
- ▶ Les initiatives visant à assurer une participation plus inclusive aux rassemblements ont progressé, et des améliorations de la protection des manifestations en faveur des droits des personnes LGBTI et des minorités ont été notées dans certains États.

■ Le droit à la liberté de réunion est un droit fondamental dans une société démocratique et l'un des fondements essentiels de cette société. Par conséquent, il ne devrait pas être interprété de manière restrictive. Ce droit n'est cependant pas absolu. Les organisateurs et participants qui incitent à la violence ou commettent des actes violents sortent du cadre de la réunion pacifique et bafouent les principes d'une société démocratique protégés par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cela étant, les personnes qui participent à des manifestations au cours desquelles d'autres personnes recourent à la violence conservent leurs droits si elles demeurent pacifiques dans leurs intentions ou leur comportement³⁶.

■ Les États peuvent imposer des restrictions au droit de réunion, mais celles-ci doivent être clairement définies dans la loi³⁷ et limitées aux objectifs légitimes énoncés à l'article 11, paragraphe 2, de la Convention. Les autorités peuvent demander à être prévenues des événements publics et appliquer des sanctions en cas de non-respect de l'obligation de déclaration préalable. Cela dit, des refus d'autorisation non fondés ou des restrictions excessives concernant la date, le lieu ou les modalités de rassemblement risquent de compromettre le droit de réunion lui-même.

■ La Cour européenne des droits de l'homme et la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise) ont souligné que l'absence de déclaration préalable ne confère pas aux autorités le pouvoir illimité de disperser les rassemblements ou de pénaliser les personnes qui y participent de manière pacifique. Les rassemblements pacifiques ne devraient pas être dispersés pour la simple raison qu'ils n'ont pas été autorisés, et les personnes qui y participent ne devraient pas risquer d'être arrêtées ou poursuivies. Les lois qui punissent sévèrement les manifestations non violentes ont un effet dissuasif sur la participation publique et le débat politique.

Recours excessif à la force et restrictions prévues par la loi

■ Bien que certains États aient accompli des progrès, d'autres conservent des lois et des pratiques restrictives. Les tensions politiques ou certains événements continuent d'entraîner des restrictions disproportionnées des rassemblements, notamment un usage excessif de la force par les forces de l'ordre.

■ Le Comité des Ministres a salué les évolutions judiciaires intervenues en Arménie, qui permettent aux individus de contester les restrictions ou interdictions des rassemblements et de demander réparation³⁸.

■ De récents arrêts de la Cour ont conclu à des violations du droit à la liberté de réunion en Azerbaïdjan³⁹ dans des affaires concernant le refus catégorique des autorités d'autoriser des rassemblements publics

36. Voir *Laurijsen et autres c. Pays-Bas* (requête n° 56896/17, 21 novembre 2023) et *Shmorgunov et autres c. Ukraine* (requête n° 15367/14 et 13 autres, paragraphes 490-491), 21 janvier 2021.

37. *Auray et autres c. France* (requête n° 1162/22, 8 février 2024). Compte tenu des améliorations apportées au cadre juridique concernant l'encerclement des manifestants par la police, le Comité des Ministres a clos l'examen de l'affaire en février 2025, Résolution finale [CM/ResDH\(2025\)12](#).

38. *Groupe Mushegh Saghatelyan c. Arménie*, [CM/Del/Dec\(2023\)1475/H 46-3](#).

39. *Mustafa Haji et autres c. Azerbaïdjan* (requête n° 69483/13, 6 octobre 2022), *Karimli et autres c. Azerbaïdjan* (requête n° 8928/20, 14 novembre 2024); *Bagirov et autres c. Azerbaïdjan* (requête n° 53360/18, 8 février 2024).

pacifiques et les sanctions prises à l'égard des personnes qui participent à des rassemblements non autorisés mais pacifiques, notamment des arrestations et rétentions administratives⁴⁰. Les arrêts soulignent le risque qu'un régime d'autorisation restrictif, associé à la dispersion forcée des rassemblements et à l'arrestation administrative des personnes qui y participent, ne réduise sensiblement les possibilités de manifester pacifiquement. Les mesures requises pour mettre en œuvre les recommandations de la Cour concernant la liberté de réunion en Azerbaïdjan sont suivies par le Comité des Ministres dans les affaires du groupe *Gafgaz Mammadov c. Azerbaïdjan*⁴¹.

■ En mars 2024, la précédente Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a publié un mémorandum dépeignant un environnement hostile pour la liberté d'expression, les journalistes, les défenseurs des droits humains et la société civile en Türkiye. Le mémorandum met en avant les interdictions fréquentes, le recours excessif à la force par la police, les arrestations massives et les poursuites pénales contre les personnes participant aux manifestations, qui touchent particulièrement les événements organisés en soutien aux droits des personnes LGBTI, aux droits des femmes et à l'environnement⁴².

■ La précédente Commissaire a appelé à la réalisation d'enquêtes sur l'usage excessif de la force et a déploré l'interdiction pour la huitième année consécutive de la marche organisée au mois de mars à Istanbul à l'occasion de la Journée internationale des droits des femmes⁴³.

■ Dans une résolution intérimaire de mars 2023, le Comité des Ministres a pris note d'évolutions judiciaires positives, en particulier dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle de Türkiye. Cela dit, il a également indiqué qu'une réforme législative restait nécessaire pour prévenir le recours arbitraire à une interdiction générale des rassemblements pacifiques⁴⁴.

■ Lors des manifestations de 2023 contre la réforme des retraites en France, la précédente Commissaire, tout en reconnaissant les incidents violents contre les forces de l'ordre, a souligné que les actes de violence isolés ne sauraient justifier l'usage excessif de la force contre les manifestants⁴⁵.

■ Le rapport de l'ancienne Commissaire aux droits de l'homme sur l'Espagne, publié en mai 2023, met en avant un certain nombre de préoccupations concernant la loi de 2015 sur la sécurité des citoyens et le Code pénal, et mentionne notamment l'usage disproportionné de la force, le recours à des armes anti-émeutes et l'absence de matricules visibles sur les uniformes des policiers lors des manifestations⁴⁶.

■ Dans une lettre adressée au Président du Sénat italien⁴⁷, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a demandé instamment aux sénateurs de ne pas adopter le projet de loi sur la sécurité publique à moins qu'il ne fasse l'objet de modifications substantielles le rendant conforme aux normes du Conseil de l'Europe en matière de droits humains. Le Commissaire a dit craindre que les dispositions vagues du texte entraînent l'application de sanctions arbitraires et disproportionnées contre tous les mouvements de protestation, y compris la perturbation de la circulation et les actes de résistance passive dans les lieux de détention.

■ Lors de sa visite en Géorgie en décembre 2024, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a exhorté les autorités à s'abstenir de tout recours disproportionné à la force et à respecter les libertés fondamentales, en particulier la liberté d'expression et de réunion⁴⁸. En décembre 2024, les corapporteurs de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe se sont dits préoccupés⁴⁹ par les brutalités policières à l'égard des manifestants pacifiques.

■ À l'issue de sa visite en Géorgie en janvier 2025, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a souligné l'usage excessif de la force à l'égard des manifestants et l'impunité pour les membres

40. *Ahmadli et autres c. Azerbaïdjan* (requête n° 26163/22, 8 février 2024). Le 24 juillet 2023, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe Dunja Mijatović a adressé une [lettre](#) au ministre de l'Intérieur de l'Azerbaïdjan Vilayat Eyvazov dans laquelle elle fait part de ses préoccupations concernant le recours excessif à la force et les arrestations de participants à des manifestations pacifiques dans le village de Soyudlu.

41. *Groupe Gafgaz Mammadov c. Azerbaïdjan*, [CM/Del/Dec\(2024\)1492/H 46-2](#).

42. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Dunja Mijatović, « [Memorandum](#) on freedom of expression and of the media, human rights defenders and civil society in Türkiye » (en anglais uniquement), 5 mars 2024.

43. *Ibid.*, page 11.

44. *Groupe Oya Ataman c. Türkiye*, Résolution intérimaire [CM/ResDH\(2023\)39](#).

45. [Déclaration](#) de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Dunja Mijatović, « Manifestations en France : les libertés d'expression et de réunion doivent être protégées contre toute forme de violence ».

46. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Dunja Mijatović, [Rapport](#) sur la visite effectuée en Espagne du 21 au 25 novembre 2022 (en anglais).

47. [Lettre](#) adressée au Président du Sénat italien, 16 décembre 2024 (en anglais uniquement).

48. Communiqué de presse, « Le Secrétaire Général Alain Berset conclut sa [visite](#) en Géorgie ».

49. Communiqué de presse, « Les rapporteur-es de l'APCE [s'inquiètent](#) de l'arrestation de dirigeants de l'opposition et des brutalités policières à l'encontre de journalistes et de manifestants pacifiques ».

des forces de l'ordre et les individus masqués. Il a déploré l'introduction de nouvelles restrictions au droit de manifester, notamment une interdiction de se couvrir le visage et des sanctions plus lourdes, imposées sans consultation. Insistant sur le fait que ces mesures ne devraient pas compromettre le droit de se réunir de manière pacifique, il a demandé que les membres des forces de l'ordre portent des signes qui permettent de bien les identifier, afin qu'ils puissent être amenés à répondre de leurs actes le cas échéant⁵⁰.

Obligations des États de protéger la participation inclusive

■ Les États ont la double obligation de s'abstenir de toute intervention excessive lors des rassemblements et d'assurer dans la pratique une participation inclusive à ces derniers, sans discrimination aucune.

■ En République de Moldova, le Comité des Ministres a noté des améliorations durables dans la protection des manifestations, notamment des marches des fiertés LGBTI, qui se sont déroulées dans le calme en 2016, 2018, 2019 et 2022⁵¹.

■ En revanche, en décembre 2023, il a noté la persistance d'obstacles à la mise en œuvre des arrêts de la Cour concernant le défaut de protection contre les agressions homophobes dans le cadre de la liberté de réunion de la communauté LGBTI en Géorgie⁵².

■ L'année suivante, il s'est dit préoccupé par le fait que la Géorgie n'avait pas réglé ces questions, mais avait au contraire proposé un texte de loi restreignant la liberté d'expression et de réunion autour des questions relatives aux personnes LGBTI⁵³.

■ Dans son Avis sur le projet de loi constitutionnelle sur la protection des valeurs familiales et des mineurs en Géorgie⁵⁴, la Commission de Venise a considéré que, en adoptant le projet de loi constitutionnelle, les autorités risquaient de renforcer la stigmatisation et les préjugés et d'encourager l'homophobie, ce qui est incompatible avec les notions d'égalité, de pluralisme et de tolérance indissociables d'une société démocratique.

50. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, visite pays, «[Géorgie](#): protéger la liberté de réunion et d'expression, faire en sorte que les responsables de violations des droits humains rendent des comptes et mettre fin à la stigmatisation des ONG et des personnes LGBTI.

51. *Genderdoc-M c. République de Moldova*, Résolution finale, [CM/ResDH\(2023\)61](#).

52. *Identoba et autres c. Géorgie*, [CM/Del/Dec\(2023\)1483/H 46-13](#).

53. *Groupe Identoba et autres c. Géorgie*, [CM/Del/Dec\(2024\)1507/H 46-9](#).

54. Commission de Venise du Conseil de l'Europe, [CDL-AD\(2024\)021](#).

LIBERTÉ D'ASSOCIATION

Principales constatations

- ▶ Les lois restrictives sur les financements étrangers se sont multipliées et la législation sur « l'influence étrangère » a des répercussions négatives sur la société civile, voire sur les médias dans plusieurs États membres.
- ▶ Les organisations non gouvernementales rencontrent toujours des difficultés à se faire enregistrer et à exercer leurs activités. Les organisations de défense des droits humains, plus que les autres, se heurtent à des obstacles administratifs. Des mesures positives ont été prises dans certains États pour simplifier les procédures d'enregistrement.
- ▶ De nouveaux programmes de réinstallation apportent un soutien essentiel aux défenseurs des droits humains.
- ▶ Le nombre de poursuites-bâillons contre les militants continue d'augmenter, mais certains pays ont adopté des mesures de prévention de ces procès abusifs.
- ▶ Les États améliorent la participation de la société civile à l'élaboration des politiques, en mettant en place des plateformes numériques et des mécanismes de consultation pour renforcer l'engagement citoyen.

■ La liberté d'association est un fondement de la démocratie qui permet aux individus de constituer et d'adhérer à des groupes pour poursuivre des objectifs communs et participer à la vie civique et politique. La solidité d'une démocratie se mesure à l'étendue de la protection de ce droit dans la loi et de son application dans la pratique. La Cour européenne des droits de l'homme a établi dans sa jurisprudence que les exceptions au droit à la liberté d'association appellent une interprétation stricte et que seules des raisons « convaincantes et impératives » peuvent justifier des restrictions à cette liberté.

■ La liberté d'association est également essentielle pour les minorités, notamment les groupes nationaux, ethniques et religieux, car elle leur permet de protéger leurs droits, de renforcer les liens au sein de la communauté et de participer pleinement à la vie démocratique. Le dynamisme de la société civile repose en outre sur l'accès à des ressources suffisantes, ce qui fait de la capacité à solliciter, recevoir et utiliser un financement un aspect fondamental de cette liberté.

Législation restrictive applicable aux financements étrangers

■ La Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise) a confirmé que le droit de solliciter des ressources financières et matérielles fait partie intégrante de la liberté d'association. Les lois restrictives sur les financements étrangers continuent toutefois d'entraver le fonctionnement des organisations de la société civile. Malgré l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme contre la loi russe sur les agents étrangers⁵⁵, de plus en plus d'États introduisent ou envisagent des lois similaires sur « l'influence étrangère » qui considèrent ces organisations comme des agents de puissances étrangères⁵⁶.

■ En 2024, la Géorgie a adopté la loi sur la transparence de l'influence étrangère, qui impose aux organisations à but non lucratif, aux médias et à d'autres entités tirant plus de 20 % de leur financement de sources étrangères de s'enregistrer en tant qu'organisations « poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère ». Cette loi a été largement critiquée par la Commission de Venise⁵⁷, le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe⁵⁸ et la communauté internationale pour non-respect des principes de légalité, de légitimité, de nécessité, de proportionnalité et de non-discrimination. La Commission de Venise

55. *Ecodéfense et autres c. Russie* (requête n° 9988/13 et 60 autres, arrêt du 14 juin 2022) et *Kobaliya and Others v. Russia* (requête n° 39446/16 et 106 autres (en anglais uniquement), arrêt du 22 octobre 2024).

56. De 2023 à 2024, des lois sur l'influence étrangère ont été adoptées en Géorgie et envisagées en Bosnie-Herzégovine ; voir l'[Avis conjoint](#) de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE (2023) sur le projet de loi de la Republika Srpska concernant le registre spécial et la publicité du travail des organisations à but non lucratif (CDL-REF(2023)016). La Republika Srpska a finalement adopté cette loi en février 2025.

57. Commission de Venise du Conseil de l'Europe, [CDL-PI\(2024\)013](#), Avis urgent sur la loi de Géorgie sur la transparence de l'influence étrangère.

58. Conférence des organisations internationales non gouvernementales (OING) du Conseil de l'Europe, Avis du Conseil d'experts sur la loi de la Géorgie sur la transparence de l'influence étrangère ([CONF/EXP\(2024\)2](#)).

s'est interrogée sur la compatibilité de la loi avec les normes de droits humains relatives à la liberté d'association et de réunion, ainsi que sur l'effet dissuasif qu'elle pourrait avoir sur l'activité des médias et des organisations de la société civile œuvrant dans le domaine des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit.

■ La loi hongroise de 2017 sur la transparence des organisations bénéficiant d'un soutien étranger a été abrogée en 2021 après avoir été jugée incompatible avec le droit de l'Union européenne. Cela dit, en 2024, une nouvelle loi sur la souveraineté nationale est venue interdire le financement étranger des campagnes électorales et a mis en place le bureau de protection de la souveraineté en le dotant de vastes pouvoirs d'enquête sur les organisations de la société civile, les médias et d'autres organisations soupçonnées de servir des intérêts étrangers. La Commission de Venise a critiqué la formulation vague de cette loi et a recommandé de préciser certaines définitions et de supprimer les dispositions relatives au bureau de protection de la souveraineté⁵⁹.

■ Les lois nationales sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme risquent d'imposer des restrictions injustifiées aux organisations de la société civile. Le Conseil d'experts de la Conférence des OING a mis en évidence des problèmes de ce type en Türkiye⁶⁰ et en Croatie⁶¹, citant les recommandations du Groupe d'action financière (GAFI).

■ Dans l'arrêt *Korkut et Amnesty International Türkiye c. Türkiye*⁶², la Cour européenne des droits de l'homme a conclu que la condamnation à une amende administrative pour non-respect de l'obligation de déclarer des fonds perçus de l'étranger constituait une violation de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, la disposition juridique applicable n'étant pas conforme à l'exigence de prévisibilité.

Refus d'enregistrement et dissolution d'associations

■ Bien que le droit de constituer des associations soit fondamental pour la liberté d'association, la Cour européenne des droits de l'homme reste régulièrement saisie de requêtes portant sur les obligations d'enregistrement contraignantes imposées aux organisations de la société civile.

■ En 2023 et 2024, la Cour a conclu que l'Azerbaïdjan et la Russie avaient agi en violation de l'article 11 de la Convention pour avoir refusé d'enregistrer les organisations requérantes⁶³. Elle a également conclu que la Pologne avait agi en violation de l'article 11 de la Convention pour avoir ordonné la dissolution d'une organisation en raison de son appellation, qui faisait référence à une nationalité non reconnue, et de la formulation de deux dispositions de ses statuts⁶⁴. Enfin, elle a conclu à une violation de l'article 9 par l'Autriche au motif que les autorités avaient refusé d'enregistrer une association en tant que communauté religieuse⁶⁵.

■ Les refus d'enregistrer des associations, ou leur dissolution pour des motifs contraires à la Convention, bloquent parfois depuis des années l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, placée sous la surveillance étroite du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. De nombreuses affaires concernent des organisations de défense des droits des minorités. La Grèce et la Bulgarie ont mis en place des groupes de travail nationaux pour trouver des solutions à ces problèmes⁶⁶.

■ Les associations religieuses se heurtent également à des difficultés persistantes. Dans l'affaire *Église orthodoxe vieille-calendariste de Bulgarie et autres c. Bulgarie*⁶⁷, le Comité des Ministres a souligné la nécessité d'élaborer des modifications législatives ou de garantir une pratique judiciaire conforme à la Convention. Il a été mis fin à la procédure de surveillance dans l'affaire *Orthodox Ohrid Archdiocese contre la Macédoine du Nord* après l'adoption d'une jurisprudence nationale adéquate⁶⁸.

59. Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)001](#), Avis sur la loi LXXXVIII de 2023 sur la protection de la souveraineté nationale (Hongrie).

60. Conférence des OING du Conseil de l'Europe, Étude du Conseil d'experts sur la stigmatisation des organisations non gouvernementales en Europe ([CONF/EXP\(2024\)1](#)).

61. Opinion of CINGO Expert Council on the compatibility of amendments to the Croatia Law on Associations and the Law on Foundations with European Standards, 30 mars 2023 ([CONF/EXP\(2023\)2](#)).

62. *Korkut et Amnesty International Türkiye c. Türkiye* (requête n° 61177/09, 9 mai 2023).

63. *Election Monitoring and Democracy Education Centre and others v. Azerbaijan* (requête n° 70981/11, 12 janvier 2023) et *Mariya Alekhina and Others v. Russia* (n° 2) (requête n° 10299/15, 28 novembre 2023).

64. *Association of People of Silesian Nationality (in liquidation) v. Poland* (requête n° 26821/17, 14 mars 2024).

65. *Föderation der Aleviten Gemeinden in Österreich v. Austria* (requête n° 64220/19, 5 mars 2024).

66. *Bekir-Ousta et autres c. Grèce*, [CM/Del/Dec\(2024\)1514/H 46-17](#) et *Organisation macédonienne unie Ilinden et autres c. Bulgarie*, [CM/Del/Dec\(2024\)1507/H46-7](#).

67. *Église orthodoxe vieille-calendariste de Bulgarie et autres c. Bulgarie*, [CM/Del/Dec\(2024\)1492/H 46-5](#).

68. *Archidiocèse orthodoxe d'Ohrid (Archidiocèse orthodoxe grec d'Ohrid du patriarchat de Peć) c. Macédoine du Nord*, Résolution finale [CM/ResDH\(2024\)310](#).

Harcèlement et poursuites visant la société civile

■ Des préoccupations subsistent concernant les obstacles rencontrés par les organisations de la société civile qui viennent en aide aux réfugiés et aux migrants. Il peut s'agir selon le cas de difficultés à obtenir leur enregistrement, d'une stigmatisation publique, voire de sanctions pénales dans certains États⁶⁹.

■ Dans son rapport⁷⁰ de 2023 sur sa visite en Serbie, la précédente Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Dunja Mijatović, a attiré l'attention sur l'environnement hostile dans lequel opèrent les organisations de la société civile et les défenseurs des droits humains, et a exhorté les autorités serbes à protéger leur travail et à s'abstenir de tout discours offensif. En décembre 2024, le rapporteur de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la Serbie s'est dit préoccupé par des allégations de **surveillance** de journalistes et de militants, notant que le recours à des logiciels espions de pointe constituait une violation du droit au respect de la vie privée et risquait de compromettre l'exercice du droit à la liberté d'association.

■ Dans *Ukraine c. Russie (Crimée)*⁷¹, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à de multiples violations, notamment des articles 10 et 11 de la Convention. Elle a établi qu'il existait depuis 2014 en Crimée une pratique administrative consistant à priver de liberté, inculper et condamner irrégulièrement des militants politiques ukrainiens pour avoir exercé leurs droits à la liberté d'expression, de réunion pacifique et d'association.

Évolutions positives

■ Malgré les difficultés persistantes, un certain nombre d'évolutions positives ont été constatées⁷². Des pays comme l'Arménie, la Bulgarie, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la Grèce, la Lettonie, le Luxembourg, la Pologne et la Roumanie ont pris des mesures pour réduire la charge administrative imposée aux organisations de la société civile⁷³. D'autres, comme l'Arménie, la Croatie, Chypre, la Finlande, la Lettonie, la Pologne et la Slovaquie, ont adopté des mesures visant à accroître la participation des organisations de la société civile (OSC) à l'élaboration des politiques, notamment par l'intermédiaire de plateformes numériques⁷⁴.

■ Plusieurs États ont également mis sur pied des programmes de réinstallation pour soutenir les défenseurs des droits humains qui fuient les zones de guerre ou sont exposés à des menaces, notamment à une répression transnationale⁷⁵.

■ L'accès au financement reste un problème majeur, en particulier dans les États dotés de lois sur les agents étrangers qui restreignent l'autonomie financière des OSC. Des pays comme la Belgique, la République tchèque, la Finlande, la République de Moldova et l'Espagne ont mis en place des programmes d'aides et d'autres mesures de soutien pour stabiliser le financement des OSC, développer leurs actions de sensibilisation et protéger l'espace civique⁷⁶.

■ Les militants de la société civile et les journalistes sont de plus en plus souvent confrontés à des poursuites stratégiques contre la mobilisation publique qui visent à étouffer les critiques publiques ou les enquêtes sur des entités puissantes. Certains États membres ont réagi à cette tendance en renforçant les institutions nationales des droits humains, notamment en les désignant comme points de contact en cas de poursuites-bâillons (par exemple la Belgique et la Roumanie)⁷⁷.

■ D'autres pays ont pris des mesures positives comme l'allègement des charges administratives, la promotion de la participation et le soutien aux défenseurs des droits humains. Les initiatives visant à renforcer la liberté d'association restent essentielles pour maintenir un climat propice à l'activité des organisations de la société civile, des militants et des journalistes, qui est une condition importante de la résilience démocratique et de la protection des droits fondamentaux dans l'ensemble des États membres.

69. Étude thématique du Conseil d'experts de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe sur le soutien de la société civile aux réfugiés et autres migrants en Europe: mettre fin au contrecoup pour l'espace dévolu à la société civile», 21 juin 2024 (CONF/EXP(2024)3). Voir également CINGO Opinion on the compatibility with European standards of Italian Decree Law No. 1 of 2 January 2023 on the management of migratory flows, 30 janvier 2023 (CONF/EXP(2023)1).

70. Voir <https://rm.coe.int/report-on-serbia-by-dunja-mijatovic-commissioner-for-human-rights-of-t/1680ac88cc>

71. *Ukraine c. Russie (Crimée)* ([GC], requêtes nos 20958/14 et 38334/18, 25 juin 2024).

72. Comité directeur pour les droits humains (CDDH), *Rapport* sur son examen de la mise en œuvre de 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.

73. *Ibid.*, p. 4.

74. *Ibid.*, p. 6-8.

75. *Ibid.*, p. 11.

76. *Ibid.*, p. 12.

77. *Ibid.*, p. 10.

Principales constatations

- ▶ Les initiatives d'éducation à la démocratie se sont multipliées et l'éducation à la citoyenneté a gagné en importance dans les États membres.
- ▶ L'inclusion, l'équité et la diversité sont restées au cœur des efforts déployés par les États membres pour assurer une éducation de qualité pour tous et toutes.
- ▶ L'éducation à la citoyenneté numérique (ECN) progresse : l'année 2025 a été déclarée Année européenne de l'éducation à la citoyenneté numérique du Conseil de l'Europe pour mieux faire connaître ce domaine et renforcer la collaboration sur la question au sein des établissements scolaires et des universités de toute l'Europe tout en comblant les écarts sur les plans de l'inclusion et de l'accessibilité numériques.
- ▶ Face aux pressions politiques qui pèsent sur l'enseignement supérieur, de nouvelles initiatives comme le programme Liberté académique en action visent à défendre l'indépendance académique et les valeurs démocratiques.
- ▶ Les étudiants de tous pays sont confrontés à des phénomènes nouveaux liés à la fraude dans l'éducation, accentués par le recours massif aux technologies et à l'intelligence artificielle.

■ Au Sommet de Reykjavik, l'éducation – qui constitue un pilier de la démocratie – a été érigée en priorité par les responsables des États membres du Conseil de l'Europe. L'un des principes de Reykjavik pour la démocratie appelle les États membres à promouvoir la participation des jeunes à la vie démocratique par l'éducation aux droits humains et l'éducation à la citoyenneté démocratique, pour favoriser le pluralisme, l'inclusion, la non-discrimination, la transparence et la responsabilité⁷⁸.

■ Dans le prolongement du sommet, les ministres de l'Éducation de 43 États membres se sont réunis à Strasbourg en septembre 2023 pour leur 26^e Conférence permanente, qui a marqué le lancement de la Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'éducation à l'horizon 2030⁷⁹. Cette stratégie prévoit la création de l'Espace européen pour l'éducation à la citoyenneté démocratique, le lancement de l'Année européenne de l'éducation à la citoyenneté numérique 2025 et d'autres initiatives visant à renforcer la mission démocratique de l'enseignement supérieur et à protéger la liberté académique.

Renouveler la mission démocratique et civique de l'éducation

■ Les ministres de l'Éducation ont chargé le Conseil de l'Europe d'unifier ses travaux sur l'éducation à la démocratie dans le cadre de l'Espace européen pour l'éducation à la citoyenneté (ESCE). Le processus de cocréation sur deux ans a été engagé lors d'une conférence de haut niveau tenue à Berlin (octobre 2024), qui a réuni la société civile, le monde universitaire et les organisations de jeunesse.

■ L'ESCE établira des normes communes pour une éducation à la citoyenneté de qualité, s'étendant à des domaines comme l'éducation préscolaire et la formation professionnelle. Il fournira également un espace de collaboration qui permettra aux États membres d'échanger leurs bonnes pratiques et leur expertise.

■ Un examen de la mise en œuvre du Cadre de référence des compétences pour une culture de la démocratie (CRCCD)⁸⁰ a conclu que ce dernier était largement intégré aux politiques éducatives, aux programmes scolaires, aux ressources et à la formation des enseignants. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour étendre son utilisation dans la formation professionnelle et l'enseignement supérieur.

- ▶ C'est dans l'enseignement secondaire que le CRCCD est le plus présent : 20 des 23 pays étudiés l'ont intégré à ce niveau.
- ▶ Vient ensuite l'enseignement primaire, où il est appliqué dans 18 pays sur 23.
- ▶ Il est moins utilisé dans l'enseignement et la formation professionnels (13 pays sur 23), l'enseignement supérieur (9 sur 23) et l'éducation des adultes.

78. Voir annexe III de la Déclaration de Reykjavik.

79. Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'éducation 2024-2030 « Priorité aux apprenants – L'éducation pour les sociétés démocratiques d'aujourd'hui et de demain ».

80. Conseil de l'Europe (2024), Examen de la mise en œuvre du Cadre de référence des compétences pour une culture de la démocratie du Conseil de l'Europe (CRCCD) 2023, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.

■ Le document d'orientation du CRCCD pour l'enseignement et la formation professionnels⁸¹, premier cadre européen de promotion d'une culture de la démocratie dans l'enseignement et la formation professionnels, a été préparé par le Conseil de l'Europe et adopté par les États membres. Il comporte plus de 100 **exemples concrets** d'apprentissage de la démocratie dans l'enseignement et la formation professionnels, fournis par les États membres. Par ailleurs, à la demande des États membres, des travaux ont débuté en vue de l'élaboration de lignes directrices pour l'application du CRCCD à l'éducation au développement durable.

■ Les États membres continuent d'intégrer le CRCCD dans leurs systèmes éducatifs par l'intermédiaire des programmes du Conseil de l'Europe et d'initiatives nationales. Parmi les nouvelles priorités recensées par les États membres, on peut citer la lutte contre le harcèlement scolaire et la violence par les pairs en Serbie, où la première enquête nationale sur ces questions et sur le bien-être des élèves a été menée. En Macédoine du Nord, le CRCCD sert de base aux initiatives visant à promouvoir des établissements inclusifs et à lutter contre la ségrégation, en adéquation avec l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Elmazova et autres c. Macédoine du Nord*⁸².

■ L'enseignement supérieur joue un rôle de premier plan dans la réponse aux défis démocratiques. Conformément à la Déclaration de Reykjavik, les États membres ont donné la priorité à la protection de la liberté académique face aux pressions politiques croissantes. C'est dans ce cadre que le Conseil de l'Europe a lancé en 2024 l'initiative Liberté académique en action pour défendre la liberté académique et accroître la contribution de l'enseignement supérieur au maintien de la démocratie.

Améliorer la responsabilité sociale et la réactivité de l'éducation

■ L'inclusion, l'équité et la diversité font partie des objectifs centraux du deuxième pilier de la stratégie pour l'éducation « Priorité aux apprenants ». La Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'importance de l'éducation plurilingue et interculturelle pour une culture de la démocratie⁸³, adoptée en février 2022, soutient l'éducation plurilingue et interculturelle. Elle traite de l'apprentissage des langues et apporte une réponse aux attitudes d'hostilité à l'égard des migrants et à la propagande populiste affirmant que les langues minoritaires ou les langues des migrants nuisent à la cohésion sociale. Malgré ces discours, les éducateurs et les responsables politiques des États membres restent attachés au développement de l'éducation plurilingue et interculturelle.

■ L'attention accrue portée aux langues régionales et minoritaires témoigne de cette évolution. On peut citer en exemple **l'expérimentation d'une politique plurilingue relative au romani** dans le cadre du programme sur les politiques linguistiques, qui a pour but de favoriser la scolarisation des élèves roms⁸⁴ dans l'enseignement ordinaire et de promouvoir le romani en tant que composante de la diversité linguistique européenne.

■ L'édition 2024 de la Journée européenne des langues a enregistré une participation exceptionnelle au sein des États membres autour du thème « **Les langues pour la paix** », qui visait à souligner la contribution de la diversité linguistique et de l'enseignement des langues à la promotion d'une culture de la paix, du vivre ensemble et de la démocratie.

■ En 2024, le **Passeport européen des qualifications des réfugiés**, qui aide les personnes déplacées à poursuivre leurs études et leur parcours professionnel dans les États membres, a délivré son 1 200^e passeport. Le Monténégro et l'Espagne ont rejoint le programme en tant que 23^e et 24^e États partenaires, ce qui continue d'étendre les possibilités offertes aux réfugiés.

■ Pour améliorer la résilience et la préparation de leurs systèmes éducatifs aux situations d'urgence, l'Italie et l'Albanie ont testé la Boîte à outils de résilience qui permet de garantir le droit à l'éducation dans les situations d'urgence et de crise. Cette boîte à outils entend promouvoir des systèmes éducatifs inclusifs et équitables, et assurer la continuité de l'apprentissage lors de crises.

■ L'enseignement de l'histoire joue également un rôle important dans la promotion de sociétés démocratiques inclusives. Cela fait 70 ans que le Conseil de l'Europe œuvre en faveur d'un enseignement de l'histoire

81. Conseil de l'Europe (2024), *RFCD Guidance document for vocational education and training*, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.

82. *Elmazova et autres c. Macédoine du Nord* (requête n° 11811/20).

83. *CM/Rec(2022)1 sur l'importance de l'éducation plurilingue et interculturelle pour une culture de la démocratie*.

84. Les termes « Roms et Gens du voyage » utilisés au Conseil de l'Europe englobent la grande diversité des groupes concernés par les travaux du Conseil de l'Europe dans ce domaine : d'une part, a) les Roms, les Sintés/Manouches, les Calés/Gitans, les Kaalés, les Romanichels, les Béash/Rudars ; b) les Égyptiens des Balkans (Égyptiens et Ashkali) ; c) les branches orientales (Doms, Loms et Abdal) ; d'autre part, les groupes tels que les Travellers, les Yéniches et les personnes que l'on désigne par le terme administratif de « Gens du voyage » ainsi que celles qui s'auto-identifient comme Tsiganes. Ceci est une note de bas de page explicative, et non pas une définition des Roms et/ou des Gens du voyage.

de qualité, reposant sur des valeurs communes. Des problèmes persistants ont toutefois été relevés dans le [Rapport général](#) 2023 de l'Observatoire de l'enseignement de l'histoire en Europe (OHTE) du Conseil de l'Europe sur l'état de l'enseignement de l'histoire en Europe et les conclusions des [organes](#) intergouvernementaux.

■ Bien qu'il comporte désormais des récits plus diversifiés donnant la parole aux femmes et aux minorités, l'enseignement de l'histoire n'est toujours pas assez inclusif dans de nombreux États membres. Par ailleurs, la manipulation de l'histoire est devenue un problème croissant, accentué par la transformation numérique et les médias sociaux. La guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine illustre très bien la manière dont l'histoire peut être détournée pour justifier une agression.

Faire progresser l'éducation grâce à une transformation numérique fondée sur les droits humains

■ À leur 26^e Conférence permanente tenue en septembre 2023, les ministres de l'Éducation des États membres ont déclaré l'année 2025 Année européenne de l'éducation à la citoyenneté numérique. Cette initiative vise à mieux faire connaître l'éducation à la citoyenneté numérique (ECN) et à lui donner une plus grande place dans les établissements scolaires et les universités. Elle réunira des acteurs publics, privés et associatifs pour un échange de bonnes pratiques et de ressources qui permettra d'établir une feuille de route de la citoyenneté numérique en Europe, conformément aux principes de Reykjavik pour la démocratie.

■ Un examen de la mise en œuvre de la Recommandation du Comité des Ministres visant à développer et à promouvoir l'éducation à la citoyenneté numérique a relevé les principaux écarts entre les États membres du point de vue de l'inclusion et de l'accessibilité numériques⁸⁵ :

- ▶ 5 pays citent expressément l'ECN dans leurs politiques ;
- ▶ 12 pays ont mis en place des formations structurées des enseignants sur l'ECN ;
- ▶ 20 pays ont adopté des plans en faveur de l'inclusion numérique ;
- ▶ 2 pays ont fait traduire la Recommandation sur l'ECN dans leurs langues nationales.

■ Le projet HISTOLAB met en évidence la contribution des outils numériques à la lutte contre le discours de haine et la désinformation historique par l'enseignement de l'histoire à l'ère numérique. Son hub numérique permet à un réseau de 184 spécialistes et 49 organisations de la société civile de travailler en collaboration et d'échanger des bonnes pratiques. Le rapport général de l'OHTE conclut que 95 % des enseignants d'histoire considèrent la formation à l'utilisation des ressources numériques comme une priorité majeure, citant un manque de préparation à l'utilisation efficace des outils numériques.

■ Pour défendre les normes éthiques dans l'éducation numérique, les États membres ont soutenu une nouvelle initiative dans le cadre de la [Plateforme du Conseil de l'Europe sur l'éthique, la transparence et l'intégrité dans l'éducation \(ETINED\)](#) pour prévenir la fraude dans l'éducation et notamment l'utilisation à mauvais escient des technologies et de l'intelligence artificielle.

■ Une enquête concernant l'impact de la technologie sur la fraude dans l'éducation a été menée auprès de 5 333 étudiants de 40 pays⁸⁶.

- ▶ Le problème est-il en partie lié à la technologie ?
 - 37 % des étudiants interrogés considèrent que la technologie contribue à la fraude.
 - 15 % d'entre eux sont tout à fait d'accord avec cette affirmation, tandis que 30 % disent rester incertains.
 - Seuls 18 % ne sont pas d'accord, ce qui laisse supposer que la plupart des étudiants estiment qu'il existe un lien entre la technologie et la fraude.
- ▶ La technologie peut-elle aider à prévenir la fraude ?
 - 39 % des étudiants interrogés considèrent que la technologie peut contribuer à la prévention de la fraude.
 - 9 % sont tout à fait d'accord avec l'affirmation selon laquelle l'IA pourrait aider à la vérification des diplômes d'études.
 - 41 % n'ont pas d'opinion tranchée sur cette question, ce qui montre la nécessité de sensibiliser davantage à la place et au rôle de l'IA dans l'éducation.

85. « Examen de la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2019)10 visant à développer et à promouvoir l'éducation à la citoyenneté numérique, projet de rapport, Comité directeur de l'éducation, 7^e session plénière (à paraître).

86. Conseil de l'Europe (2024), « La perception et la reconnaissance par les étudiants de la fraude dans l'éducation », document de séance, Comité directeur de l'éducation, 7^e session plénière (non publié).

Principales constatations

- ▶ La participation des jeunes à la démocratie évolue et de nouveaux modèles se développent, comme les conseils de jeunes, la budgétisation participative et les assemblées citoyennes. Cela dit, le désengagement politique, notamment chez les jeunes marginalisés, reste préoccupant.
- ▶ Des réformes de l'âge du vote ont été mises en œuvre : plusieurs États autorisent désormais le vote dès l'âge de 16 ou 17 ans pour accroître la participation des jeunes. Le taux de participation des jeunes aux élections reste faible dans certains pays.
- ▶ Des obstacles économiques et sociaux comme les taux de chômage élevés, l'accès limité au numérique dans les zones rurales et les problèmes de santé mentale freinent la participation des jeunes et limitent leur engagement.
- ▶ Des obstacles supplémentaires à l'engagement politique s'observent chez les jeunes femmes, qui se voient moins dans des rôles de direction. La violence numérique, en particulier, a un effet dissuasif sur leur participation. Cela dit, elles sont tout de même en première ligne dans les mouvements sociaux en faveur de la justice climatique, du féminisme et des droits humains.

Les jeunes construisent aujourd'hui les sociétés européennes du XXI^e siècle dans un monde en évolution rapide, caractérisé par des changements démographiques et une expansion des réseaux numériques⁸⁷. Le cyberspace et les espaces démocratiques et physiques dans lesquels ils évoluent sont très différents de tout ce qu'ont pu connaître les générations précédentes. Bien que les définitions de la jeunesse varient selon les États membres, le Conseil de l'Europe s'adresse aux jeunes âgés de 18 à 30 ans⁸⁸.

La [Stratégie du Conseil de l'Europe pour le secteur jeunesse à l'horizon 2030](#) a conduit de nombreux pays à harmoniser leurs politiques et leur législation. Andorre, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la République tchèque, l'Espagne, la Finlande, l'Islande, l'Italie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède et l'Ukraine ont intégré les priorités de la stratégie dans leurs politiques en faveur de la jeunesse. La Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, le Kazakhstan, la Lettonie, Monaco et la Türkiye ont mis l'accent sur certains de ses aspects dans leurs politiques nationales.

Après le 4^e Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe tenu à Reykjavik en mai 2023, les États membres ont inscrit la participation des jeunes à la démocratie parmi leurs priorités. En Europe, des approches novatrices comme les assemblées de jeunes citoyens, les conseils locaux et régionaux de jeunes et la budgétisation participative sont expérimentées, souvent sous l'impulsion des organisations de jeunesse.

Ces initiatives répondent aux évolutions démographiques : en effet, la part des jeunes dans la population diminue, et certains pays connaissent un déclin général de la population. Par ailleurs, les jeunes se mobilisent autour de questions comme la protection de l'environnement, les valeurs démocratiques et l'État de droit⁸⁹.

Cela dit, le rétrécissement de l'espace civique, conjugué à la réduction du financement des associations dirigées par des jeunes ces trois dernières années, rend l'auto-organisation plus difficile.

Les jeunes et les États membres étudient de nouvelles possibilités de renforcement de la participation des jeunes aux élections locales, nationales et européennes. Pour lever certaines barrières et accroître le taux de participation aux élections, souvent inférieur à 50 %, l'Autriche, l'Allemagne et Malte ont abaissé l'âge du vote⁹⁰. Pour les élections de 2024 au Parlement européen, l'Autriche, la Belgique, l'Allemagne et Malte ont autorisé le vote dès 16 ans, tandis que la Grèce a fixé l'âge minimal du vote à 17 ans.

87. Programme des Nations Unies pour l'environnement (2024), *Navigating New Horizons – A global foresight report on planetary health and human wellbeing* | UNEP – UN Environment Programme.

88. Les politiques des États membres les plus vastes en faveur de la jeunesse s'adressent aux jeunes de 12 à 35 ans. La plupart sont destinées aux jeunes âgés de 14 à 27 ans.

89. S'agissant des questions politiques et sociales, les principaux centres d'intérêt des jeunes sont les droits humains (79 % des jeunes se disent « très intéressés » et « plutôt intéressés »), la santé, la santé mentale et le bien-être (78 %) ; l'accès à l'éducation et à l'apprentissage (77 %) ; l'emploi et le droit du travail (74 %) et la pauvreté et les inégalités (73 %). Les jeunes s'intéressent particulièrement aux droits sociaux et aux questions connexes.

90. Données européennes, [Understanding youth engagement in Europe through open data](#), 2023.

■ Malgré ces mesures, des facteurs comme les algorithmes des médias sociaux, l'insécurité économique, la représentation limitée et la baisse de confiance dans les institutions peuvent avoir un effet dissuasif sur l'engagement des jeunes. Les groupes vulnérables – notamment les jeunes présentant un handicap, les jeunes réfugiés, migrants, Roms, LGBTI, les jeunes vivant en zone rurale et les jeunes issus de familles à revenu modeste – rencontrent des difficultés supplémentaires, auxquelles les États membres [s'attaquent](#) à des degrés divers.

■ Le [European Youth Work Agenda](#), initiative conjointe du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, appelle à un renforcement des ressources des organisations et institutions qui œuvrent en faveur de la jeunesse. Par ailleurs, alors même qu'ils apportent une contribution essentielle au bien-être des jeunes, les [animateurs de jeunesse](#) ont vu leur santé mentale se dégrader, notamment depuis la covid-19.

Participation des jeunes femmes à la vie politique et militante

■ Les enquêtes montrent que la plupart des jeunes femmes accordent de l'importance à la participation politique et que nombre d'entre elles sont engagées sous une forme ou une autre. Cela dit, une sur quatre seulement envisage de se présenter aux élections, et une sur cinq a été dissuadée de se lancer en politique⁹¹. Il ressort de l'enquête menée dans 35 pays par le Partenariat entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe dans le domaine de la jeunesse (Partenariat pour la jeunesse) que 23 % seulement des jeunes femmes considèrent que leur avis est pris en compte par leur gouvernement, contre 31 % des jeunes hommes⁹².

■ La violence numérique a un effet particulièrement dissuasif sur l'engagement politique et la participation à la vie publique des jeunes femmes, beaucoup étant freinées par la menace de violences en ligne. Le harcèlement en ligne, la traque et les menaces contribuent à un environnement hostile qui compromet leur sécurité et affaiblit leur sentiment d'appartenance aux espaces politiques et civiques. La normalisation de cette violence peut être extrêmement délétère pour des jeunes femmes qui commencent tout juste à construire leur identité de citoyennes actives, et aller jusqu'à les dissuader d'exprimer leurs opinions, de participer à des débats ou de viser des fonctions de direction⁹³.

■ Malgré ces difficultés, les jeunes femmes jouent un rôle de premier plan dans les mouvements sociaux et sont à la tête des luttes féministes et des actions en faveur de la justice climatique et de la justice raciale. Les études montrent par exemple que plus de 60 % des personnes qui participent au mouvement Fridays for Future sont des jeunes femmes⁹⁴.

Jeunesse, conflits et enjeux liés au numérique

■ D'après le [Youth Progress Index 2023](#), 65 % des jeunes vivant dans les zones touchées par des conflits se sentent exclus des initiatives de réconciliation. Les disparités économiques et la discrimination systémique limitent également la participation des jeunes aux efforts de consolidation de la paix. D'autres facteurs à prendre en compte sont le taux de chômage élevé chez les jeunes des communautés marginalisées, en moyenne supérieur de 18 % aux taux nationaux en 2023, et le peu de fonds disponibles pour les initiatives conduites par des jeunes.

■ Les plateformes numériques offrent des possibilités mais présentent également des risques. Elles favorisent certes le dialogue interculturel, mais peuvent aussi renforcer la polarisation et le discours de haine. En 2024, l'étude Eurostat a montré que plus de 50 % des jeunes avaient été confrontés au moins une fois à des propos haineux en ligne. La discrimination intersectionnelle reste courante et touche plus particulièrement les jeunes femmes, les jeunes LGBTI et les minorités. Il a été constaté en 2023 que 25 % des processus de recrutement automatisés défavorisaient les jeunes candidats.

■ Bien qu'étant des enfants du numérique, les jeunes sont largement exclus de la gouvernance numérique et ne sont guère soutenus face aux asymétries de pouvoir créées par les algorithmes des médias sociaux. Les technologies les plus récentes comme l'intelligence artificielle ouvrent des perspectives, mais posent également de nouveaux défis, notamment dans les domaines de l'éducation et de l'emploi.

91. Lavizzari A. et Yurttagüler L. (2023), "[Contemporary forms of young women's participation: priorities, challenges and ways forward?](#)", Youth Partnership.

92. Yurttagüler L. et Pultar E. (2023), "[New forms of political participation, Statistical survey](#)", Youth Partnership.

93. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Dunja Mijatović, [Carnet des droits de l'homme](#), « Pas de place pour la violence à l'égard des femmes et des filles dans le monde numérique ».

94. Lavizzari A. et Yurttagüler L. (2023), *op. cit.*

■ De nombreux jeunes se heurtent à des obstacles structurels dans l'accès à l'éducation, à l'emploi et aux soins de santé. En 2024, les taux de chômage des jeunes s'établissaient en moyenne à 16 % et s'élevaient même à plus de 25 % dans certaines régions, d'après le Youth Progress Index 2023.

■ Le **chômage** touche souvent plus les jeunes femmes que les jeunes hommes. Dans les zones rurales, les jeunes ont 1,5 fois plus de risques d'être sans emploi et de ne suivre ni études ni formation que dans les zones urbaines⁹⁵. Quelque 30 % des jeunes ruraux n'ont pas de connexion fiable à internet, ce qui limite leur participation à la vie publique, leur accès à l'information, leurs possibilités de formation et leurs perspectives d'emploi.

■ Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a décidé de tenir la 10^e Conférence des ministres européens de la Jeunesse en octobre 2025 pour redéfinir l'engagement de l'Organisation en faveur des jeunes. La prise en compte des points de vue des jeunes dans l'ensemble des activités de l'Organisation et dans les États membres permettra d'obtenir une vision complète de la contribution qu'ils apportent aux sociétés et à l'unité européenne. Cette approche fournira les indispensables clés pour mieux comprendre ce que vivent les jeunes et leurs nouvelles façons d'envisager le monde, non seulement en tant que groupe social mais également en tant qu'individus.

95. Șerban A. M. et Brazienė R., "Young people in rural areas: diverse, ignored and unfulfilled", Youth Partnership.

Principales constatations

- ▶ Les principes des droits humains sont de plus en plus intégrés aux politiques culturelles, l'accent étant mis sur les minorités et les communautés marginalisées. Cela dit, des inégalités subsistent dans l'accès à la participation culturelle.
- ▶ La liberté d'expression artistique reste sous tension. Dans certains États, les artistes sont touchés par les restrictions légales et les ingérences politiques. De nouvelles protections comme la Charte sur le statut d'artiste du Parlement européen et des programmes instaurant des revenus de base pour le secteur artistique laissent toutefois entrevoir des progrès.
- ▶ Les difficultés de financement du secteur de la culture persistent en raison de pressions économiques et politiques. Des modèles novateurs de financement mixte font leur apparition pour soutenir les initiatives artistiques et culturelles.
- ▶ L'éducation culturelle gagne en importance : les États membres investissent dans des programmes de développement des valeurs démocratiques, de l'esprit critique et de l'éducation aux médias.
- ▶ Le patrimoine culturel continue de jouer un rôle essentiel dans la promotion des normes du Conseil de l'Europe, grâce à des activités autour du patrimoine qui mobilisent les collectivités locales et la jeunesse.

■ La célébration du 70^e anniversaire de la Convention culturelle européenne (STE n° 18) en 2024 a été l'occasion pour l'Europe de réaffirmer la pertinence de cet instrument. La [conférence](#) « Sans culture ↔ Pas de démocratie » tenue en décembre 2024 a souligné le rôle de la culture dans le renforcement de la démocratie, des valeurs communes et de la résilience, en particulier dans le contexte de la guerre en Ukraine. Le Pacte des Nations Unies pour l'avenir, adopté en septembre 2024, reconnaît également la place essentielle de la culture dans la réponse aux grands défis mondiaux comme les inégalités, le changement climatique et les conflits.

■ Des outils comme le Cadre d'indicateurs sur la culture et la démocratie du Conseil de l'Europe (CICD) et le [Compendium des politiques et tendances culturelles en Europe](#), que le Conseil de l'Europe a élaborés avec d'autres institutions, donnent un aperçu des évolutions nationales et des tendances plus globales dans ce domaine. Les travaux de recherche⁹⁶ montrent que les États membres qui inscrivent la diversité culturelle, la liberté d'expression et les politiques inclusives parmi leurs priorités dynamisent leurs secteurs créatifs et consolident la démocratie.

Droits culturels et diversité

■ Les États membres conçoivent de plus en plus leurs politiques culturelles selon une approche fondée sur les droits humains, en mettant l'accent sur les droits des minorités et des groupes marginalisés. On observe une prise de conscience croissante de la place essentielle de la diversité culturelle dans les sociétés démocratiques.

■ Les pays concentrent également leurs efforts sur la suppression des obstacles économiques, sociaux et physiques qui empêchent l'accès démocratique à la culture. Beaucoup ont mis en place des plateformes numériques pour accroître la participation, en particulier depuis l'épidémie de covid-19. Cela dit, la fracture numérique et les autres inégalités persistent, notamment dans les régions rurales et les régions économiquement défavorisées.

■ On observe parmi les grandes tendances une poursuite de la décentralisation des processus décisionnels dans le domaine culturel, qui donne aux collectivités locales et régionales un droit de regard plus important sur la gouvernance de la culture et les plans de gestion du patrimoine. Néanmoins, les disparités financières entre zones rurales et urbaines continuent de poser problème.

■ Les pouvoirs publics investissent de plus en plus dans une éducation culturelle qui promeut la citoyenneté démocratique, la réflexion critique et l'éducation aux médias. Nombre de pays expérimentent également des

96. Les premiers résultats des mises à jour du CICD et les évolutions des politiques culturelles recensées dans le Compendium des politiques et tendances culturelles ont été présentés au Comité directeur de la culture, du patrimoine et du paysage en 2024 et à la Conférence de haut niveau sur le thème « Sans culture ↔ Pas de démocratie », organisée par la présidence luxembourgeoise du Comité des Ministres le 12 décembre 2024.

modèles de protection sociale pour les professionnels de la culture, par exemple des cachets minimums ou des revenus de base pour les artistes.

■ Les modèles de financement de la culture évoluent. De nombreux États membres adoptent des modèles de financement mixtes associant aides publiques, investissements privés, mécénat d'entreprise et nouveaux mécanismes de financement. Cela dit, les pressions économiques, les facteurs politiques et les priorités concurrentes continuent de mettre le secteur à rude épreuve. Il reste indispensable de garantir un financement transparent et diversifié pour maintenir le dynamisme de la culture et soutenir la liberté artistique.

■ Les principaux enjeux sont :

- ▶ d'assurer un accès équitable à la culture ;
- ▶ de protéger la liberté artistique tout en traitant la question de la responsabilité sociale ;
- ▶ de maîtriser l'impact de la transformation numérique sur les pratiques culturelles ;
- ▶ de maintenir un financement pérenne dans un contexte économique difficile.

■ La mise à jour 2024 du CICD, qui s'étend à 42 États membres du Conseil de l'Europe, confirme l'existence d'un lien fort et positif entre la culture et la démocratie. L'un des indicateurs clés est le degré de confiance dans une société : les données montrent une corrélation entre la participation culturelle et des niveaux de confiance plus élevés, essentiels à la stabilité démocratique⁹⁷.

Liberté d'expression artistique

■ La protection de la liberté d'expression artistique reste une priorité centrale. L'initiative Libre de créer/ Créer pour être libre et son [exposition numérique](#) continuent de rassembler les États membres autour de la reconnaissance du droit fondamental à la liberté artistique.

■ En 2024, le Comité directeur de la culture, du patrimoine et du paysage (CDCPP) a approuvé le rapport d'experts « Libre de créer/ Créer pour être libre : défendre la liberté artistique en période de conflit et de crise »⁹⁸ qui met en avant les restrictions croissantes de l'expression artistique qu'engendrent :

- ▶ l'utilisation abusive des lois – par exemple sur la sécurité nationale, la lutte contre le terrorisme et l'influence étrangère – pour limiter les contenus artistiques ;
- ▶ l'ingérence des pouvoirs publics dans l'activité des institutions culturelles, notamment les pressions exercées pour obtenir la révocation des responsables qui se montrent critiques à l'égard des autorités ;
- ▶ les discours populistes et les attaques sur les médias sociaux visant à marginaliser les artistes ;
- ▶ la censure, les interdictions et les arrestations abusives, qui ont souvent des conséquences financières pour les artistes.

■ Parmi les évolutions positives, on peut citer la Charte sur le statut de l'artiste de Malte, qui protège la liberté artistique en tant que droit à part entière, et [le programme irlandais instaurant un revenu de base pour le secteur artistique](#), qui assure une meilleure stabilité financière aux travailleurs et travailleuses de la culture.

■ Les Journées européennes du patrimoine (JEP) restent l'événement culturel participatif le plus largement célébré en Europe. En 2024, elles ont continué à servir d'espace d'engagement citoyen, de dialogue interculturel et de découverte du patrimoine, et ont rassemblé 39 pays autour du thème paneuropéen « [le patrimoine des routes, des réseaux et des connexions](#) ». Dans le droit-fil de la Déclaration de Reykjavik, les JEP ont mobilisé des dizaines de milliers de bénévoles autour de leur communauté pour l'organisation de plus de 50 000 événements qui ont attiré plus de 20 millions de visiteurs.

■ La Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société (STCE n° 199, [Convention de Faro](#)) continue de promouvoir la participation de la société civile à la prise de décisions et aux processus de gestion liés au patrimoine culturel, tout en favorisant une vision plus large du patrimoine et de ses liens avec les populations locales et la société. Les Pays-Bas et la Roumanie ont signé la convention en 2024 et 2025 respectivement, et Saint-Marin l'a ratifiée en 2024. À ce jour, 25 pays ont ratifié la convention et cinq autres l'ont signée.

97. Voir Commission européenne (2023), *Culture and democracy, the evidence – How citizens' participation in cultural activities enhances civic engagement, democracy and social cohesion – Lessons from international research*, [Office des publications de l'Union européenne](#), qui apporte des preuves solides que la participation des citoyens et citoyennes à des activités culturelles renforce la démocratie et la cohésion sociale de bien des manières.

98. [Free to Create/Create to be Free – Defending artistic freedom in times of conflict and crisis](#).

RECONSTRUIRE L'UKRAINE : L'ENGAGEMENT DU CONSEIL DE L'EUROPE EN FAVEUR DE LA JUSTICE, DE LA RÉSILIENCE ET DE LA RELANCE

■ Le Conseil de l'Europe continue d'apporter un soutien sans faille à l'Ukraine pour accroître sa résilience face à l'agression en cours de la Fédération de Russie. Par le biais d'initiatives d'assistance juridique, de renforcement des capacités, de suivi et de coopération, le Conseil de l'Europe aide l'Ukraine à défendre la démocratie, les droits humains et l'État de droit tout en développant ses capacités de relance et de reconstruction.

Justice et mise en œuvre de la responsabilité

■ Le Registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, créé pour faire suite à la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies du 14 novembre 2022, a commencé à recevoir les plaintes pour dommages ou destruction d'immeubles résidentiels. Fin mars 2025, près de 23 000 plaintes avaient été soumises, et les 5 000 premières ont été officiellement enregistrées par le Registre des dommages. Les travaux se poursuivent pour améliorer le traitement des plaintes et ouvrir de nouvelles catégories de plaintes. Une future commission des plaintes est en préparation pour évaluer les plaintes enregistrées et décider des indemnisations à accorder.

Protection des groupes vulnérables

■ En tant qu'État partie à la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, Convention d'Istanbul), l'Ukraine fera l'objet d'une évaluation par le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) en 2025. Les projets du Conseil de l'Europe ont renforcé le cadre relatif à l'égalité femmes-hommes en Ukraine par la formation des policiers, des juges, des procureurs et des travailleurs sociaux, et ont produit 10 publications spécifiques à l'Ukraine sur la prévention de la violence et l'aide aux victimes.

■ Le Groupe consultatif du Conseil de l'Europe sur les enfants d'Ukraine (CGU) mobilise 43 États membres et de nombreuses organisations autour des problématiques liées à la protection des enfants. En 2024, une [étude](#) analysant l'accès des enfants à l'éducation et un [rapport conjoint du CGU et du GRETA sur les risques de traite des enfants](#) (en anglais) ont été publiés, fournissant des orientations pour l'amélioration des politiques. Le Conseil de l'Europe soutient également l'Ukraine dans la lutte contre la traite, la troisième évaluation du Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) ayant été menée en mai 2024. Les conclusions de cette évaluation, qui seront publiées en 2025, serviront de base à l'élaboration des futurs projets de coopération en la matière.

Gouvernance et intégrité

■ La lutte contre la corruption reste une priorité : le GRECO a reconnu les progrès accomplis par l'Ukraine sur le plan de l'intégrité des juges et des parlementaires. Le Conseil de l'Europe a soutenu des initiatives qui ont amélioré le recouvrement des avoirs, la transparence et les enquêtes financières pour prévenir tout détournement des fonds affectés à la reconstruction. Il a également joué un rôle central dans la réforme de décentralisation de l'Ukraine en soutenant la résilience des collectivités locales, la planification de la gouvernance multiniveaux post-conflit et les initiatives de participation citoyenne, notamment les toutes premières assemblées citoyennes du pays.

Réforme judiciaire

■ Malgré les difficultés liées à la guerre, les tribunaux ukrainiens ont maintenu un taux d'efficacité « standard » et ont assuré le traitement des affaires civiles dans un délai moyen de 101 jours. Cela dit, le manque de financement et les dommages aux infrastructures entravent le bon fonctionnement de la justice.

Cybercriminalité

■ Dans le cadre des projets CyberUA et CyberEast+, le Conseil de l'Europe a renforcé les capacités de l'Ukraine en matière de lutte contre la cybercriminalité. De 2023 à 2025, 37 activités ont été menées pour mettre la législation ukrainienne en conformité avec la Convention sur la cybercriminalité (STE n° 185) et son deuxième protocole additionnel, améliorer la collecte de preuves électroniques et accroître la coopération transfrontalière.

Jeunesse, éducation et résilience culturelle

■ Le projet « La jeunesse pour la démocratie en Ukraine » a formé plus de 2 000 jeunes, favorisé la prise en considération des points de vue des jeunes dans les politiques et mis en place des approches tenant compte des traumatismes dans le travail auprès des jeunes. Le Fonds européen pour la jeunesse a financé 47 projets, qui ont bénéficié à plus de 3 600 participants.

■ Les initiatives du Conseil de l'Europe en faveur de l'éducation ont contribué à l'intégration des enfants ukrainiens dans les systèmes scolaires européens, tandis que l'Observatoire de l'enseignement de l'histoire en Europe a travaillé pour contrer la désinformation russe au sujet de l'histoire de l'Ukraine.

Soutien au sport et rétablissement social

■ Le Conseil de l'Europe a contribué à des initiatives de résilience par le sport, notamment un atelier pour l'équipe de hockey sur glace U-18 de l'Ukraine et une exposition photo sur le sport en temps de guerre. Des instruments financiers sont étudiés en collaboration avec la Banque de développement du Conseil de l'Europe pour reconstruire les maisons des jeunes et les infrastructures locales.



CHAPITRE 2

MISE EN ŒUVRE DE L'ÉTAT DE DROIT

A. CONFIANCE DANS LES INSTITUTIONS PUBLIQUES

INTRODUCTION

■ Par rapport aux tendances mondiales, la région européenne continue d'afficher de bons résultats en matière de démocratie et de droits humains. Cependant, elle n'est pas revenue aux chiffres record de 2008, ce qui met en lumière la difficulté de conserver la confiance publique dans les institutions démocratiques au fil des ans. Des cadres institutionnels solides, l'État de droit et des normes de gouvernance élevées ne suffisent pas à eux seuls à maintenir une résilience démocratique. Même dans les démocraties bien établies, les institutions et les partis politiques sont de plus en plus perçus comme éloignés du public par les partis populistes d'extrême droite.

■ *L'Enquête de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques – résultats 2024⁹⁹* souligne les difficultés auxquelles les gouvernements démocratiques sont confrontés pour maintenir la confiance de l'opinion publique dans un contexte de transitions verte et numérique, de polarisation politique accrue et de pressions économiques telles que l'inflation. L'enquête montre que la confiance dans les gouvernements nationaux a diminué depuis 2021, 44 % des personnes interrogées exprimant un faible niveau de confiance. Si la satisfaction vis-à-vis des systèmes de santé et d'éducation demeure relativement élevée, la confiance dans la capacité des pouvoirs publics à prendre des décisions est nettement plus faible, les partis politiques arrivant en queue de peloton. Pour rétablir la confiance dans les institutions publiques, l'étude souligne la nécessité d'une gouvernance plus solide, d'une plus grande participation des citoyennes et citoyens, d'une transparence accrue et d'une prise de décision fondée sur des données probantes, parallèlement aux efforts visant à répondre aux préoccupations relatives à l'intégrité et à la corruption.

■ La polarisation croissante entre les partis politiques et au sein de la société est de plus en plus préoccupante. Dans de nombreux pays, elle a alimenté des campagnes de désinformation qui ont encore fragilisé la confiance dans les institutions démocratiques. Les échanges hostiles dans la sphère publique, souvent dominés par des attaques personnelles et des discours de haine, ont remplacé les débats politiques de fond. Ce climat de confrontation nuit à la crédibilité des partis politiques et favorise la déconnexion entre les élus et les citoyens. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a souligné à plusieurs reprises comment les accusations mutuelles, la rhétorique incendiaire et les attaques contre les groupes vulnérables contribuaient à affaiblir les institutions démocratiques.

■ Un autre défi majeur est l'affaiblissement des contre-pouvoirs et de séparation des pouvoirs. Dans certains pays, l'ingérence politique dans les processus judiciaires et parlementaires a suscité des inquiétudes quant à l'indépendance des principales institutions démocratiques. Dans d'autres cas, les mécanismes procéduraux destinés à assurer le contrôle parlementaire ont été utilisés de manière excessive ou sélective, affectant l'équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif. Le renforcement de l'institutionnalisation de l'opposition parlementaire et la garantie des droits de cette dernière dans la législation demeurent des garde-fous essentiels de la démocratie constitutionnelle, comme indiqué dans la « Liste des critères de l'État de droit » de la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise)¹⁰⁰.

99. Voir [Enquête de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques – résultats 2024](#).

100. Voir [CDL-AD\(2016\)007](#).

■ La démocratie locale et régionale joue également un rôle crucial dans le maintien de la confiance de l'opinion publique, car les collectivités locales sont souvent les structures administratives qui bénéficient du plus haut niveau de confiance. Toutefois, les tendances récentes révèlent une centralisation croissante des pouvoirs financiers et décisionnels dans certains pays, ce qui limite la capacité des collectivités locales à répondre efficacement aux besoins des citoyennes et citoyens. En revanche, certains États ont réalisé des progrès notables en matière de décentralisation, en mettant en œuvre des réformes visant à améliorer la gouvernance locale. La garantie d'un cadre financier durable pour les collectivités locales et régionales demeure un défi, car les contraintes budgétaires continuent d'avoir une incidence sur la prestation de services et la planification à long terme.

■ L'intégrité des processus électoraux demeure un critère clé de performance démocratique. Des élections libres et équitables garantissent l'obligation de rendre des comptes en permettant aux citoyennes et citoyens d'influer sur la prise de décision. Toutefois, la période considérée a été marquée par une détérioration des normes électorales dans plusieurs États membres. Des inquiétudes ont été exprimées quant aux changements fréquents et de dernière minute apportés aux lois électorales, aux lacunes dans le contrôle du financement des campagnes et à l'impartialité des organes chargés de l'administration des élections. L'ingérence étrangère, l'utilisation abusive des ressources administratives et la propagation de la désinformation pendant les campagnes électorales ont encore mis à mal l'intégrité des élections.

■ La bonne gouvernance démocratique est de plus en plus reconnue comme le fondement de la confiance dans les institutions publiques, et de nombreux États membres ont adopté des pratiques novatrices et imposé des normes éthiques pour améliorer leur façon de gouverner. Soutenus par les lignes directrices du Conseil de l'Europe, les pays adoptent des mesures visant à rendre la gouvernance plus transparente, plus responsable et plus à l'écoute des citoyens.

■ Cependant, les réformes en matière de bonne gouvernance sont encore en cours. Dans certains pays, des lacunes subsistent dans la mise en œuvre – par exemple, des mécanismes d'intégrité existent sur le papier mais sont à la traîne dans la pratique, ou la participation des citoyennes et citoyens est encouragée mais l'espace dans lequel évolue la société civile se rétrécit.

■ De même, les évaluations du Conseil de l'Europe soulignent la persistance de problèmes tels que la centralisation excessive, l'inefficacité bureaucratique et le manque d'inclusivité dans la prise de décision pour certains groupes minoritaires. Une perspective équilibrée est donc essentielle. L'Europe abrite des modèles solides de gouvernance démocratique et des pionniers en matière de transparence et d'engagement civique, mais il reste encore des défis évidents à relever – la corruption, la polarisation et la désillusion de l'opinion publique – qui nécessitent une attention constante. Le rôle du Conseil de l'Europe, qui consiste à mettre en évidence les lacunes et à aider les États membres à mettre en œuvre les bonnes pratiques, demeure crucial.

Principales constatations

- ▶ La fragilisation de la séparation des pouvoirs se poursuit, certains gouvernements consolidant leur emprise en restreignant l'indépendance de la justice, en limitant le contrôle parlementaire et en bridant la société civile.
- ▶ La guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine a renforcé l'identité européenne et accéléré les réformes démocratiques dans plusieurs pays candidats à l'Union européenne, tandis que le recul de la démocratie demeure une préoccupation dans plusieurs autres.
- ▶ La montée des partis populistes a modifié la dynamique politique, suscitant des inquiétudes quant aux modifications susceptibles d'affaiblir les garanties institutionnelles et d'avoir des répercussions sur les droits fondamentaux.
- ▶ L'aggravation de la polarisation politique et sociétale a alimenté la désinformation, les discours politiques contradictoires et les attaques contre les groupes vulnérables, sapant la confiance dans la gouvernance.
- ▶ La résilience institutionnelle demeure essentielle, car les institutions indépendantes, les radiodiffuseurs publics et les organismes de régulation sont confrontés à une ingérence politique croissante dans certains États.

■ L'année écoulée a confirmé les tendances actuelles en matière d'affaiblissement de la séparation des pouvoirs et d'enjeux permanents. Le fonctionnement des institutions démocratiques a également été profondément affecté par le retour de la guerre sur le continent européen, une évolution qui a des conséquences de grande ampleur. La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine a causé une dévastation généralisée mais elle a simultanément renforcé l'identité européenne et accéléré les réformes démocratiques dans plusieurs pays candidats à l'Union européenne. L'Ukraine, la Macédoine du Nord, le Monténégro et la République de Moldova ont rapidement mis en œuvre des réformes ambitieuses en réponse aux exigences requises pour l'adhésion à l'Union européenne, faisant preuve d'un engagement fort en faveur des principes démocratiques¹⁰¹.

■ Parallèlement, le recul de la démocratie s'est poursuivi dans plusieurs États membres, où les gouvernements ont cherché à consolider leur pouvoir, en affaiblissant le contrôle parlementaire, en restreignant l'indépendance de la justice et en limitant la capacité de la société civile à fonctionner librement. Certains ont promulgué des lois qui restreignent la liberté de la presse et ont utilisé les pouvoirs de l'état d'urgence pour contourner le contrôle démocratique. Ces actions menacent l'équilibre des pouvoirs institutionnels essentiel au fonctionnement d'une démocratie.

■ Les partis populistes et « antisystème » ont gagné en popularité dans plusieurs États membres. Bien que leurs succès électoraux reflètent un choix démocratique, des inquiétudes ont été exprimées au sujet des modifications législatives et constitutionnelles que ces partis ont proposées, qui risqueraient d'affaiblir les institutions démocratiques. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'un parti politique peut mener campagne en faveur d'un changement constitutionnel à deux conditions : premièrement, les moyens utilisés à cet effet doivent à tous égards être légaux et démocratiques et, deuxièmement, le changement proposé doit lui-même être compatible avec les principes démocratiques fondamentaux¹⁰².

■ Une fois au pouvoir, certains partis ont cherché à affaiblir les institutions indépendantes en limitant l'autonomie des cours constitutionnelles, en contrôlant les radiodiffuseurs publics et en interférant avec les organismes de régulation. Dans certains cas, les voix de l'opposition ont été marginalisées par le biais de tactiques procédurales, comme la restriction des débats parlementaires ou du financement public. Ces tendances soulignent la nécessité de protéger la résilience des institutions face aux ingérences politiques.

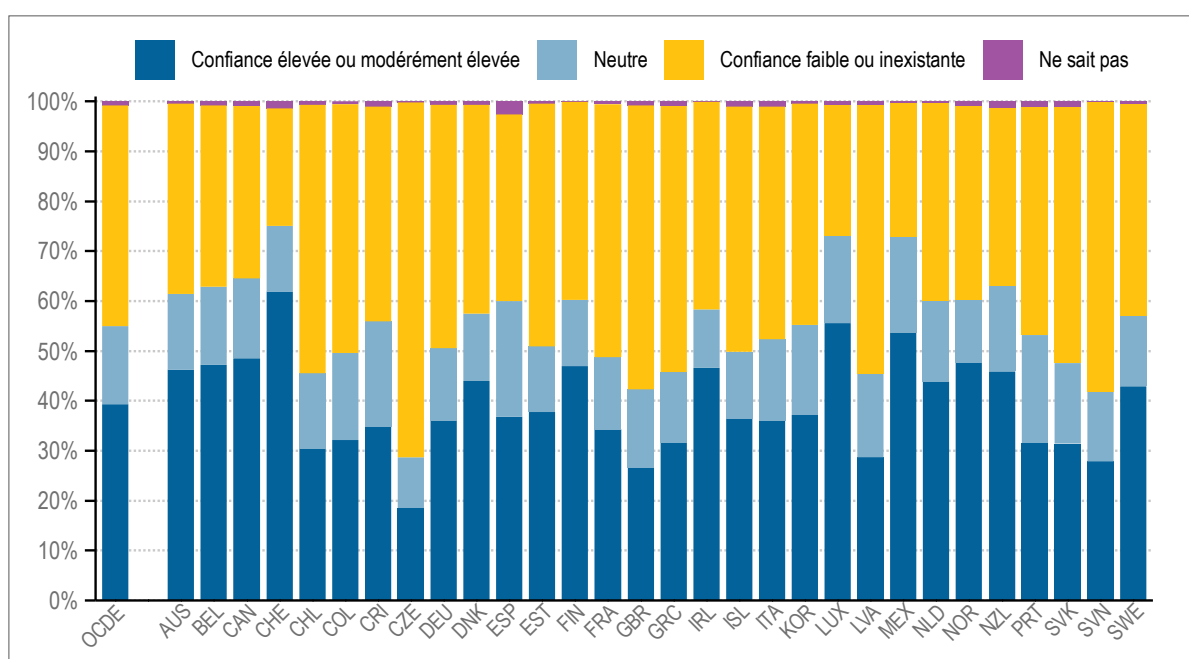
101. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe « se félicite de l'ambitieux programme de réformes de l'Ukraine et des progrès accomplis dans sa mise en œuvre en vue d'honorer les obligations et les engagements envers le Conseil de l'Europe, et d'atteindre l'objectif d'adhésion à l'Union européenne ». (Résolution 2534 (2024) « L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (janvier-décembre 2023) »). S'agissant du Monténégro, « [e]lle se félicite des réformes adoptées dans un court délai afin de satisfaire aux critères provisoires d'adhésion à l'Union européenne » ; « s'agissant de la République de Moldova, l'Assemblée se félicite de la poursuite de la mise en œuvre des réformes ambitieuses nécessaires pour poursuivre son intégration européenne et honorer ses engagements et obligations envers le Conseil de l'Europe ». Résolution 2580 (2025)1, « L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée » (janvier-décembre 2024)).

102. Cour européenne des droits de l'homme, *Yazar et autres c. Turquie*, (requêtes nos 22723/93, 22724/93 et 22725/93), 9 avril 2002.

■ La polarisation politique et sociétale demeure une préoccupation majeure dans de nombreux pays d'Europe, alimentant des campagnes de désinformation qui mettent à mal la confiance dans les institutions démocratiques. Dans des environnements fortement polarisés, le débat politique cède souvent la place à l'hostilité, le discours public étant dominé par des attaques personnelles et des discours de haine plutôt que par des discussions politiques de fond¹⁰³. Ce climat de confrontation porte atteinte à la crédibilité des partis politiques et affaiblit la confiance de l'opinion publique dans la gouvernance. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a mis en avant que la rhétorique incendiaire contribue à l'aggravation des divisions sociales¹⁰⁴.

■ La polarisation affecte également la gouvernance, aboutissant à une impasse législative et à une coopération institutionnelle restreinte. Dans certains pays, les partis d'opposition ont été mis à l'écart par des manœuvres procédurales, tandis que dans d'autres, les gouvernements ont utilisé les pouvoirs conférés par l'état d'urgence ou des décrets pour contourner le contrôle parlementaire. Ces tactiques non seulement affaiblissent les institutions démocratiques mais contribuent également à la fragilisation de la confiance de l'opinion publique dans la démocratie représentative.

Figure 1 – Part de la population exprimant différents niveaux de confiance dans le gouvernement national (sur une échelle de 0 à 10), en pourcentage de la population, 2023



Source: Enquête de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques – résultats 2024

■ Pour que les institutions démocratiques fonctionnent efficacement, il est essentiel de disposer de droits et garanties juridiques clairement définis, en particulier pour défendre le rôle de l'opposition parlementaire. L'institutionnalisation des droits de l'opposition est un pilier fondamental de toute démocratie constitutionnelle, comme le reconnaît la « Liste des critères de l'État de droit » de la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise). Cependant, des inquiétudes ont été exprimées au sujet de l'ingérence parlementaire et des frontières floues entre les différentes branches du pouvoir¹⁰⁵, portant notamment sur l'incompatibilité des mandats politiques et le recours à des mécanismes procéduraux pour contourner le débat parlementaire.

103. « L'Assemblée regrette que, en dépit d'une certaine amélioration, l'environnement politique en Albanie demeure très polarisé et fragmenté, ce qui nuit au contrôle parlementaire et au bon fonctionnement du système d'équilibre des pouvoirs dans le pays ». (Résolution 2534 (2024)¹, « Les progrès de la procédure de suivi de l'Assemblée (janvier-décembre 2023) »).

104. En ce qui concerne l'Arménie, « l'Assemblée regrette que le climat politique reste extrêmement polarisé et antagoniste et appelle toutes les parties prenantes à améliorer les relations entre la majorité parlementaire et l'opposition ». (Résolution 2580 (2025), « Progrès de la procédure de suivi de l'Assemblée (janvier-décembre 2024) »). En ce qui concerne l'Arménie, l'Assemblée « invite instamment la majorité et l'opposition à s'abstenir de tout discours de haine et de toute stigmatisation, et à contribuer à l'établissement d'une véritable culture démocratique fondée sur la reconnaissance par les adversaires politiques de la légitimité de chacun ». (Résolution 2534 (2024), « Les progrès de la procédure de suivi de l'Assemblée (janvier-décembre 2023) »).

105. Commission de Venise du Conseil de l'Europe, CDL-AD(2023)029, Pays-Bas – Avis conjoint sur les garanties juridiques de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif.

■ Dans un rapport adopté en juin 2024 sur les relations entre le Parlement et le gouvernement¹⁰⁶, la Commission de Venise a noté que le fait de lier les votes de confiance à l'adoption de projets de loi spécifiques modifie l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le législateur. De tels mécanismes peuvent limiter la capacité du législateur à délibérer pleinement sur un projet de loi à moins que le gouvernement ne perde un vote de confiance. En France, le recours à l'article 49.3 de la Constitution, qui permet au gouvernement d'adopter des lois sans vote parlementaire, a fait l'objet d'un débat concernant ses implications sur le contrôle législatif¹⁰⁷.

Renforcer l'équilibre des pouvoirs

■ L'Assemblée parlementaire s'est félicitée des récentes réformes entreprises par Saint-Marin pour consolider son système d'équilibre des pouvoirs comme étant une avancée en matière de renforcement de la responsabilité démocratique¹⁰⁸.

■ L'Assemblée parlementaire a salué les réformes entreprises en Bosnie-Herzégovine¹⁰⁹ depuis 2022, qui ont ouvert la voie aux négociations d'adhésion à l'Union européenne en 2024, notamment les mesures visant à renforcer les institutions de l'État. Cependant, elle a également noté l'insuffisance des progrès accomplis dans certains domaines essentiels pour le fonctionnement des institutions démocratiques.

■ L'Assemblée parlementaire a également salué¹¹⁰ les réformes entreprises par la République de Moldova – notamment dans le domaine judiciaire et la lutte contre la corruption – pour consolider les institutions démocratiques, malgré « les difficultés et les défis », parmi lesquels la crise résultant de la guerre en Ukraine, le risque d'ingérence étrangère et la crise énergétique.

■ L'inégalité de genre demeure un obstacle majeur à la représentation politique. Malgré l'instauration de quotas dans certains contextes, les femmes continuent d'être victimes de violences et de traitements inégaux. En Géorgie, la suppression des quotas a conduit la Commission de Venise à recommander des mesures temporaires pour améliorer la représentation des femmes, notamment le rétablissement des quotas¹¹¹.

106. Commission de Venise du Conseil de l'Europe, CDL-AD(2024)016-e, [Rapport](#) sur les relations entre le parlement et le gouvernement : confiance et responsabilité (en anglais).

107. Commission de Venise du Conseil de l'Europe, CDL-AD(2018)004, France – Avis intérimaire sur l'article 49.3 de la Constitution.

108. Résolution 2534 (2024)1 de l'APCE, « L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (janvier-décembre 2023) ».

109. Voir « [L'APCE salue les réformes en Bosnie-Herzégovine, mais souligne "l'insuffisance de progrès" dans des domaines essentiels au fonctionnement des institutions démocratiques](#) ».

110. Voir « [République de Moldova : l'APCE salue les réformes, tout en soulignant les défis à relever](#) ».

111. Commission de Venise du Conseil de l'Europe, CDL-AD(2024)023, Avis sur les amendements au code électoral qui abolissent les quotas de genre en Géorgie (en anglais).

Principales constatations

- ▶ L'intégrité des élections a décliné dans plusieurs États membres en raison, entre autres, de modifications fréquentes et de dernière minute des lois électorales, d'une absence de contrôle du financement des campagnes et de préoccupations concernant l'administration des élections.
- ▶ L'ingérence étrangère, la désinformation et l'utilisation abusive des ressources administratives pendant les campagnes électorales sont devenues des obstacles majeurs à l'équité des processus électoraux.
- ▶ L'intimidation des électrices et électeurs, les restrictions imposées à la couverture médiatique et les conditions inégales de campagne ont suscité des inquiétudes quant à l'équité des élections dans plusieurs pays.
- ▶ L'utilisation des réseaux sociaux dans les campagnes électorales a amplifié la désinformation, ce qui nécessite des stratégies de surveillance numérique plus fortes.
- ▶ Dans certains cas, les restrictions des droits des observatrices et observateurs nationaux ont affecté la transparence et la crédibilité des élections.

■ Pour la 12^e année consécutive, le taux moyen de participation aux élections à la fois législatives et locales est resté faible. Parallèlement, la polarisation politique a contribué à une participation plus élevée aux scrutins dans certains pays, comme la Pologne et la République de Moldova.

■ Dans toute l'Europe, les processus électoraux ont bénéficié de réformes juridiques et d'innovations technologiques, qui ont permis d'améliorer la transparence et l'intégrité dans certains domaines. De nombreux États membres mettent à jour leurs lois électorales conformément aux lignes directrices du Conseil de l'Europe, adoptant de nouveaux outils pour améliorer la transparence, et partagent les bonnes pratiques par le biais de plateformes du Conseil de l'Europe. Cependant, il reste d'importants défis à relever.

■ Au sein du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux ont constaté une détérioration des normes électorales dans un nombre croissant d'États membres. La Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise) a fait part de ses préoccupations concernant le manque de stabilité de la loi électorale, comme le souligne le Code de bonne conduite en matière électorale¹¹², avec des changements fréquents – en particulier ceux effectués peu de temps avant les élections – qui mettent en péril la confiance de l'opinion publique et l'intégrité des institutions démocratiques¹¹³.

■ Des difficultés persistent tout au long du cycle électoral, notamment des lacunes législatives dans l'administration des élections, le contrôle du financement des campagnes, la réglementation des médias et le règlement des litiges électoraux. Des préoccupations au sujet de l'impartialité des organes d'administration des élections¹¹⁴, en particulier des commissions électorales centrales, ont été signalées dans de nombreux pays. Alors que des réformes et des innovations sont mises en œuvre, la garantie de l'intégrité des élections demeure un enjeu permanent qui exige un engagement soutenu de la part des États membres.

■ En Türkiye, bien que les élections nationales¹¹⁵ de 2023 et les élections locales¹¹⁶ de 2024 aient été jugées compétitives, des inquiétudes ont été exprimées quant à l'équité de l'environnement de la campagne. En Géorgie, les informations faisant état d'intimidations et de pressions exercées sur les électrices et électeurs, en particulier dans les zones rurales, ont mis en évidence des problèmes d'intégrité des élections¹¹⁷. En Serbie, des allégations de mobilisation et de transport organisé des électrices et électeurs ont soulevé des questions quant à l'égalité des chances lors des élections locales¹¹⁸.

■ L'influence croissante des réseaux sociaux dans le discours politique a considérablement accru la propagation de la désinformation pendant les campagnes électorales. Par conséquent, il est devenu essentiel

112. Voir « [Code de bonne conduite en matière électorale](#) ».

113. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Observation des élections législatives en Géorgie (26 octobre 2024), Doc. 16079.

114. Assemblée parlementaire, Activités d'observation des élections menées par l'Assemblée parlementaire en 2023, Rapport d'activité | Doc. 15885 Add. 4. Activités d'observation des élections menées par l'Assemblée parlementaire en 2024, Rapport de synthèse et recommandations, [Rapport d'activité](#) | Doc. 16096 Add. 3.

115. Assemblée parlementaire, Observation des élections présidentielle et législatives en Türkiye (14 et 28 mai 2023), [Doc. 15793](#).

116. Congrès, Élections locales en Türkiye (31 mars 2024), [CG\(2024\)47-16](#).

117. Assemblée parlementaire, Observation des élections législatives en Géorgie (26 octobre 2024), Doc. 16079.

118. Assemblée parlementaire, Observation des élections législatives anticipées en Serbie (17 décembre 2023), [Doc. 15895](#).

pour les observateurs et observatrices électoraux de surveiller le paysage de l'information numérique, ce qui nécessite des stratégies pour identifier et contrer les récits erronés¹¹⁹. En outre, des inquiétudes subsistent quant à l'utilisation abusive des ressources administratives pour avantager les partis ou candidats au pouvoir, un problème récurrent dans bon nombre des élections observées¹²⁰.

■ L'ingérence étrangère, et notamment le financement illicite des campagnes, l'achat direct de voix et la propagande ciblée, est devenue un problème urgent et une question de sécurité nationale. Le Conseil de l'Europe étudie actuellement de près le rôle des acteurs extérieurs, en particulier dans des régions sensibles d'un point de vue géopolitique¹²¹. Cette ingérence étrangère, en particulier celle de la Russie, a eu des répercussions importantes sur un référendum et les élections présidentielle¹²² et infranationales en République de Moldova¹²³.

■ L'ingérence étrangère et la désinformation en ligne demeurent des menaces importantes, appelant à une surveillance numérique accrue et à des initiatives d'éducation aux médias.

■ Malgré ces défis, des évolutions positives ont été constatées.

Réformes de la législation électorale

■ Certains pays ont entrepris des réformes de leurs cadres électoraux afin de promouvoir des élections plus équitables et plus inclusives. Ainsi, l'Arménie et la Macédoine du Nord ont révisé leurs codes électoraux avant les récents scrutins, ce qui a contribué à renforcer la crédibilité des élections. Il demeure essentiel de poursuivre les efforts visant à renforcer les cadres législatifs, notamment en donnant suite aux recommandations de la Commission de Venise encore en suspens, afin de consolider davantage l'intégrité des élections.

Les avancées technologiques au service de la transparence

■ Les États européens mettent également la technologie à profit pour tenter de renforcer la transparence des élections et la confiance de l'électorat. Plusieurs pays ont introduit des innovations telles que les registres électoraux électroniques, la numérisation des bulletins de vote et même le vote par internet, conformément aux lignes directrices du Conseil de l'Europe en matière de vote électronique. À Erevan, en 2023, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a observé qu'une technologie permettant de vérifier l'identité des électeurs et de diffuser en direct les procédures électorales avait été déployée avec succès. Les responsables des bureaux de vote, les observateurs et les électeurs ont largement considéré ces mesures comme des garanties importantes contre les violations potentielles¹²⁴.

■ Le Conseil de l'Europe continue de faciliter les échanges sur les outils numériques pour les élections, en aidant les États membres à tirer des enseignements de leurs réussites respectives.

Renforcement du contrôle et de l'observation

■ Certains États ont renforcé les mécanismes de contrôle électoral. Des commissions électorales indépendantes et transparentes deviennent la norme, et le contrôle du financement des campagnes électorales a été renforcé dans plusieurs juridictions conformément aux normes anticorruption du Conseil de l'Europe. En outre, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a renforcé sa propre capacité d'observation des élections pour soutenir les États membres. En 2023, elle a convoqué une conférence spéciale intitulée « Les élections en temps de crise », qui a souligné la nécessité de lutter contre les menaces à l'intégrité des élections et conduit à la création d'un [Réseau d'observateurs des élections de l'Assemblée parlementaire chargé de coordonner l'expertise](#). Des experts juridiques de la Commission de Venise accompagnent désormais régulièrement les équipes d'observateurs de l'Assemblée parlementaire pour les conseiller sur le respect des normes électorales européennes.

119. Assemblée parlementaire, Activités d'observation des élections menées par l'Assemblée parlementaire en 2024, Rapport de synthèse et recommandations, [Rapport d'activité](#) | Doc. 16096 Add. 3.

120. Assemblée parlementaire, Observation de l'élection présidentielle (20 octobre et 3 novembre 2024) et du référendum constitutionnel (20 octobre 2024) en République de Moldova, [Doc. 16074](#). Observation des élections législatives en Pologne (15 octobre 2023), [Doc. 15861](#).

121. Assemblée parlementaire, Activités d'observation des élections menées par l'Assemblée parlementaire en 2024, Rapport de synthèse et recommandations, [Rapport d'activité](#) | Doc. 16096 Add. 3.

122. Assemblée parlementaire, Observation de l'élection présidentielle (20 octobre et 3 novembre 2024) et du référendum constitutionnel (20 octobre 2024) en République de Moldova, [Doc. 16074](#).

123. Congrès, Élections locales en République de Moldova (5 novembre 2023), [CPL\(2024\)46-04](#).

124. Congrès, Élections au Conseil des anciens de la ville d'Erevan, Arménie, [CPL\(2023\)45-02](#).

Des élections inclusives

■ La plupart des États membres ont pris des mesures pour garantir une plus grande inclusivité des élections en éliminant les obstacles auxquels se heurtent les femmes, les minorités et les personnes handicapées. Toutefois, des pratiques discriminatoires compromettent encore l'équité et la représentation électorales dans certains contextes¹²⁵.

■ Les obstacles juridiques et logistiques à l'observation des élections demeurent un sujet de préoccupation. Les observateurs nationaux ont eu un accès restreint aux bureaux de vote, en particulier dans les zones excentrées ou politiquement sensibles, ce qui a limité leur capacité à mener des évaluations approfondies. Ces restrictions ont soulevé de graves préoccupations quant à l'équité et à l'intégrité des processus électoraux dans plusieurs pays où l'Assemblée parlementaire a observé des élections en 2023-2024¹²⁶. En outre, l'Azerbaïdjan a introduit des restrictions concernant les observateurs électoraux internationaux¹²⁷.

125. Assemblée parlementaire, Activités d'observation des élections menées par l'Assemblée parlementaire en 2024, Rapport de synthèse et recommandations, Rapport d'activité – Doc. 16096 Add. 3.

126. Assemblée parlementaire, Activités d'observation des élections menées par l'Assemblée parlementaire en 2024, Rapport de synthèse et recommandations, Rapport d'activité – Doc. 16096 Add. 3.

127. Azerbaïdjan 2024, élections présidentielles et législatives anticipées: BIDDH [rapports finaux des missions d'observation](#), 5 mars 2025.

Principales constatations

- ▶ Les collectivités locales restent le niveau d'administration jugé le plus fiable, mais la centralisation croissante des pouvoirs financiers et décisionnels dans certains États limite leur capacité à assurer efficacement les services pour les citoyennes et les citoyens.
- ▶ L'instabilité financière et la forte dépendance à l'égard des ressources du pouvoir central limitent la capacité des collectivités locales et régionales à investir dans des domaines clés tels que l'adaptation au changement climatique, la transition numérique et l'évolution démographique.
- ▶ Tandis que certains États continuent de mettre en œuvre des réformes de décentralisation, d'autres ont recentralisé des compétences clés, notamment en matière de gestion financière et d'aménagement du territoire.
- ▶ L'augmentation des menaces et de la violence à l'encontre des élus locaux, en particulier les femmes et des jeunes responsables politiques, nuit à la participation démocratique au niveau local.
- ▶ Malgré les difficultés, certains États ont amélioré la gouvernance locale, notamment par des mesures visant à accroître la participation citoyenne et à introduire l'élection des maires au suffrage direct.

■ L'existence de collectivités locales et régionales fortes et efficaces est un aspect essentiel de la démocratie européenne. En tant que niveau de gouvernance le plus proche des citoyens, et celui en lequel ils ont le plus confiance, les autorités locales sont les mieux placées pour relever les défis des collectivités et favoriser des sociétés pacifiques, résilientes et inclusives.

■ Le renforcement de la démocratie locale reste essentiel pour promouvoir la justice sociale, la paix, la prospérité et la stabilité démocratique à travers l'Europe. Ces efforts sont guidés par les normes inscrites dans la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) et son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

■ En 2023 et 2024, la mise en œuvre de la Charte a fait l'objet d'un suivi dans 14 États membres du Conseil de l'Europe, donnant lieu à des rapports et des recommandations spécifiques à chaque pays. Ces évaluations ont porté sur les réformes administratives et territoriales, la décentralisation, l'autonomie financière et organisationnelle des collectivités locales et les droits de participation des citoyennes et des citoyens à la gouvernance locale.

■ Le troisième rapport périodique sur les problèmes récurrents, fondé sur les missions de suivi et d'observation des élections du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe¹²⁸, a mis en évidence les défis et les progrès concernant la mise en œuvre de la Charte et des normes électorales lors des élections locales et régionales dans l'ensemble des États membres.

■ Malgré certaines améliorations, le rapport souligne la nécessité d'intensifier les efforts pour résoudre les problèmes qui subsistent, notamment :

- ▶ l'inadéquation des ressources financières dont disposent les collectivités locales et régionales ;
- ▶ l'autonomie locale limitée, qui restreint les pouvoirs de décision ;
- ▶ la consultation insuffisante des collectivités locales par les autorités centrales sur les questions d'intérêt local ;
- ▶ l'instabilité financière, aggravée par les crises successives telles que la pandémie, le changement climatique, les pressions migratoires et la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine.

■ Une recentralisation des compétences a été observée dans certains pays, en particulier dans des domaines tels que l'aménagement du territoire, comme au Monténégro¹²⁹.

■ Un problème plus fréquent, observé dans plusieurs États, concerne cependant la recentralisation des ressources financières. Les gouvernements ont invoqué le déclin économique, des finances publiques limitées ou des questions d'efficacité pour justifier la réduction du financement local, mais celle-ci a considérablement

128. [Rapport CG\(2024\)47-20 du Congrès](#) « Problèmes récurrents recensés dans les évaluations consécutives aux missions de suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale et d'observation d'élections du Congrès (période de référence 2021-2024) ».

129. Voir <https://rm.coe.int/rec-506-2024-fr-suivi-de-l-application-de-la-charte-europeenne-de-l-au/1680af1d3c>.

limité la capacité des autorités infranationales à investir dans des domaines essentiels tels que l'adaptation au climat, les changements démographiques, le développement technologique et la transition numérique.

■ En France¹³⁰, une tendance à la centralisation du financement des collectivités territoriales a été observée. En République slovaque¹³¹, une part importante des recettes des collectivités infranationales est réservée, ce qui limite la flexibilité financière. À Malte¹³² et en Irlande¹³³, les dotations du pouvoir central aux collectivités locales sont principalement destinées à des projets spécifiques, ce qui accroît la dépendance financière et restreint l'autonomie locale.

■ Malgré ces difficultés, certains pays ont mené activement des réformes de décentralisation afin de renforcer la démocratie locale conformément à la Charte et aux recommandations pertinentes. Les efforts déployés par les autorités italiennes¹³⁴ ces dernières années pour encourager la décentralisation ont été largement salués.

■ En réponse à une recommandation du Congrès appelant à ce que les maires soient élus au suffrage direct, la ville de Limerick (Irlande) a voté en juin 2024 pour organiser la première élection municipale directe du pays dans le cadre d'un projet pilote. Le gouvernement irlandais s'est également engagé à prendre en compte ces recommandations dans le cadre des mécanismes postsuivi et du dialogue politique continu.

■ En revanche, des préoccupations ont été exprimées concernant des cas où la volonté des électeurs n'a pas été respectée lors des élections des maires, notamment en Türkiye, faisant suite à la Déclaration du Président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe¹³⁵ sur la révocation de maires en Türkiye.

■ Un défi croissant partout en Europe est la montée des discours de haine, de la désinformation et de la violence à l'encontre des élus locaux, y compris les maires.

■ En France, l'inquiétude grandit face à la multiplication des menaces et des agressions contre les maires et les élus, souvent amplifiées par les réseaux sociaux. En Finlande¹³⁶, des informations font état d'une augmentation des discours de haine visant les responsables locaux, en particulier les femmes et les plus jeunes d'entre eux. En Norvège¹³⁷, les jeunes responsables politiques sont particulièrement visés par le harcèlement et l'intimidation.

■ Cette tendance nuit à la participation démocratique et a entraîné dans plusieurs pays européens une diminution du nombre des personnes souhaitant se présenter aux élections. Le Congrès a exhorté les États membres concernés à renforcer les mécanismes de protection des élus. Parmi les exemples positifs, on peut citer l'adoption par la France d'un plan national de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des élus locaux, ainsi que d'une nouvelle législation visant à renforcer leur protection.

■ Il est encourageant de constater que les associations locales et régionales de toute l'Europe ont intensifié leur implication dans les processus démocratiques, tandis que plusieurs États ont mis en place des mesures visant à renforcer la participation des citoyens et des citoyennes à la gouvernance locale.

■ L'Italie et la Roumanie ont ratifié le *Protocole additionnel à la Charte de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales* en octobre 2023 et décembre 2024 respectivement. Au 1^{er} janvier 2025, quelque 23 États membres étaient devenus parties au protocole additionnel, ce qui témoigne d'un engagement croissant en faveur de la démocratie participative au niveau local.

130. Voir <https://rm.coe.int/1680719445>.

131. Voir <https://rm.coe.int/suivi-de-l-application-de-la-charte-europeenne-de-l-autonomie-locale-e/1680acd77d>.

132. Voir CPL(2024)47-04.

133. Voir <https://rm.coe.int/0900001680ad1bc3>.

134. Voir CG33(2017)final.

135. Déclaration du Président du Congrès.

136. Voir <https://rm.coe.int/recommandation-516-2024-suivi-de-l-application-de-la-charte-europeenne/1680b205ad>.

137. Voir CG(2024)46-14.

Principales constatations

- ▶ Une gouvernance efficace est essentielle au maintien de la démocratie, car une gouvernance faible fragilise la confiance du public et affaiblit la responsabilité démocratique.
- ▶ La démocratie délibérative gagne du terrain, mais son efficacité dépend de son institutionnalisation et d'un engagement durable. Bien que les mécanismes de participation citoyenne soient largement répandus, leur impact repose sur une mise en œuvre et un suivi effectifs.
- ▶ Le renforcement de l'État de droit aux niveaux local et régional reste essentiel, car de nombreuses violations des droits humains découlent d'une action ou d'un défaut d'action au niveau local.
- ▶ De nouvelles normes éthiques et des mécanismes de responsabilité plus puissants concernant les responsables publics sont en cours d'élaboration ou de renforcement dans de nombreux pays européens en réponse à la demande d'intégrité de la gouvernance de la part de l'opinion publique.
- ▶ Le besoin de résilience des institutions publiques est de plus en plus reconnu, et des efforts sont déployés pour renforcer les capacités de réponse aux crises à tous les niveaux de gouvernance.

■ La qualité de la démocratie est étroitement liée à celle de la gouvernance. Un fonctionnement inefficace des processus démocratiques affaiblit la responsabilité des organes de décision vis-à-vis des citoyens, ce qui entraîne un déclin de l'exercice de l'autorité publique. Inversement, une gouvernance affaiblie fragilise la confiance de l'opinion publique dans les institutions et, in fine, dans la démocratie elle-même.

■ À la suite du Sommet de Reykjavik, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté une Recommandation sur les principes de bonne gouvernance démocratique¹³⁸. Bien que ces 12 principes ne soient pas entièrement nouveaux¹³⁹, ils sont désormais considérés comme la référence pour l'évaluation de la gouvernance multiniveaux en Europe.

Un engagement citoyen novateur

■ Dans toute l'Europe, les gouvernements ouvrent le processus décisionnel par le biais d'initiatives participatives. Les modèles de démocratie délibérative – tels que les assemblées citoyennes, la budgétisation participative et les consultations municipales – sont utilisés pour traiter des questions complexes et impliquer la population entre les élections. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a fortement soutenu ces évolutions : en juin 2024, elle a adopté à l'unanimité une résolution¹⁴⁰ appelant tous les États membres à « adopter des processus de démocratie participative et délibérative aux niveaux national, régional et local » et même à institutionnaliser ces mécanismes dans la législation.

■ Ces évolutions reflètent un consensus croissant autour de l'idée que l'implication des citoyens dans le dialogue et la cocréation des politiques (conformément aux principes du Comité des Ministres sur la participation civile) peut renforcer la légitimité démocratique. Des pays tels que l'Irlande (avec ses assemblées citoyennes constitutionnelles) et la France (budget participatif local) ont fourni des modèles intéressants, et le Conseil de l'Europe contribue activement à la diffusion de ces bonnes pratiques. L'Assemblée parlementaire a encouragé¹⁴¹ les autorités à s'appuyer sur l'expertise et la formation du Conseil de l'Europe (par exemple les Écoles sur la démocratie participative) pour veiller à ce que les nouveaux modes de participation soient efficaces et inclusifs et ne soient pas simplement symboliques.

■ Lorsqu'elle est mise en œuvre de manière effective, la gouvernance participative permet de mettre en place des politiques qui reflètent mieux la participation des citoyens et elle renforce leur confiance vis-à-vis des autorités locales. Cependant, si leur mise en œuvre n'est pas effective, ces mécanismes peuvent ne pas répondre aux attentes. En conséquence, le Comité des Ministres a adopté en septembre 2023 une recommandation spécifique visant à fournir des orientations claires sur les bonnes pratiques dans ce domaine¹⁴².

138. Recommandation CM/Rec(2023)5 du Comité des Ministres aux États membres sur les principes de bonne gouvernance démocratique.

139. Ils ont été actualisés à partir des 12 principes européens de bonne gouvernance démocratique au niveau local adoptés précédemment par le Comité des Ministres, qui ont conduit à la création du Label européen d'excellence en matière de gouvernance (ELoGE), appliqué au niveau local par plus de 20 pays européens.

140. Assemblée parlementaire, Résolution 2552 (2024) « Renforcer la démocratie par des processus participatifs et délibératifs ».

141. Voir « L'APCE appelle au renforcement des processus participatifs et délibératifs ».

142. Comité des Ministres, Recommandation CM/Rec(2023)6 du Comité des Ministres aux États membres sur la démocratie délibérative.

Renforcer l'éthique et l'intégrité publiques

■ De nombreux gouvernements européens ont révisé leurs cadres relatifs à l'intégrité ces dernières années, en tenant compte des normes du Conseil de l'Europe en matière d'éthique et de lutte contre la corruption. Aujourd'hui, les codes de conduite, les règles sur les conflits d'intérêts et les exigences en matière de divulgation d'informations financières pour les agents publics ont souvent été rendus plus stricts, ce qui a renforcé la gouvernance éthique. Les 12 Principes de bonne gouvernance démocratique¹⁴³ – adoptés par le Comité des Ministres – ont servi de modèle dans ce domaine, mettant l'accent sur la transparence, la responsabilité et l'État de droit en tant que valeurs fondamentales.

■ Conformément à ces principes, les États ont mis en place des réglementations générales sur l'éthique : par exemple, nombre d'entre eux disposent désormais d'agences anticorruption ou de commissaires à l'éthique indépendants chargés de superviser les responsables publics. Des lois sur la protection des lanceurs d'alerte ont été adoptées pour protéger les personnes qui signalent des manquements, et des procédures claires existent pour traiter les plaintes contre les fonctionnaires. Les évaluations du GRECO ont entretenu la pression sur les États, son rapport de 2023¹⁴⁴ les exhortant à pleinement mettre en œuvre les recommandations encore en suspens sur la transparence ministérielle, la réglementation du lobbying, les déclarations de patrimoine, etc.

■ De nombreux pays ont réagi en mettant en place des réformes (par exemple, de nouveaux registres de lobbyistes ou des règles plus strictes en matière de cadeaux pour les fonctionnaires), ce qui témoigne d'une évolution positive vers une gouvernance plus saine. Bien que la corruption et les manquements à l'éthique n'aient pas été éradiqués, les cadres permettant d'y remédier sont plus solides qu'il y a dix ans, ce qui est le signe d'un progrès graduel vers la conformité avec les normes européennes.

Transparence, responsabilité et gouvernance locale

■ Les gouvernements adoptent de plus en plus une gouvernance ouverte pour rétablir la confiance des citoyens. Les mesures incluent notamment la divulgation proactive des données publiques, la mise en place de services de gouvernance électronique qui réduisent la corruption mineure et une surveillance plus forte de l'exécutif par le pouvoir législatif. Certains États ont adopté des plans d'action pour un « gouvernement ouvert » dans le cadre de partenariats internationaux, en cohérence avec les recommandations du Conseil de l'Europe sur l'accès à l'information et la transparence des médias.

■ Une plus grande attention est également accordée à la protection des droits humains aux niveaux local et régional. Les autorités infranationales jouent un rôle clé dans l'offre de services essentiels tels que la police, l'aide sociale, le logement, les interventions d'urgence et la protection de l'environnement, qui ont tous des implications directes sur les droits humains. Bon nombre des violations constatées par la Cour européenne des droits de l'homme découlent de décisions ou de négligences au niveau local, ce qui souligne la nécessité d'un plus grand respect des normes de droits humains dans la gouvernance locale¹⁴⁵.

■ Au niveau local, le Centre d'expertise pour la bonne gouvernance du Conseil de l'Europe a contribué à la diffusion des bonnes pratiques. Il promeut le [Label européen d'excellence en matière de gouvernance](#) (ELoGE), attribué aux communes ayant atteint un niveau élevé de bonne gouvernance. Dans plusieurs pays, des collectivités locales se sont volontairement soumises à des évaluations afin de comparer leurs performances en matière de transparence, de prestation des services et d'implication de la population. En 2024, six collectivités locales de Finlande, 58 d'Italie, cinq d'Espagne et treize de Türkiye ont satisfait aux critères et se sont vu décerner le label ELoGE, encourageant d'autres collectivités à suivre leur exemple.

■ Cette approche d'apprentissage par les pairs a conduit à des innovations telles que les chartes citoyennes, la budgétisation participative au niveau de la ville et l'amélioration des pratiques de gestion financière. L'idée sous-jacente est que l'adhésion aux principes de responsabilité, de transparence et de réactivité se traduit directement par de meilleurs services et une plus grande confiance de l'opinion publique.

143. Voir « 12 Principes de bonne gouvernance démocratique ».

144. Voir « Le GRECO du Conseil de l'Europe estime qu'une réglementation plus stricte est nécessaire pour prévenir la corruption dans les hautes fonctions de l'exécutif des gouvernements centraux ».

145. Voir, par exemple, *Öneryıldız c. Turquie* (requête n° 48939/99, 30 novembre 2004); *López Ostra c. Espagne* (requête n° 16798/90, 9 décembre 1994); *Moreno Gómez c. Espagne* (requête n° 4143/02, 16 novembre 2004); *Dzemyuk c. Ukraine* (requête n° 42488/02, 4 septembre 2014) (en anglais); *Branduse c. Roumanie* (requête n° 6586/03, 7 avril 2009); *Di Sarno et autres c. Italie* (requête n° 48939/99, 10 janvier 2012); *Locascia et autres c. Italie* (requête n° 35648/10, 19 octobre 2023) (en anglais).

■ Lorsque les collectivités locales se sont améliorées dans ces domaines, le taux de satisfaction des citoyens a augmenté. Le Conseil de l'Europe continue de soutenir ces initiatives par le biais de boîtes à outils et de formations, contribuant ainsi à l'intégration de la bonne gouvernance à tous les niveaux des pouvoirs publics.

■ Les mécanismes relatifs à la responsabilité des élus continuent d'évoluer, avec une clarification des dispositions légales pour des procédures telles que la révocation populaire (au moyen d'un vote de l'électorat), la révocation (retrait d'un mandat par un autre organe) et la destitution (sanction à la suite d'une violation de la loi). Le rapport 2019 de la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise)¹⁴⁶ expose les principes démocratiques qui devraient régir ces mécanismes, tandis que la Recommandation du Comité des Ministres sur la responsabilité démocratique aux niveaux local et régional fournit des orientations supplémentaires sur la mise en œuvre de ces garanties¹⁴⁷.

■ Une autre tendance observée dans la plupart des pays européens est l'élaboration de stratégies de résilience pour les autorités publiques à tous les niveaux, destinées à apporter des réponses rapides et efficaces aux crises, que celles-ci soient naturelles ou d'origine humaine.

■ L'efficacité, une gestion financière saine et la gouvernance économique sont devenues plus importantes dans le contexte actuel de croissance économique lente, de déficits publics élevés et de niveaux d'endettement croissants en Europe. En réponse, le Conseil de l'Europe, en coopération avec la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), a formulé des recommandations clés à l'intention des autorités locales et régionales afin de renforcer la viabilité et la responsabilité financières¹⁴⁸.

146. Commission de Venise du Conseil de l'Europe, [Rapport sur la révocation populaire des maires et des élus locaux](#), CDL-AD(2019)011 rev, 2019.

147. [Recommandation CM/Rec\(2022\)2](#) du Comité des Ministres aux États membres sur la redevabilité démocratique des représentants élus et des organes électifs aux niveaux local et régional, 2022.

148. Recommandation CM/Rec(2011)11 du Comité des Ministres aux États membres sur le financement des nouvelles compétences des collectivités locales par des autorités de niveau supérieur.

SÉCURITÉ DÉMOCRATIQUE – LE RÔLE STRATÉGIQUE DU CONSEIL DE L'EUROPE DANS LA PAIX ET LA STABILITÉ EUROPÉENNES

■ L'unité européenne et la création du Conseil de l'Europe ont été fondées sur la promesse du « plus jamais ça ». Le discours de Winston Churchill d'août 1949 – juste après la création du Conseil de l'Europe – résume cet idéal :

Dans notre longue histoire, nous avons triomphé des dangers des guerres de religion et des guerres dynastiques ; après trente ans de luttes, j'ai confiance, ou au moins l'espoir, que nous sommes arrivés à la fin des guerres nationalistes. Après toutes nos victoires et toutes nos souffrances – je parle pour toute l'Europe –, allons-nous maintenant sombrer dans un dernier chaos, dans des guerres idéologiques déclenchées parmi nous par des oligarchies barbares et criminelles, préparées par les agitateurs de la cinquième colonne qui s'infiltrèrent et conspirent dans tant de pays ?

Non, je suis certain qu'il est en notre pouvoir de traverser les dangers qui sont encore devant nous, si nous le voulons, et si nous le voulons ensemble. Nos espoirs et notre travail tendent vers une époque de paix, de prospérité, de plénitude, ou l'inépuisable richesse et génie de l'Europe feront d'elle, une fois de plus, la source même et l'inspiration de la vie du monde.

■ L'Europe aujourd'hui est confrontée à des défis internes de plus en plus importants, qu'il s'agisse du recul de la démocratie ou de la méfiance croissante de l'opinion publique à l'égard des institutions, ce qui rend plus urgente que jamais une approche paneuropéenne solide de la sécurité. Cette nouvelle architecture doit être fondée sur la gouvernance démocratique, les droits humains et l'État de droit afin de préserver la cohésion et la résilience de l'intérieur. Dans le même temps, des alliances plus profondes sont nécessaires pour faire face aux menaces extérieures et défendre les valeurs qui définissent la communauté des États d'Europe. La notion de « sécurité démocratique » est au cœur de cette vision. Évoquée pour la première fois lors du Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe (Vienne, 8-9 octobre 1993) et réaffirmée dans la récente Déclaration de Reykjavik (2023), la sécurité démocratique repose sur l'idée que les États démocratiques risquent moins d'entrer en guerre les uns contre les autres et qu'ils résistent mieux aux conflits internes.

■ Au fil du temps, la sécurité démocratique a fini par englober des dimensions traditionnellement associées à la « sécurité dure ». Le Conseil de l'Europe aborde un large éventail de questions essentielles à la paix et à la stabilité en Europe, notamment le terrorisme, les migrations, le trafic illicite de migrants et la traite des êtres humains, la cybersécurité, le renseignement et le maintien de l'ordre. Son organe judiciaire – la Cour européenne des droits de l'homme – joue un rôle clé en assurant le contrôle juridique des actions militaires extérieures des États membres. Cette conception plus large a été affirmée lors du 2^e Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe (Strasbourg, 10-11 octobre 1997), où les dirigeantes et dirigeants se sont engagés à donner « leur plein appui au Conseil de l'Europe pour qu'il intensifie sa contribution à la cohésion, la stabilité et la sécurité de l'Europe ». Lors du 3^e Sommet (Varsovie, 16-17 mai 2005), cet engagement a été plus précisément défini en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, la corruption, la criminalité organisée (incluant le blanchiment d'argent et la criminalité financière), la traite des êtres humains et la cybercriminalité.

■ À une époque marquée par la guerre sur le sol européen, par la montée de l'autoritarisme et le recul de la démocratie, la sécurité démocratique – la protection et le renforcement des institutions et des mécanismes qui défendent la démocratie, les droits humains et l'État de droit – reste un fondement essentiel de la paix, de la cohésion sociale, de la prospérité et de la stabilité à long terme sur l'ensemble du continent.

■ Grâce à ses normes, ses mécanismes de suivi et sa coopération intergouvernementale, le Conseil de l'Europe aide les États membres à développer la résilience sociétale nécessaire pour relever les défis les plus urgents d'aujourd'hui.

■ Le processus en faveur d'un nouveau pacte démocratique pour l'Europe est une étape dans la construction de la résilience démocratique. Les nouvelles réalités exigent des moyens novateurs pour protéger la démocratie – non seulement en tant que système de gouvernance, mais également en tant que projet vivant et réactif qui répond aux besoins des citoyennes et citoyens. C'est particulièrement vrai pour les jeunes générations, qui doivent être encouragées à croire aux institutions démocratiques et à voir en elles leur avenir. La revitalisation de cette croyance est essentielle pour la force et la légitimité à long terme de la démocratie en Europe.

■ Il ne saurait y avoir de paix durable sans sécurité démocratique. Le Conseil de l'Europe veille à ce que la défense des démocraties européennes soit une responsabilité quotidienne, fondée sur des valeurs européennes communes et confirmée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

B. EFFICACITÉ, IMPARTIALITÉ ET INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE

INTRODUCTION

■ L'indépendance, l'impartialité et l'efficacité de la justice sont les piliers d'un système judiciaire performant. Plusieurs États membres ont poursuivi les efforts déployés pour renforcer ces principes fondamentaux en introduisant des réformes ou en abrogeant des lois adoptées antérieurement, à la lumière des normes européennes, des documents d'orientation et des recommandations des organes consultatifs et de suivi. Ces initiatives ont souvent bénéficié d'un soutien dans le cadre des projets de coopération et de renforcement des capacités du Conseil de l'Europe. Dans la plupart des États membres, l'indépendance de la justice est satisfaisante : les juges peuvent délibérer de façon impartiale, leur évolution de carrière demeure à l'abri de toute influence indue et des mécanismes appropriés de contrôle de la conduite des juges sont en place. Les réformes tendant à la modernisation et à la numérisation de la justice ont donné des résultats positifs.

■ Partout en Europe, cependant, les systèmes judiciaires se heurtent toujours à d'importantes difficultés, comme les retards dans les procédures, les préoccupations quant à l'ingérence du politique dans la gouvernance judiciaire, particulièrement en ce qui concerne la nomination des juges et des procureurs, et les inégalités en matière d'accès à la justice. Bien que les efforts visant à moderniser et à renforcer les institutions judiciaires aient abouti à des résultats positifs dans de nombreux États, des problèmes persistants tels que les procès qui s'éternisent, l'application incohérente des décisions de justice et les risques d'atteinte à l'indépendance des juges mettent en lumière la nécessité d'une réforme permanente. Relever ces défis requiert une approche coordonnée combinant modifications législatives, garde-fous institutionnels et initiatives de renforcement des capacités.

■ Les déclarations de représentants du gouvernement ciblant tel ou tel juge ou le pouvoir judiciaire dans son ensemble peuvent éroder la confiance du public et le respect envers les tribunaux et, *in fine*, porter préjudice à l'indépendance de la justice. Pour remédier à ces problèmes, il faut une transparence accrue dans les processus de recrutement, des réglementations plus strictes en matière de conflits d'intérêts et une solide formation en déontologie judiciaire. Il est toujours essentiel de veiller à ce que l'évolution de carrière, l'évaluation et les mécanismes disciplinaires restent à l'abri de toute influence indue.

■ Ces éléments sont interdépendants et maintenir l'équilibre entre eux est un exercice délicat. Les mécanismes de responsabilisation au sein du système judiciaire sont essentiels pour faire respecter la primauté du droit et entretenir la confiance du public dans le système judiciaire, mais ils ne doivent pas compromettre l'indépendance des juges. De même, l'utilisation croissante des technologies numériques dans les systèmes judiciaires a également apporté son lot d'opportunités et de défis. Les outils des technologies de l'information et de la communication (TIC) et les solutions fondées sur l'IA peuvent certes améliorer l'efficacité, la transparence et l'accessibilité, mais leur incidence sur la prise de décision judiciaire et l'équité procédurale doit faire l'objet d'un examen attentif. La réussite de l'intégration des solutions de justice numérique repose sur des cadres juridiques clairs, une formation efficace des professionnels de la justice et des mesures de protection des droits fondamentaux.

■ En 2024, plusieurs cours du Programme européen de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit (HELP) sur l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire, le raisonnement judiciaire et les droits humains et l'éthique des juges, des procureurs et des avocats ont été lancés. Les établissements nationaux de formation judiciaire de 17 États membres ont intégré ces cours dans leurs programmes de formation initiale ou continue¹⁴⁹.

149. Bosnie-Herzégovine, Croatie, République tchèque, Géorgie, Finlande, France, Italie, Lettonie, République de Moldova, Macédoine du Nord, Portugal, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Espagne, Türkiye et Ukraine.

Principales constatations

- ▶ L'influence politique sur les nominations et la gouvernance judiciaires reste la plus grande menace pour l'indépendance de la justice. Alors que des réformes positives ont été introduites dans certains États, ailleurs, un contrôle politique est toujours exercé sur la sélection des juges, les avancements dans la carrière et la prise de décision.
- ▶ Les déclarations publiques de hauts responsables contre les juges et les tribunaux peuvent saper l'indépendance de la justice et éroder la confiance du public dans l'institution judiciaire.
- ▶ Des conseils de la magistrature opérants, avec une représentation équilibrée et composés de magistrats élus par leurs pairs, sont essentiels pour sauvegarder l'indépendance des juges.
- ▶ Le contrôle de l'exécutif sur la gouvernance judiciaire reste une préoccupation majeure dans certains États, mettant en évidence des défaillances structurelles.

■ L'indépendance de la justice demeure la pierre angulaire de la gouvernance démocratique et de l'État de droit. Cela requiert non seulement des garanties structurelles, mais encore une indépendance fonctionnelle des juges et des organes judiciaires qui les protège contre toute influence indue. Ce principe est fondamental pour maintenir la confiance du public dans le pouvoir judiciaire et garantir qu'il puisse fonctionner de manière impartiale et efficace¹⁵⁰.

■ Les conseils de la magistrature contribuent de manière décisive à la préservation de l'indépendance de la justice. La Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise) a souligné la nécessité d'inscrire les aspects essentiels des conseils de la magistrature dans les Constitutions afin d'atténuer les risques posés par de fréquentes modifications législatives qui pourraient affaiblir la confiance du public dans le système judiciaire¹⁵¹. Elle a également mis en exergue l'importance d'assurer une composition équilibrée des conseils de la magistrature, avec la présence de magistrats et de non-magistrats. Outre cette mixité, il faut veiller à ce que les membres magistrats représentent différents types de juges et de niveaux du pouvoir judiciaire, tout en garantissant l'équilibre régional et la parité hommes-femmes¹⁵².

■ L'élection par les pairs des membres magistrats est jugée essentielle pour garantir l'autonomie et la légitimité des conseils de la magistrature¹⁵³. En outre, les motifs de sanction disciplinaire et de révocation doivent être limités et clairement définis par la loi afin d'éviter que de telles dispositions ne portent atteinte à l'indépendance fonctionnelle des membres du conseil de la magistrature¹⁵⁴.

■ Le fait que des membres du pouvoir exécutif tels que le ministre de la Justice, en particulier lorsqu'ils disposent de droits de vote, participent activement à l'activité d'un conseil de la magistrature fait peser un risque non négligeable sur l'indépendance de la justice et la séparation des pouvoirs¹⁵⁵. La situation en Türkiye est suivie de près au Conseil de l'Europe par le Comité des Ministres et par la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire, qui a demandé un avis à la Commission de Venise¹⁵⁶.

■ L'une des questions soulevées dans l'avis – laquelle est aussi pertinente pour l'exécution des arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires Kavala et Selahattin Demirtaş (n° 2) – est le fait que le pouvoir exécutif peut *de facto* choisir la plupart des membres du Conseil des juges et procureurs

150. Pour un aperçu général de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme, voir la fiche thématique consacrée à l'[indépendance de la justice](#) et les pages dédiées de la [plateforme de partage des connaissances de la Cour](#).

151. Commission de Venise du Conseil de l'Europe, [CDL-AD\(2024\)018](#), Pologne – Avis conjoint urgent sur le projet de loi modifiant la loi sur le Conseil national de la magistrature. Voir aussi [CDL-AD\(2023\)045](#), Arménie – Avis conjoint sur le document conceptuel concernant la réforme de la commission d'éthique et de discipline de l'Assemblée générale des juges.

152. Commission de Venise du Conseil de l'Europe, [CDL-AD\(2023\)039](#), Bulgarie – Avis sur le projet d'amendements à la Constitution. Voir aussi [CDL-AD\(2023\)006](#), Géorgie – Avis sur les suites données aux quatre précédents avis concernant la loi organique sur les tribunaux ordinaires.

153. Commission de Venise du Conseil de l'Europe, [CDL-AD\(2024\)018](#), Pologne – Avis conjoint urgent sur le projet de loi modifiant la loi sur le Conseil national de la magistrature. Voir aussi [CDL-AD\(2023\)033](#), Géorgie – Avis sur les suites données aux avis précédents concernant la loi organique sur les tribunaux de droit commun; [CDL-AD\(2023\)011](#), Monténégro – Avis sur les suites données à l'avis sur les projets de modifications de la loi sur le Conseil de la magistrature et les juges; [CDL-AD\(2023\)006](#), Géorgie – Avis sur les suites données aux quatre précédents avis concernant la loi organique sur les tribunaux ordinaires.

154. Commission de Venise du Conseil de l'Europe, [CDL-AD\(2024\)041](#), Türkiye – Avis sur la composition du Conseil des juges et procureurs et la procédure d'élection de ses membres.

155. *Ibid.* Voir aussi [CDL-AD\(2023\)039](#), Bulgarie – Avis sur le projet d'amendements à la Constitution.

156. Commission de Venise du Conseil de l'Europe, [CDL-AD\(2024\)041](#), Türkiye – Avis sur la composition du Conseil des juges et procureurs et la procédure d'élection de ses membres.

(HSK), dans la mesure où le ministre de la Justice et son sous-secrétaire en sont membres d'office. Dans l'affaire Kavala¹⁵⁷, le Comité des Ministres a demandé instamment à la Türkiye de prendre des mesures législatives ou autres conformément à la stratégie de réforme judiciaire, en s'inspirant de l'avis de la Commission de Venise, en particulier en ce qui concerne la structure et la procédure d'élection du HSK. De telles mesures sont essentielles pour protéger les juges et assurer leur résilience face à toute influence indue, y compris de la part du pouvoir exécutif¹⁵⁸.

■ Dans un mémorandum publié en mars 2024 après sa visite en Türkiye, l'ancienne Commissaire aux droits de l'homme Dunja Mijatović, relevant le manque d'indépendance et d'impartialité du pouvoir judiciaire, a souligné que pareille situation posait un risque existentiel pour l'État de droit¹⁵⁹.

Les enjeux des réformes judiciaires

■ Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) s'est félicité des mesures importantes prises en République de Moldova pour rendre le Conseil supérieur de la magistrature opérationnel et garantir une représentation équilibrée des juges. Il a également reconnu les progrès réalisés par le Conseil de la magistrature s'agissant de l'adoption de décisions motivées, en particulier en ce qui concerne la nomination, la mutation et la carrière des juges¹⁶⁰.

■ Le GRECO a réitéré ses préoccupations concernant l'appartenance d'office du ministre de la Justice au Conseil de la magistrature de la Macédoine du Nord, en soulignant que le risque d'influence politique persiste même lorsque le ministre n'assiste pas en personne aux réunions ou en l'absence de droits de vote formels¹⁶¹.

■ La réforme de la justice en cours en Serbie vise à renforcer l'indépendance et l'efficacité du pouvoir judiciaire et du ministère public tout en réduisant l'influence de l'exécutif et du parlement en matière de nomination des juges et des procureurs. L'Assemblée parlementaire s'est félicitée de ces efforts et a encouragé les autorités à adopter les textes d'application nécessaires, conformément aux recommandations de la Commission de Venise¹⁶².

■ Comme souligné par l'ancienne Commissaire, Dunja Mijatović, un système judiciaire national solide, l'indépendance de la magistrature et une coopération judiciaire régionale et internationale efficace sont des leviers essentiels pour progresser dans la lutte contre l'impunité des crimes de guerre en Serbie¹⁶³.

■ Des représentants du gouvernement en Slovaquie ont pourfendu certains magistrats, allant jusqu'à demander publiquement leur révocation. De telles déclarations suscitent des inquiétudes quant à l'ingérence de l'exécutif dans l'indépendance de la justice¹⁶⁴. Des préoccupations analogues ont été exprimées à propos des campagnes de diffamation des juges menées dans les médias hongrois¹⁶⁵.

■ La Cour européenne des droits de l'homme a rappelé que les juges devraient avoir accès à un tribunal pour les questions relatives, par exemple, à une cessation prématurée de leur mandat¹⁶⁶. L'ingérence indue du pouvoir exécutif dans les nominations judiciaires reste un sujet de préoccupation dans certains États membres. En Pologne, les autorités ont exprimé leur plein engagement d'exécuter les arrêts de la Cour et d'inverser les effets des réformes de la justice entreprises sur la période 2015-2023. Cela suppose notamment des réformes législatives pour garantir l'indépendance du Conseil national de la magistrature et aborder la question du statut des juges de la Cour constitutionnelle irrégulièrement nommés et des arrêts rendus avec leur participation¹⁶⁷.

157. Décision du Comité des Ministres [CM/Del/Dec\(2025\)1521/H46-32](#), *Kavala c. Türkiye* (requête n° 28749/18).

158. Voir aussi Décision du Comité des Ministres [CM/Del/Dec\(2024\)1501/H46-9](#), *Miroslava Todorova c. Bulgarie* (requête n° 40072/13).

159. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Dunja Mijatović, [Memorandum on freedom of expression and of the media, human rights defenders and civil society in Türkiye](#), 5 mars 2024.

160. GRECO, quatrième cycle d'évaluation, [Troisième rapport de conformité intérimaire concernant la République de Moldova](#), adopté le 22 novembre 2024, publié le 28 novembre 2024, paragraphe 40.

161. GRECO, quatrième cycle d'évaluation, [Deuxième addendum au deuxième rapport de conformité concernant la Macédoine du Nord](#), adopté le 1^{er} décembre 2023, publié le 12 mars 2024, paragraphes 35 et 69.

162. Assemblée parlementaire, [Résolution 2534 \(2024\)](#) – « L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (janvier-décembre 2023) ».

163. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Dunja Mijatović, [Report following her visit to Serbia](#) [rapport de la Commissaire faisant suite à sa visite en Serbie en mars 2023].

164. Commission européenne, [Rapport 2024 sur l'état de droit](#) – Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Slovaquie [en anglais], 24 juillet 2024.

165. *Ibid.*

166. Cour européenne des droits de l'homme, [Pajk et autres c. Pologne](#) (requête n° 25226/18), 24 octobre 2023.

167. Décisions du Comité des Ministres [CM/Del/Dec\(2024\)1507/H46-22](#) *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Pologne* (requête n° 4907/18); [CM/Del/Dec\(2024\)1507/H46-21](#), *Groupe Reczkowicz* (requête n° 43447/19), *Broda et Bojara* (requête n° 26691/18), *Grzęda* (requête n° 43572/18) et *Wałęsa* (requête n° 50849/21) *c. Pologne*; [CM/Del/Dec\(2024\)1507/H46-20](#), *Juszczyszyn* (requête n° 35599/20), *Żurek* (requête n° 39650/18) et *Tuleya* (requête n° 21181/19) *c. Pologne*.

■ Dans l'un de ses avis concernant la Pologne¹⁶⁸, la Commission de Venise s'est félicitée des dispositions législatives visant à dépolitiser l'élection des juges constitutionnels et prévoyant de nouveaux critères d'incompatibilité pour les juges constitutionnels. Cependant, elle n'était pas favorable à un renouvellement complet du tribunal à une date ultérieure, étant donné que cela permettrait à la majorité au pouvoir à ce moment-là de nommer tous les juges constitutionnels simultanément¹⁶⁹. Elle a également critiqué la proposition de déclarer nulles et non avenues toutes les nominations effectuées pendant une période déterminée¹⁷⁰.

■ En France, la Commission de Venise a recommandé de confier au Conseil supérieur de la magistrature au moins le pouvoir de modifier les propositions de nomination des juges faites par le ministre de la Justice¹⁷¹.

■ Aux Pays-Bas, la Commission de Venise a accueilli favorablement les propositions législatives visant à renforcer la séparation des pouvoirs, mais a recommandé de réexaminer la transparence du processus de désignation des juges de la Cour suprême par la Chambre des représentants¹⁷².

■ Au Liechtenstein, le GRECO a recommandé de donner plus d'importance au pouvoir judiciaire au sein de la Commission de sélection des juges, en prévoyant un processus de nomination des juges par leurs pairs¹⁷³.

Indépendance et responsabilité du ministère public

■ Dans la plupart des États membres, les ministères publics sont des organes centralisés et hiérarchisés, dirigés par des procureurs généraux¹⁷⁴. Il est donc essentiel que les procureurs généraux eux-mêmes restent totalement indépendants et impartiaux afin de garantir l'indépendance et l'autonomie des services qu'ils dirigent et dont ils sont responsables.

■ L'avis n° 19 (2024) du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) recommande, entre autres mesures, de limiter au minimum le rôle de l'exécutif dans la nomination ou l'élection des procureurs généraux ou de veiller à l'assortir de garanties significatives¹⁷⁵.

■ Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a souligné l'importance de sauvegarder l'indépendance des autorités de poursuite, en tant qu'élément essentiel de l'État de droit. Par exemple, il a demandé instamment aux autorités géorgiennes d'adopter les modifications constitutionnelles pertinentes pour revoir les règles régissant la nomination du procureur général et a réitéré la nécessité de réviser la composition et les pouvoirs du Conseil des procureurs tout en prévoyant des garanties spécifiques pour l'indépendance individuelle des procureurs¹⁷⁶.

■ Dans l'affaire *Kolevi c. Bulgarie*¹⁷⁷, le Comité des Ministres a salué les modifications législatives prévoyant la désignation d'un procureur ad hoc pour garantir l'indépendance des enquêtes sur les procureurs en chef ou leurs adjoints. Cependant, les amendements constitutionnels adoptés en décembre 2023 pour renforcer ce mécanisme ont été invalidés par la Cour constitutionnelle bulgare en juillet 2024.

■ Des réformes visant à renforcer l'indépendance des procureurs ont été mises en œuvre ou sont en cours en Roumanie¹⁷⁸, à Chypre¹⁷⁹ et en Ukraine¹⁸⁰. Dans le même temps, le GRECO a constaté le caractère limité des progrès accomplis en République de Moldova s'agissant de la composition du Conseil supérieur des procureurs,

168. Commission de Venise du Conseil de l'Europe, [CDL-AD\(2024\)035](#), Pologne – Avis sur les projets d'amendements constitutionnels concernant le Tribunal constitutionnel et deux lois relatives au Tribunal constitutionnel.

169. *Ibid.*

170. Commission de Venise du Conseil de l'Europe, [CDL-AD\(2024\)029](#), Pologne – Avis conjoint sur les normes européennes régissant le statut des juges.

171. Commission de Venise du Conseil de l'Europe, [CDL-AD\(2023\)015](#), France – Avis conjoint sur le Conseil supérieur de la magistrature et sur le statut de la magistrature en ce qui concerne les nominations, mutations, promotions et procédures disciplinaires.

172. Commission de Venise du Conseil de l'Europe, [CDL-AD\(2023\)029](#), Pays-Bas – Avis conjoint sur les garanties juridiques de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif.

173. GRECO, quatrième cycle d'évaluation, [Rapport de conformité intérimaire concernant le Liechtenstein](#), adopté le 1^{er} décembre 2023, publié le 11 mars 2024, paragraphe 59.

174. Conseil consultatif de procureurs européens, [Étude thématique](#) du CCPE sur les pratiques de gestion des ministères publics dans les États membres en rapport avec l'indépendance et l'impartialité des procureurs (CCPE(2024)3).

175. Conseil consultatif de procureurs européens, [Avis du CCPE n° 19 \(2024\)](#) sur la gestion des ministères publics afin de garantir leur indépendance et leur impartialité (CCPE(2024)7).

176. Décision du Comité des Ministres [CM/Del/Dec\(2024\)1501/H46-13](#), *Merabishvili c. Géorgie* (requête n° 72508/13).

177. Décision du Comité des Ministres [CM/Del/Dec\(2023\)1468/H46-8](#), *Kolevi c. Bulgarie* (requêtes n°s 29263/12 et 1108/02).

178. GRECO, quatrième cycle d'évaluation, [Deuxième rapport de conformité incluant le rapport de suivi ad hoc \(article 34\) concernant la Roumanie](#) (GrecoRC4(2024)5), adopté le 21 juin 2024, publié le 8 août 2024.

179. GRECO, quatrième cycle d'évaluation, [Deuxième addendum au deuxième rapport de conformité concernant Chypre](#), adopté le 1^{er} décembre 2023, publié le 9 janvier 2024, paragraphe 47.

180. GRECO, quatrième cycle d'évaluation, [Rapport de conformité intérimaire concernant l'Ukraine](#), adopté et publié le 24 mars 2023, paragraphe 164.

dans la mesure où le ministre de la Justice en restera membre de plein droit – de même que le président du Conseil supérieur de la magistrature – au moins jusqu'au 1^{er} janvier 2026¹⁸¹.

■ La Commission de Venise a recommandé à la France d'aligner la procédure disciplinaire et la procédure de nomination des procureurs sur celles applicables aux juges¹⁸². Elle a également conseillé aux Pays-Bas de supprimer le pouvoir du ministre de la Justice de donner des instructions de ne pas poursuivre dans des cas spécifiques ou, du moins, de limiter cette prérogative à des circonstances exceptionnelles clairement définies¹⁸³.

Menaces visant les professionnels du droit

■ Le Conseil des barreaux européens (CCBE) a attiré l'attention sur les informations reçues des barreaux nationaux relatives aux menaces physiques et en ligne, aux menaces juridiques, ainsi qu'aux actes de harcèlement et aux attaques injustifiées dont sont victimes les avocats dans l'exercice de leurs activités professionnelles. Il a également fait part de préoccupations concernant des évolutions juridiques présentant un risque pour l'indépendance de la profession d'avocat et l'autorégulation des barreaux nationaux¹⁸⁴.

■ En 2023-2024, le CCBE a effectué une enquête¹⁸⁵ parmi ses membres, menée auprès de 20 barreaux dans 18 pays. Sur plus de 14 000 répondants, 57 % ont déclaré avoir subi des menaces ou des agressions au moins une fois au cours des deux ou trois années précédentes ; 35 % ont déclaré avoir envisagé de quitter la profession en raison de ces comportements hostiles¹⁸⁶. Une majorité de répondants a constaté une augmentation des menaces, des actes de harcèlement et des agressions au cours des cinq dernières années – seule une petite partie d'entre eux a observé une diminution de tels agissements.

■ La Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats a exprimé des préoccupations similaires, en soulignant que les avocats pris pour cible ne sont pas les seuls à être menacés. De telles pratiques portent aussi atteinte aux droits des individus à un procès équitable et à d'autres droits humains fondamentaux garantis par l'État de droit et par un système judiciaire qui fonctionne bien¹⁸⁷.

■ En réponse à ces préoccupations et reconnaissant le rôle essentiel que jouent les avocats pour garantir l'accès à la justice et à un procès équitable, le Comité des Ministres a adopté la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection de la profession d'avocat. Il s'agit du premier instrument international juridiquement contraignant visant à protéger les avocats et leurs associations professionnelles.

181. GRECO, quatrième cycle d'évaluation, *Troisième rapport de conformité intérimaire concernant la République de Moldova*, adopté le 22 novembre 2024, publié le 28 novembre 2024, paragraphe 74.

182. Commission de Venise du Conseil de l'Europe, [CDL-AD\(2023\)015](#), France – Avis conjoint sur le Conseil supérieur de la magistrature et sur le statut de la magistrature en ce qui concerne les nominations, mutations, promotions et procédures disciplinaires.

183. Commission de Venise du Conseil de l'Europe [CDL-AD\(2023\)029](#), Pays-Bas – Avis conjoint sur les garanties juridiques de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif.

184. [Contribution du CCBE au rapport de 2024 sur l'état de droit](#), 14 février 2024, pages 8 et 9.

185. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « [Avis sur un projet de convention pour la protection de la profession d'avocat](#) », rapport, Doc. 16102, 28 janvier 2025, paragraphe 11.

186. Les agressions les plus fréquentes sont l'agression verbale (64 %), suivie du harcèlement (44 %) et du comportement menaçant (36,5 %). Le nombre des agressions physiques déclarées est moins important (12 %).

187. [A/HRC/53/31](#), « Repenser la justice : affronter les obstacles actuels à l'indépendance des juges et des avocats – Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats, Margaret Satterthwaite », 10 juillet 2023.

Principales constatations

- ▶ De solides mécanismes de responsabilité sont essentiels à l'intégrité judiciaire mais ne doivent pas être utilisés abusivement pour exercer des pressions politiques.
- ▶ De nombreux États ont amélioré l'éthique judiciaire, les cadres disciplinaires et la transparence, mais des défis persistent.
- ▶ Les cadres disciplinaires doivent être clairement définis et protégés de toute ingérence politique afin d'éviter qu'ils ne soient utilisés à mauvais escient contre les juges.
- ▶ Les évaluations judiciaires devraient rester distinctes des mesures disciplinaires afin de garantir l'équité et d'éviter toute influence indue.

■ Les mécanismes de responsabilité au sein de la magistrature sont essentiels pour faire respecter l'État de droit et maintenir la confiance du public dans le pouvoir judiciaire¹⁸⁸. L'éthique judiciaire et la déontologie professionnelle peuvent être renforcées au moyen de codes de conduite clairs, de commentaires explicatifs et d'exemples pratiques. Des lignes directrices complètes sur les conflits d'intérêts, les cadeaux, les incompatibilités et d'autres questions liées à l'intégrité sont également nécessaires.

■ Des évolutions positives ont été observées dans plusieurs pays¹⁸⁹ où des codes de déontologie, des lignes directrices et des mécanismes de surveillance ont été adoptés ou révisés. En Arménie, le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) a salué le projet de créer une commission consultative auprès de l'Assemblée générale des juges en vue de dispenser des conseils confidentiels au sein de la magistrature¹⁹⁰. En Allemagne, les autorités ont été encouragées à renforcer la transparence en publiant des rapports annuels sur les activités accessoires des juges¹⁹¹.

■ En Géorgie, tous les procureurs sont désormais tenus de déclarer leurs actifs, leurs intérêts et leurs passifs ; les déclarations de patrimoine sont publiées en ligne¹⁹². De même, en République de Moldova, les candidats au concours d'entrée à l'Institut national de la justice qui aspirent à devenir juges ou procureurs doivent déposer des déclarations de patrimoine et d'intérêts qui sont soumises à des vérifications et à un contrôle effectués par l'Autorité nationale pour l'intégrité¹⁹³.

■ Le GRECO a souligné l'importance de la formation et du perfectionnement professionnel pour aider les juges à identifier les conflits d'intérêts potentiels et à appliquer les mesures appropriées pour y remédier. Il a fait une évaluation positive des progrès accomplis par l'Irlande en vue d'améliorer la formation initiale et continue des juges¹⁹⁴ et a encouragé Saint-Marin à continuer à organiser des formations consacrées à la déontologie et à l'intégrité à l'intention des magistrats, dès leur entrée en fonction puis à intervalles réguliers¹⁹⁵.

Mécanismes disciplinaires et garde-fous

■ Les mécanismes disciplinaires doivent être efficaces, objectifs et protégés contre toute influence politique indue afin d'éviter qu'ils ne soient utilisés abusivement comme un outil pour intimider les procureurs ou les juges chargés d'affaires sensibles. L'avis n° 27 (2024) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) sur la responsabilité disciplinaire des juges souligne la nécessité de disposer de garanties solides au niveau constitutionnel ou législatif et de mettre en œuvre ces garanties dans la pratique¹⁹⁶.

188. Commission de Venise du Conseil de l'Europe, [CDL-AD\(2024\)004](#), Bulgarie – Avis conjoint sur le Code de conduite éthique des juges.

189. Andorre, Grèce, Irlande, Liechtenstein, Macédoine du Nord, Portugal et Ukraine notamment.

190. GRECO, quatrième cycle d'évaluation, [Addendum au deuxième rapport de conformité concernant l'Arménie](#), adopté le 22 novembre 2024, publié le 11 décembre 2024, paragraphes 47-48.

191. GRECO, quatrième cycle d'évaluation, [Addendum au deuxième rapport de conformité concernant l'Allemagne](#), adopté le 22 mars 2024, publié le 8 juillet 2024, paragraphes 29-30.

192. GRECO, quatrième cycle d'évaluation, [Deuxième addendum au deuxième rapport de conformité concernant la Géorgie](#), adopté le 22 mars 2024, publié le 3 juillet 2024, paragraphe 51.

193. GRECO, quatrième cycle d'évaluation, [Troisième rapport de conformité intérimaire concernant la République de Moldova](#), adopté le 22 novembre 2024, publié le 28 novembre 2024, paragraphe 28.

194. GRECO, quatrième cycle d'évaluation, [Addendum au deuxième rapport de conformité concernant l'Irlande](#), adopté le 1^{er} décembre 2023, publié le 30 janvier 2024, paragraphe 39.

195. GRECO, quatrième cycle d'évaluation, [Deuxième rapport de conformité concernant Saint-Marin](#), adopté le 21 juin 2024, publié le 5 juillet 2024, paragraphe 25.

196. Conseil consultatif de juges européens, [Avis n° 27 du CCJE \(2024\)](#) sur la responsabilité disciplinaire des juges.

■ La Cour européenne des droits de l'homme a réaffirmé la nécessité de garanties procédurales adéquates contre l'arbitraire dans une affaire concernant la suspension des fonctions d'un procureur général¹⁹⁷. Des dispositions légales claires et précises sont tout aussi importantes, car des définitions vagues ou excessivement générales des infractions disciplinaires risquent de compromettre la prévisibilité et l'équité des procédures disciplinaires¹⁹⁸.

■ Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a continué de suivre de près les affaires ayant trait à des procédures disciplinaires et des sanctions à l'encontre de juges, notamment celles infligées pour leurs critiques des réformes de la justice. Dans l'affaire *Baka c. Hongrie*¹⁹⁹, par exemple, il a réitéré l'importance primordiale de l'équité procédurale dans les affaires concernant la destitution d'un juge, ainsi que la nécessité de garanties effectives et adéquates contre les abus en ce qui concerne les restrictions de la liberté d'expression des juges. La Cour européenne des droits de l'homme a considéré que, en l'absence de réexamen de la décision par un organe indépendant et impartial, la sanction disciplinaire prise à l'encontre d'une magistrate – laquelle était également secrétaire générale du Syndicat des juges – pour avoir critiqué dans une interview une réforme de nature à porter atteinte à l'indépendance de la justice emportait violation de l'article 10 de la Convention²⁰⁰.

■ Le fait qu'un ministre de la Justice ait le pouvoir d'engager une procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge et d'enquêter sur l'affaire a été considéré comme une menace potentielle pour l'indépendance de la justice. Dans un avis sur l'Arménie, la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise) a recommandé que cette fonction du ministre de la Justice soit progressivement supprimée dès que la Commission d'éthique et de discipline (CED) de l'Assemblée générale des juges aura fait la preuve de son efficacité²⁰¹.

■ Le GRECO a constaté l'absence de progrès tangible en France s'agissant de sa recommandation selon laquelle la procédure disciplinaire pour les juges du siège devrait être la prérogative exclusive du Conseil supérieur de la magistrature, de façon à réduire le rôle du ministre de la Justice en la matière²⁰².

■ L'Andorre a révisé les régimes de responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs afin de renforcer les garanties procédurales et d'assurer davantage de publicité et de transparence²⁰³. En Belgique, les instances compétentes pour la discipline des juges et procureurs ont été renforcées, et des informations et données détaillées sont désormais publiées régulièrement²⁰⁴.

■ Le GRECO a observé que, en Ukraine, les infractions disciplinaires liées à la conduite des juges ne sont toujours pas clairement définies et que davantage doit être fait pour améliorer l'efficacité des procédures disciplinaires²⁰⁵. Il a également encouragé les autorités géorgiennes à limiter l'immunité judiciaire à l'immunité fonctionnelle²⁰⁶.

Évaluations des juges et processus de vérification (vetting)

■ La Commission de Venise a souligné l'importance d'établir une distinction entre la responsabilité disciplinaire et le devoir de faire respecter les normes éthiques²⁰⁷. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que dès lors qu'un conseil de la magistrature conclut qu'aucune faute disciplinaire n'a été commise et que les faits reprochés sont seulement constitutifs d'un manquement déontologique, et qu'aucune sanction

197. Cour européenne des droits de l'homme, *Stoianoglo c. République de Moldova* (requête n° 19371/22), 24 octobre 2023.

198. Commission de Venise du Conseil de l'Europe, *CDL-AD(2024)004*, Bulgarie – Avis conjoint sur le Code de conduite éthique des juges. Voir aussi Cour européenne des droits de l'homme, *Guliyev c. Azerbaïdjan* (requête n° 54588/13), 6 juillet 2023 (en anglais) – dans le contexte de la révocation d'un procureur pour faute disciplinaire.

199. Décision du Comité des Ministres *CM/Del/Dec(2025)1521/H46-15*, *Baka c. Hongrie* (requête n° 20261/12).

200. Cour européenne des droits de l'homme, *Sarısı Pehlivan c. Türkiye* (requête n° 63029/19), 6 juin 2023.

201. Commission de Venise du Conseil de l'Europe, *CDL-AD(2023)045*, Arménie – Avis conjoint sur le document conceptuel concernant la réforme de la commission d'éthique et de discipline de l'Assemblée générale des juges.

202. GRECO, quatrième cycle d'évaluation, *Deuxième addendum au deuxième rapport de conformité concernant la France* adopté le 1^{er} décembre 2023, publié le 30 janvier 2024, paragraphe 42.

203. GRECO, quatrième cycle d'évaluation, *Addendum au deuxième rapport de conformité concernant l'Andorre*, adopté le 22 novembre 2024, publié le 4 décembre 2024, paragraphe 32.

204. GRECO, quatrième cycle d'évaluation, *Addendum au deuxième rapport de conformité concernant la Belgique*, adopté le 22 mars 2024, publié le 7 mai 2024, paragraphe 52.

205. GRECO, quatrième cycle d'évaluation, *Rapport de conformité intérimaire concernant l'Ukraine*, adopté et publié le 24 mars 2023, paragraphe 163.

206. GRECO, quatrième cycle d'évaluation, *Deuxième addendum au deuxième rapport de conformité concernant la Géorgie*, adopté le 22 mars 2024, publié le 3 juillet 2024, paragraphe 50.

207. Commission de Venise du Conseil de l'Europe, *CDL-AD(2024)009*, Bosnie-Herzégovine – Avis intérimaire sur les suites données aux avis précédents sur le projet de loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs.

disciplinaire n'a été prononcée, un procureur ne saurait se prétendre victime d'une violation de l'article 6 dans le cadre d'une procédure disciplinaire à l'issue de laquelle il a été acquitté²⁰⁸. La Commission de Venise a aussi constamment souligné la nécessité d'établir une distinction claire entre responsabilité disciplinaire et évaluation des juges, de façon à assurer que les processus d'évaluation n'influencent pas indûment les décisions disciplinaires et que les deux fonctions restent distinctes²⁰⁹.

■ En ce qui concerne la composition et le fonctionnement des organes d'évaluation des juges, la Commission de Venise a recommandé que les membres non professionnels jouent un rôle significatif dans le processus de prise de décision, tout en restant minoritaires²¹⁰. Elle a également exprimé des réserves quant au projet de l'Arménie d'adopter un cycle d'évaluation de deux ans, mettant en garde contre le fait que des évaluations fréquentes pourraient avoir une incidence négative sur l'indépendance judiciaire et peser indûment sur les moyens dont dispose la justice. Au lieu de quoi, elle a préconisé une évaluation rigoureuse de l'intégrité et du professionnalisme des candidats au moment de l'entrée dans la magistrature, qui réduirait la nécessité d'évaluations fréquentes au cours du mandat d'un juge²¹¹. Le GRECO a constaté qu'aucun progrès n'avait été accompli en Ukraine s'agissant de l'introduction de critères clairs, uniformes et objectifs pour l'évaluation périodique des juges²¹².

■ Tout en reconnaissant que des niveaux de corruption extrêmement élevés peuvent parfois requérir des processus exceptionnels de réévaluation des juges en exercice (vetting), la Commission de Venise a alerté sur le fait que de tels mécanismes ne devraient être utilisés qu'en dernier recours. Afin de réduire au minimum les risques pour l'indépendance et l'efficacité de la justice, elle a souligné la nécessité de solides garde-fous tout au long du processus de vetting²¹³.

■ À titre d'exemple, la Commission de Venise s'est félicitée de certains aspects du processus de vérification entrepris en République de Moldova, en particulier la décision de laisser le dernier mot sur la révocation des juges et des procureurs aux conseils supérieurs de la magistrature et des procureurs. Elle a également noté avec satisfaction que la composition des commissions d'évaluation – qui comprennent des membres internationaux et des représentants de l'opposition – a été conçue afin de garantir leur indépendance à l'égard de toute influence politique²¹⁴.

208. Cour européenne des droits de l'homme, *Amar c. France* (requête n° 4028/23), 16 avril 2024.

209. Commission de Venise du Conseil de l'Europe, [CDL-AD\(2024\)031](#), Arménie – Avis conjoint sur le projet d'amendements au Code judiciaire de l'Arménie (concernant les évaluations des juges); [CDL-AD\(2024\)012](#), Monténégro – Avis urgent sur les suites données sur les projets d'amendements révisés à la loi sur le Conseil judiciaire et les juges.

210. Commission de Venise du Conseil de l'Europe, [CDL-AD\(2024\)031](#), Arménie – Avis conjoint sur le projet d'amendements au Code judiciaire de l'Arménie (concernant les évaluations des juges).

211. *Ibid.*

212. GRECO, quatrième cycle d'évaluation, [Rapport de conformité intérimaire concernant l'Ukraine](#), adopté et publié le 24 mars 2023, paragraphes 90-93.

213. Pour de plus amples informations sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant les procédures de vérification qui sont en place pour les juges (vetting), voir la fiche thématique consacrée à [l'indépendance de la justice](#) et les pages dédiées de la [plateforme de partage des connaissances de la Cour](#).

214. Commission de Venise du Conseil de l'Europe, [CDL-AD\(2023\)005](#), République de Moldova – Avis conjoint sur le projet de loi sur l'évaluation externe des juges et procureurs; voir aussi les avis conjoints sur les suites données aux avis [CDL-AD\(2023\)023](#) et [CDL-AD\(2023\)035](#).

EFFICACITÉ DES SYSTÈMES JUDICIAIRES

Principales constatations

- ▶ Malgré une amélioration de l'efficacité de la justice, les délais de traitement des affaires civiles, commerciales et administratives n'ont toujours pas retrouvé les niveaux d'avant la pandémie de covid-19.
- ▶ La numérisation a permis des gains d'efficacité dans de nombreux États, mais s'appuyer uniquement sur la technologie n'est pas une solution.
- ▶ Certains systèmes judiciaires disposant d'un budget plus faible ont été tout aussi efficaces que ceux d'États plus riches grâce à des solutions pragmatiques, par exemple des juges mobiles et des chambres spécialisées.
- ▶ L'intelligence artificielle et les outils numériques sont en train de transformer le fonctionnement des tribunaux, mais leurs effets à long terme sont incertains et leur rôle dans la prise de décisions judiciaires doit être surveillé de près.

■ Le rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens²¹⁵ publié en 2024 par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe fait apparaître des améliorations significatives par rapport au cycle d'évaluation précédent, ce qui tend à indiquer que les tribunaux ont été en mesure de traiter un plus grand nombre d'affaires au fur et à mesure de l'assouplissement des mesures liées à la pandémie. L'indicateur global DT (Disposition Time) – mesurant le temps théorique nécessaire au traitement d'une affaire – a diminué²¹⁶. Cependant, les délais de traitement des affaires civiles, pénales et administratives n'ont toujours pas retrouvé les niveaux d'avant la pandémie ; la durée des procédures civiles et commerciales s'est allongée en première et deuxième instances.

■ La justice pénale est restée le domaine du droit dans lequel les tribunaux sont les plus efficaces, tandis que leur performance est moindre en matière administrative. La rationalisation des processus et des délais plus stricts contribuent à l'efficacité en matière pénale. S'agissant des niveaux d'instance, les juridictions de troisième instance ont été les plus efficaces pour tous les types d'affaires, tandis que les juridictions de première instance, malgré des améliorations, sont restées les moins efficaces. Pour ce qui est des affaires traitées par les procureurs, l'efficacité des poursuites reste un défi dans toute l'Europe, avec un déclin général depuis 2020.

Budgets de la justice et affectation des ressources

■ La part moyenne du budget de l'État alloué au système judiciaire dans les États membres reste modeste – 0,31 % du produit intérieur brut (PIB) – par comparaison avec d'autres services publics. Depuis 2020, les budgets de la justice ont généralement suivi l'inflation, passant de 59 € par habitant en 2014 à 85 € en 2022 ; certains des pays les plus riches ont alloué plus de 200 € par habitant. En pourcentage du PIB, le budget alloué à la justice tend à être plus élevé dans les pays les moins riches, ce qui témoigne d'un effort plus important par rapport à leurs ressources.

■ De nombreux pays qui ont consenti des investissements significativement plus élevés dans leur système judiciaire – en proportion du PIB comme en termes de dépenses par habitant – font preuve d'une grande efficacité : le délai de traitement des procédures civiles en première instance y est généralement de 100 à 200 jours. À l'inverse, les pays qui investissent moins dans leur système judiciaire, comme la Grèce ou la Bosnie-Herzégovine, sont souvent confrontés à des problèmes de retards.

■ Cependant, la performance ne dépend pas toujours de l'importance des dépenses. À titre d'exemple, la Lituanie, qui alloue à la justice un budget de 48,30 euros par habitant, obtient le même DT (Disposition Time)²¹⁷ que des pays qui dotent leurs systèmes judiciaires de budgets sensiblement plus élevés. Cela tend à indiquer que des solutions pragmatiques peuvent améliorer l'efficacité de la justice sans pour autant augmenter

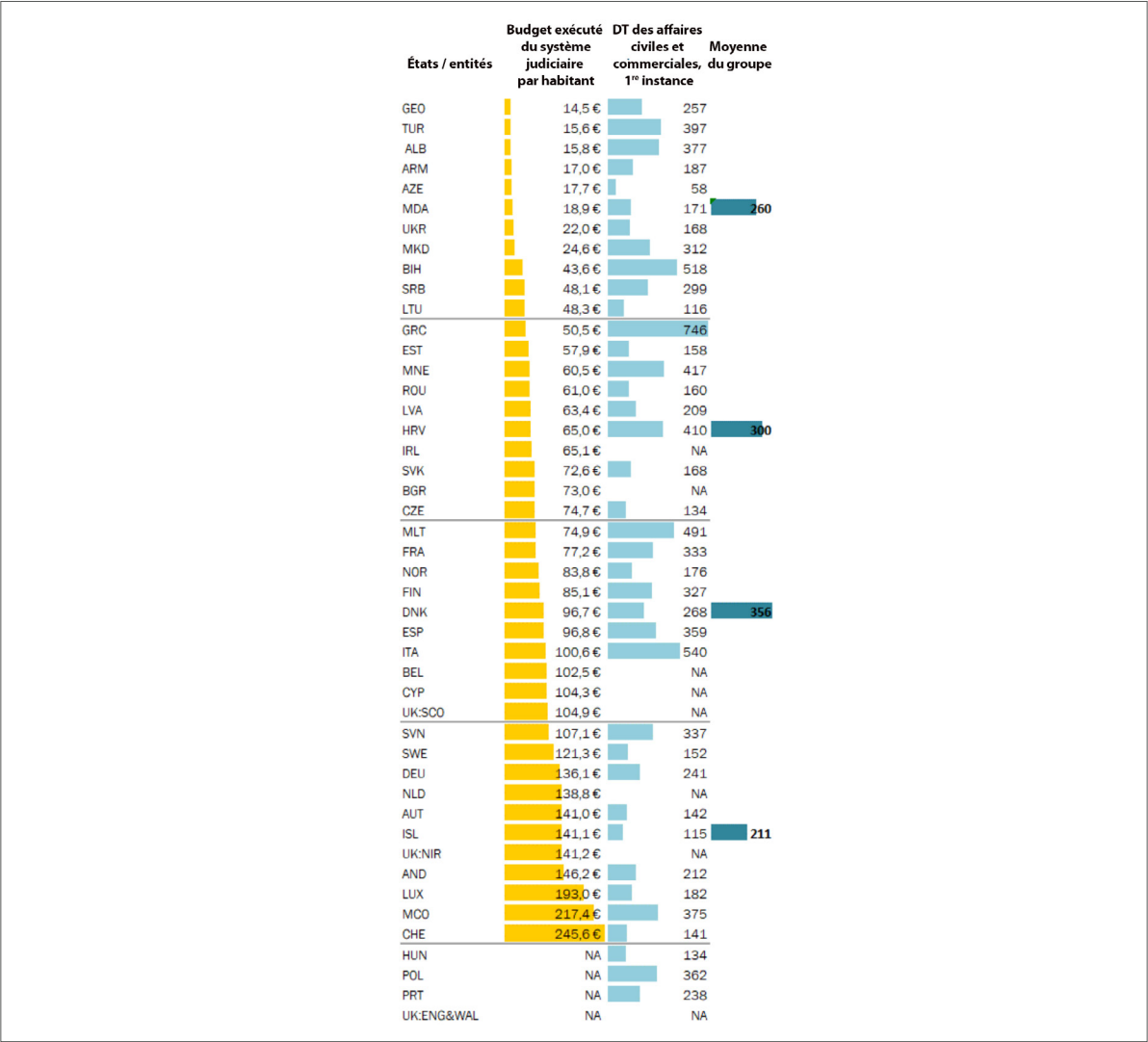
215. Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), *Systèmes judiciaires européens. Rapport d'évaluation de la CEPEJ. Cycle d'évaluation 2024 (données 2022)*, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg. Voir aussi *Fiches pays individuelles 2024 (données 2022)*.

216. Le DT (Disposition Time) indique le temps théorique nécessaire à la résolution d'une affaire pendante, compte tenu du rythme de travail actuel. Il est obtenu en divisant le nombre d'affaires pendantes à la fin d'une période donnée par le nombre d'affaires terminées au cours de cette période, multiplié par 365 pour l'exprimer en jours. Si le nombre d'affaires pendantes est supérieur au nombre d'affaires terminées, le DT est supérieur à 365 jours (un an) et vice versa.

217. Le DT (Disposition Time) indique le temps théorique nécessaire à la résolution d'une affaire pendante, compte tenu du rythme de travail actuel. Il est obtenu en divisant le nombre d'affaires pendantes à la fin d'une période donnée par le nombre d'affaires terminées au cours de cette période, multiplié par 365 pour l'exprimer en jours.

considérablement les budgets. Les équipes de juges mobiles déployées dans des tribunaux confrontés à des arriérés temporaires (Pays-Bas), la création à l'échelon local de chambres spécialisées dans des domaines juridiques émergents, comme le droit de l'environnement (Belgique), et des initiatives nationales faisant appel à la participation de professionnels du droit en vue d'améliorer la qualité du service pour les usagers des tribunaux (Slovénie) sont des exemples de telles approches.

Figure 2 – Budgets de la justice et délais de traitement



Source: Systèmes judiciaires européens – Rapport d'évaluation de la CEPEJ, Cycle d'évaluation 2024 (données 2022)

■ L'efficacité d'un système judiciaire national est déterminée par une combinaison de facteurs, tant au niveau politique que dans la pratique judiciaire quotidienne. Les aspects relevant des politiques publiques comprennent le budget alloué à la justice, le nombre de juges²¹⁸, procureurs et greffiers, la stratégie nationale de cyberjustice et les politiques en matière d'accès à la justice, y compris l'aide judiciaire²¹⁹. Parallèlement à cela, les acteurs de la justice au sein des tribunaux jouent un rôle tout aussi important en assurant une gestion

218. L'Europe compte en moyenne 22 juges pour 100 000 habitants (d'un minimum de 3 juges pour 100 000 habitants au Royaume-Uni [Angleterre et pays de Galles] à un maximum de 42,4 en Croatie et au Monténégro) et 12 procureurs pour 100 000 habitants. Cependant, il existe de fortes disparités entre les pays, notamment en raison des spécificités nationales des systèmes judiciaires – existence de juges non professionnels, rôle du *Rechtspfleger* (auxiliaire de justice), effectifs et tâches du personnel non juge chargé d'assister les juges.

219. L'aide judiciaire est disponible dans les 46 États membres. La plupart du temps, elle est octroyée après examen des revenus et du patrimoine du demandeur. Certains États accordent automatiquement l'assistance judiciaire à des catégories spécifiques de personnes telles que les victimes de violences domestiques ou sexuelles, les immigrants ou les demandeurs d'asile. Le budget consacré à l'aide judiciaire par les États membres est de 2,60 € par habitant en moyenne.

efficace des tribunaux et des affaires, le contrôle de la performance du système judiciaire et le maintien d'un dialogue efficace entre avocats et magistrats.

■ À Malte, la durée des affaires pénales graves examinées en première instance a considérablement diminué à la suite de l'augmentation du nombre de salles d'audience, ce qui permet de tenir deux fois plus de procès devant jury²²⁰. En Italie, la durée des procédures continue de diminuer dans tous les types d'affaires et à tous les niveaux d'instance, sous l'effet des réformes menées dans le cadre du Plan national pour la reprise et la résilience²²¹.

■ En Suède, l'adoption d'une loi qui oblige les parents, en cas de contentieux concernant la garde des enfants, le logement ou le droit de visite, à participer à un entretien d'information avec la commission de protection sociale avant d'intenter une action en justice peut expliquer le petit nombre d'affaires familiales portées devant les tribunaux.

■ En Croatie, une nouvelle loi établissant un mécanisme pour traiter les plaintes relatives à la durée excessive des procédures a été adoptée avec l'appui du Conseil de l'Europe. Cette réforme vise à mettre en œuvre l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans le groupe d'affaires Kirinčić.

■ Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a noté des progrès dans l'exécution des arrêts relatifs à la durée des procédures. Par exemple, lorsqu'il a mis fin à sa surveillance de l'affaire Abenavoli, il a reconnu que le système de justice administrative italien avait été placé sur une voie durable²²².

■ Il a également pris acte des progrès réalisés dans la mesure de la charge de travail des juges et des greffiers en Belgique²²³, de la mise en œuvre d'une stratégie des ressources humaines dans le système judiciaire en Serbie, avec l'appui du Conseil de l'Europe, et de l'introduction d'une formule de pondération des affaires dans toutes les juridictions serbes²²⁴. Des progrès ont également été constatés en Irlande avec l'instauration d'un recours juridique contre la durée excessive des procédures²²⁵.

■ Dans l'affaire *Gazsó c. Hongrie*, le Comité des Ministres a évalué positivement l'introduction d'un recours effectif pour les procédures civiles contentieuses excessivement longues²²⁶. Toutefois, des préoccupations subsistent quant à la disponibilité de voies de recours pour les procédures pénales, administratives et civiles non contentieuses²²⁷.

■ Les autorités ne se sont toujours pas conformées aux arrêts de la Cour concernant la non-exécution ou l'exécution tardive de décisions définitives rendues par les juridictions internes dans plusieurs pays dont l'Ukraine²²⁸, la Grèce²²⁹, la Roumanie²³⁰ et l'Italie²³¹.

■ La CEPEJ a fourni une assistance ciblée aux autorités qui utilisent ses outils développés pour soutenir les réformes judiciaires. Cela couvrait notamment les efforts déployés pour réduire l'arriéré d'affaires en Grèce, la mise en place d'un système d'aide judiciaire primaire soutenu par l'État en Lettonie – parallèlement au recours accru à la médiation – et l'élaboration d'une méthodologie de collecte de données et d'indicateurs connexes en Géorgie.

■ En République de Moldova, les outils de la CEPEJ servent de référence pour l'élaboration d'une stratégie de ressources humaines et d'une stratégie de communication pour le système judiciaire. Le plan stratégique de cyberjustice au Kosovo* s'appuie également sur les outils de la CEPEJ.

Numérisation et modernisation

■ L'intégration des technologies de l'information et de la communication (TIC) et leur utilisation efficace deviennent des aspects essentiels des systèmes judiciaires modernes. Des solutions TIC bien conçues et

220. Voir aussi Décision du Comité des Ministres [CM/Del/Dec\(2024\)1501/H46-20](#), *Groupe Galea et Pavia c. Malte* (requête n° 77209/16).

221. Par exemple, la durée des procédures pénales en deuxième instance est passée de 1 167 jours à 645 jours.

222. Résolution finale du Comité des Ministres [CM/ResDH\(2024\)203](#), *Abenavoli c. Italie* (requête n° 25587/94).

223. Décision du Comité des Ministres [CM/Del/Dec\(2024\)1501/H46-6](#), *Bell c. Belgique* (requête n° 44826/05).

224. Décision du Comité des Ministres [CM/Del/Dec\(2023\)1475/H46-34](#), *Jevremović c. Serbie* (requête n° 3150/05).

225. Décision du Comité des Ministres [CM/Del/Dec\(2024\)1507/H46-14](#), *McFarlane c. Irlande* (requête n° 31333/06).

226. Décision du Comité des Ministres [CM/Del/Dec\(2023\)1468/H46-13](#), *Gazsó c. Hongrie* (requête n° 48322/12).

227. Résolution intérimaire du Comité des Ministres [CM/ResDH\(2024\)119](#), *Gazsó c. Hongrie* (requête n° 48322/12).

228. Décision du Comité des Ministres [CM/Del/Dec\(2023\)1475/H46-41](#), *Yuriy Nikolayevich Ivanov, groupe Zhovner, Burmych et autres c. Ukraine* (requêtes n°s 40450/04, 56848/00, 46852/13).

229. Décision du Comité des Ministres [CM/Del/Dec\(2024\)1507/H46-10](#), *Kanellopoulos c. Grèce* (requête n° 11325/06).

230. Décision du Comité des Ministres [CM/Notes/1483/H46-29](#), *Groupe Săcăleanu c. Roumanie* (requête n° 73970/01).

231. Décision du Comité des Ministres [CM/Del/Dec\(2025\)1521/H46-20](#), *Groupes Pennino* (requête n° 43892/04) et *Croce et autres* (requête n° 17607/08) *c. Italie*.

déployées et bien utilisées peuvent améliorer la transparence, l'efficacité, l'accessibilité et la qualité des services. Comme l'a souligné le CCJE dans son avis de 2023, la technologie doit servir à soutenir et renforcer l'État de droit. Elle doit donc être conçue, mise en œuvre et utilisée dans un cadre juridique et éthique clair, généralement applicable et accessible au public, qui soit conforme aux droits fondamentaux garantis par la Convention européenne des droits de l'homme²³².

■ Le GRECO a émis plusieurs recommandations en vue d'assurer que les décisions de justice soient rendues pleinement accessibles au public et facilement consultables, dans le but de rationaliser les mécanismes publics de dépôt de plainte et de réduire les délais des procédures judiciaires. En Croatie, les autorités judiciaires ont introduit la publication automatisée de décisions de justice anonymisées à l'aide d'un outil fondé sur l'IA et ont favorisé l'adoption généralisée de la communication électronique, dans les deux cas avec l'appui du Conseil de l'Europe. De même, en Serbie, la numérisation des arrêts de la Cour suprême et une formation s'adressant aux juges et au personnel judiciaire ont été réalisées avec l'assistance du Conseil de l'Europe.

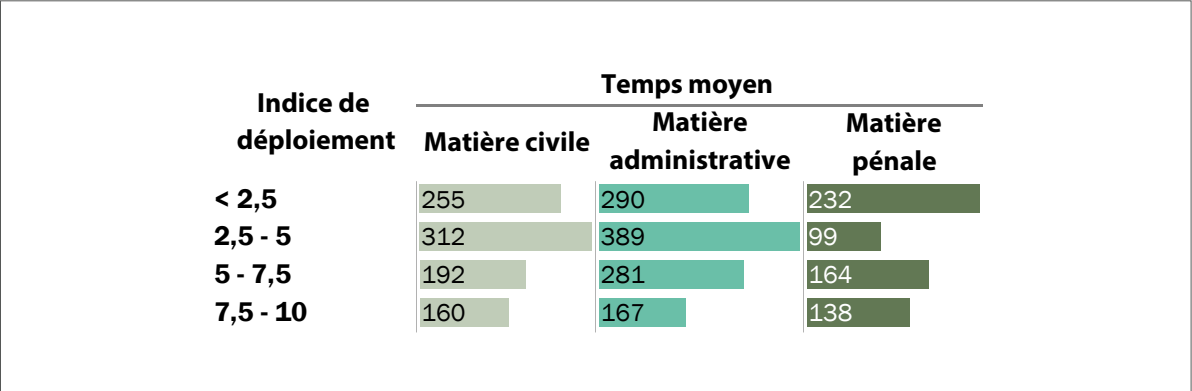
■ Des évolutions positives en matière de numérisation de la justice ont également été observées dans d'autres pays, notamment au Portugal²³³ et en Grèce²³⁴.

■ Les tribunaux peuvent améliorer la gestion des flux de travail, suivre l'avancement des affaires et améliorer les processus décisionnels grâce à des plateformes numériques et à des bases de données. Ces systèmes libèrent un temps précieux en automatisant les tâches répétitives, ce qui permet au personnel judiciaire de se concentrer sur des questions plus complexes.

■ À cela s'ajoute l'émergence d'outils innovants pour assister les juges dans divers domaines, en particulier dans le contexte des recours collectifs, de l'anonymisation automatique des décisions et de la traduction spécialisée. Par exemple, en Allemagne, le logiciel pilote « FRAUKE » aide les juges des tribunaux civils dans les procès dits de procédure collective (*mass lawsuits*) en extrayant les données pertinentes des affaires et en fournissant aux décideurs des modules de texte appropriés pour le jugement.

■ Les autorités judiciaires de Chypre, de Grèce, de Hongrie, de Lituanie, de Pologne, de Roumanie et de Slovaquie ont testé une méthodologie innovante d'automatisation de la publication des décisions de justice, avec le soutien du Conseil de l'Europe. Cela incluait des techniques avancées d'anonymisation et de catégorisation.

Figure 3 – Indice de déploiement des TIC²³⁵



Source : Systèmes judiciaires européens – Rapport d'évaluation de la CEPEJ, Cycle d'évaluation 2024

■ Les effets directs de la numérisation sur l'efficacité de la justice ne sont pas encore pleinement démontrés. Les États ayant un niveau de déploiement des TIC plus élevé, comme la Hongrie et la Lituanie, affichent généralement un DT (Disposition Time) moyen plus faible, ce qui indique une plus grande efficacité de leur système judiciaire. Inversement, ceux où le déploiement des TIC est moindre, comme le Monténégro et la Bosnie-Herzégovine, ont tendance à avoir des délais de traitement des affaires plus longs.

232. Conseil consultatif de juges européens, *Avis n° 26 du CCJE (2023)*, « Aller de l'avant : l'utilisation de la technologie d'assistance dans le système judiciaire ».

233. GRECO, quatrième cycle d'évaluation, *Troisième rapport de conformité intérimaire concernant le Portugal*, adopté le 1^{er} décembre 2023, publié le 15 janvier 2024, paragraphe 54.

234. GRECO, quatrième cycle d'évaluation, *Deuxième addendum au deuxième rapport de conformité concernant la Grèce*, adopté le 1^{er} décembre 2023, publié le 19 mars 2024, paragraphe 48.

235. L'indice de déploiement des TIC est un indicateur calculé par la CEPEJ sur la base de 24 outils et processus numériques différents, de leurs fonctionnalités et de leur taux de déploiement. Il permet d'obtenir un score sur une échelle de 0 à 10, 10 étant le maximum.

■ Néanmoins, des investissements importants dans les TIC et la modernisation ne se traduisent pas toujours par les gains d'efficacité correspondants ou un meilleur accès à la justice. Tenter d'isoler l'effet du déploiement des TIC sur la performance judiciaire peut simplifier à l'excès les interactions complexes qui influencent l'efficacité. D'autres facteurs, tels que le développement économique, la culture juridique ou le fait que l'État investisse plus largement dans les services publics, peuvent également jouer un rôle déterminant dans l'adoption des TIC et l'efficacité judiciaire.

INTELLIGENCE ARTIFICIELLE : GARANTIR LES DROITS HUMAINS, LA DÉMOCRATIE ET L'ÉTAT DE DROIT À L'ÈRE NUMÉRIQUE

Convention-cadre

■ Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté la Convention-cadre sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit ([STCE n° 225](#)) en mai 2024. Ce premier traité international juridiquement contraignant sur l'IA était une priorité de son mandat à la suite du Sommet de Reykjavik. La convention vise à assurer que les droits humains, les principes démocratiques et l'État de droit seront respectés tout au long du cycle de vie de l'IA.

■ Ouvert à la signature en septembre 2024, le traité comptait 15 signataires en mars 2025. En tant qu'instrument transversal de portée mondiale, il a été élaboré en coopération avec les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, l'Union européenne et plusieurs États non européens.

■ Le cadre de gestion des risques liés à l'IA, qui s'appuie sur la méthodologie HUDERIA (évaluation des risques et des impacts des systèmes d'intelligence artificielle sous l'angle des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit), en est une composante essentielle. Cet outil juridiquement non contraignant a vocation à aider les États à évaluer les risques et les impacts liés à l'IA.

Impact sectoriel

■ La vaste portée de l'IA la rend pertinente dans tous les domaines d'activité du Conseil de l'Europe. Le Comité directeur pour les droits humains (CDDH) prépare un manuel²³⁶ sur les droits humains et l'intelligence artificielle afin de fournir des orientations pratiques aux décideurs d'ici à la fin 2025. Dans le secteur des médias, le Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI) a adopté des [lignes directrices](#) sur l'IA dans le journalisme, soulignant les responsabilités des médias, des fournisseurs de technologie et des régulateurs pour garantir une utilisation éthique de l'IA dans les salles de rédaction.

■ Le Comité de la Convention sur la cybercriminalité a mis en place un groupe de travail sur l'IA, tandis que le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) évalue la nécessité d'un instrument juridique axé sur l'IA en matière pénale.

Les droits de l'enfant et les risques liés à l'IA

■ L'IA et les technologies immersives offrent des avantages potentiels dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la sécurité, mais elles sont aussi porteuses de risques tels que la prédation en ligne, les atteintes à la vie privée et les failles de sécurité²³⁷. L'IA peut aider à détecter l'exploitation sexuelle des enfants, mais des lacunes réglementaires persistent.

■ Une étude cartographique sur les droits de l'enfant et l'intelligence artificielle²³⁸ a constaté que la plupart des États membres ne disposent pas de cadre juridique traitant de l'IA et des droits de l'enfant. Le Comité de Lanzarote a adopté une déclaration²³⁹ en novembre 2024 exhortant les États à ériger en infraction pénale les matériels d'abus sexuels sur enfants généré par l'IA et à renforcer les capacités d'enquête et d'aide aux victimes.

236. Voir [Droits humains et intelligence artificielle \(CDDH-IA\)](#).

237. Conseil de l'Europe, « [Technologies émergentes : risques et opportunités pour la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle et les abus sexuels](#) », Document de réflexion établi pour le Comité des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Comité de Lanzarote), octobre 2024.

238. Conseil de l'Europe, « [Étude cartographique sur les droits de l'enfant et l'intelligence artificielle](#) – Les cadres juridiques qui abordent l'IA dans le contexte des droits de l'enfant », approuvé par le Comité directeur pour les droits de l'enfant en mai 2024.

239. Comité de Lanzarote, [Déclaration sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels facilités par les technologies émergentes](#), adoptée par le Comité de Lanzarote le 7 novembre 2024.

L'IA et l'égalité

■ L'IA est à la fois une source d'opportunités et de risques pour l'égalité des sexes. Si les outils alimentés par l'IA peuvent détecter la discrimination et amplifier la voix des femmes, ils peuvent aussi permettre le harcèlement en ligne, les abus de deepfake et d'autres formes de violence à l'égard des femmes et des filles facilitées par la technologie.

■ La Commission pour l'égalité de genre (GEC) et le Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) élaborent des orientations visant à garantir que les systèmes d'IA favoriseront l'égalité, en s'appuyant sur une étude²⁴⁰ traitant de l'impact des systèmes d'intelligence artificielle sur l'égalité et la non-discrimination. La Division de l'égalité de genre et le CDPC ont été chargés d'aborder la question de l'utilisation abusive de l'IA dans le contexte de la violence fondée sur le genre; le Comité d'expert-es sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et des filles facilitée par la technologie (GEC/PC-eVIO) rédige un projet de recommandation à ce sujet.

■ Le projet conjoint de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe²⁴¹ lancé en septembre 2024 et mis en œuvre en coopération avec les organismes de promotion de l'égalité de la Belgique, de la Finlande et du Portugal prévoit l'élaboration de protocoles, de lignes directrices et de formations afin de prévenir la discrimination dans le déploiement de l'IA au sein de l'administration publique.

■ Les effets de l'IA sur la gouvernance et l'engagement des jeunes ayant aussi des implications pour la démocratie, l'une des priorités qui se dégagent de la Stratégie 2030 du secteur jeunesse est la littératie en IA. Ces priorités sont énoncées dans la Déclaration sur la participation des jeunes à la gouvernance de l'IA²⁴² et intégrées dans la stratégie.

■ En 2024, le Comité directeur de la culture, du patrimoine et du paysage a adopté des lignes directrices²⁴³ concernant l'impact de l'IA sur la culture, la créativité et le patrimoine, qui complètent les normes existantes du Conseil de l'Europe. Le Comité des Ministres a également adopté la Recommandation CM/Rec(2024)5²⁴⁴ relative à l'utilisation de l'intelligence artificielle dans les services pénitentiaires et de probation, en vue de garantir que l'utilisation de l'IA à des fins de réadaptation ne porte pas atteinte à la dignité, à la vie privée ou aux droits humains.

Technologies éducatives

■ L'étude de faisabilité²⁴⁵ du Conseil de l'Europe d'un projet de cadre de référence européen pour l'évaluation des technologies éducatives a montré que plusieurs pays avaient mis en place des systèmes d'évaluation de la qualité, de la conformité et de l'efficacité des technologies éducatives.

■ En Allemagne, EduCheck Digital fournit un label qui atteste de la qualité des ressources pédagogiques numériques (conformité légale, protection des données, aménagement des salles de classe). En Autriche, le label « Lern-Apps-Gütesiegel » de l'OeAD (agence pour l'éducation et l'internationalisation) certifie la qualité d'applications pédagogiques pour l'enseignement secondaire en fonction de critères tels que l'indépendance de la plateforme, la conformité à la réglementation en matière de protection des données et l'absence de publicité dans les applications.

■ Education Alliance Finland évalue les produits EdTech (technologie éducative) en se fondant sur les principes de la psychopédagogie, tandis que Goldstar EdTech Diagnostics (Royaume-Uni) évalue les outils d'IA pour l'éducation en se concentrant sur la vision du leadership et le travail d'équipe. Ces initiatives mettent en évidence la volonté croissante de garantir la qualité et une utilisation éthique et efficace de l'IA dans l'éducation, partout en Europe.

■ Le Conseil de l'Europe contribue activement à la gouvernance mondiale de l'intelligence artificielle en favorisant la collaboration entre les États membres et non membres, les experts, la société civile et les entreprises. Il souligne la nécessité d'intégrer les droits humains, la démocratie et l'État de droit dans les cadres relatifs à l'IA tout en prévoyant des garde-fous appropriés et des voies de recours.

240. Voir <https://rm.coe.int/prems-107623-fra-2530-etude-sur-l-impact-de-ai-a5-web/1680ac99e2>.

241. Voir Défense de l'égalité et de la non-discrimination par les organismes de promotion de l'égalité concernant l'utilisation de l'intelligence artificielle (IA) dans les administrations publiques.

242. Voir <https://rm.coe.int/declaration-sur-la-participation-des-jeunes-a-la-gouvernance-de-l-ia-f/1680a0a746>.

243. Voir « Lignes directrices compte tenu des derniers développements technologiques, tels que l'IA, complétant les normes du Conseil de l'Europe dans les domaines de la culture, de la créativité et du patrimoine culturel ».

244. Voir Recommandation CM/Rec(2024)5 du Comité des Ministres aux États membres sur les aspects éthiques et organisationnels de l'utilisation de l'intelligence artificielle et des technologies numériques associées par les services pénitentiaires et de probation.

245. Voir Présentation d'un cadre de référence européen pour l'évaluation des technologies éducatives.

C. SÛRETÉ, SÉCURITÉ ET INTÉGRITÉ DE LA SOCIÉTÉ ET DES PERSONNES

INTRODUCTION

■ Assurer la sûreté, la sécurité et l'intégrité de la société et des personnes est une responsabilité fondamentale des États ainsi qu'une condition préalable à la pleine jouissance des droits fondamentaux et au fonctionnement effectif des institutions démocratiques. Les travaux du Conseil de l'Europe dans ces domaines visent à défendre les valeurs des États membres et à protéger les droits des personnes qui y vivent. Les sujets abordés dans ce chapitre sont en lien direct avec le mandat général du Conseil de l'Europe car, bien souvent, le blanchiment de capitaux, les flux financiers illicites, le terrorisme ou la cybercriminalité entraînent directement des violations des droits humains et des crimes organisés, ou les facilitent. Dans ce contexte, la mise en œuvre effective des normes juridiques existantes ainsi que l'élaboration de nouvelles normes pour faire face à l'évolution des défis demeurent essentielles.

■ La corruption reste l'une des menaces les plus immédiates pour la gouvernance démocratique, l'État de droit et les droits humains dans les États membres. Elle affaiblit les institutions publiques et sape les fondements de la démocratie, des plus hauts niveaux de gouvernement jusqu'à l'administration locale. Des réformes sont entreprises, mais des difficultés persistent pour faire échec à toute influence indue et renforcer la capacité des autorités chargées de prévenir et de combattre la corruption. Ici ou là, on a enregistré un recul en matière de mesures de lutte contre la corruption, qui a freiné les progrès et compromis la réponse aux risques de corruption et aux menaces pesant sur l'intégrité des institutions.

■ La grande criminalité organisée a de lourdes conséquences : elle affecte la vie quotidienne des Européens et Européennes, entrave la croissance économique et affaiblit les institutions de l'État. Elle sape l'État de droit et menace la résilience des systèmes démocratiques. Face à ce défi, les États membres ont accru leur engagement dans la lutte contre la criminalité organisée en s'attaquant aux risques de blanchiment de capitaux, en démantelant les financements criminels et en limitant la capacité des groupes criminels organisés à infiltrer l'économie légale.

■ Le Conseil de l'Europe reste à l'avant-garde du travail d'élaboration de normes internationales en matière de droit pénal, de procédure pénale et de pénologie, pour garantir une adaptation aux évolutions de la criminalité dans le monde. De nombreux pays alignent leur législation pénale et leurs pratiques pénologiques sur les normes du Conseil de l'Europe, comme en témoigne le nombre croissant de ratifications de ses conventions et protocoles en matière pénale. En outre, les États membres ont recours à des instruments juridiques non contraignants pour mieux répondre à des problèmes spécifiques tels que le trafic de migrants et les nouvelles formes de criminalité organisée.

■ La cybercriminalité reste un défi majeur pour les services répressifs et judiciaires du monde entier. La Convention sur la cybercriminalité et ses deux protocoles additionnels (STE n° 189 et STE n° 224), les travaux du Comité de la Convention sur la cybercriminalité (T-CY) et les initiatives de renforcement des capacités conduites par le Bureau du programme du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité (C-PROC) constituent toujours le cadre international le plus pertinent pour la coopération en matière de cybercriminalité et de preuves électroniques.

■ Le terrorisme reste une menace grave pour les sociétés et les institutions démocratiques. Le Conseil de l'Europe aide les États membres à renforcer leurs capacités de lutte contre le terrorisme en élaborant des normes qui respectent les droits humains, l'État de droit et la démocratie. Les travaux récents de l'Organisation sur l'établissement d'une définition paneuropéenne commune du terrorisme, visant à renforcer la coopération internationale et à accroître l'efficacité des efforts de prévention et de lutte contre les activités terroristes, en offrent un exemple éloquent.

■ Les États membres ont également intensifié leurs efforts de lutte contre la criminalité organisée en renforçant les mesures contre le blanchiment de capitaux et en restreignant la capacité des réseaux criminels à financer des activités illégales et à en tirer profit. Empêcher ces groupes d'infiltrer l'économie légale et d'en altérer le fonctionnement reste une priorité.

■ Le sport se trouve à un moment charnière. Les Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 ont démontré que le sport avait un pouvoir unificateur et ont mis en évidence combien il est nécessaire que toutes les parties prenantes défendent l'intégrité et le respect des droits humains dans et par le sport. La Charte européenne du sport du Conseil de l'Europe promeut la vision d'un sport fondé sur des valeurs et souligne son rôle en tant que moteur du progrès social.

Principales constatations

- ▶ La coopération avec les États membres a permis d'importantes réformes en matière de lutte contre la corruption, mais des problèmes continuent d'entraver les efforts visant à atténuer les risques de corruption et à renforcer l'intégrité institutionnelle.
- ▶ De nombreux États membres doivent améliorer la gestion des conflits d'intérêts en définissant clairement les règles et les procédures applicables, comme le recommande le Groupe d'États contre la corruption (GRECO).
- ▶ Une plus grande transparence reste essentielle pour maintenir la confiance des citoyens dans les institutions et prévenir la corruption.
- ▶ Des progrès ont été accomplis dans l'élaboration de codes de conduite pour les agents publics, mais des difficultés persistent pour en assurer concrètement le contrôle et la mise en œuvre.

■ En 2023 et 2024, le GRECO a examiné les politiques et pratiques nationales de lutte contre la corruption dans le cadre de ses procédures d'évaluation par les pairs et de conformité. Il a adopté 16 rapports d'évaluation et 67 rapports de conformité. Il a achevé en 2024 son cinquième cycle d'évaluation, qui portait sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux, en particulier parmi les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif et les services répressifs.

■ Plusieurs États membres font toujours l'objet d'un examen dans le cadre de la procédure de conformité du quatrième cycle, qui porte sur les risques de corruption chez les parlementaires, les juges et les procureurs. En juin 2023, le GRECO a décidé que son sixième cycle d'évaluation, qui doit débuter en 2025, serait axé sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au niveau infranational.

■ Les pays²⁴⁶ ont poursuivi leurs efforts d'élaboration de stratégies, de plans d'action et de politiques d'intégrité visant à combattre la corruption, comme le recommande le GRECO. Des lacunes subsistent néanmoins. Pour obtenir des résultats concrets, il faut que les cadres stratégiques soient fondés sur des données probantes, mettent l'accent sur les secteurs à haut risque²⁴⁷ et soient soutenus par un financement adéquat, un suivi rigoureux et une coordination efficace.

■ En Macédoine du Nord, par exemple, la Commission nationale pour la prévention de la corruption a élaboré une stratégie nationale quinquennale pour la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts (2021-2025), qui s'attache en priorité aux secteurs à risque élevé sur la base d'une évaluation des risques de corruption²⁴⁸. Au Monténégro, un nouveau plan d'intégrité pour le ministère de l'Intérieur a été adopté le 14 mai 2024. Il identifie les différents niveaux de risque d'intégrité dans les différentes entités administratives, notamment la police, et propose des mesures pour y remédier²⁴⁹.

Renforcer la transparence, l'obligation de rendre des comptes et l'éthique

■ Le GRECO a recommandé l'adoption de codes de conduite ou d'orientations claires sur les questions relatives à l'intégrité pour les agents publics, notamment de règles régissant les relations avec les lobbyistes et autres personnes qui cherchent à peser sur la prise de décision publique²⁵⁰. Il est encourageant de constater que plusieurs États membres ont mis en place ou actualisé de tels codes.

246. Par exemple l'Albanie, l'Autriche, la Bosnie-Herzégovine, la Hongrie, le Kazakhstan, la Lettonie, la Lituanie, la République de Moldova, le Monténégro, la Roumanie, la Serbie, la République slovaque, la République tchèque et l'Ukraine.

247. Au Kosovo*, une évaluation des risques a été réalisée avec le soutien du Conseil de l'Europe pour 159 institutions (115 organes exécutifs et 44 entreprises publiques). Des initiatives de renforcement des capacités techniques, appuyées par une expertise et des outils pertinents, sont en outre intervenues dans plusieurs États membres du Conseil de l'Europe.

248. GRECO, cinquième cycle d'évaluation, [Deuxième rapport de conformité sur la Macédoine du Nord](#), adopté le 9 juin 2023, publié le 18 octobre 2023, paragraphe 8.

249. GRECO, cinquième cycle d'évaluation, [Premier rapport de conformité sur le Monténégro](#), adopté le 21 juin 2024, publié le 8 août 2024, paragraphe 66.

250. Plusieurs États membres – notamment l'Autriche, le Danemark, l'Espagne, la Hongrie, l'Italie, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Serbie, la République slovaque et la République tchèque – ne disposent toujours pas d'une réglementation encadrant les activités de lobbying.

■ En Belgique, par exemple, le Conseil des ministres a adopté en 2023 un Code de déontologie pour les membres du gouvernement²⁵¹. En Lituanie, les autorités ont renforcé les codes de conduite applicables aux agents de la police et du Service national des garde-frontières²⁵². Quant à la Suède, elle a lancé un cours en ligne pour les ministres, les secrétaires d'État et les conseillers politiques afin de promouvoir les principes éthiques et la sensibilisation aux conflits d'intérêts²⁵³.

■ Dans l'ensemble, toutefois, les progrès restent limités en ce qui concerne l'instauration ou l'application effective de codes de conduite à l'intention des parlementaires.

■ La gestion des conflits d'intérêts est un élément essentiel pour faire en sorte que les institutions servent l'intérêt général et non les intérêts privés. Pour la plupart des pays, le GRECO a émis des recommandations en vue du renforcement des mécanismes d'identification et de gestion des conflits d'intérêts, y compris des situations ad hoc.

■ En France, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a élaboré un questionnaire que les membres du gouvernement doivent remplir au moment de leur entrée en fonction, afin d'identifier tout potentiel conflit d'intérêts²⁵⁴. En Roumanie, l'Agence nationale pour l'intégrité a mis en place le système PRÉVENIR, qui procède à des vérifications a priori afin de repérer automatiquement les conflits d'intérêts potentiels dans le cadre des procédures engagées via le Système électronique de marchés publics²⁵⁵.

■ La transparence et l'obligation de rendre des comptes dans l'exercice de la fonction publique restent au cœur des initiatives de lutte contre la corruption. Des progrès ont été réalisés en matière de renforcement de la transparence du processus législatif, concernant notamment la publication des projets de loi et la pratique de consultations publiques.

■ Le GRECO a souligné combien il est important, pour favoriser la détection de la corruption et garantir la transparence, que les citoyens et citoyennes aient accès à l'information. Cependant, il a fait part de ses préoccupations quant au fait que certains gouvernements disposaient d'une latitude excessive pour déterminer quelles informations sont accessibles au public et pour restreindre l'accès à certains documents. Il a également souligné la nécessité de renforcer les mécanismes de supervision et d'application de la loi, et de garantir notamment des contrôles et des sanctions efficaces, afin de traiter les manquements à l'éthique de manière proactive plutôt qu'en réaction à la pression médiatique ou politique.

Renforcer les institutions

■ Il est toujours difficile de parvenir à une réponse efficace de la justice pénale à la corruption de haut niveau. Pour instaurer la confiance du public, il faut que les enquêtes et les poursuites aboutissent à des décisions judiciaires concluantes, grâce au bon fonctionnement d'un cadre législatif solide et à la systématisation des enquêtes financières parallèles. Dans plusieurs États membres, les pressions indues exercées sur les procureurs et les juges par des fonctionnaires ou des responsables politiques restent un sujet de préoccupation.

■ En Albanie, des progrès ont été réalisés en matière d'enquêtes, de poursuites et de condamnations dans les affaires de corruption de haut niveau, y compris celles impliquant des personnalités de premier plan. Des difficultés persistent néanmoins²⁵⁶. En Macédoine du Nord, l'adoption récente de modifications du Code pénal a soulevé des inquiétudes quant à de possibles conséquences négatives sur les poursuites et enquêtes relatives à certaines infractions de corruption, en particulier du fait du raccourcissement du délai de prescription dans les affaires concernant les hauts fonctionnaires²⁵⁷.

■ Plusieurs États membres et juridictions voisines ont renforcé leurs cadres juridique et réglementaire²⁵⁸. Des difficultés persistent toutefois dans la mise en œuvre, en particulier pour remédier aux vulnérabilités dans

251. GRECO, cinquième cycle d'évaluation, [Deuxième rapport de conformité sur la Belgique](#), adopté le 22 mars 2024, publié le 7 mai 2024, paragraphe 20.

252. GRECO, cinquième cycle d'évaluation, [Premier rapport de conformité sur la Lituanie](#), adopté le 22 mars 2024, publié le 14 mai 2024, paragraphe 60.

253. GRECO, cinquième cycle d'évaluation, [Deuxième rapport de conformité sur la Suède](#), adopté le 9 juin 2023, publié le 15 novembre 2023, paragraphe 25.

254. GRECO, cinquième cycle d'évaluation, [Deuxième rapport de conformité sur la France](#), adopté le 22 mars 2024, publié le 10 avril 2024, paragraphe 33.

255. GRECO, [Rapport d'évaluation du cinquième cycle sur la Roumanie](#), adopté le 9 juin 2023, publié le 7 septembre 2023, paragraphe 97.

256. Commission européenne, Communication on EU enlargement policy, Albania 2024 Report, 30 octobre 2024, p. 6.

257. Commission européenne, Communication on EU enlargement policy, North Macedonia 2024 Report, 30 octobre 2024, p. 6.

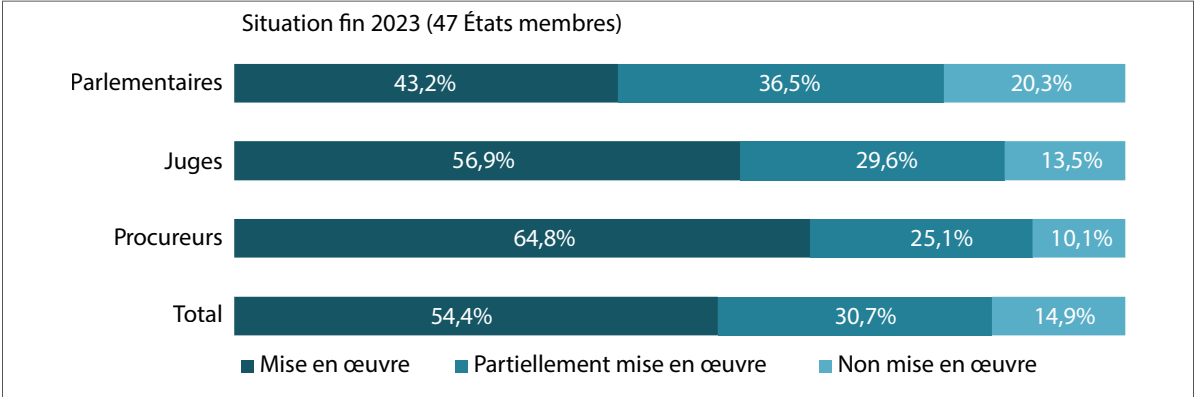
258. Lois sur les conflits d'intérêts (Bosnie-Herzégovine, Monténégro), lois sur les déclarations de patrimoine et d'intérêts (Kosovo*, Liban), lois sur la protection des lanceurs d'alerte (Algérie, Kazakhstan, Kosovo*, Liban, Monténégro), sur l'enrichissement illicite (Kazakhstan, Kosovo*, Macédoine du Nord), sur l'extension du champ d'application du régime de déclaration de patrimoine (Géorgie).

la gestion des ressources et des fonds publics. Le Conseil de l'Europe continue de soutenir les efforts déployés pour relever ces défis par le biais de l'assistance technique et de la coopération.

■ Les États membres et les juridictions voisines ont également pris des mesures juridiques et institutionnelles²⁵⁹ pour restructurer et renforcer les institutions spécialisées dans la lutte contre la corruption, développant ainsi leur capacité à lutter contre les formes de corruption de plus en plus sophistiquées et complexes. Des efforts ont également été déployés pour améliorer les mécanismes de vérification du patrimoine²⁶⁰.

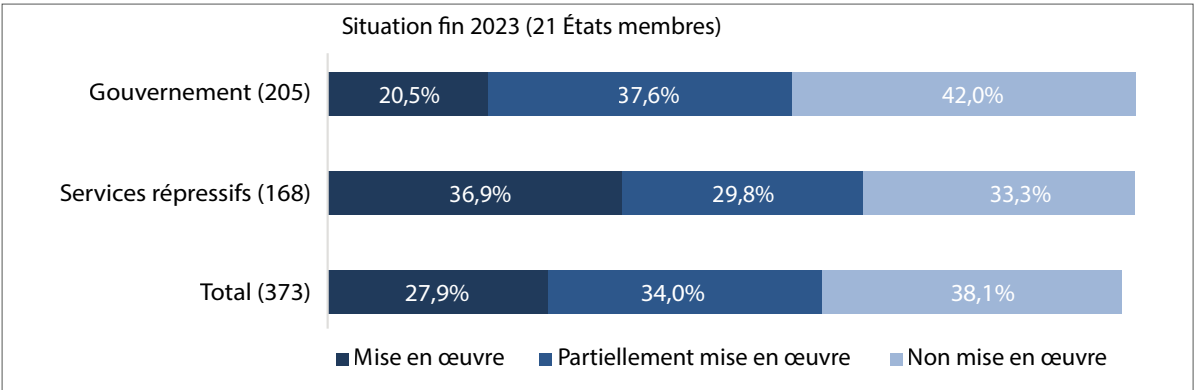
■ Des difficultés persistent cependant, notamment en ce qui concerne les limites des pouvoirs, des ressources, de l'indépendance et de l'efficacité des autorités chargées de la lutte contre la corruption²⁶¹. L'adoption de solutions numériques ouvre des possibilités de faire face au manque de ressources et d'améliorer l'efficacité des initiatives de lutte contre la corruption.

Figure 4 – Mise en œuvre des recommandations du quatrième cycle par les États membres du GRECO²⁶²



Source : GRECO

Figure 5 – Mise en œuvre des recommandations du cinquième cycle par les États membres du GRECO²⁶³



Source : GRECO

259. Restructuration de l'autorité de lutte contre la corruption en Bulgarie, nouvelle Commission sur les conflits d'intérêts en Bosnie-Herzégovine.

260. Par exemple en Arménie et en République de Moldova.

261. Par exemple en Géorgie, en Pologne et en Tunisie.

262. GRECO, [24^e Rapport général d'activités](#) (2023), «Tendances, défis et bonnes pratiques en matière de lutte contre la corruption en Europe et aux États-Unis d'Amérique», p. 11.

263. *Ibid.*, p. 17.

■ Enfin, le Conseil de l'Europe a travaillé avec les juridictions voisines pour promouvoir l'adoption de ses normes de lutte contre la corruption, conformément à l'engagement pris dans la Déclaration de Reykjavik de renforcer la dimension extérieure dans ce domaine²⁶⁴.

CONDITIONS DE DÉTENTION ET PROBATION

Principales constatations

- ▶ Selon les statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe pour 2024, plus d'un million de personnes étaient détenues en Europe et le taux médian de population carcérale était de 116,2 détenus pour 100 000 habitants. En 2023, au moins 1,33 million de personnes étaient sous suivi probatoire.
- ▶ La surpopulation carcérale ainsi que la nécessité d'améliorer les conditions de détention et de renforcer l'aide à la réinsertion des délinquants dans la société figurent toujours au nombre des problèmes à régler. Le développement de la justice réparatrice et des sanctions alternatives reste une priorité.
- ▶ Les pays sont toujours plus nombreux à aligner leur législation pénale sur les normes du Conseil de l'Europe, comme en témoigne le nombre croissant de ratifications des conventions et protocoles de l'Organisation en matière pénale.
- ▶ La Recommandation CM/Rec(2024)5 sur l'intelligence artificielle et les technologies numériques dans les services pénitentiaires et de probation est un texte essentiel pour garantir que l'IA favorise la réinsertion tout en protégeant la dignité, la vie privée et les droits humains des personnes détenues, des personnes sous probation et du personnel.

■ Selon les statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe sur les populations carcérales (SPACE) rendues publiques en 2024, plus d'un million de personnes étaient détenues en Europe et le taux médian de population carcérale était de 116,2 détenus pour 100 000 habitants. Les pays ayant les taux d'incarcération les plus élevés étaient, par ordre décroissant, la Türkiye, la Géorgie, l'Azerbaïdjan, la République de Moldova, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie, l'Albanie, la République tchèque, la Lituanie et la Lettonie.

■ En 2023, au moins 1,33 million de personnes étaient sous suivi probatoire en Europe²⁶⁵.

■ Entre février 2023 et février 2025, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a effectué 39 visites (19 visites périodiques et 20 visites ad hoc). Pendant cette période, le CPT a également publié 36 rapports et tenu des discussions à haut niveau avec des ministres et des hauts fonctionnaires dans neuf pays²⁶⁶.

■ Les pays visités ont pris des mesures pour améliorer les conditions matérielles dans leur système pénitentiaire et consacré des moyens financiers à cette entreprise. La surpopulation et ses effets sur la dignité humaine restent toutefois des préoccupations majeures, tout comme, dans de nombreux États, les mauvaises conditions de détention. Il faut consacrer des ressources financières et humaines adéquates pour élargir les programmes d'activités et mettre en œuvre des projets individualisés d'exécution de la peine afin de favoriser la réinsertion.

■ Le placement à l'isolement pendant de longues périodes – que ce soit à des fins disciplinaires, administratives ou judiciaires – reste un problème dans plusieurs pays, tout comme l'usage disproportionné de la force et l'application de moyens de contention mécanique en prison. L'insuffisance du recrutement et de la formation, tant initiale que continue, du personnel pénitentiaire continue de nuire à la qualité générale de la gestion des prisons et de la prise en charge des personnes détenues.

■ Le traitement réservé aux personnes transgenres en détention pose lui aussi des problèmes aux administrations pénitentiaires. Compte tenu de la situation, le CPT a traité ce sujet dans la partie de son 33^e rapport général portant sur les questions de fond²⁶⁷.

264. Le Maroc a été invité à adhérer à la Convention civile sur la corruption (STE n° 174) et à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173). Le Kazakhstan a été invité à adhérer à la Convention pénale sur la corruption. En outre, plusieurs juridictions voisines (République kirghize, Ouzbékistan) se montrent intéressées par une adhésion à d'autres normes et instruments du Conseil de l'Europe.

265. Statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe sur les personnes placées sous la surveillance de services de probation (enquête SPACE II 2023) (en anglais).

266. Albanie, Danemark, Grèce, Italie, Lituanie, Monténégro, Macédoine du Nord, Pologne et Royaume-Uni.

267. Voir l'extrait du 33^e rapport général du CPT (CPT/Inf (2024) 16).

■ Le CPT a continué de surveiller scrupuleusement le traitement des personnes privées de liberté par les services répressifs, la prévention des mauvais traitements infligés par la police demeurant une priorité essentielle. Les États ont intensifié leurs efforts dans ce domaine et renforcé les garanties juridiques fondamentales, notamment la notification du placement en garde à vue, l'accès à un avocat et à un médecin et l'information sur les droits. Des mesures ont également été prises pour développer la pratique de l'entretien d'enquête, instaurer l'enregistrement audiovisuel des interrogatoires de police et améliorer la surveillance des enquêtes sur les allégations de mauvais traitements par la police.

■ Bien que certains progrès aient été accomplis s'agissant de l'amélioration des conditions matérielles de détention, celles-ci restent insuffisantes dans plusieurs pays européens, ce qui requiert une attention accrue et une mobilisation plus forte de la part des autorités publiques.

■ Le CPT a continué de suivre de près la situation des étrangers placés en centre de rétention ou en centre d'accueil à la frontière, en accordant une attention particulière au traitement réservé aux personnes vulnérables : les familles, les femmes seules avec de jeunes enfants, les femmes exposées au risque de violence et de traite, les mineurs non accompagnés ou séparés, entre autres.

■ Le CPT est également resté très attentif au traitement réservé aux patients dans les établissements psychiatriques et aux conditions dans lesquelles ces personnes vivent, ainsi qu'aux procédures légales de placement sans consentement, l'objectif étant de faire en sorte qu'elles respectent pleinement les garanties et les droits fondamentaux. Lors de certaines visites, des cas de recours inutile ou abusif à la contention ou à l'isolement ont été relevés. Le renforcement des garanties procédurales et la promotion d'approches alternatives aux mesures restrictives sont essentiels pour préserver la dignité et les droits des patients dans le cadre des soins psychiatriques.

Réformes pénales et sanctions alternatives

■ Les problèmes structurels liés aux conditions de détention demeurent une préoccupation majeure pour le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, ce qui souligne la nécessité d'une stratégie nationale globale sur le long terme, intégrée dans une politique pénale cohérente. Il est essentiel de mettre en place des solutions axées sur le long terme si l'on veut obtenir des améliorations durables²⁶⁸.

■ Pour réduire la surpopulation, de nombreux États ont pris des mesures visant à encourager les alternatives à la détention, comme la surveillance électronique, le travail d'intérêt général et l'aménagement des peines²⁶⁹. La possibilité d'introduire un recours effectif pour se plaindre des conditions de détention est aussi un élément essentiel. Le Comité des Ministres a clos son examen de l'exécution de l'arrêt dans l'affaire *Neshkov et autres c. Bulgarie*²⁷⁰ après la mise en place d'une voie de recours conforme à la Convention, mais a invité les autorités à prendre des mesures supplémentaires dans *Groupe I.D. c. République de Moldova, Varga et autres et István Gábor Kovács c. Hongrie, et Petrescu c. Portugal*.

■ La santé mentale et les services de santé en prison restent une source d'inquiétude majeure. Certains progrès ont été constatés, mais des problèmes persistent, parmi lesquels la capacité limitée des institutions spécialisées et la hausse du taux de suicide, comme souligné dans *Sy et Citraro et Molino c. Italie*²⁷¹. En outre, des préoccupations persistent concernant la prise en charge des personnes internées, notamment dans le groupe d'affaires *L.B. et W.D. c. Belgique*²⁷², où le Comité des Ministres a prié instamment les autorités de tout mettre en œuvre pour régler au plus vite le problème structurel.

■ En ce qui concerne la Fédération de Russie, qui reste légalement tenue d'exécuter les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, le Comité des Ministres a demandé des réformes législatives complètes concernant les droits des détenus²⁷³. Concernant Aleksey Navalnyy, dont la mort en détention est ferme-

268. Voir les décisions du Comité des Ministres : [CM/Del/Dec\(2024\)1492/H46-18](#), *Varga et autres et István Gábor Kovács c. Hongrie* (requêtes n°s 14097/12, 15707/10) ; et [CM/Del/Dec\(2024\)1507/H46-23](#), *Petrescu c. Portugal* (requête n° 23190/17).

269. Voir les décisions du Comité des Ministres : [CM/Del/Dec\(2024\)1514/H46-12](#), *Vasilescu c. Belgique* (requête n° 64682/12) ; [CM/Del/Dec\(2024\)1492/H46-13](#), *J.M.B. et autres c. France* (requête n° 9671/15) ; [CM/Del/Dec\(2024\)1492/H46-15](#), *Nisiotis c. Grèce* (requête n° 34704/08).

270. Voir la décision du Comité des Ministres [CM/Del/Dec\(2024\)1501/H46-8](#), *Neshkov et autres c. Bulgarie* (requête n° 36925/10).

271. Voir la décision du Comité des Ministres [CM/Del/Dec\(2024\)1501/H46-19](#), *Sy* (requête n° 11791/20) et *Citraro et Molino* (requête n° 50988/13) c. Italie.

272. Voir la résolution intérimaire du Comité des Ministres [CM/ResDH\(2024\)331](#), *L.B.* (requête n° 22831/08) et *W.D.* (requête n° 73548/13) c. Belgique.

273. Voir [CM/Del/Dec\(2025\)1521/A4](#) et [CM/Inf/DH\(2025\)3](#) (article 3 : droit à des conditions de détention décentes et autres droits des détenus ; également articles 5, 6, 8, 9).

ment condamnée²⁷⁴, le Comité des Ministres a rappelé²⁷⁵ que les autorités avaient l'obligation de garantir l'indépendance de la justice, de permettre l'accès immédiat d'organismes internationaux indépendants pour contrôler l'état de santé des prisonniers politiques et leurs conditions de détention, et d'assurer la mise en liberté immédiate de ces derniers.

■ Dans son édition 2023 organisée en collaboration avec le ministère allemand de la Justice²⁷⁶, la Conférence des Directeurs des services pénitentiaires et de probation (CDPPS) s'est notamment penchée sur la hausse du nombre de personnes détenues ou en probation ayant des problèmes de santé mentale. Le Conseil de coopération pénologique (PC-CP) prépare une recommandation sur cette question, qui devrait être adoptée en 2025.

■ Organisée en collaboration avec le Gouvernement bulgare, la CDPPS 2024 a examiné les moyens d'améliorer l'autonomie et la resocialisation des personnes détenues, et de lutter contre les groupes criminels organisés, y compris les hiérarchies entre personnes détenues, dans le contexte pénitentiaire et de la probation. La mise à jour de la Recommandation n° R (89) 12 sur l'éducation en prison est en cours. De nouvelles initiatives sont également attendues concernant le traitement des détenus étrangers et la révision des règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation.

■ Adoptée en octobre 2024, la Recommandation CM/Rec(2024)5 traite des aspects éthiques et organisationnels de l'IA et des technologies numériques associées dans les services pénitentiaires et de probation. Cette première recommandation du Conseil de l'Europe sur l'IA depuis l'adoption de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit vise à garantir que l'IA favorise la réinsertion sans porter atteinte à la dignité, à la vie privée ou aux droits humains des personnes détenues, des personnes en probation et des membres du personnel. Ces technologies devraient assister le personnel pénitentiaire et de probation dans son travail quotidien et ses interactions avec les auteurs d'infraction, et non le remplacer. Lorsqu'elles sont utilisées de manière appropriée, elles peuvent contribuer à l'exécution des sanctions et des mesures pénales, soutenir la réinsertion et la resocialisation et réduire la récidive.

274. CM/ResDH(2024)49 et CM/Del/Dec(2024)1492/H46-40. Le Comité des Ministres a aussi vivement déploré le mépris flagrant des autorités russes à l'égard de ses appels précédents en faveur de la libération d'Aleksey Navalnyy et de ses alertes concernant la détérioration de son état de santé.

275. Voir la décision du Comité des Ministres CM/Del/Dec(2025)1521/H46-28, *Navalnyy et Ofitserov c. Fédération de Russie* (requête n° 46632/13).

276. CDDPS tenue à Berlin, Allemagne, 2023.

Principales constatations

- ▶ La cybercriminalité est devenue un problème systémique qui a un impact sur nos sociétés. Elle est marquée par une hausse des cyberattaques au moyen de rançongiciels, de la fraude en ligne et de cybermenaces intégrant une IA, qui sapent les processus démocratiques et portent atteinte à la vie privée et à la liberté d'expression.
- ▶ La Convention sur la cybercriminalité demeure une référence mondiale. Pas moins de 78 États y sont désormais parties et près de 50 % des États membres de l'ONU sont engagés dans son cadre. Entre 2023 et 2025, 10 nouveaux États sont devenus parties et quatre autres ont été invités à adhérer.
- ▶ De nombreux pays n'ont toujours pas la capacité institutionnelle de mener des enquêtes et des poursuites effectives sur les cas de cybercriminalité, en particulier dans les affaires transfrontalières.
- ▶ Dans certains pays, la législation nationale sur la cybercriminalité contient des dispositions rédigées en des termes vagues qui risquent de restreindre la liberté d'expression et la liberté des médias, ce qui montre combien il est nécessaire de mettre en place des garanties législatives assurant le respect des droits humains et de l'État de droit.
- ▶ Le renforcement des capacités est indispensable pour permettre une bonne mise en œuvre ; en l'espace de deux ans, plus de 600 activités de formation ont été organisées pour aider les États à appliquer la convention, à recueillir des preuves électroniques et à faire face aux nouvelles cybermenaces, y compris les risques liés à l'IA et aux actifs virtuels.

■ La cybercriminalité représente un défi chaque jour plus grand pour les droits humains, la démocratie et l'État de droit dans l'espace du Conseil de l'Europe et au-delà. Le recours croissant aux technologies numériques a entraîné une hausse des activités cybercriminelles, notamment des attaques par rançongiciel, de la fraude en ligne et de l'utilisation abusive de l'intelligence artificielle à des fins malveillantes. Ces menaces ont de lourdes conséquences, allant de l'atteinte à la vie privée et à la liberté d'expression à la perturbation profonde du fonctionnement d'infrastructures essentielles ou des processus démocratiques. Face à ces défis, il est essentiel de disposer de cadres juridiques et institutionnels efficaces pour lutter contre la cybercriminalité tout en préservant les droits fondamentaux.

■ Le Conseil de l'Europe joue un rôle déterminant dans l'élaboration de normes internationales de lutte contre la cybercriminalité. La Convention sur la cybercriminalité est le premier traité international portant sur la cybercriminalité et les preuves électroniques, et celui qui a été le plus largement adopté. Elle fournit un cadre pour la législation nationale, la coopération internationale et le renforcement des capacités, et instaure des garanties pour que les mesures de lutte contre la cybercriminalité soient conformes aux normes relatives aux droits humains. La convention et ses protocoles additionnels continuent de servir de référence pour les réformes législatives dans le monde entier et sont un élément fondamental des initiatives visant à renforcer l'État de droit dans le cyberspace.

■ Plusieurs facteurs ont contribué à l'intérêt croissant de la communauté internationale pour la Convention sur la cybercriminalité : son efficacité en tant qu'outil juridique, l'adoption du Deuxième Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif au renforcement de la coopération et de la divulgation de preuves électroniques (STCE n° 224), ainsi que les négociations menées entre 2022 et 2024 en vue de l'adoption d'un traité des Nations Unies sur la cybercriminalité, qui ont mis davantage encore en évidence l'importance de la convention.

Étendre la portée de la Convention sur la cybercriminalité dans le monde

■ Dix États sont devenus parties à la Convention sur la cybercriminalité ces deux dernières années – le Bénin, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, l'Équateur, Fidji, la Grenade, Kiribati, le Rwanda, la Sierra Leone et la Tunisie –, ce qui porte à 78 le nombre total de Parties. Dix-sept autres États avaient signé la convention ou été invités à adhérer pendant la période 2023-2024, dont le Kenya, la République de Corée, le Malawi, le Mozambique, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, São Tomé-et-Príncipe et l'Uruguay.

■ **L'état mondial de la législation en matière de cybercriminalité** (en anglais) publié en 2025 par C-PROC met en évidence plusieurs grandes tendances :

- ▶ De nombreux pays rencontrent des difficultés du fait de réformes législatives inachevées, de projets de loi en cours de longue date et d'un manque de capacité institutionnelle à faire appliquer les nouveaux cadres juridiques.
- ▶ Pas moins de 132 États ont désormais des dispositions de droit pénal matériel correspondant globalement aux dispositions de la convention ; 52 % de ces États ont mis en place des mesures procédurales pour la collecte de preuves électroniques, d'autres utilisent les dispositions du droit procédural général.
- ▶ Près de 50 % des États membres de l'ONU sont soit parties à la convention, soit signataires de celle-ci, et 95 États participent en tant que membres ou observateurs au Comité de la Convention sur la cybercriminalité.
- ▶ Dans certaines régions, la législation sur la cybercriminalité n'est pas mise à jour régulièrement et les gouvernements ne disposent par conséquent pas de tous les outils adéquats pour faire face aux nouvelles cybermenaces, comme les infractions liées aux cryptomonnaies, les cyberattaques fondées sur l'intelligence artificielle et les opérations sophistiquées impliquant des rançongiciels.

■ L'étude a en outre mis en évidence des disparités en matière de portée et de mise en œuvre des cadres juridiques nationaux. Bien que de nombreux États aient adopté des dispositions de droit pénal matériel alignées sur la convention, l'application effective de ces lois reste inégale. Certains pays disposent de lois incriminant les cyberinfractions, mais n'ont pas les capacités institutionnelles et techniques nécessaires pour mener des enquêtes et des poursuites efficaces dans ces dossiers. Des lacunes persistent s'agissant des cyberinfractions transfrontalières, où dans bien des cas la législation nationale ne prend pas en considération la nature transnationale des cybermenaces.

■ Le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques (STE n° 189) occupe toujours une place essentielle dans la lutte contre le discours et les crimes de haine en ligne. L'adhésion du Bénin a porté à 36 le nombre de Parties, mais une ratification plus large reste nécessaire eu égard à la hausse des contenus haineux en ligne.

■ Une **étude de bonnes pratiques** visant à faciliter la mise en œuvre a été réalisée dans le cadre du projet Octopus en décembre 2023. Elle présente les meilleures pratiques recueillies en Allemagne, au Brésil, en Espagne, en France, en Norvège, en Serbie et en Slovaquie. On peut signaler en particulier le deuxième plan d'action de l'Espagne pour lutter contre les crimes de haine, qui vise à prévenir et à réprimer la haine en ligne, et prévoit notamment une formation spécialisée sur les crimes de haine en ligne et hors ligne²⁷⁷. Plusieurs pays ont également instauré des autorités spécialisées pour renforcer la lutte contre les infractions racistes et xénophobes²⁷⁸.

■ Ouvert à la signature en mai 2022, le deuxième protocole additionnel (STCE n° 224) offre des outils améliorés pour la coopération transfrontalière et la divulgation de preuves électroniques. En février 2025, 48 États l'avaient signé²⁷⁹. Entre 30 et 40 États²⁸⁰ ont lancé une réforme de la législation nationale pour se mettre en conformité avec le protocole, mais deux seulement (la Serbie et le Japon) l'avaient ratifié au début de 2025.

Difficultés de mise en œuvre

■ La mise en œuvre de ce protocole reste un objectif important et le Conseil de l'Europe est prêt à donner des indications pour guider le législateur et à fournir un appui au renforcement des capacités, afin d'aider les États qui souhaitent le ratifier.

277. Voir «Projet Octopus – Mise en œuvre du premier protocole à la Convention sur la cybercriminalité relatif à la xénophobie et au racisme : étude de bonnes pratiques», 2023, p. 51.

278. Par exemple l'Allemagne, l'Espagne, la Finlande, la France et la Slovaquie.

279. Entre février 2023 et février 2025, les États suivants ont signé le protocole : Albanie, Argentine, Arménie, Canada, Cap-Vert, Géorgie, Ghana, Hongrie, Malte, Maurice, Paraguay, Pérou, Sierra Leone et République tchèque.

280. Bureau de programme du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité, The global state of cybercrime legislation 2013-2024: A cursory overview, février 2025. Pour des exemples précis, voir : [CyberSEE: Albania commences legislative reform for the ratification and effective implementation of the Second Additional Protocol to the Budapest Convention](#) ; [CyberEast+: Armenian stakeholders meet to assess the implementation of the Second Protocol to the Convention on Cybercrime](#) ; [Réunions régionales sur la mise en œuvre du deuxième protocole additionnel](#).

■ En décembre 2024, le Comité de la Convention sur la cybercriminalité a achevé une [évaluation de l'article 19](#) (en anglais) de la convention, qui porte sur la perquisition et la saisie de données informatiques stockées. À partir des réponses envoyées par 74 États parties, l'évaluation conclut que :

- ▶ la plupart des États ont adopté des pouvoirs spécifiques en matière de perquisition et de saisie de données électroniques stockées, qui dans certains cas interviennent en complément des dispositions juridiques générales ;
- ▶ certains États ont encore principalement recours à des lois procédurales générales, mais ont mis au point des pratiques et des procédures opérationnelles permettant d'appliquer ces dispositions dans les enquêtes de cybercriminalité²⁸¹ ;
- ▶ plusieurs États sont en train de réformer leur législation nationale afin d'introduire des pouvoirs procéduraux spécifiques pour le traitement des preuves électroniques.

■ Il ressort de ces conclusions que, si la mise en œuvre est satisfaisante dans l'ensemble, des efforts doivent encore être déployés pour faire en sorte que les lois pénales nationales soient pleinement conformes aux garanties procédurales énoncées à l'article 15 de la convention.

■ La convention et ses protocoles additionnels contiennent des garanties fondamentales pour faire en sorte que les mesures de lutte contre la cybercriminalité respectent les droits humains et l'État de droit. [L'état mondial de la législation en matière de cybercriminalité](#) (en anglais) a mis en évidence des problèmes concernant une possible utilisation abusive des lois sur la cybercriminalité à des fins qui dépassent leur champ d'application. Dans certains États, des dispositions énoncées en termes vagues ont été introduites sous le prétexte de la lutte contre la cybercriminalité, mais ont, dans la pratique, été utilisées pour restreindre la liberté des médias et sanctionner pénalement l'expression en ligne légitime.

■ Certaines lois prévoient des infractions très générales, comme la diffusion de fausses informations ou de messages offensants, le fait de provoquer des nuisances ou la propagation de rumeurs. Ces dispositions, si elles ne sont pas clairement définies, risquent de restreindre indûment la liberté d'expression et de ne pas respecter les normes internationales relatives aux droits humains.

■ Pour répondre à ces préoccupations, le projet Octopus a élaboré en 2024 un [document de discussion](#) qui donne aux États des orientations pour les aider à faire en sorte que la législation en matière de cybercriminalité reste proportionnée, bien définie et pleinement respectueuse des libertés fondamentales.

■ Les conclusions soulignent l'importance d'un renforcement permanent des capacités pour soutenir les États dans leurs efforts visant à inscrire les lois sur la cybercriminalité dans le cadre des normes internationales en matière de droits humains et à garantir une application équilibrée et efficace.

Renforcement des capacités et défis futurs

■ En décembre 2024, le T-CY a créé un groupe de travail sur l'intelligence artificielle et entamé des travaux sur les actifs virtuels en relation avec la cybercriminalité et les preuves électroniques. Face à ces nouveaux défis, il est indispensable de s'inscrire dans une démarche équilibrée associant la protection contre les abus et le développement et l'utilisation responsables des nouvelles technologies.

■ Les initiatives de renforcement des capacités du Bureau de programme du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité jouent également un rôle important en matière de sensibilisation et de soutien aux États dans la mise en œuvre de la législation sur la cybercriminalité. Entre février 2023 et février 2025, le Conseil de l'Europe a apporté son soutien à des pays du monde entier au moyen de plus de 600 activités de renforcement des capacités, mises en œuvre par l'intermédiaire du C-PROC à Bucarest.

■ Les axes prioritaires étaient notamment :

- ▶ le soutien à la mise en œuvre du deuxième protocole additionnel ;
- ▶ le renforcement des capacités sur l'utilisation des preuves électroniques dans les poursuites pour les crimes de guerre commis en Ukraine ;
- ▶ l'aide aux États nouvellement invités à devenir parties à la convention tout en respectant les droits humains et l'État de droit ;

281. Andorre, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Danemark, Estonie, Islande, Lituanie, Maroc, République de Moldova, Norvège, Paraguay, Pérou, Saint-Marin, République tchèque et Ukraine.

- ▶ l'assistance aux autorités de justice pénale dans la lutte contre les attaques par rançongiciel et l'utilisation de monnaies virtuelles dans la cybercriminalité ;
- ▶ le renforcement de la coopération avec d'autres organes du Conseil de l'Europe, en particulier dans des domaines tels que la protection des données, la protection des enfants en ligne, la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

■ Cinq nouveaux projets ont été lancés grâce à des contributions extrabudgétaires de l'Union européenne, des États-Unis d'Amérique, de la France, du Japon et du Royaume-Uni, ainsi qu'à un financement pour l'Ukraine. Revêtant une importance spécifique, le projet CyberUA, lancé en 2024, a pour objectif de soutenir la collecte et l'utilisation par l'Ukraine de preuves électroniques des crimes de guerre et des violations des droits humains.

■ Alors que la cybercriminalité ne cesse d'évoluer, il est indispensable de poursuivre le renforcement des capacités afin d'améliorer la résilience et d'aider les autorités nationales à relever les défis d'un paysage numérique de plus en plus complexe²⁸².

282. En ce qui concerne les priorités spécifiques, voir par exemple le document [Strategic priorities for co-operation on cybercrime in the Eastern Partnership region](#), adopté le 14 décembre 2023 à Bucarest (Roumanie) dans le cadre de la Conférence Octopus contre la cybercriminalité.

Principales constatations

- ▶ La menace terroriste, qui s'inscrivait auparavant dans un contexte de groupes organisés, est désormais davantage le fait d'acteurs isolés et de petites cellules opérant au sein de réseaux extrémistes transnationaux bien souvent mobilisés en ligne. Pour être efficaces, les stratégies de lutte contre le terrorisme doivent être internationales et adaptables à des menaces en constante évolution.
- ▶ Les États membres ont intensifié leurs actions contre la criminalité organisée, en axant en particulier leurs efforts sur la lutte contre le blanchiment d'argent, le démantèlement des réseaux financiers et la prévention des influences criminelles sur l'économie légale. Des difficultés subsistent en ce qui concerne les enquêtes financières et la confiscation des avoirs.
- ▶ Une plus grande coordination est nécessaire pour lutter contre les flux financiers illicites, notamment le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et le financement de la prolifération. Pour renforcer la sécurité et la stabilité financière mondiales, il est indispensable que les acteurs politiques se mobilisent au plus haut niveau.
- ▶ Les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme doivent être encore améliorées, notamment s'agissant de la surveillance, des actions préventives, de la transparence concernant les bénéficiaires effectifs, des enquêtes en matière de criminalité financière, des poursuites judiciaires et de la confiscation d'avoirs.
- ▶ De nouvelles mesures ont été mises en place pour faire face aux risques de financement du terrorisme, en particulier ceux liés aux conflits en cours, aux nouvelles technologies et à l'évolution des méthodes de financement.

■ Face au terrorisme et à la criminalité organisée, qui font peser de graves menaces sur la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux, les États membres du Conseil de l'Europe doivent déployer une action efficace. Toutefois, des mesures antiterroristes excessivement sévères ou disproportionnées peuvent s'avérer contre-productives et porter atteinte aux principes mêmes qu'elles cherchent à protéger. Il est nécessaire et justifié de mettre en œuvre une action répressive ferme, mais les réponses doivent rester dans les limites de la légalité et de la proportionnalité. Il ne faut pas que la lutte contre ces menaces mette à mal les valeurs démocratiques, les libertés fondamentales ou l'État de droit au nom de la sécurité.

■ Le Conseil de l'Europe offre une plateforme unique pour combattre le terrorisme et la criminalité organisée dans le respect des droits humains et des libertés fondamentales. Au moyen d'instruments juridiques, de mécanismes de suivi et d'initiatives de renforcement des capacités, il aide les États membres à élaborer des réponses efficaces conciliant sécurité et gouvernance fondée sur les droits. D'importantes mesures ont été prises en 2023 et 2024 pour renforcer la lutte contre le terrorisme, combattre la criminalité organisée et resserrer la coopération internationale dans la lutte contre la criminalité financière.

Assurer l'équilibre entre sécurité et protection des droits humains dans la lutte contre le terrorisme

■ Le Comité de lutte contre le terrorisme (CDCT) a achevé la mise en œuvre de la première [Stratégie du Conseil de l'Europe contre le terrorisme \(2018-2022\)](#) avec l'adoption d'une Compilation des meilleures pratiques relatives à la déradicalisation, au désengagement et à la réinsertion sociale²⁸³ des personnes condamnées pour des infractions liées au terrorisme ou présentant un risque de radicalisation. Ce document aide les États membres à améliorer l'évaluation et la durabilité des programmes, et à mettre en œuvre des approches adaptées au genre dans les politiques de lutte contre le terrorisme.

■ Sur la base de ces travaux, le CDCT a lancé la deuxième [Stratégie du Conseil de l'Europe contre le terrorisme \(2023-2027\)](#), adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en février 2023, qui vise à faire face à l'évolution de la menace terroriste en Europe²⁸⁴. La stratégie traite des menaces persistantes que constituent les attentats commis par des acteurs inspirés par Daech et Al-Qaïda, et s'attache également à la montée du terrorisme motivé par des idéologies extrémistes violentes, y compris les théories du complot et

283. Voir [CM\(2023\)147-add2](#).

284. Voir Comité du Conseil de l'Europe de lutte contre le terrorisme, « [Rapport sur les menaces terroristes émergentes en Europe](#) » (CM(2022)149-add).

les mouvements antidémocratiques. Elle vise également à atténuer les risques liés au détournement des nouvelles technologies à des fins terroristes et à renforcer l'obligation de rendre des comptes pour les infractions terroristes et les crimes internationaux commis pendant les conflits armés.

■ En 2023 et 2024, le Comité des Ministres a adopté deux importants recueils de directives : les [Lignes directrices du Comité des Ministres à l'intention des autorités publiques et du secteur privé sur la préparation et les réponses aux situations d'urgence en cas d'attentat terroriste](#), qui donnent aux États et aux praticiens des recommandations concrètes permettant d'intervenir de manière efficace en situation d'urgence ; et les [Lignes directrices sur les stratégies de poursuite de l'extrémisme violent conduisant au terrorisme](#), un outil pratique visant à aider les autorités à élaborer des stratégies de poursuite des personnes impliquées dans des activités extrémistes violentes.

■ Un autre pas important a été réalisé avec l'élaboration d'une définition juridique paneuropéenne complète de l'« infraction terroriste ». Conçue pour répondre aux défis actuels et futurs, elle renforcera les cadres nationaux de lutte contre le terrorisme et la coopération internationale. Elle sera intégrée dans le cadre juridique existant du Conseil de l'Europe au moyen d'un protocole à la Convention pour la prévention du terrorisme (STE n° 196).

■ Le Conseil de l'Europe a organisé en mai 2024 une conférence internationale sur les enquêtes et les poursuites concernant les infractions terroristes commises dans le cadre de conflits armés²⁸⁵, portant sur l'interaction complexe entre la législation en matière de lutte contre le terrorisme et le droit international humanitaire, ainsi que sur la manière de garantir que les auteurs de crimes graves rendent compte de leurs actes.

Renforcer la coopération juridique contre la criminalité organisée

■ Les conventions du Conseil de l'Europe sur la coopération en matière pénale, auxquelles les pays tiers peuvent adhérer, sont toujours des outils essentiels dans la lutte contre la criminalité organisée et l'impunité, notamment pour les quatre crimes fondamentaux. Le Comité européen pour les problèmes criminels, par l'intermédiaire de son Comité d'experts sur le fonctionnement des conventions européennes sur la coopération dans le domaine pénal (PC-OC), poursuit la mise à jour et la promotion de ces conventions, et continue d'œuvrer afin de faciliter leur mise en œuvre. Une avancée majeure devrait intervenir en 2025 avec l'adoption et l'ouverture à la signature d'un troisième protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 30).

■ La lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme s'est intensifiée grâce aux travaux de la Conférence des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198). Ces travaux ont complété le suivi assuré par le Groupe d'action financière et le Comité MONEYVAL du Conseil de l'Europe. Le Comité d'experts sur le recouvrement des avoirs criminels (PC-RAC) élabore actuellement un projet de protocole additionnel à la STCE n° 198, qui viendra renforcer la coopération internationale en matière de recouvrement des avoirs (principe 6 des Principes de Reykjavik). Le nouvel instrument pourra également être un appui dans le contexte des actions juridiques face aux conséquences de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine, en particulier pour la saisie et la confiscation de certains avoirs.

Améliorer la prévention de la criminalité financière et le recouvrement des avoirs

■ Entre février 2023 et février 2025, sept membres de MONEYVAL²⁸⁶ ont fait l'objet d'une évaluation mutuelle. Ces examens ont mis en évidence des problèmes persistants en ce qui concerne :

- ▶ les enquêtes et les poursuites pour blanchiment de capitaux, où les condamnations n'interviennent souvent que dans les affaires impliquant des mécanismes simples de blanchiment ;
- ▶ la nécessité d'accroître le volume des avoirs saisis et confisqués pour tous les crimes motivés par le profit ;
- ▶ la nécessité de remédier au manque de ressources et de compétences, et à l'accès restreint aux bases de données ;
- ▶ la mise en place effective de bureaux de recouvrement des avoirs.

285. Voir [Conférence internationale sur les enquêtes et les poursuites concernant les infractions terroristes commises dans le cadre de conflits armés](#).

286. L'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine du Nord, le Monténégro, la Roumanie et les Dépendances de la Couronne britannique de Guernesey et Jersey.

■ Afin de remédier aux problèmes, un grand nombre d'États membres ont renforcé leurs dispositifs d'investigations financières et développé les outils permettant de confisquer les biens sans condamnation préalable. La Macédoine du Nord a adopté une loi sur la confiscation civile, tandis que la République de Moldova a adopté une loi similaire et mis en place des mécanismes de réutilisation sociale des avoirs confisqués et d'indemnisation des victimes.

■ La gestion des biens saisis et confisqués est devenue une priorité dans toute la région du Conseil de l'Europe. En 2024, Chypre a mis en place un bureau national de gestion des actifs pour améliorer la gestion des biens saisis et confisqués, garantir l'indemnisation des victimes et soutenir la réaffectation de ces actifs à des fins sociales.

■ En Albanie, en Géorgie, en Macédoine du Nord et en Serbie, les autorités ont elles aussi œuvré pour améliorer les évaluations nationales et sectorielles en matière de risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, en mettant l'accent sur les points suivants :

- ▶ la criminalité organisée et la criminalité financière transfrontalière ;
- ▶ les nouvelles technologies financières, notamment les actifs virtuels et les services en ligne ;
- ▶ le renforcement des capacités des services répressifs et de la justice.

■ La République tchèque et la Slovaquie ont poursuivi leurs efforts dans le cadre des évaluations nationales des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme – la République tchèque a achevé son évaluation des risques de financement de la prolifération. En Bosnie-Herzégovine et en Pologne, des évaluations des risques des actifs virtuels et des prestataires de services d'actifs virtuels (PSAV) ont été adoptées, ainsi que des plans d'action. Pour sa part, la Macédoine du Nord a récemment entrepris son évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme liés aux PSAV.

■ Des initiatives régionales et nationales ont été menées en collaboration avec le secteur privé dans l'Union européenne, dans le sud-est et l'est de l'Europe et dans les régions voisines, pour progresser sur les questions de la transparence concernant les bénéficiaires effectifs, du recouvrement d'avoirs et de la lutte contre la corruption.

■ Les actions visant à donner plus de poids aux cellules de renseignement financier (CRF) se sont poursuivies, notamment par la création d'équipes spécialisées d'analyse stratégique et la mise en place de formations spécifiques²⁸⁷. Cependant, des difficultés persistent dans les domaines suivants :

- ▶ le renseignement financier relatif aux actifs virtuels ;
- ▶ l'automatisation des processus des CRF en raison des coûts et des pénuries de compétences ;
- ▶ le développement du recours à l'apprentissage automatique et aux renseignements de source ouverte²⁸⁸ dans les enquêtes sur les cryptoactifs²⁸⁹.

Faire face à la dimension internationale de la criminalité financière et du financement du terrorisme

■ Plusieurs États ont également pris des mesures pour renforcer les exigences relatives aux bénéficiaires effectifs, mais des problèmes demeurent en ce qui concerne la coopération interinstitutionnelle et l'échange d'informations sur la criminalité économique. En République de Moldova, les efforts visant à renforcer la coordination en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme se poursuivent, mais il faut faire davantage encore pour parvenir à la pleine mise en œuvre de la stratégie nationale 2020-2025. En Ukraine, l'absence d'un organe de coordination ou coordinateur national permanent pour la lutte contre la criminalité organisée constitue un obstacle à une action plus efficace. Il est donc nécessaire d'accomplir de nouveaux progrès dans ce domaine.

■ L'efficacité des autorités de surveillance – pourtant dotées de pouvoirs accrus – dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme demeure modérée.

■ La lutte contre le financement du terrorisme reste une priorité. Les évaluations réalisées dans le cadre de MONEYVAL mettent en évidence des améliorations dans les enquêtes et les poursuites dans les affaires liées au

287. Par exemple en Albanie, en Arménie, en Bosnie-Herzégovine, en Bulgarie, en Espagne, en France, en Géorgie, en Macédoine du Nord, à Malte, en République de Moldova, au Monténégro, en Pologne, en Serbie, en République slovaque, en République tchèque, en Türkiye et en Ukraine.

288. Bulgarie, Géorgie et Pologne.

289. Par exemple en France et en Pologne.

financement du terrorisme, mais des difficultés persistent concernant la collecte de preuves et la constitution de dossiers solides, l'application effective des sanctions et la sensibilisation du secteur privé aux risques liés au financement du terrorisme.

■ Les États ont réalisé des progrès sur l'identification des organisations à but non lucratif vulnérables face à des détournements à des fins de financement du terrorisme et sur la mise à jour des cadres législatifs pour renforcer l'incrimination du financement du terrorisme. La Bulgarie procède actuellement à une révision en profondeur, tandis que la Géorgie a modifié en mai 2023 sa loi sur le blanchiment de capitaux pour mettre en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU. La Serbie a adopté en novembre 2024 des modifications de sa législation visant à renforcer les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et à prévenir le financement du terrorisme. En 2023, l'Azerbaïdjan a adopté une loi sur les sanctions financières ciblées, dans le cadre d'un plan d'action en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme pour 2023-2025.

■ Des lacunes subsistent toutefois s'agissant de la pleine responsabilité pénale des personnes morales. Des initiatives de renforcement des capacités ont été menées en direction des unités de renseignement financier, des services répressifs et des procureurs pour les aider à améliorer les enquêtes financières liées au terrorisme.

■ Face à la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine, les États membres du Conseil de l'Europe ont redoublé d'efforts pour faire appliquer les sanctions de manière efficace, notamment au moyen d'enquêtes financières et de mesures de recouvrement d'avoirs. Des initiatives plurinationales²⁹⁰ ont permis d'améliorer le respect des obligations, tandis que des programmes ciblés de développement des capacités ont aidé des États voisins à renforcer leurs cadres juridiques et leurs mécanismes d'application.

■ Au-delà des frontières européennes, le Conseil de l'Europe a renforcé son engagement auprès des pays voisins d'Asie centrale et de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, en leur fournissant un appui technique pour lutter contre la criminalité organisée, le blanchiment de capitaux transfrontalier et le financement du terrorisme.

■ En 2023, la Jordanie et le Maroc ont été retirés de la « liste grise » du GAFI après avoir réalisé d'importants progrès de mise en conformité avec les normes du GAFI. Le Maroc a révisé son cadre juridique en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, tandis que la Tunisie et l'Algérie ont adopté des réformes visant à améliorer la transparence concernant les bénéficiaires effectifs, la réglementation financière et la surveillance. La Libye a créé un organisme chargé spécifiquement de la lutte contre la criminalité financière, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

■ En Asie centrale, la loi sur le recouvrement des avoirs adoptée en 2023 par le Kazakhstan a instauré des organismes de recouvrement des avoirs et un registre des bénéficiaires effectifs. Le Kazakhstan et le Kirghizistan ont procédé à des évaluations des risques liés aux actifs virtuels, tandis que le Tadjikistan a réalisé une évaluation des risques liés aux personnes morales. Ces initiatives témoignent d'une prise de conscience croissante des nouveaux risques et menaces financiers.

290. Organisées en Belgique, en France, en Lettonie et à Malte.

GOVERNANCE ET INTÉGRITÉ DU SPORT

Principales constatations

- ▶ L'intérêt croissant pour le sport a des effets bénéfiques aux plans social et économique, mais pose aussi de nouveaux défis en matière de gouvernance, d'intégrité et de sécurité.
- ▶ L'Accord partiel élargi sur le sport (APES) continue d'attirer de nouveaux États et organisations, ce qui renforce son rôle dans la promotion d'une gouvernance éthique et transparente. Le Conseil de l'Europe reste déterminé à soutenir le système mondial de lutte contre le dopage et à combattre la corruption dans le sport.
- ▶ Grâce à l'adhésion d'un nombre croissant d'États à la Convention du Conseil de l'Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives (Convention de Saint-Denis, STCE n° 218) et à la Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives (Convention de Macolin, STCE n° 215), le Conseil de l'Europe joue un rôle essentiel dans le renforcement de la sûreté et de la sécurité des manifestations sportives, et dans la lutte contre la manipulation des compétitions.
- ▶ Le projet « Tous-tes ensemble », lancé conjointement par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, montre combien il est nécessaire de progresser encore vers l'égalité entre les femmes et les hommes dans le sport.

■ Le sport est un puissant instrument de promotion des valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe que sont l'égalité, la tolérance, le respect et l'équité. Il peut rassembler les individus, mobiliser les populations et mettre en avant les droits humains et les principes démocratiques. Mais le sport fait également face à des défis croissants, notamment la corruption, les cas de gouvernance contraire à l'éthique, la violence et les inégalités persistantes. Sans intégrité, le sport risque de perdre non seulement sa crédibilité, mais aussi sa capacité à susciter des changements positifs.

■ Le Conseil de l'Europe reste déterminé à défendre l'intégrité du sport en renforçant la gouvernance, en intégrant les droits humains et en garantissant la transparence et la sécurité dans toutes les composantes du sport. Cet engagement se retrouve dans les [Priorités stratégiques \(2022-2025\)](#), qui définissent la vision d'un sport fondé sur des valeurs et favorisant l'inclusion, la paix et l'intégrité.

■ Les Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 ont renforcé une vision commune du sport en tant que moteur de changements positifs dans la société. Cette vision a été réaffirmée à la [18^e Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables du sport](#) (Porto, Portugal, 8-10 octobre 2024), où les ministres ont souligné la nécessité d'une gouvernance collaborative et d'un leadership éthique. La résolution adoptée à Porto appelle à ce que la gouvernance du sport s'ancre dans le respect des principes des droits humains, de la démocratie et de l'inclusivité. Elle souligne aussi combien il est important de réviser et de mettre en œuvre les grands cadres juridiques, notamment la [Charte européenne du sport révisée](#), sous l'égide de l'[Accord partiel élargi sur le sport](#).

■ L'intérêt pour l'APES n'a cessé de croître entre février 2023 et février 2025. Le comité de direction compte désormais 41 membres et le comité consultatif rassemble 30 organisations.

Faire progresser l'égalité hommes-femmes et l'inclusion dans le sport

■ Parvenir à une plus grande égalité entre les femmes et les hommes dans le sport reste une priorité, en particulier à l'heure où l'Europe s'apprête à accueillir une nouvelle édition du Championnat d'Europe féminin de football de l'Union des associations européennes de football (UEFA). Le projet « Tous-tes ensemble », lancé conjointement par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, met en évidence des écarts persistants entre les femmes et les hommes dans les 21 juridictions contributrices. Alors que 67 % des organisations sportives intègrent l'égalité des genres dans leurs plans de long terme, les femmes demeurent considérablement sous-représentées dans les fonctions de direction – seulement 14 % des fédérations sportives ont placé une femme à leur présidence.

■ Favoriser le sport inclusif consiste aussi à assurer la participation des personnes en situation de handicap. Le nouveau projet conjoint de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe « Le sport pour toutes et tous » est consacré à la promotion de l'inclusion et à la lutte contre la discrimination à l'égard des personnes ayant un handicap dans le sport.

■ Le droit à la santé, inscrit dans la Charte sociale européenne, est étroitement lié à la promotion du sport et de l'activité physique. La pratique d'un sport joue un rôle crucial dans l'amélioration de la santé publique, la prévention des maladies et la promotion du bien-être mental. La santé et le sport resteront au cœur des priorités de l'APES à l'avenir.

■ Garantir la sécurité et le bien-être des pratiquants et des pratiquantes est l'un des volets majeurs du travail du Conseil de l'Europe. Le projet « [Donnons de la voix](#) » vise à protéger les enfants en prévenant la violence et les abus dans le sport. Il témoigne de la détermination de l'Organisation à rendre le sport plus sûr et plus éthique.

Lutter contre la corruption et la criminalité financière dans le sport

■ Le [Réseau de magistrat-es/procureur-es responsables du sport](#) (MARS) reste un forum essentiel dans la lutte contre la corruption et d'autres pratiques criminelles ou contraires à l'éthique dans le sport. Il va renforcer encore la coopération internationale pour faire face aux nouvelles menaces telles que le blanchiment de capitaux au moyen de paris sportifs et l'exploitation des athlètes.

■ Dans le cadre de la présidence suisse du [Partenariat international contre la corruption dans le sport](#) (International Partnership against Corruption in Sport-IPACS), le Conseil de l'Europe – par l'intermédiaire de l'APES – continuera d'œuvrer en faveur de la bonne gouvernance et de la coopération en matière de justice pénale, et d'explorer les possibilités offertes par l'intelligence artificielle pour la lutte contre la corruption dans le sport.

■ Dix ans après son adoption, la [Convention de Macolin](#) reste un instrument essentiel dans la lutte contre les matchs arrangés et la manipulation de compétitions sportives. De nouvelles ratifications continuent d'être enregistrées, et le traité compte en février 2025 14 Parties²⁹¹.

■ Le Conseil de l'Europe demeure également un ardent défenseur de la lutte contre le dopage au niveau mondial. Il veille à la bonne gouvernance et à l'efficacité de l'Agence mondiale antidopage (AMA) par l'intermédiaire de son mécanisme européen de coordination (Comité ad hoc européen pour l'Agence mondiale antidopage (CAHAMA)), et renforce la mise en œuvre de la [Convention contre le dopage](#) (STE n° 135) du Conseil de l'Europe.

Garantir la sûreté et la sécurité lors des événements sportifs

■ Les violences et les discours de haine dans les enceintes sportives continuent de poser de graves problèmes. La [Convention de Saint-Denis](#) encourage la coopération entre les parties prenantes publiques et privées pour faire en sorte que les manifestations sportives se déroulent dans un environnement sûr, sécurisé et accueillant. La convention, articulée autour de trois piliers interdépendants – sécurité, sûreté et services –, est au cœur du projet conjoint Union européenne-Conseil de l'Europe « Balance 4 », dont l'objectif est de parvenir à une approche intégrée de la sécurité lors des manifestations sportives. Le nombre de ratifications ne cesse d'augmenter et la convention compte 31 parties en février 2025²⁹².

291. Entre février 2023 et février 2025, les États suivants ont ratifié la Convention de Macolin : Belgique, Espagne, France, Lituanie, Serbie et Suède.

292. Entre février 2023 et février 2025, les États suivants ont ratifié la Convention de Saint-Denis : Allemagne, Belgique, Danemark, Grèce, Royaume-Uni, Serbie et Suède.

LA BANQUE DE DÉVELOPPEMENT DU CONSEIL DE L'EUROPE : PROMOUVOIR LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET LA RÉSILIENCE EN EUROPE

■ La Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB) a consolidé sa position de première banque de développement social en Europe. Guidée par son Cadre stratégique 2023-2027, la CEB continue de remplir sa mission sociale de promotion de la solidarité et de la cohésion sociale, en faisant porter davantage l'accent sur le soutien aux populations vulnérables et en mettant en œuvre une approche opérationnelle claire pour l'Ukraine.

■ Dans ce cadre, la CEB a approuvé en 2023 et 2024 près de 9 milliards d'euros de prêts et de dons pour près de 100 projets à travers l'Europe dans des secteurs essentiels, notamment les soins de santé, l'éducation et le logement, afin de promouvoir l'inclusion sociale, réduire les disparités et faire en sorte que personne ne soit laissé-pour-compte.

■ L'Ukraine est un exemple marquant. La CEB a été parmi les premiers acteurs internationaux à intervenir. Elle a mobilisé 1,45 milliard d'euros de prêts et de dons pour venir en aide aux réfugiés et aux populations qui les accueillaient. L'adhésion de l'Ukraine à la CEB en juin 2023 a permis à la banque de lancer des opérations directes dans le pays. À ce jour, plus de 400 millions d'euros ont été alloués à l'Ukraine, notamment pour des programmes de rétablissement des services de soins de santé et des programmes de logement.

■ La CEB est également membre fondateur du Cadre d'investissement pour les Balkans occidentaux, qui fournit des financements et une assistance technique pour des projets d'infrastructure stratégique favorisant la convergence au niveau régional.

■ Il convient aussi de citer le Programme régional de logement mené en Bosnie-Herzégovine, en Croatie, au Monténégro et en Serbie. La CEB a joué un rôle central dans la mise en œuvre de ce programme qui, au cours de ses onze années d'existence, a fourni des logements à 36 000 personnes vulnérables déplacées par les guerres des années 1990, intervenant aussi sur le renforcement des capacités et la gestion des fonds des donateurs.

■ Outre le développement sur le long terme, la CEB a également consacré des moyens à des opérations de secours d'urgence : elle a apporté un soutien à l'Islande à la suite d'épisodes d'activité volcanique en 2024 et aidé la Türkiye après les séismes dévastateurs de 2023.

■ Les partenariats sont au cœur de la démarche de la CEB. La banque a étendu sa collaboration avec l'Union européenne, notamment dans le cadre de l'accord de garantie InvestEU de 2022 grâce auquel des financements supplémentaires pour des projets à valeur sociale élevée dans les États membres de la CEB qui sont membres de l'Union européenne ont été mobilisés. La CEB a par ailleurs rejoint la plateforme de conseil d'InvestEU en 2023 et renforcé sa coopération avec ses homologues des banques multilatérales de développement.

■ Une solide situation financière est le fondement des résultats obtenus par la CEB. Grâce à son assise financière renforcée, sa note de crédit AAA et ses initiatives d'émission d'obligations d'inclusion sociale, elle peut tirer parti de l'intérêt croissant au niveau mondial pour l'investissement social, ce qui garantit la pérennité du soutien à ses États membres et à leurs ressortissants.



CHAPITRE 3

JUSTICE SOCIALE ET ÉGALITÉ

A. JUSTICE SOCIALE, SANTÉ ET ENVIRONNEMENT DURABLE

INTRODUCTION

■ L'Europe reste confrontée à une superposition de crises qui affectent la justice sociale, la santé publique et l'environnement. La crise du coût de la vie, l'accélération du changement climatique et la montée des inégalités sociales produisent des effets persistants qui accentuent la pression sur les institutions, les pouvoirs publics et les citoyennes et citoyens. Bien que certains indicateurs économiques montrent des signes de stabilisation, la situation reste très difficile pour les populations vulnérables, et les inégalités structurelles persistent.

■ Devant ce constat, le Conseil de l'Europe a accentué sa mobilisation en faveur de la protection des droits sociaux, de l'amélioration des systèmes de santé et de la réponse aux défis environnementaux, par le biais d'instruments juridiques, d'initiatives politiques et de collaborations intersectorielles. L'interconnexion de tous ces sujets a justifié la création d'une nouvelle direction, la Direction des droits sociaux, de la santé et de l'environnement, afin de réagir à ces problèmes pressants de manière plus durable et intégrée.

■ La Déclaration de Reykjavik, dans laquelle les dirigeants européens se sont engagés à renforcer les garanties prévues par la Charte sociale européenne, a réaffirmé que la justice sociale était une priorité. Mais il existe toujours un écart entre les engagements juridiques et la réalité sur le terrain. En 2024, le Comité européen des Droits sociaux a constaté que plusieurs États membres échouaient toujours à protéger les salaires, à garantir l'accès au logement et à lutter contre la pauvreté des enfants, malgré quelques améliorations sur le plan des mesures de sécurité sociale.

■ Des progrès ont été accomplis dans certains domaines, plusieurs États ayant entrepris de renforcer leurs politiques d'investissements sociaux pour lutter contre le problème des sans-abri, augmenter les salaires minimaux et rendre plus accessible une énergie abordable. Cependant, l'inflation et la stagnation économique continuent de se répercuter sur les ménages à faibles revenus et appellent à mettre en place des politiques pérennes et coordonnées.

■ La protection des droits humains relatifs à la santé reste une priorité pour le Conseil de l'Europe, en particulier depuis la pandémie de covid-19. L'essor rapide des technologies numériques et de l'intelligence artificielle appliquées à la santé a rendu d'autant plus urgents les travaux du Conseil de l'Europe concernant la biomédecine, les politiques en matière de drogues et la lutte contre la contrefaçon de produits médicaux.

■ En matière de services de santé numériques, l'accent a porté sur l'amélioration des normes éthiques, relatives notamment aux effets de l'IA sur la relation entre médecins et patients. Le Comité directeur pour les droits humains dans les domaines de la biomédecine et de la santé a joué un rôle clé dans le suivi des bonnes pratiques et l'élaboration de lignes directrices. En matière de santé mentale, l'évolution importante des politiques, avec entre autres une nouvelle Recommandation sur le respect de l'autonomie dans les soins de santé mentale, reflète une orientation nouvelle vers des approches fondées sur les droits humains.

■ Face aux dangers pour la santé publique, dont le trafic d'organes et la contrefaçon de produits médicaux, le Conseil de l'Europe a accentué la coopération internationale via la Convention du Conseil de l'Europe sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique²⁹³ (STCE n° 211, Convention Médicrime) et la Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains²⁹⁴ (STCE n° 216, Convention de Saint-Jacques-de-Compostelle). Ces initiatives ont été étendues à des pays supplémentaires, signe d'une reconnaissance croissante de la nécessité d'actions transfrontalières pour préserver la santé publique.

293. [Liste complète - Bureau des Traités](#)

294. [Liste complète - Bureau des Traités](#)

■ Le Sommet de Reykjavik a réaffirmé l'urgence de protéger l'environnement et de contrer les effets du changement climatique, de la pollution et de la perte de biodiversité. Le fait que la dégradation de l'environnement menace directement les droits humains, la démocratie et l'État de droit est reconnu, ce qui a conduit à une intensification des efforts pour renforcer les cadres juridiques et politiques au niveau européen.

■ Le Conseil de l'Europe a réagi à cette évolution en commençant à élaborer une Stratégie pour l'environnement, qui intègre les principes de droits humains et de bonne gouvernance aux prises de décisions sur ce sujet. De nouveaux instruments juridiques sont également en cours d'élaboration face au problème de la criminalité environnementale. Une Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal devrait être adoptée en 2025. Ces travaux, associés à une jurisprudence croissante sur les liens entre droits environnementaux et libertés fondamentales, marquent un tournant vers une approche fondée sur les droits dans le domaine de la protection de l'environnement.

■ Dans les années à venir, l'Europe aura la tâche cruciale de définir sa réponse aux défis qu'elle rencontre sur les plans social, sanitaire et environnemental ; son avenir en dépend. Bien que les cadres juridiques et les engagements politiques offrent un socle solide, ils ne seront efficaces que si leur mise en œuvre est assurée dans la durée et si elle s'accompagne d'une volonté politique et d'un engagement citoyen. Le Conseil de l'Europe reste attaché à œuvrer, avec ses États membres, à combler l'écart entre engagements et réalités et à faire en sorte que la justice sociale, la santé publique et la protection de l'environnement restent au cœur de la gouvernance démocratique européenne.

Principales constatations

- ▶ Des réformes sont en cours pour renforcer la mise en œuvre de la Charte sociale européenne révisée (STE n° 163), instrument central en matière de justice sociale. Les pressions économiques continuent de compromettre les droits sociaux, avec une stagnation des salaires, une inflation et une augmentation du coût de la vie qui frappent de manière disproportionnée les foyers aux revenus modestes, malgré les politiques adoptées pour y remédier.
- ▶ Le sans-abrisme et le logement précaire restent de graves sujets de préoccupation. Pour y répondre, les politiques adoptées se tournent de plus en plus vers les investissements à caractère social, le plafonnement des loyers et la multiplication des initiatives de logement social.
- ▶ Le poids de la pauvreté chez les enfants montre que les États n'agissent pas assez pour protéger les enfants sur les plans social, juridique et économique.
- ▶ Des progrès ont été accomplis en matière d'égalité hommes-femmes et de protection contre les violences domestiques ; quelques pays ont mis en place des congés payés pour les victimes de ce type de violences. Cependant, il faut prendre davantage de mesures pour prévoir et faire appliquer des garanties juridiques et économiques.
- ▶ Les garanties et les droits liés au travail demandent à être encore renforcés, concernant notamment le niveau du salaire minimal, qui doit être suffisant, les garanties contre les licenciements abusifs et les droits syndicaux.

■ La Déclaration de Reykjavik a réaffirmé que la justice sociale jouait un rôle crucial pour maintenir la stabilité et la sécurité démocratiques. Les dirigeants européens ont déclaré être fermement engagés à protéger et à mettre en œuvre les droits sociaux tels qu'énoncés dans la Charte sociale européenne, l'une des pierres angulaires de l'ensemble des droits humains du Conseil de l'Europe. La Charte, qui prévoit des dispositions juridiquement contraignantes et des mécanismes de suivi, dont une procédure d'établissement de rapports et une procédure de réclamations collectives, est en quelque sorte la Constitution sociale de l'Europe.

Crise du coût de la vie

■ D'importantes mesures ont été prises en 2024 pour mettre en œuvre les réformes du système de la Charte adoptées en 2022. Le Comité européen des Droits sociaux (CEDS) a procédé à une revue analytique complète²⁹⁵ des mesures adoptées face à la crise du coût de la vie, sur la base des 41 rapports reçus (en provenance d'États parties, d'organisations de la société civile et d'institutions nationales des droits humains). Les résultats mettent en évidence une dure réalité : en 2023, les prix des denrées alimentaires ont continué à augmenter, plus de sept fois plus vite que les salaires, avec un impact particulièrement fort sur les ménages aux revenus modestes.

■ Le CEDS a pointé l'échec de plusieurs États à maintenir la valeur réelle du salaire minimum, ce qui entraîne des difficultés financières persistantes. Bien que l'inflation ait ralenti en 2024, le coût de la vie demeure élevé et plonge de nombreuses personnes dans la précarité.

■ Le CEDS a exhorté les gouvernements à prendre des mesures visant notamment :

- ▶ à veiller à ce que le salaire minimum net représente au moins 60 % du salaire moyen net au niveau national ;
- ▶ à plafonner le prix des produits alimentaires de base et à apporter un soutien ciblé aux populations vulnérables ;
- ▶ à garantir un accès stable, constant et sûr à un niveau d'énergie suffisant, et à reconnaître qu'il constitue un aspect essentiel des droits prévus par la Charte ;
- ▶ à répondre au manque de logements abordables et au risque de sans-abrisme en appliquant un plafonnement des loyers, en augmentant les aides au logement et en agrandissant le parc de logements sociaux ;
- ▶ à ajuster le niveau des aides sociales et des prestations de sécurité sociale pour qu'il suive le rythme de l'inflation.

295. Comité européen des Droits sociaux, [Revue analytique sur les droits sociaux et la crise du coût de la vie](#), mars 2024.

■ Le Conseil de l'Europe et la Banque de développement du Conseil de l'Europe ont à nouveau abordé ces questions en décembre 2024 à l'occasion d'une conférence sur le sans-abrisme et l'investissement social²⁹⁶ qui a permis aux différentes parties prenantes, dont des responsables politiques, de proposer des solutions fondées sur les droits.

Renforcement des droits sociaux par le mécanisme de réclamations collectives

■ En 2023 et 2024, plusieurs décisions du CEDS relatives à des réclamations collectives ont souligné le besoin de garanties sociales plus fortes dans des domaines clés :

- ▶ Accès aux services essentiels – une réclamation concernant l'Espagne a révélé les graves pannes d'électricité subies par 4 500 personnes vivant dans un bidonville, dont 1 800 enfants²⁹⁷.
- ▶ Politiques du logement – une réclamation concernant la Belgique a mis en lumière des lacunes dans l'offre de logements sociaux et les facteurs déterminant l'accès à ces logements²⁹⁸.
- ▶ Droits des personnes âgées – une réclamation concernant la Bulgarie a mis en avant les défaillances du plan de distribution des vaccins contre la covid-19, qui a affecté de manière disproportionnée les personnes âgées ou ayant des problèmes de santé²⁹⁹.
- ▶ Droits liés au travail – une réclamation concernant le Portugal a porté sur des mesures de représailles à l'encontre de représentants syndicaux³⁰⁰.
- ▶ Reconnaissance du travail des pompiers volontaires – une réclamation concernant la France a reconnu aux sapeurs-pompiers volontaires le statut de travailleurs³⁰¹.
- ▶ Sécurité de l'emploi – au sujet d'une réclamation venant d'Espagne, le CEDS a considéré que l'indemnité pour licenciement injustifié était insuffisante et a confirmé que les garanties dans le domaine de l'emploi devaient être renforcées³⁰².

■ En mars 2024, devant la persistance des taux élevés de pauvreté des enfants, le CEDS a publié une observation interprétative³⁰³ qui appelle à accentuer les efforts pour protéger les droits sociaux, juridiques et économiques des enfants. Le Comité a également soulevé des préoccupations concernant :

- ▶ le suivi insuffisant de l'hébergement des enfants en situation de migration irrégulière ;
- ▶ des lacunes dans les politiques du logement, notamment le manque de données sur les délais d'obtention d'un logement social, une offre insuffisante, des voies de recours ineffectives et des discriminations

■ Des progrès ont été observés dans la législation sur les violences domestiques ; plusieurs pays ont adopté un congé payé pour les personnes ayant subi ce type de violences, afin d'en atténuer les effets socio-économiques.

Engagements politiques en faveur des droits sociaux

■ En 2024, sous la présidence lituanienne du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le Conseil de l'Europe a organisé une conférence à haut niveau qui a réitéré l'appel de la Déclaration de Reykjavik à renforcer la protection des droits sociaux. La conférence a suscité de nouveaux engagements de la part de l'Andorre, de l'Islande, de l'Irlande et de la République de Moldova, qui s'ajoutent aux engagements ultérieurs de l'Islande et du Portugal. Ces engagements visent à renforcer la supervision exercée par le CEDS et à aligner les législations nationales sur les exigences de la Charte.

■ La Déclaration de Vilnius³⁰⁴, adoptée lors de cette conférence, a réaffirmé le rôle des droits sociaux dans la promotion de la cohésion sociale et de la démocratie. Une conférence de suivi est prévue à Chişinău en mars 2026, sous la présidence moldave du Comité des Ministres.

296. Secrétariat de l'Accord partiel sur la Banque de développement du Conseil de l'Europe, conférence [Répondre au sans-abrisme par l'investissement social](#).

297. *DCI, FEANTSA, MEDEL, CCOO et ATD Quart Monde c. Espagne*.

298. *Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c. Belgique*.

299. *Open Society European Policy Institute (OSEPI) c. Bulgarie*.

300. *Associação Sindical dos Profissionais da Polícia (ASPP/PSP) c. Portugal*.

301. *Union Syndicale Solidaires SDIS c. France*.

302. *Unión General de Trabajadores (UGT) c. Espagne*.

303. *observation interprétative* (en anglais).

304. *Déclaration de Vilnius*.

■ Au niveau de l'Union européenne, la Déclaration de La Hulpe a reconnu la Charte sociale européenne comme constitutive du socle d'une Europe sociale et a appelé à une coopération plus étroite entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.

■ Au niveau mondial, le Conseil de l'Europe était représenté au Sommet de l'avenir, organisé par l'ONU à New York, et y a mis en avant ses priorités en matière de droits sociaux, en particulier concernant l'accès des jeunes à ces droits. Ces actions se poursuivront au cours de l'année 2025, notamment pour préparer le deuxième Sommet mondial de l'ONU pour le développement social, qui se tiendra en novembre 2025 à Doha, et pour veiller à ce que les droits sociaux demeurent au centre des débats mondiaux.

Principales constatations

- ▶ L'IA et les technologies numériques appliquées à la santé sont en passe de transformer le secteur de la santé, ce qui suscite des débats sur l'éthique, la réglementation et les effets de cette évolution sur l'autonomie des patients et leurs relations avec les médecins.
- ▶ Les politiques en matière de santé mentale adoptent de plus en plus une approche fondée sur les droits humains, avec de nouvelles recommandations sur l'autonomie et la prise de décision dans les soins de santé mentale.
- ▶ L'adhésion de pays supplémentaires à la Convention du Conseil de l'Europe sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique (STCE n° 211, Convention Médicrime) et à la Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains (STCE n° 216, Convention de Saint-Jacques-de-Compostelle) a élargi le champ de la lutte contre le trafic d'organes et de la contrefaçon de produits médicaux.
- ▶ Les politiques en matière de drogues et les services de prise en charge de l'addiction évoluent, avec des initiatives portant sur les risques liés aux jeux de hasard en ligne, les drogues de synthèse et les traitements alternatifs des troubles liés à l'usage de substances.
- ▶ La coopération transfrontalière sur les menaces pesant sur la santé publique s'est intensifiée et les efforts se sont accentués pour endiguer le trafic de stupéfiants, le commerce de médicaments contrefaits et la criminalité organisée dans le domaine de la santé.

■ La protection des droits humains dans le domaine de la santé est un élément fondamental des sociétés démocratiques, comme l'a montré la crise de la covid-19, lors de laquelle l'offre équitable de soins médicaux, la transparence dans la prise de décisions et la protection des groupes vulnérables ont été cruciales pour maintenir la cohésion sociale et la légitimité des institutions.

■ La possibilité d'accéder à des soins équitables et de qualité préserve la dignité individuelle, mais renforce également la confiance envers les institutions démocratiques.

Biomédecine et services de santé numériques

■ L'évolution rapide des technologies numériques, en passe de reconfigurer les soins de santé, crée des risques en même temps que de nouvelles possibilités. Devant ce constat, le Comité directeur pour les droits humains dans les domaines de la biomédecine et de la santé (CDBIO) a pris les mesures clés suivantes :

- ▶ Un rapport³⁰⁵ consacré aux effets de l'IA sur la relation entre les médecins et leurs patients décrit les préoccupations autour de l'utilisation éthique de l'intelligence artificielle en médecine et de l'équilibre à ménager entre innovation et droits des patients.
- ▶ Un [Guide sur la participation des enfants aux décisions concernant leur santé](#) a été élaboré en vue de renforcer les droits des enfants dans le domaine de la biomédecine et de veiller à ce que leur parole soit entendue.
- ▶ La rédaction d'une recommandation sur le respect de l'autonomie dans les soins de santé mentale a été achevée ; elle prône une approche des services de santé mentale fondée sur les droits humains.

Politiques en matière de drogues et criminalité organisée

■ Dans le sillage du Sommet de Reykjavik, le Groupe Pompidou, durant la présidence italienne du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, a adopté des lignes directrices concernant :

- ▶ les risques et préjudices associés aux jeux d'argent et de hasard en ligne ;
- ▶ la prise en compte des droits humains dans les politiques en matière de drogues.

305. Comité directeur pour les droits humains dans les domaines de la biomédecine et de la santé (CDBIO), [Rapport](#) sur l'application de l'intelligence artificielle dans les soins de santé et son impact sur la relation patient-e-médecin, septembre 2024.

■ Ces lignes directrices alimenteront les recommandations futures du Comité des Ministres, en coopération avec le Comité directeur sur les médias et le Comité directeur pour les droits humains.

■ En outre, le Groupe Pompidou rédige actuellement des lignes directrices sur la lutte contre le crime organisé et le trafic de drogues au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Les comités intergouvernementaux concernés contribuent à ces travaux.

■ La Conférence annuelle 2024 du Groupe Pompidou sur les services répressifs a réuni des experts nationaux et des représentants d'organisations internationales, dont Interpol, Europol, l'ONUDC et l'OSCE, autour des sujets suivants :

- ▶ la fabrication des drogues et substances de synthèse,
- ▶ l'utilisation des avions de ligne et des plateformes numériques pour le trafic,
- ▶ les impacts environnementaux de la fabrication de drogues,
- ▶ la place de l'IA, des cryptomonnaies et du blanchiment d'argent dans la criminalité liée à la drogue.

Consolidation des systèmes de santé dans les États membres

■ Les États membres ont pris des mesures pour améliorer les soins de santé en milieu carcéral et développer des dispositifs complets de traitement de l'addiction aux drogues, fondés sur les principes des droits humains. Dans ce contexte, la Géorgie, la Moldova et l'Ukraine ont lancé, avec le soutien du Conseil de l'Europe, des projets nationaux spécifiques visant à améliorer la prise en charge médicale des personnes détenues et à renforcer les politiques de traitement de l'addiction aux drogues.

■ En Ukraine, il existe désormais des alternatives aux sanctions pénales pour les personnes présentant des troubles liés à l'usage de substances. En République de Moldova, les politiques nationales en matière de drogues ont été alignées sur les normes européennes.

■ Les États membres ont pris des mesures pour protéger la vie et le bien-être de leurs citoyennes et citoyens en préservant la santé publique grâce à la mise en œuvre de deux textes complets dans le champ du droit pénal, la Convention Médicrime et la Convention de Saint-Jacques-de-Compostelle³⁰⁶.

■ La Convention Médicrime est un instrument clé en matière de santé publique, puisqu'elle vise à lutter contre la vente de produits médicaux contrefaits et contre d'autres infractions pénales du même type. À ce jour, 45 pays du monde entier ont signé la Convention et 23 l'ont ratifiée. Sa portée mondiale continue de s'étendre, puisque le Chili, le Tchad et la Tunisie ont récemment adhéré à ce traité.

■ Afin d'évaluer l'action menée par les États membres pour mettre en œuvre la Convention, le [Comité Médicrime](#) a achevé son [premier cycle de suivi thématique](#), consacré au cadre général de protection de la santé publique en période de pandémie. Il a porté sur plusieurs domaines clés dont la prévention et la formation, l'éducation, le soutien aux victimes, la coopération et l'échange d'informations, la détection, les enquêtes et les poursuites, les sanctions et leurs circonstances aggravantes, ainsi que la collecte de données.

■ Les conclusions de ce cycle de suivi montrent que la plupart des Parties ont adopté des mesures supplémentaires pendant la pandémie de covid-19, en particulier pour mieux sensibiliser le public aux dangers des produits médicaux contrefaits. En outre, il s'est avéré que les cadres juridiques et réglementaires existants restaient applicables avec ou sans situation de pandémie.

■ En matière de coopération internationale, une avancée marquante est à signaler : la mise en place d'un Réseau 24/7, qui facilite la collaboration en temps réel entre États en matière de lutte contre les produits médicaux contrefaits. Ce réseau améliore l'échange d'informations et la coordination opérationnelle au bénéfice de tous les pays participants, quel que soit le statut sous lequel ils ont adhéré à la [Convention Médicrime](#).

■ Les États membres ont également bénéficié d'un accompagnement juridique pour aligner leur législation nationale sur les dispositions de la convention et renforcer leur capacité à mener des enquêtes pénales sur la criminalité pharmaceutique. Les actions de formation ont été élargies grâce au programme [HELP Médicrime](#), aujourd'hui disponible en neuf langues, à l'attention des services répressifs et des professionnels du droit amenés à lutter contre ces infractions.

³⁰⁶. [Convention de Saint-Jacques-de-Compostelle](#).

Trafic d'organes humains

■ Le trafic d'organes humains demeure un grave problème de santé publique et un défi sur le plan du droit pénal, puisqu'il constitue une violation de libertés et de droits humains fondamentaux, dont le droit à la vie, consacré par la Convention européenne des droits de l'homme.

■ Pour lutter contre ce crime, les États membres se sont engagés à mettre en œuvre la Convention de Saint-Jacques-de-Compostelle, qui impose d'ériger le trafic d'organes en infraction pénale, de protéger les droits des victimes et de renforcer la coopération aux niveaux national et international. À ce jour, 28 pays du monde entier ont signé la Convention et 15 l'ont ratifiée. Sa portée mondiale continue de s'étendre, puisque le Chili a récemment adhéré à ce traité.

■ Le Comité de la Convention de Saint-Jacques-de-Compostelle a lancé son [premier cycle de suivi](#), centré sur le rôle des mécanismes de prévention et de sensibilisation dans la lutte contre le trafic d'organes humains. Le comité prépare également un rapport qui fera le point sur les bonnes pratiques et les lacunes, dans le but de renforcer encore la lutte contre ce type de criminalité au niveau national.

GARANTIR LA QUALITÉ DES SOINS ET DES MÉDICAMENTS : L'IMPACT DE L'EDQM

■ En 2024, la Direction européenne de la qualité du médicament et soins de santé (EDQM) a poursuivi ses travaux pour veiller à ce que des médicaments et produits de santé sûrs et de bonne qualité soient disponibles et accessibles, dans les États membres, mais aussi dans d'autres pays. Elle a bénéficié du soutien de plus de 2 000 experts du monde entier. L'EDQM travaille, avec ses experts, à l'élaboration de normes, de lignes directrices et de politiques conformes au dernier état de la science. Cette collaboration permanente vise à s'assurer que la population, en Europe et dans le monde, puisse accéder à des médicaments et à des soins sûrs et de qualité.

■ L'EDQM a poursuivi sa croissance en 2023 et 2024. L'Égypte et la République kirghize en sont devenues membres observateurs.

■ L'Agence nationale brésilienne de vigilance sanitaire (ANVISA) s'appuie désormais sur l'EDQM et sur ses certificats de conformité, contribuant à harmoniser les réglementations et à améliorer l'accès aux médicaments. En outre, après de nombreuses années d'étroite coopération, le département officiel turc de contrôle des médicaments est [devenu membre du réseau OMCL](#). La Commission indienne de Pharmacopée, devenue le premier nouveau membre du Groupe de discussion des pharmacopées (GDP) en 2023, a rejoint les membres fondateurs : la Pharmacopée européenne, la Pharmacopée des États-Unis et la Pharmacopée japonaise. Fort de ce premier succès, le GDP a lancé en 2024 la phase suivante de son [initiative d'ouverture à de nouveaux membres internationaux](#) en invitant d'autres pharmacopées du monde à rejoindre les membres actuels pour développer des normes robustes, harmonisées et fondées sur la science.

■ En novembre 2024, la Commission européenne de Pharmacopée a retiré des textes généraux de la Pharmacopée européenne tous les essais de contrôle de la qualité sur les animaux, dont le classique [essai des pyrogènes sur lapin](#). Cette avancée marquante en faveur du bien-être animal est en cohérence avec son engagement pour la durabilité environnementale et la protection de la biodiversité.

■ L'EDQM fournit des principes directeurs internationaux solides et fondés sur des preuves, comme le [Guide Sang](#) et le [Guide Cellules et Tissus](#). En 2024, l'adoption du [Règlement UE sur les substances d'origine humaine](#) a marqué un jalon en citant parmi les textes de référence les lignes directrices techniques de l'EDQM, confirmant son rôle majeur dans l'élaboration des normes dans ce domaine.

■ Les sept objectifs de l'EDQM, affirmés dans sa [Stratégie à moyen terme 2024-2027](#), sont la réactivité, le rayonnement international, l'implication des parties intéressées, la durabilité, la modernisation, le développement du personnel et une culture du service. La stratégie, qui détaille aussi la voie à suivre à l'avenir, orientera l'EDQM dans ses efforts pour concrétiser sa vision : « Ensemble pour une meilleure santé, pour tout le monde ».

Principales constatations

- ▶ Le changement climatique et la dégradation de l'environnement continuent de représenter une menace pressante, et de nouveaux instruments juridiques sont en cours d'élaboration pour lutter contre la criminalité environnementale et protéger la biodiversité.
- ▶ En matière de protection de l'environnement, l'approche fondée sur les droits a le vent en poupe, comme le soulignent certains arrêts marquants de la Cour européenne des droits de l'homme et les initiatives visant à intégrer les droits environnementaux à la Charte sociale européenne.
- ▶ La gouvernance environnementale évolue ; la décentralisation, de plus en plus poussée, confère aux collectivités locales et régionales un plus grand rôle dans les politiques sur le climat et la biodiversité.
- ▶ De nouveaux engagements ont vu le jour en matière de justice environnementale et se sont accompagnés d'un renforcement des cadres juridiques concernant la pollution, l'exploitation forestière illicite et l'élimination des déchets dangereux.
- ▶ Les jeunes s'engagent de plus en plus en faveur de l'environnement, mais des défis persistent, dont notamment le fait que les manifestations écologistes pacifiques sont considérées comme des infractions dans certains pays.

■ Lors de leur 4^e Sommet, les chefs d'États et de gouvernements du Conseil de l'Europe ont reconnu l'urgence d'efforts supplémentaires pour protéger l'environnement et lutter contre la triple crise planétaire que constituent la pollution, le changement climatique et la perte de biodiversité, dont ils ont reconnu les effets sur les droits humains, la démocratie et l'État de droit. La dégradation de l'environnement ne menace pas seulement certains droits fondamentaux, comme le droit à la vie, à la santé et à un niveau de vie suffisant ; elle déstabilise aussi la démocratie en creusant les inégalités sociales et en restreignant la participation des citoyennes et citoyens aux prises de décisions. Une gouvernance faible et des protections juridiques insuffisantes peuvent affaiblir plus encore l'État de droit et empêcher que les responsables de dommages à l'environnement ne rendent dûment des comptes.

■ L'annexe V de la Déclaration de Reykjavik, intitulée « Le Conseil de l'Europe et l'environnement », fixe des objectifs clés et appelle à renforcer les travaux sur les aspects de la protection de l'environnement liés aux droits humains.

■ Le Conseil de l'Europe a adopté plusieurs mesures institutionnelles pour donner corps à son engagement. Afin de mieux coordonner ces actions, une Direction des droits sociaux, de la santé et de l'environnement a été créée début 2024, accompagnée d'une Task Force intersecrétariat sur l'environnement. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a également créé un Groupe multidisciplinaire ad hoc sur l'environnement (GME), qui a vocation à aider les États membres à orienter leurs actions futures. Le GME réunit des représentants des États membres, des institutions du Conseil de l'Europe, d'organisations intergouvernementales et de la société civile.

Défis

■ Le GME a fait le point sur les défis environnementaux rencontrés par les États membres et a identifié plusieurs préoccupations majeures, dont la pollution de l'air et de l'eau, la destruction d'écosystèmes, l'extinction d'espèces et le changement climatique. La fréquence et l'ampleur croissantes des catastrophes naturelles ont été pointées comme particulièrement alarmantes. Le rapport du GME³⁰⁷ montre que la dégradation de l'environnement est de plus en plus reconnue comme une menace pour les droits humains, la démocratie et l'État de droit, comme l'illustre l'évolution des jurisprudences respectives de la Cour européenne des droits de l'homme et du Comité européen des Droits sociaux. Ces problèmes affectent toujours de façon disproportionnée les populations marginalisées et discriminées, ce qui creuse encore les inégalités sociales.

■ Dans son rapport, le GME souligne aussi que le changement climatique se répercute sur la gouvernance démocratique en renforçant l'anxiété chez les jeunes et en alimentant un recul de la démocratie.

307. Groupe multidisciplinaire ad hoc sur l'environnement (GME), 1^{er} rapport de réunion (en anglais), 25 au 27 septembre 2024.

Stratégie sur l'environnement

■ Pour relever ces défis, le GME a élaboré un projet de stratégie du Conseil de l'Europe sur l'environnement, cette stratégie devrait être adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en mai 2025. Ses grands axes sont les suivants :

- ▶ intégrer les principes des droits humains et de bonne gouvernance aux processus et aux prises de décisions en matière d'environnement ;
- ▶ soutenir et protéger les lanceurs d'alerte et les défenseurs de l'environnement ;
- ▶ renforcer les mesures de conservation de la vie sauvage, des paysages et des écosystèmes ;
- ▶ protéger l'environnement par le droit pénal.

■ Des progrès ont également été accomplis dans la mobilisation du droit pénal contre la criminalité environnementale. La nouvelle Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal, élaborée par le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), devrait être adoptée en mai 2025. Instrument international juridiquement contraignant, cette convention aidera les États à lutter contre la criminalité environnementale par la prévention, l'ouverture de poursuites et l'adoption de sanctions. Les infractions visées sont notamment les suivantes :

- ▶ la pollution et les déchets dangereux ;
- ▶ l'exploitation forestière illicite et le trafic d'espèces sauvages ;
- ▶ l'extraction minière dans des habitats protégés et la destruction de ces habitats.

■ La convention renforcera également la coopération entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe en matière de protection de l'environnement et de lutte contre la criminalité environnementale. Par ailleurs, le Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE) a publié des orientations sur le rôle des procureurs dans la protection de l'environnement par le biais des mécanismes de la justice pénale, administrative et civile³⁰⁸.

■ Les États membres ont également pris des mesures pour mieux protéger les droits humains liés à l'environnement. En septembre 2022, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation CM/Rec(2022)20 sur les droits de l'homme et la protection de l'environnement³⁰⁹, qui invite chaque État à envisager de reconnaître au niveau national le droit à un environnement propre, sain et durable.

■ En mai 2023, la présidence islandaise du Comité des Ministres a organisé une conférence de haut niveau sur la mise en œuvre pratique de ce droit, occasion d'examiner les équilibres à ménager entre les considérations juridiques et politiques³¹⁰.

Exécution des arrêts concernant l'environnement

■ La Cour a continué de clarifier les obligations des États en matière de protection de l'environnement en vertu de la Convention³¹¹.

■ Dans *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*³¹² (avril 2024), la Cour a conclu que l'État défendeur avait violé l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme en ne mettant pas en œuvre des mesures suffisantes pour lutter contre le changement climatique. Dans son arrêt, la Cour note que les autorités de l'État doivent protéger les individus contre les effets néfastes graves du changement climatique sur leur vie, leur santé, leur bien-être et leur qualité de vie. Depuis, le Gouvernement suisse a remis au Comité des Ministres un rapport sur les mesures adoptées pour donner suite à cet arrêt. Le 6 mars 2025, lors de son premier examen de l'affaire, le Comité des Ministres a rappelé les conclusions de la Cour, à savoir que la question du changement climatique est l'une des plus préoccupantes de notre époque et que l'insuffisance, par le passé, de l'action des États pour lutter contre le changement climatique à l'échelle mondiale a aggravé les risques et menace l'exercice des droits humains.

308. [Avis n° 17 \(2022\)](#) du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) sur le rôle des procureurs dans la protection de l'environnement.

309. [Recommandation CM/Rec\(2022\)20](#).

310. Actes de la Conférence de haut niveau organisée par la présidence islandaise du Comité des Ministres, avec le soutien du Secrétariat du Conseil de l'Europe, « [Le droit à un environnement propre, sain et durable dans la pratique](#) », juin 2023.

311. Voir la [page informative de la Cour sur l'environnement](#).

312. *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse* (requête n° 53600/20).

■ Dans sa décision³¹³, le Comité des Ministres a conclu qu'aucune action distincte n'était requise en ce qui concernait les mesures individuelles. S'agissant des mesures générales, le Comité a invité les autorités à présenter des informations actualisées. Il a décidé de reprendre l'examen de l'affaire en septembre 2025.

■ En janvier 2025, la Cour a rendu un arrêt pilote contre l'Italie, *Cannavacciuolo et autres c. Italie*³¹⁴, concernant l'élimination illégale de déchets, souvent par des groupes criminels organisés, dans la région de la Campanie (*Terra dei Fuochi*). La Cour a donné à l'Italie un délai de deux ans pour élaborer une stratégie globale, notamment en mettant en place un mécanisme de suivi indépendant et en créant une plateforme d'information publique.

■ Le Comité des Ministres supervise activement l'exécution des arrêts dans le domaine de l'environnement, qui peuvent porter sur le droit à la vie, le droit à un procès équitable, la liberté d'expression, le droit au respect de la vie privée et familiale ou les droits liés à la propriété³¹⁵ (par exemple, *Cordella et autres c. Italie*³¹⁶ ou *Groupe Genç et Demirkan c. Turquie*³¹⁷).

■ Dunja Mijatović, ancienne Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, a publié un [commentaire sur les droits humains](#) concernant la tendance croissante à la répression, à l'incrimination et à la stigmatisation des manifestations pacifiques en faveur de l'environnement en Europe. En septembre 2023, elle a présenté des observations orales devant la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Duarte Agostinho et autres c. Portugal et 32 autres*³¹⁸, qui porte sur l'impact négatif du changement climatique sur les droits humains, notamment sur ceux des jeunes générations.

■ Le Conseil de l'Europe contribue aussi à la protection de l'environnement à travers une série d'instruments plus spécifiques, relatifs à la biodiversité, aux paysages et aux catastrophes naturelles.

■ Les États membres ont poursuivi leurs efforts pour préserver la biodiversité et les paysages au moyen des instruments spécialisés. Le Comité permanent de la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (STE n° 104, Convention de Berne) a adopté une recommandation³¹⁹ qui clarifie les obligations des Parties contractantes en matière de conservation des sites du Réseau Émeraude des zones d'intérêt spécial pour la conservation.

■ L'année 2024 a été une année importante pour la Convention européenne du paysage (STE n° 176). Le Conseil de l'Europe a accueilli la 12^e Conférence sur la mise en œuvre de la Convention, lors de laquelle les participants ont approuvé une recommandation aux États membres sur le paysage et la santé, ainsi que les propositions du jury international pour le Prix du paysage. En 2025, l'Italie accueillera une conférence ministérielle informelle destinée à marquer le 25^e anniversaire de la convention à Florence.

Action politique et législative sur la protection de l'environnement

■ L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a activement soutenu les efforts engagés par les États membres du Conseil de l'Europe pour renforcer les droits environnementaux. Elle a entamé des travaux sur le processus de Reykjavik en vue de généraliser le droit à un environnement sain et de mettre en place un nouveau comité, le Comité intergouvernemental sur l'environnement et les droits humains (dit Comité de Reykjavik). Dans sa Recommandation 2246 (2023), « Impact environnemental des conflits armés »³²⁰, l'Assemblée a appelé :

- ▶ à renforcer les cadres juridiques pour protéger le milieu de vie des êtres humains dans le contexte des conflits armés ;
- ▶ à ériger l'écocide en infraction pénale ;
- ▶ à créer un mécanisme international indépendant pour examiner les demandes d'indemnisation des dommages environnementaux.

■ Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a souligné que la gouvernance locale était un élément essentiel de la protection de l'environnement, et a appelé :

313. *Ibid.*

314. *Cannavacciuolo et autres c. Italie* (requête n° 51567/14).

315. Conseil de l'Europe, Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, [Fiche thématique sur l'environnement](#), mai 2023.

316. *Cordella et autres c. Italie* (requête n° 54414/13).

317. *Groupe Genç et Demirkan c. Turquie* (requête n° 34327/06).

318. *Duarte Agostinho et autres c. Portugal et 32 autres* (requête n° 39371/20).

319. [Recommandation n° 225 \(2024\)](#) sur les obligations des Parties contractantes à l'égard du Réseau Émeraude.

320. Assemblée parlementaire, [Recommandation 2246 \(2023\)](#).

- ▶ à adopter un Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale visant à renforcer les responsabilités des pouvoirs locaux et régionaux en matière d'environnement ;
- ▶ à sensibiliser les autorités des divers échelons territoriaux afin qu'elles intègrent mieux les considérations environnementales à leurs politiques ;
- ▶ à publier un [rapport](#) intitulé « Réponses locales et régionales aux catastrophes naturelles et aux aléas climatiques : de la préparation aux risques à la résilience ».

■ Le Congrès a publié le [3^e volume](#) de son « Manuel sur les droits humains pour les élus locaux et régionaux », consacré à l'environnement et au développement durable. Le 4 juillet 2023, la présidente du Parlement du Land de Brandebourg et la présidente de la commission de suivi du Congrès ont cosigné la [Déclaration de Potsdam](#) pour un engagement commun en faveur d'un environnement propre, sain et durable.

■ Des progrès ont été accomplis par les États membres sur le renforcement de la gouvernance environnementale, l'intégration de la protection des droits humains et la lutte contre la criminalité environnementale. Toutefois, des lacunes persistent lorsqu'il s'agit de déployer les mesures en question, de les faire appliquer et d'obliger les différents acteurs à rendre des comptes. Il faudra persévérer pour que les engagements se traduisent en résultats concrets. Le Conseil de l'Europe apportera son soutien à ses États membres pour qu'ils remplissent leurs obligations, suivent leurs progrès et développent des outils pratiques pour répondre aux nouveaux défis qui se présentent dans le domaine de l'environnement.

B. ÉGALITÉ, DIVERSITÉ ET RESPECT

INTRODUCTION

■ L'égalité, la diversité et le respect sont le fondement des sociétés démocratiques. Lorsque la participation est inégale et que des discriminations subsistent, la démocratie s'affaiblit, laissant la place à la polarisation, à l'exclusion et à l'autoritarisme. L'augmentation des discours de haine, les reculs en matière d'égalité de genre et de droits des femmes, et les attaques contre les droits des minorités montrent qu'il est urgent de réaffirmer nos engagements. Ce chapitre présente les principales avancées et difficultés en matière de promotion de l'égalité de genre, de protection des droits de l'enfant et de lutte contre la traite des êtres humains, tout en examinant la manière dont les technologies numériques et les conflits redéfinissent les droits fondamentaux et la résilience démocratique dans toute l'Europe.

■ La démocratie dépend de l'égalité des droits et de la participation de tous, et les responsables politiques qui exploitent les divisions à des fins électorales, notamment en présentant les droits des minorités comme une menace pour la majorité, en sapent les fondements. Les lois visant des communautés spécifiques, telles que les lois de « propagande anti-LGBTI », attisent la stigmatisation, limitent le débat public et freinent le militantisme civique.

■ La sphère numérique exerce une influence croissante sur ces dynamiques. Les algorithmes amplifient les discours de haine et reproduisent les biais, diffusant ainsi des propos discriminatoires ayant des conséquences dans la vie réelle, aggravant les tensions et érodant les valeurs démocratiques. Il est fondamental de disposer de politiques inclusives qui défendent la diversité et l'égalité pour contrer ces menaces.

■ L'égalité de genre continue de subir la pression des mouvements anti-droits, qui remettent en question les progrès réalisés dans l'ensemble des pays membres. Compte tenu du lien entre les inégalités de genre et les violences à l'égard des femmes, il convient de prendre des mesures plus vigoureuses pour combattre les stéréotypes de genre, le sexisme et la discrimination – il s'agit de l'une des priorités de la [Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité de genre 2024-2029](#).

■ La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, Convention d'Istanbul) continue de faire avancer la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Les activités de suivi du Groupe d'États contre la corruption (GREVIO) montrent des améliorations concrètes, et de nombreux États donnent activement suite à ses conclusions. L'adhésion de l'Union européenne à la Convention d'Istanbul renforce la reconnaissance de son rôle d'instrument fondé sur les droits.

■ La [Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant \(2022-2027\)](#) aide les États membres à relever les nouveaux défis auxquels les enfants sont confrontés. Les rapports de mise en œuvre montrent que d'importants progrès ont été accomplis, ce qui confirme son rôle dans l'orientation des politiques nationales.

■ La lutte contre la violence à l'égard des enfants reste une priorité, et la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201, Convention de Lanzarote) conduit à des améliorations en matière de prévention, de protection des victimes et de responsabilité des auteurs de ces actes.

■ La Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, dont le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) assure le suivi, a inspiré des réformes juridiques, politiques et pratiques dans l'ensemble des États membres. Des lacunes subsistent toutefois en matière d'accès des victimes à l'assistance juridique, à l'indemnisation et à la justice.

■ La traite des êtres humains évolue, influencée par les conflits armés, les crises humanitaires et les déplacements liés à des phénomènes climatiques. Certains pays européens qui étaient des pays d'origine des victimes de la traite deviennent des pays de destination. L'essor des technologies numériques et de l'IA ouvre des possibilités tout autant que des défis, en facilitant l'exploitation tout en offrant de nouveaux outils permettant de prévenir la traite, d'aider les victimes et de renforcer la réponse de la justice pénale.

■ Alors que de nouveaux défis apparaissent, la coopération internationale reste essentielle pour préserver l'égalité, protéger les groupes vulnérables et renforcer la cohésion sociale. Les instruments juridiques et les organes de suivi du Conseil de l'Europe fournissent un socle solide, mais une volonté politique durable et une mise en œuvre réelle au niveau national sont nécessaires pour accomplir de réels progrès. Ce chapitre présente

les réponses apportées par les États membres, l'impact des menaces en pleine évolution et les mesures nécessaires pour préserver l'inclusivité et la résilience de la démocratie.

LUTTE CONTRE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

Principales constatations

- ▶ Le soutien aux victimes reste insuffisant : selon le GRETA, 31 États sur 35 doivent améliorer l'indemnisation des victimes et 19 États doivent renforcer l'accès des victimes à une assistance juridique et à une aide juridictionnelle gratuite.
- ▶ La réponse de la justice pénale est inadéquate : le GRETA a constaté que le nombre de poursuites et de condamnations pour traite des êtres humains était faible dans 28 États sur 35, et que de nombreuses affaires de traite étaient requalifiées en délits.
- ▶ Les risques sont exacerbés par les conflits et les migrations : l'augmentation des déplacements forcés provoqués par les guerres, les catastrophes climatiques et les politiques migratoires restrictives aggravent les risques de traite.
- ▶ La traite des enfants reste une préoccupation majeure : une victime identifiée sur trois est un enfant et de nombreux États peinent encore à les identifier et à les protéger efficacement.
- ▶ La traite facilitée par les technologies est en hausse : alors que les trafiquants recourent à des plateformes numériques et à des communications cryptées, les services répressifs ont du mal à accéder aux preuves numériques et à enquêter sur les crimes commis en ligne.

■ La Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, entrée en vigueur en 2008, reste le principal instrument juridique permettant d'orienter les efforts de lutte contre la traite des États membres. En 2024, 48 États (tous les États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que le Bélarus et Israël) avaient ratifié la convention, qui a donné lieu à des réformes législatives et politiques dans toute la région. De nombreux États ont renforcé leurs cadres juridiques en adoptant des lois qui érigent la traite des êtres humains en infraction pénale, prévoient des délais de rétablissement et de réflexion pour les victimes et la délivrance de permis de séjour à ces dernières, et garantissent que les victimes de la traite ayant été contraintes de commettre des actes illicites ne soient pas sanctionnées. Plusieurs pays ont adopté des stratégies nationales globales assorties de financements dédiés, amélioré les procédures d'identification des victimes et nommé des rapporteurs nationaux indépendants sur la traite des êtres humains afin d'assurer un suivi plus efficace³²¹.

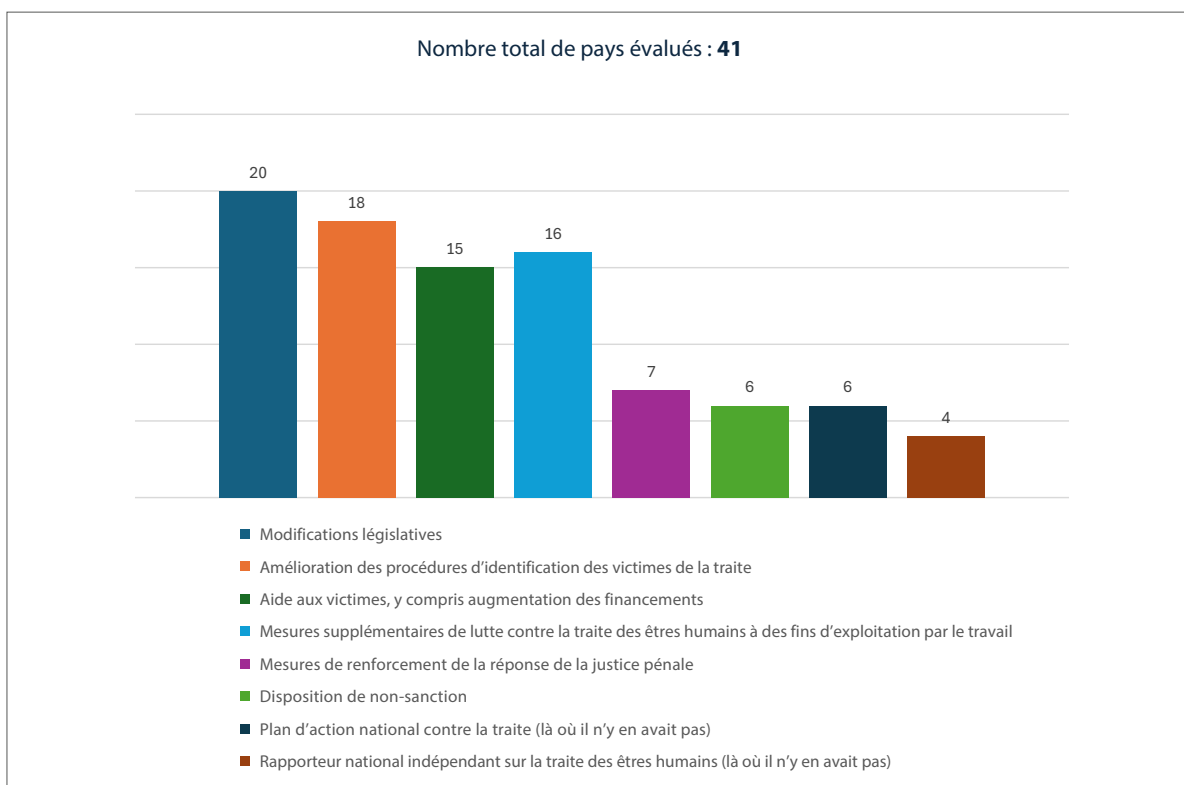
■ En mars 2024, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains a publié son bilan du troisième cycle d'évaluation, qui portait sur l'accès des victimes à la justice et à des recours effectifs. Des progrès ont été accomplis, mais de graves lacunes subsistent dans trois principaux domaines³²².

- ▶ Indemnisation des victimes : le GRETA a exhorté 31 États sur 35 à éliminer les obstacles à l'indemnisation afin de faire en sorte que les victimes reçoivent une réparation adéquate. Sept États n'ont toujours pas de législation nationale garantissant l'indemnisation des victimes de la traite par l'État.
- ▶ Réponse de la justice pénale : dans 28 États sur 35, les taux de poursuite et de condamnation sont faibles, et de nombreuses affaires sont requalifiées en délits passibles de peines plus légères. Non seulement cette situation est peu dissuasive, mais elle limite les droits des victimes et leur accès à la justice.
- ▶ Assistance d'un défenseur et assistance juridique gratuite : 19 États sur 35 ne respectent pas pleinement les obligations prévues dans la Convention, notamment en raison d'obstacles bureaucratiques, de financements inadéquats et d'un nombre insuffisant d'avocats spécialisés.

321. GRETA, [Impact pratique des travaux de suivi du GRETA pour améliorer la mise en œuvre de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains](#), mars 2024.

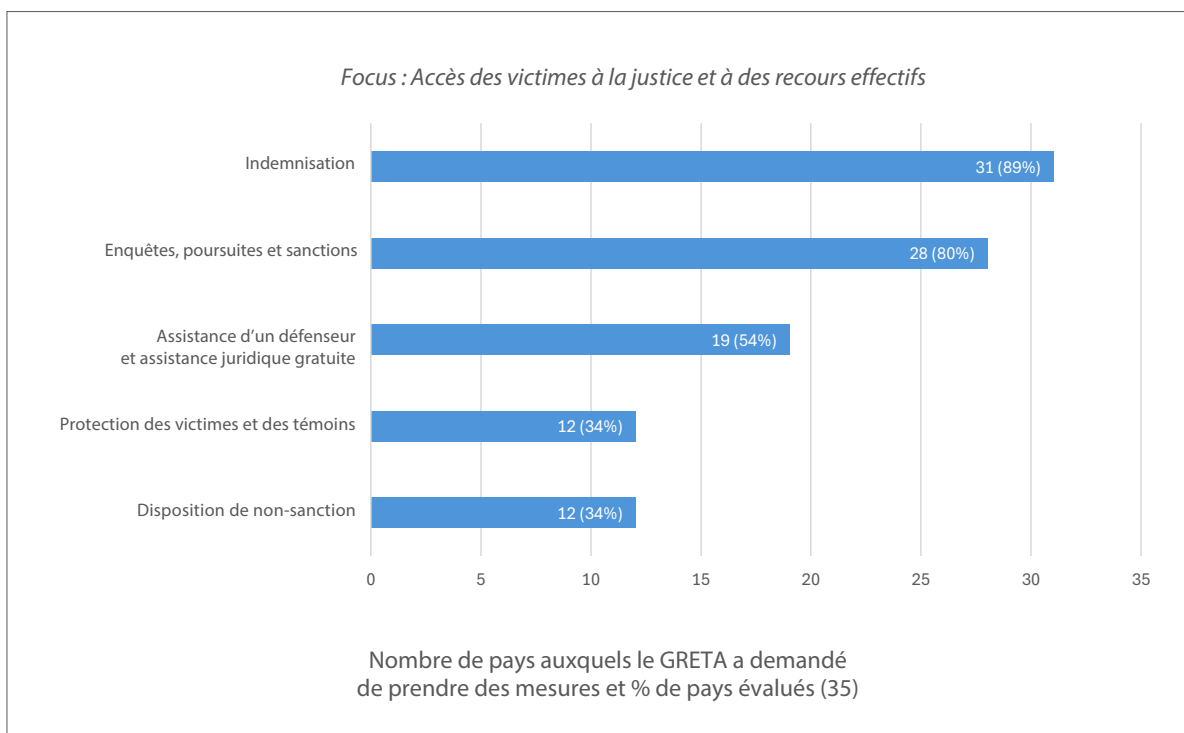
322. GRETA, [Stock-taking of GRETA's third evaluation round of the implementation of the Convention on Action against Trafficking in Human Beings](#), mars 2024.

Figure 6 – Nombre de pays ayant enregistré des progrès dans les principaux domaines entre la deuxième et la troisième évaluation du GRETA



Source : GRETA

Figure 7 – Principales lacunes dans la mise en œuvre de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains identifiées par le GRETA lors du troisième cycle d'évaluation



Source : GRETA

Nouvelles difficultés relatives à la traite

■ Les États membres sont confrontés à des difficultés nouvelles et en pleine mutation, qui nécessitent des aménagements législatifs et politiques. Un nombre croissant de personnes fuyant les conflits, les catastrophes climatiques et la violence sont exposées au risque de traite et d'exploitation. Des politiques restrictives en matière d'immigration ont limité les voies de migration légales, et les obstacles à l'accès à l'emploi rencontrés par les demandeurs d'asile exacerbent ces risques. Plusieurs États réforment les protections dans le domaine du travail pour les travailleuses et les travailleurs migrants, conformément à la Recommandation CM/Rec(2022)21 du Conseil des Ministres du Conseil de l'Europe sur la prévention de l'exploitation par le travail³²³.

■ Une victime de la traite identifiée sur trois est un enfant, les enfants non accompagnés y étant particulièrement vulnérables³²⁴. Les rapports du GRETA font état de lacunes dans l'identification et la protection des enfants victimes de traite, qui sont fréquemment traités comme des délinquants et sanctionnés pour s'être livrés à des activités illicites. Plusieurs États ont renforcé la coopération avec les fournisseurs de services internet afin de lutter contre le recrutement d'enfants en ligne aux fins de la traite. La lutte contre les vulnérabilités à la traite des êtres humains, y compris la traite des enfants, est l'un des principaux objets du quatrième cycle d'évaluation du GRETA, lancé en juillet 2023³²⁵.

■ L'essor des plateformes numériques, des communications cryptées et des transactions anonymes a permis aux trafiquants d'élargir leurs activités tout en compliquant la détection de ces agissements et l'engagement de poursuites. Selon une étude du GRETA sur la traite des êtres humains en ligne, les États rencontrent des difficultés relatives à l'accès aux preuves numériques, à la coopération avec les entreprises privées et à la capacité des services répressifs à enquêter sur les infractions facilitées par les technologies³²⁶. Plusieurs États ont réagi en renforçant leur capacité à utiliser les technologies numériques en vue de prévenir la traite des êtres humains, notamment grâce au soutien de projets du Conseil de l'Europe en Bosnie-Herzégovine, en Macédoine du Nord et en Serbie³²⁷. Il est essentiel de maintenir l'engagement et la coopération pour combler ces lacunes et assurer une meilleure protection des victimes de la traite dans la région.

323. [Recommandation CM/Rec\(2022\)21](#) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail.

324. Groupe interinstitutions de coordination contre la traite des personnes (ICAT), [Call for accelerated action by 2025 to prevent and end child trafficking](#).

325. GRETA, [Quatrième cycle d'évaluation](#).

326. GRETA, [La traite des êtres humains en ligne et facilitée par les technologies](#), avril 2022.

327. [Lutte contre la traite des êtres humains, L'impact de la technologie numérique sur la traite des êtres humains : changer la façon dont nous réagissons](#), mis en évidence lors d'une conférence à Sarajevo.

Principales constatations

- ▶ La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, Convention d'Istanbul) a permis des avancées juridiques et politiques : depuis 2023, les stratégies nationales, les cadres juridiques et les financements alloués aux services de soutien spécialisés se sont développés partout en Europe.
- ▶ Des définitions du viol reposant sur le consentement ont été adoptées : davantage de pays alignent leur législation relative aux violences sexuelles sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et la Convention d'Istanbul, ce qui augmente les taux de signalement et de condamnation.
- ▶ La violence à l'égard des femmes reste répandue : beaucoup d'entre elles continuent à subir des violences sexuelles ou des violences de la part d'un partenaire ancien ou actuel.
- ▶ Des obstacles structurels continuent d'entraver les progrès en matière d'égalité de genre, tandis que l'apparition de nouvelles menaces et possibilités dans la sphère numérique appelle l'adaptation des réponses politiques. L'égalité de genre subit une pression de la part des mouvements anti-droits, il est donc nécessaire de prendre des mesures plus fortes pour lutter contre les stéréotypes de genre, le sexisme et les discriminations.
- ▶ Les cas de violences à l'égard des femmes dans l'espace numérique augmentent : on observe une augmentation de la haine en ligne visant des femmes, notamment des menaces visant des personnalités publiques.

■ L'égalité de genre et la lutte contre la violence fondée sur le genre restent au cœur du travail du Conseil de l'Europe. Malgré les progrès permis par des réformes législatives, des initiatives stratégiques et l'impact de la Convention d'Istanbul, des difficultés subsistent, notamment en ce qui concerne la prévention et l'application de la loi et les formes émergentes de violence, en particulier dans la sphère numérique. Il reste essentiel de renforcer les engagements et de s'assurer de leur mise en œuvre réelle dans les États membres³²⁸.

■ La Stratégie pour l'égalité de genre 2024-2029³²⁹, adoptée en mars 2024, définit six objectifs thématiques visant à relever les défis actuels et émergents. Il est trop tôt pour évaluer ses effets, mais selon les rapports sur la stratégie précédente, la plupart des États membres privilégient la lutte contre la violence à l'égard des femmes et accordent moins d'attention à la lutte contre le sexisme ou à l'intégration de la dimension du genre dans les politiques migratoires.

■ La Cour européenne des droits de l'homme continue de faire avancer l'égalité de genre. Par exemple, à la suite de l'arrêt rendu dans l'affaire *Yocheva et Ganeva c. Bulgarie* (CM/ResDH(2023)402), la Bulgarie a modifié une loi qui donnait lieu à une discrimination fondée sur le sexe et la situation familiale.

■ Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe surveille de près la mise en œuvre des arrêts rendus par la Cour sur la violence fondée sur le genre. De nombreux États peinent encore à s'attaquer efficacement aux féminicides et à l'augmentation des violences domestiques. Le Comité des Ministres a invité la Turquie à reconsidérer son retrait de la Convention d'Istanbul en 2022 à plusieurs reprises. Des évolutions positives ont toutefois été constatées : la Géorgie a élargi la surveillance électronique des auteurs de violences (*Affaire Tkheldze*) et la République de Moldova a renforcé ses mesures de lutte contre les violences domestiques (*T.M. et C.M. c. République de Moldova*). Le Comité des Ministres continue d'encourager l'adoption de mesures supplémentaires pour s'attaquer aux causes sous-jacentes de la violence à l'égard des femmes et sensibiliser la population.

Impact de la Convention d'Istanbul

■ La *Convention d'Istanbul* continue d'inspirer des réformes juridiques et politiques. Depuis 2023, son impact s'est traduit par l'adoption de politiques plus globales, l'augmentation des financements, le renforcement des cadres juridiques et l'élargissement de l'éventail de services de soutien spécialisés. Ces réformes ont conduit à plusieurs améliorations concrètes, dont une spécialisation plus importante de la police dans la violence fondée sur le genre et la prise en compte des traumatismes subis lors de la prise en charge par les professionnels.

328. Voir aussi le thème clé de la Cour à ce sujet : <https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/violence-domestique>.

329. *Stratégie pour l'égalité de genre 2024-2029*.

■ Ces éléments ainsi que d'autres thèmes ont été mis en lumière lors de la célébration du **10^e anniversaire** de l'entrée en vigueur de la Convention d'Istanbul en mai 2024, notamment dans une exposition de photographies illustrant ses principales avancées.

■ Le mécanisme de suivi de la Convention d'Istanbul confirme que des progrès ont été réalisés, notamment en ce qui concerne l'adoption d'une définition du viol reposant sur le consentement, conformément aux dispositions de la Convention d'Istanbul et à la jurisprudence de la Cour.

■ La détermination de l'infraction fondée sur l'absence de consentement, donné volontairement comme résultat de la volonté libre de la personne, définit de manière plus précise la nature des violences sexuelles et reflète mieux les expériences vécues par les femmes et les filles. Les pays ayant adopté cette approche ont connu une augmentation des taux de signalement et de condamnation, ce qui montre l'importance d'aligner le droit pénal sur la réalité vécue par les femmes. Cette évolution permet aussi de s'attaquer au sous-signalement et à la persistance de faibles taux de condamnation, comme l'indiquent les rapports d'évaluation thématique du GREVIO de 2024 sur le Danemark, l'Espagne, la Finlande et la Suède³³⁰.

Difficultés persistantes

■ La violence à l'égard des femmes reste répandue : dans l'Union européenne, 17,2 % des femmes subissent des violences sexuelles et 31,8 % sont victimes de violences entre partenaires intimes au moins une fois dans leur vie³³¹. La première série d'évaluation thématique du GREVIO (lancée en 2023) a permis d'identifier plusieurs facteurs corrélés, dont l'absence systémique de prévention primaire. Des initiatives prometteuses existent, mais les stratégies globales à long terme visant à remédier aux causes profondes des violences, et notamment à déconstruire les masculinités toxiques qui amènent à commettre des actes violents, restent insuffisantes.

■ En parallèle, la violence à l'égard des femmes dans la sphère numérique augmente considérablement. La haine en ligne, qui vise en particulier les femmes connues, aboutit de plus en plus à des menaces dans la vie réelle, ce qui nuit à leur sécurité personnelle, à leur vie professionnelle et à leur participation politique. L'exposition grandissante à la pornographie violente et sa consommation active sont également préoccupantes, car elles contribuent à des comportements sexuels préjudiciables, y compris chez de très jeunes personnes. Plusieurs États ont signalé une augmentation alarmante des violences sexuelles commises par des adolescents ou des jeunes³³².

■ Ces tendances montrent qu'il est urgent de reconnaître et de combattre la violence à l'égard des femmes en tant que phénomène de genre, ancré dans la misogynie, le sexisme et les stéréotypes de genre néfastes qui banalisent et glorifient les masculinités agressives. Les approches stratégiques qui omettent cette réalité sont régulièrement considérées par le GREVIO comme inefficaces et incompatibles avec la Convention d'Istanbul. Alors que les discours remettant en question la reconnaissance de la violence à l'égard des femmes à la fois comme cause et conséquence des inégalités de genre se répandent, il reste primordial de faire preuve d'un engagement fort pour parvenir à l'égalité entre les femmes et les hommes.

Renforcement de la mise en œuvre

■ À la fin de l'année 2024, sept Parties de la Convention d'Istanbul (l'Albanie, l'Autriche, le Danemark, la Finlande, Monaco, le Monténégro et la Suède) avaient achevé le premier cycle d'évaluation thématique. Ce processus, mené par le GREVIO et suivi de recommandations du Comité des Parties, a permis de relever des progrès significatifs dans ces sept pays depuis leur évaluation de référence.

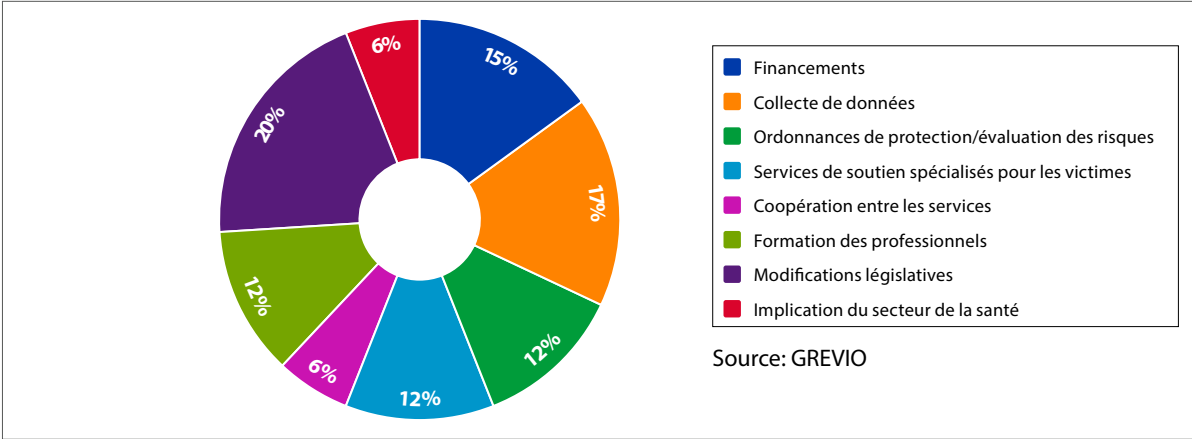
■ Comme on peut le constater dans le graphique ci-dessous, les améliorations les plus importantes concernent la législation et la collecte de données administratives sur la violence à l'égard des femmes. Elles sont suivies par l'augmentation des financements alloués aux politiques et aux services, l'amélioration des mesures d'évaluation des risques, la hausse du recours aux ordonnances de protection et la formation spécialisée des professionnels des forces de l'ordre et de la justice. De nombreux États ont également renforcé les services de soutien spécialisés, en particulier pour les victimes de viol et de violences sexuelles. Les progrès sont moindres en ce qui concerne la mise en place d'une coopération entre les différents services et l'implication du secteur de la santé dans les initiatives visant à mettre fin à la violence à l'égard des femmes. Il convient de combler ces insuffisances pour assurer une réponse plus solide et efficace.

330. Voir le premier rapport d'évaluation thématique du GREVIO sur le Danemark (paragraphe 146), l'Espagne (paragraphe 141), la Finlande (paragraphe 153) et la Suède (paragraphe 122).

331. EU Gender-based violence survey – Key results, 2024.

332. Voir par exemple les premiers rapports d'évaluation thématique du GREVIO sur l'Autriche, pp. 9 et 20, et sur l'Espagne, pp. 10-11.

Figure 8 – Pourcentage des États parties enregistrant des progrès, par domaine thématique



■ L'adhésion de l'Union européenne à la Convention d'Istanbul en octobre 2023, ajoutée à ses efforts pour mettre ses lois et politiques en conformité avec les normes définies dans la convention, a donné un élan considérable au renforcement des mesures de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes en Europe. Grâce à la procédure d'évaluation de référence lancée par le GREVIO en janvier 2025, le Conseil de l'Europe est particulièrement bien placé pour engager un dialogue avec l'Union européenne sur son respect de ces normes.

DROITS FONDAMENTAUX ET DIGNITÉ DE L'ENFANT

Principales constatations

- ▶ Les protections juridiques ont été renforcées : 34 États membres ont entièrement interdit les châtiments corporels dans tous les contextes, et au moins cinq autres se sont engagés à le faire.
- ▶ L'exploitation et les abus sexuels en ligne concernant des enfants sont source de préoccupations : l'augmentation des cas d'abus sexuels diffusés en direct et des matériels d'abus sexuels sur des enfants générés par l'IA appelle un renforcement de l'application de la loi et de la coopération internationale.
- ▶ Des difficultés subsistent concernant la protection des enfants contre les violences : de nombreux États n'ont toujours pas de systèmes de contrôle, de mécanismes de signalement et de ressources suffisantes pour appliquer pleinement les mesures de protection de l'enfance. Les États adoptent une perspective plus large en ce qui concerne la violence contre les enfants, et prennent en compte un éventail élargi de formes et de contextes de violence.
- ▶ Des progrès ont été réalisés en matière de justice adaptée aux enfants : 28 États membres avaient mis en place des Barnahus ou des services similaires afin d'adopter une démarche centrée sur les enfants dans les cas de violence contre ces derniers.
- ▶ Le soutien aux enfants migrants reste inégal : au moins 15 États ont mis en place des protections spécifiques pour les enfants non accompagnés fuyant l'Ukraine, mais des lacunes subsistent en ce qui concerne les systèmes de tutelle et les ressources.

■ La plupart des États membres se réfèrent à la [Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant](#) (2022-2027) lorsqu'ils élaborent leurs lois et politiques nationales de promotion des droits de l'enfant. Les rapports font état d'améliorations notables dans les domaines de la participation des enfants, de la justice adaptée aux enfants et de l'utilisation sûre des technologies numériques³³³.

Protéger les enfants contre la violence

■ En 2023, au moins 22 États membres ont adopté de nouvelles lois ou politiques visant à protéger les enfants contre la violence, axées principalement sur les mécanismes de signalement des cas d'exploitation et d'abus sexuels concernant des enfants, le harcèlement et la violence entre pairs en ligne³³⁴. En août 2024, 34 États avaient entièrement interdit les châtiments corporels dans tous les contextes, y compris à la maison, et au moins cinq autres s'étaient engagés à le faire. Cependant, les progrès réalisés pour parvenir à l'interdiction totale ont ralenti ces dernières années³³⁵.

■ L'examen de la mise en œuvre de la [Recommandation CM/Rec\(2009\)10 sur les stratégies nationales intégrées de protection des enfants contre la violence](#) pour 2024 montre que les États adoptent une perspective plus large par rapport à 2019. Davantage d'États prennent désormais en compte un éventail élargi de formes et de contextes de violence, et reconnaissent que les enfants qui sont témoins de violences, telles que des violences domestiques, devraient être considérés comme des victimes à part entière³³⁶.

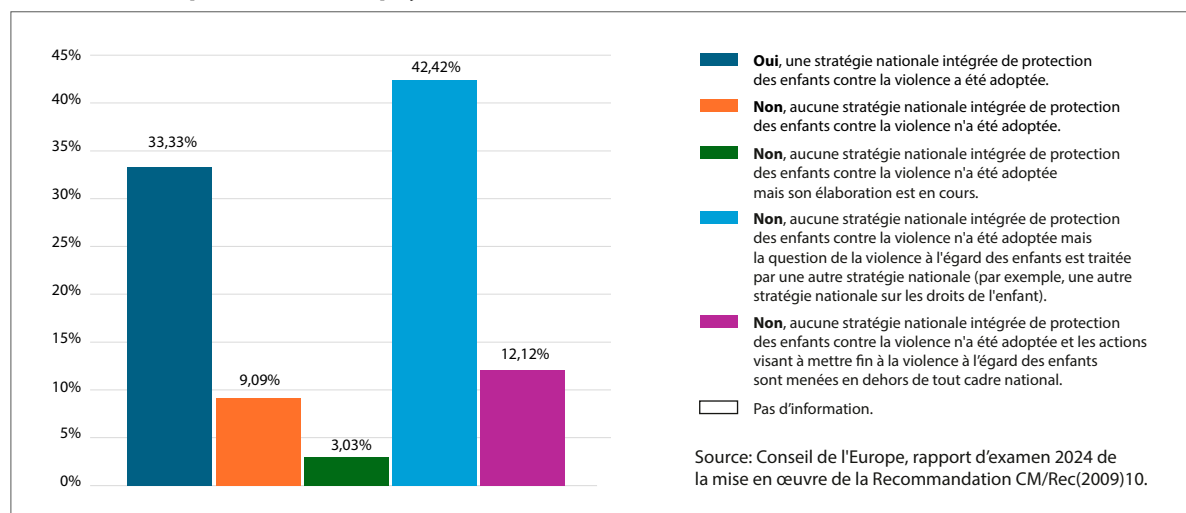
333. Conseil de l'Europe, [Premier rapport de mise en œuvre](#) sur la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant, janvier 2024.

334. *Ibid.*

335. End Corporal Punishment, [Progrès et retards dans la réalisation de l'interdiction universelle et de l'élimination des châtiments corporels dans les États membres du Conseil de l'Europe](#), décembre 2024.

336. Conseil de l'Europe, [Examen de la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec\(2009\)10 du Comité des Ministres aux États membres sur les stratégies nationales intégrées de protection des enfants contre la violence](#) (décembre 2024).

Figure 9 – Une stratégie nationale intégrée de protection des enfants contre la violence a-t-elle été adoptée dans votre pays ?



La plupart des États sont conscients du fait que la violence à l'égard des enfants est un phénomène complexe et qu'il convient d'adopter une approche pluridisciplinaire pour la combattre, mais les priorités et les réponses apportées varient. Certains États n'ont pas de systèmes de contrôle solides pour les professionnels travaillant avec des enfants, ou disposent de mécanismes de signalement et d'orientation inadéquats. Dans presque tous les États membres, les ressources et les financements restent insuffisants pour traiter efficacement ce problème³³⁷.

Les cas d'exploitation et d'abus sexuels concernant des enfants facilités par les technologies numériques augmentent, notamment les cas d'abus sexuels diffusés en direct, les matériels d'abus sexuels sur des enfants générés par l'IA et les abus en réalité virtuelle³³⁸. Les évaluations réalisées dans le cadre du [projet EndOCSEA@Europe+](#) du Conseil de l'Europe en Géorgie, en République de Moldova et au Monténégro montrent que plusieurs États membres ont réalisé des progrès notables dans la lutte contre ces infractions, notamment en mettant en place des lignes d'assistance téléphonique et en améliorant les mesures de détection.

Les enfants victimes de violences sexuelles se heurtent souvent à des obstacles considérables pour signaler ces abus, ce qui est en partie dû aux tabous dans nos sociétés. Il est donc essentiel de prévoir un délai suffisant pour permettre le signalement des abus sexuels subis pendant l'enfance, conformément à la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201, Convention de Lanzarote).

Selon l'étude comparative de la prescription des infractions sexuelles commises sur enfant³³⁹, 18 États sur 43 ayant fait l'objet d'un examen ne prévoyaient aucun délai de prescription pour tout ou partie de ces infractions. Dans les 25 États restants, les délais de prescription étaient variables.

En 2024, le Comité de Lanzarote a adopté un avis insistant sur le fait que les délais de prescription ne devaient pas expirer avant que les victimes n'aient atteint l'âge adulte et appelant à leur suppression en tant que moyen efficace de s'assurer qu'il y ait suffisamment de temps pour engager des poursuites³⁴⁰. Conformément à cet avis, plusieurs États membres, tels que le Danemark, la Hongrie, le Monténégro et la Roumanie, ont récemment supprimé ou prolongé les délais de prescription pour les infractions sexuelles commises sur enfant.

Barnahus : Justice adaptée aux enfants

Les États membres restent déterminés à mettre en place des « maisons des enfants » (Barnahus) et à les améliorer. Il s'agit d'un modèle pluridisciplinaire et adapté aux enfants promu par le Conseil de l'Europe qui vise à coordonner les enquêtes pénales et de protection de l'enfance dans les cas de violences contre des enfants. En septembre 2023, au moins 28 États membres avaient mis en place des Barnahus ou des services similaires.

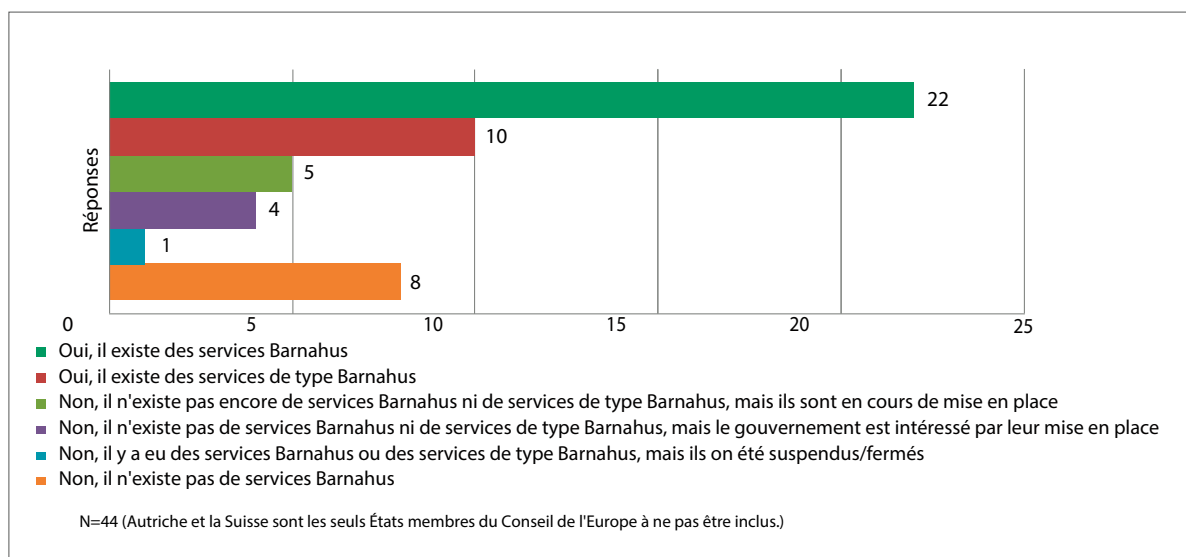
337. *Ibid.*

338. Conseil de l'Europe, [Technologies émergentes : risques et opportunités pour la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle et les abus sexuels](#), Document de réflexion établi pour le Comité de Lanzarote, octobre 2024.

339. Conseil de l'Europe, [Étude comparative de la prescription des infractions sexuelles commises sur enfant dans les États parties à la Convention de Lanzarote](#), septembre 2023.

340. Comité de Lanzarote, [Avis sur l'article 33 de la Convention de Lanzarote et sa note explicative](#) sur les conditions de la disposition sur la prescription et recommandations sur sa mise en œuvre, adopté le 11 juin 2024.

Figure 10 – Existe-t-il des Barnahus ou des services de type Barnahus dans votre pays ?



Source : Barnahus : une odyssée européenne – Étude cartographique sur les modèles de justice pluridisciplinaires et interinstitutionnels adaptés aux enfants participant à la lutte contre la violence à l'égard des enfants dans les États membres du Conseil de l'Europe, 2023

Participation des enfants

■ En 2023, au moins 22 États membres avaient pris des mesures pour renforcer la participation des enfants aux niveaux national, régional ou local. Ces efforts portaient principalement sur la participation des enfants (notamment des enfants se trouvant dans des situations vulnérables) à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques, en particulier dans les écoles³⁴¹.

■ Une étude cartographique montre que les enfants défenseurs des droits humains sont de plus en plus actifs, mais qu'ils se heurtent à des difficultés considérables, notamment à des menaces, à des pressions et à des obstacles aux activités de plaidoyer. Les auteurs du rapport recommandent que les États garantissent la participation inclusive et sûre des enfants défenseurs des droits humains, et qu'ils comblient les lacunes en matière d'informations adaptées aux enfants sur leurs droits, d'accès à la justice pour les enfants victimes et d'approche complète de l'autonomisation et de la participation³⁴².

Enfants migrants

■ En 2023, au moins 16 États membres avaient pris des mesures pour protéger les enfants migrants, y compris les enfants déplacés à l'intérieur de leur propre pays³⁴³. Cependant, l'examen de la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2019)11 du Conseil des Ministres du Conseil de l'Europe sur un régime de tutelle efficace pour les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration a montré que cette recommandation n'était pas pleinement appliquée dans la plupart des États. Bien que des tuteurs soient généralement nommés sans retard, des difficultés subsistent, en particulier pour les enfants non demandeurs d'asile et en cas de doute sur la minorité d'une personne, ce qui retarde souvent la désignation d'un tuteur, en violation du principe de la présomption de minorité. En outre, de nombreux États indiquent qu'ils manquent de ressources financières et humaines pour répondre aux besoins croissants des enfants qui entrent sur leur territoire³⁴⁴.

341. Conseil de l'Europe, [Premier rapport de mise en œuvre](#) sur la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant, janvier 2024.

342. Conseil de l'Europe, [Les enfants défenseurs des droits humains : une étude sur les États membres du Conseil de l'Europe](#), décembre 2023.

343. Conseil de l'Europe, [Premier rapport de mise en œuvre](#) sur la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant, janvier 2024.

344. Conseil de l'Europe, [Examen de la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec\(2019\)11 du Comité des Ministres aux États membres sur un régime de tutelle efficace pour les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration](#) (décembre 2024).

Soutien aux enfants fuyant l'Ukraine

■ En ce qui concerne les enfants non accompagnés et séparés fuyant l'Ukraine, sur les 22 États ayant répondu, 15 ont mis en place des mesures spécifiques, notamment des cadres juridiques et politiques, des mécanismes de coordination, une nomination flexible des tuteurs et une meilleure information³⁴⁵.

■ Depuis novembre 2023, le Groupe de consultation du Conseil de l'Europe sur les enfants d'Ukraine fournit une plateforme de coopération multilatérale qui permet aux États membres de traiter les difficultés juridiques et politiques relatives à ces enfants déplacés. Les domaines prioritaires comprennent les procédures transnationales et la tutelle, le soutien psychologique et la prise en charge tenant compte des traumatismes subis, la compréhension des risques de traite des enfants d'Ukraine³⁴⁶, l'accès à l'éducation³⁴⁷, les conditions préalables au retour sûr des enfants depuis les États membres du Conseil de l'Europe et la réforme du système de protection de l'enfance ukrainien. En signe de son soutien indéfectible à l'Ukraine, en février 2025, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a nommé une Envoyée spéciale sur la situation des enfants d'Ukraine, Thórdís Kolbrún Reykfjörð Gylfadóttir, qui a effectué sa première visite d'information en Ukraine les 19 et 20 mars 2025.

345. *Ibid.*

346. Voir le [rapport](#) conjoint du Groupe de consultation sur les enfants d'Ukraine (CGU) et le GRETA, octobre 2024 (en anglais uniquement).

347. Voir l'[étude cartographique](#) sur l'accès des enfants d'Ukraine à l'éducation dans les États membres du Conseil de l'Europe, novembre 2024 (en anglais uniquement).

Principales constatations

- ▶ Les progrès en matière de protection des réfugiés sont mitigés : si certains États se sont engagés à réduire la rétention administrative des enfants migrants ou à y mettre fin, des inquiétudes subsistent en ce qui concerne les renvois sommaires, les conditions d'accueil inadéquates et la persistance des pratiques de détention. Les réformes des lois sur les migrations et l'asile ont souvent restreint l'accès aux procédures d'asile, et il est donc plus difficile pour les personnes ayant besoin de protection de se mettre en sécurité.
- ▶ Des lacunes subsistent en matière d'accès des migrants à la justice : des progrès ont été réalisés, mais les procédures d'évaluation de l'âge, les expulsions collectives et les obstacles à l'accès aux recours juridiques restent des préoccupations majeures. Les migrants ont un accès limité à la justice et à des mécanismes de plainte efficaces.
- ▶ Des difficultés subsistent en ce qui concerne l'apatridie et l'identité juridique : plusieurs États membres ont rejoint l'Alliance mondiale visant à mettre fin à l'apatridie, mais les engagements ne sont pas encore pleinement mis en œuvre, en particulier pour les enfants apatrides.
- ▶ Les enfants migrants non accompagnés sont exposés à des risques supplémentaires : si certains États ont amélioré le soutien apporté aux jeunes migrants pendant leur transition vers l'âge adulte, beaucoup ne disposent pas de politiques structurées.

■ Le Conseil de l'Europe continue d'aider les États membres à relever les défis relatifs aux migrations et à l'asile. Les efforts portent principalement sur le respect des normes en matière de droits humains et le renforcement des cadres juridiques et politiques, et sont guidés par le [Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des personnes vulnérables dans le contexte des migrations et de l'asile en Europe](#) (2021-2025) et par des outils pratiques tels que le « Guide pour les praticiens sur la rétention administrative des migrants et des demandeurs d'asile »³⁴⁸. Le 15 janvier 2025, le Secrétaire Général a informé le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de sa décision de renforcer et d'élargir les efforts de l'Organisation dans le domaine des migrations. Pour assurer la stabilité et la continuité, une Division des migrations et des réfugiés a été créée à compter du 1^{er} février 2025.

■ Une attention particulière a été accordée aux réponses apportées par les États membres aux millions de personnes fuyant l'Ukraine, notamment aux femmes et aux enfants. Cette section présente les progrès réalisés par les États et les difficultés qu'ils rencontrent dans trois domaines clés :

- ▶ identifier et protéger les migrants et les réfugiés vulnérables ;
- ▶ veiller à ce que les migrants et les réfugiés aient accès au droit et à la justice ;
- ▶ renforcer l'intégration des migrants et des réfugiés.

■ Les rapports publiés en 2023 par l'ancienne Représentante spéciale pour les migrations et les réfugiés évaluaient la préparation et l'efficacité des États membres en matière d'accueil et de protection des personnes déplacées, en particulier en provenance d'Ukraine. Dans ses constats, la Représentante spéciale a salué les efforts déployés tout en mettant en évidence les domaines dans lesquels des mesures supplémentaires devaient être prises :

- ▶ **Roumanie** : renforcer les procédures d'asile et améliorer la protection des personnes vulnérables, notamment des enfants non accompagnés ;
- ▶ **Hongrie** : renforcer les procédures d'asile pour les réfugiés non ukrainiens, améliorer les évaluations de la vulnérabilité et faciliter l'accès à l'éducation et à l'emploi ;
- ▶ **Bulgarie** : renforcer la prise en charge des groupes vulnérables, améliorer les conditions d'accueil, lutter contre le trafic de migrants et la traite, et mettre en place des solutions alternatives à la rétention administrative des migrants.

■ Dans ses rapports (en anglais) de 2023 sur [Chypre](#) et la [Grèce](#), le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a demandé aux autorités de prendre des mesures immédiates afin de garantir un traitement humain et un soutien adéquat aux migrants,

348. Rétention administrative des migrants et des demandeurs d'asile – Guide pour les praticiens, publié le 10 novembre 2023, disponible en anglais, en [français](#) et en [grec](#).

notamment aux personnes ayant des besoins particuliers. Dans son rapport de 2023 sur le [Royaume-Uni](#) (en anglais), il a souligné que les personnes ne devaient pas être placées en rétention lorsque cette mesure leur portait préjudice et qu'elles ne faisaient pas l'objet d'une mesure d'éloignement imminente, et a demandé que les personnes ayant de graves problèmes de santé mentale soient transférées plus rapidement dans des services de soins psychiatriques.

■ Dans ses [constats 2023](#) sur l'article 17 de la Charte sociale européenne, le Comité européen des Droits sociaux a relevé d'importantes lacunes dans les domaines suivants :

- ▶ procédures d'évaluation de l'âge, et notamment recours à des tests osseux³⁴⁹ ;
- ▶ renvois sommaires d'enfants migrants en situation irrégulière³⁵⁰ ;
- ▶ absence d'alternatives à la rétention administrative de mineurs³⁵¹.

■ En Türkiye, l'[initiative](#) conjointe Union européenne-Conseil de l'Europe « Renforcer la protection des droits humains dans le contexte des migrations » a soutenu les mesures prises par ce pays pour se conformer aux normes internationales, notamment en matière de protection des enfants migrants. Parmi les principales réalisations, on peut citer :

- ▶ un [rapport d'évaluation](#) sur le système de tutelle, comprenant des recommandations relatives au renforcement de la protection de l'enfance ;
- ▶ un [guide législatif](#) sur la protection des enfants migrants, qui présente les obligations découlant des conventions internationales et des lois nationales.

■ En ce qui concerne l'apatridie, plusieurs États membres ont renforcé leurs engagements en rejoignant l'Alliance mondiale visant à mettre fin à l'apatridie, lancée par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) en octobre 2024. Le Conseil de l'Europe a également [rejoint cette initiative](#), en mettant à profit ses travaux relatifs aux droits des enfants apatrides et à leur accès à la nationalité.

Accès au droit et à la justice

■ En 2024, plusieurs États membres ont pris des mesures législatives pour remédier à des problèmes juridiques liés aux migrations. Dans son évaluation de la [loi finlandaise](#) du 16 juillet 2024, l'ancien Représentant spécial du Secrétaire Général pour les migrations et les réfugiés a souligné la nécessité de trouver un équilibre entre le contrôle des migrations et le respect des droits fondamentaux. Il a recommandé que toute mesure de restriction reste exceptionnelle et non discriminatoire, et qu'elle respecte pleinement le principe de non-refoulement et l'interdiction des expulsions collectives.

■ Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'est dit préoccupé par les mesures prises aux frontières en réponse à l'instrumentalisation des migrations, et a attiré l'attention sur des problèmes lors de visites en [Pologne](#) et en [Finlande](#), dans des lettres aux parlements de ces pays³⁵² et lors d'[interventions](#) devant la Cour européenne des droits de l'homme concernant des allégations de renvois sommaires par la Lettonie, la Lituanie et la Pologne. Dans une [lettre](#) aux autorités chypriotes, il a fait part de préoccupations semblables, notamment de signalements de renvois sommaires. Le Commissaire a également critiqué l'externalisation du contrôle des frontières et des procédures d'asile dans une [déclaration](#) sur le projet de loi britannique « sûreté du Rwanda (asile et immigration) ».

■ En avril 2023, le Comité pour la prévention de la torture et des traitements inhumains ou dégradants (CPT) a [publié](#) ses normes en matière d'immigration, demandant aux gouvernements européens de protéger des mauvais traitements les ressortissants étrangers placés en rétention administrative en vertu des lois sur l'immigration et de mettre fin aux renvois sommaires aux frontières terrestres et maritimes.

■ Le Comité des Ministres a continué de surveiller l'exécution des arrêts de la Cour relatifs aux migrations, en mettant en lumière les difficultés persistantes d'accès au territoire et les retours forcés sans garanties, notamment les expulsions collectives (*Groupes Ilias et Ahmed et Shahzad c. Hongrie*). Le Comité des Ministres a souligné la nécessité de mettre en œuvre des garanties effectives afin de prévenir les mauvais traitements

349. Constats concernant l'Andorre, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Lituanie, la Macédoine du Nord, la Pologne, la République de Moldova, la République slovaque et la Roumanie.

350. Constats concernant la Croatie, l'Espagne, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie.

351. Constats concernant la Pologne et la Türkiye.

352. [Lettre du Commissaire aux droits de l'homme au Parlement de Finlande](#), publiée le 17 juin 2024 ; [Lettre du Commissaire aux droits de l'homme à la Présidente du Sénat polonais](#), publiée le 11 mars 2025.

aux frontières (*Alhowais et Shahzad (n° 2) c. Hongrie*) et s'est félicité de la mise en place par la Croatie d'un mécanisme indépendant de surveillance des frontières, qui est le premier du genre dans les États membres (*M.H. et autres c. Croatie*).

■ Tout en saluant les améliorations apportées à certains régimes de détention des migrants (*Moustahi c. France*), le Comité des Ministres s'est dit préoccupé par la persistance de privations illégales de liberté dans les *hotspots* (*Groupe J.A. et autres c. Italie*). Bien que des difficultés subsistent, des progrès ont été constatés dans les conditions d'accueil (*Groupe M.S.S. c. Grèce, J.A. et autres c. Italie, Feilazoo et A.D. c. Malte*), notamment pour les mineurs non accompagnés (*Rahimi c. Grèce*).

■ Des améliorations ont également été constatées dans le traitement des demandes d'asile et les recours disponibles (*M.A. c. Chypre, M.S.S. c. Grèce, Camara c. Belgique*), mais des problèmes doivent encore être résolus, notamment en ce qui concerne les procédures accélérées et l'absence de recours ayant un effet suspensif automatique (*S.H. c. Malte*). Le Comité des Ministres s'est également dit préoccupé par la limitation des garanties entourant les procédures d'évaluation de l'âge à la suite de la réforme législative d'octobre 2023 en Italie (*Groupe Darboe et Camara c. Italie*).

■ Dans le cadre de l'initiative « Renforcer la protection des droits de l'homme dans le contexte de la migration en Türkiye », plus de 200 avocats de huit barreaux locaux dans toute la Türkiye ont reçu une *formation* sur les normes européennes et internationales en matière de droits humains, axée sur la rétention administrative des migrants et les garanties procédurales.

■ Une *conférence internationale* sur les droits humains et les migrations dans le contexte des catastrophes naturelles et des situations d'urgence, tenue à Ankara, a encore renforcé les connaissances des normes internationales et européennes. Cette conférence a mis en lumière les bonnes pratiques en matière de protection et d'accès à la justice, aux documents d'identité et à l'enregistrement des personnes vulnérables déplacées par le tremblement de terre de février 2023 en Türkiye et en Syrie.

■ L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a souligné la vulnérabilité des ressortissants étrangers à la traite des êtres humains, notamment des travailleuses et travailleurs saisonniers et domestiques sans papiers, qui sont particulièrement exposés à des risques d'exploitation par le travail. Dans la *Résolution 2536 (2024)* et la *Résolution 2504 (2023)*, elle a exhorté les États membres à ratifier la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant, à mettre pleinement en œuvre la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains et à appliquer les recommandations du GRETA. Elle leur a également demandé d'étendre le champ d'application de la Charte à toutes les personnes résidant dans les États membres, quel que soit leur statut. Dans la *Résolution 2555 (2024)*, l'Assemblée a noté que les demandeurs d'asile qui appartiennent à des groupes vulnérables, notamment les victimes de la traite, sont, de manière disproportionnée, victimes de violations des droits humains tout au long de la procédure d'asile, souvent du fait de l'action ou de l'inaction de l'État concerné.

Intégration des migrants et des réfugiés

■ Les États membres ont pris des mesures pour améliorer l'aide à long terme apportée aux enfants migrants non accompagnés pendant leur transition vers l'âge adulte. Dans le cadre du *projet* multilatéral du Conseil de l'Europe « Assurer l'avenir, partager les bonnes pratiques : la transition des enfants migrants vers l'âge adulte », l'Espagne, la Grèce et les Pays-Bas se sont efforcés d'améliorer leurs politiques et leurs services nationaux visant à améliorer l'éducation, les possibilités d'emploi et la protection juridique des jeunes migrants. Ce projet a permis d'affiner les stratégies d'intégration, assurant ainsi une transition plus structurée des mineurs non accompagnés vers l'âge adulte et leur apportant un meilleur soutien.

■ Les États membres ont également pris des mesures pour renforcer la capacité des autorités locales et régionales à faire face aux défis liés aux migrations engendrés en particulier par la guerre en Ukraine. Dans le cadre du *projet* « Renforcer la résilience des autorités locales et régionales face aux défis de la migration », la Pologne, la République de Moldova et la Roumanie ont pris des mesures pour renforcer les efforts d'intégration et la protection des migrants et des réfugiés, en particulier des femmes et des enfants. Cette initiative a rappelé l'importance d'apporter des réponses locales durables pour améliorer l'accès aux services, la protection juridique et l'aide sociale aux populations déplacées.

LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION

Principales constatations

- ▶ On observe une hostilité grandissante à l'égard des migrants : les propos haineux à l'égard des migrants et des réfugiés non européens, souvent de la part de personnalités politiques, ont progressé.
- ▶ Les discours de haine antisémites et antimusulmans ont pris de l'ampleur : les incidents motivés par la haine se sont multipliés en raison des tensions géopolitiques, et les groupes extrémistes instrumentalisent les conflits pour répandre la haine et inciter à la discrimination.
- ▶ Des discours politiques bafouent les droits des personnes LGBTI : certains États ont adopté des lois restrictives ou bloqué des débats sur les problématiques LGBTI au sein des institutions publiques.
- ▶ Les progrès en matière de lutte contre le discours de haine sont limités : la Recommandation CM/REC(2022)16 sur la lutte contre le discours de haine a été adoptée, mais pour l'instant, aucun État n'a élaboré de stratégie réellement complète pour la mettre en œuvre.

■ La participation démocratique repose sur l'égalité d'accès et l'inclusion, mais le racisme, l'intolérance religieuse et les comportements anti-LGBTI continuent de miner ce principe. Ces formes de discrimination favorisent le discours de haine et l'exclusion, empêchent la participation réelle à la vie publique et touchent de manière disproportionnée les groupes marginalisés.

■ Ces deux dernières années, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance du Conseil de l'Europe (ECRI) a constaté que la situation des groupes exposés aux risques de discrimination s'était détériorée, limitant encore davantage leur inclusion sociale et leur participation à la vie démocratique.

■ L'ECRI a relevé une augmentation des propos hostiles tenus par des personnalités politiques et de hauts responsables publics à l'égard des réfugiés et des bénéficiaires de la protection internationale non européens. Dans certains États membres, les propos anti-immigrants et antimusulmans se sont multipliés, et les nouveaux arrivants sont présentés comme des menaces pour la sécurité et l'identité nationales³⁵³.

■ De plus, le nombre d'incidents motivés par la haine antisémites et antimusulmans a fortement augmenté, en particulier en réaction aux événements au Moyen-Orient. Selon l'ECRI, les groupes extrémistes ont tiré parti de la reprise des violences dans cette région pour répandre la haine à l'égard de la population juive, en instrumentalisant la critique d'Israël et de son gouvernement pour encourager les attaques antisémites. De même, les personnes musulmanes sont présentées comme étant responsables des événements au Moyen-Orient, ce qui renforce les stéréotypes associant à tort des communautés entières à la violence³⁵⁴.

■ L'ECRI a alerté sur le recul de la protection des droits des personnes LGBTI à de multiples reprises. Dans plusieurs États membres, on constate une augmentation des discours politiques relatifs à une prétendue « idéologie LGBTI » ou « idéologie du genre », accusée de remettre en question les concepts binaires traditionnels femme/homme en promouvant des identités de genre reposant sur une construction sociale.

■ Dans certains pays où les responsables ou les partis politiques adhèrent à cette opinion, le ressentiment anti-LGBTI a gagné du terrain au sein de la population, car ce discours est alors perçu comme parole officielle³⁵⁵. Ces attitudes se sont d'autant plus enracinées lorsque des lois restreignant les droits des personnes LGBTI ou interdisant la communication d'informations sur l'homosexualité ou l'identité de genre dans les institutions publiques ont été adoptées, notamment dans les écoles³⁵⁶. La Cour européenne des droits de l'homme a établi dans sa jurisprudence que de telles lois violent la Convention européenne des droits de l'homme, et la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise) a déclaré qu'elles étaient incompatibles avec les normes du Conseil de l'Europe et d'autres normes internationales³⁵⁷.

■ Les récentes conclusions de la [Résolution 2543 \(2024\)](#) « Liberté d'expression et de réunion des personnes LGBTI en Europe » et de la [Résolution 2576 \(2024\)](#) « Prévention et lutte contre les violences et discriminations à l'encontre des femmes lesbiennes, bisexuelles et queers en Europe » de l'Assemblée parlementaire du Conseil

353. ECRI, [rapport annuel](#) (publié en juin 2024), pp. 7-10.

354. *Ibid.*, pp. 10-12.

355. ECRI, [Recommandation de politique générale n° 17 de l'ECRI sur la prévention et la lutte contre l'intolérance et la discrimination envers les personnes LGBTI](#), 28 septembre 2023.

356. ECRI, [rapport annuel](#) (publié en juin 2023), pp. 11-12 ; [rapport annuel](#) (publié en juin 2022), pp. 9-10.

357. Commission de Venise du Conseil de l'Europe, Avis n° 1188/2024, Géorgie – Avis sur le projet de loi constitutionnelle sur la protection des valeurs familiales et des mineurs ([CDL-AD\(2024\)021](#)), 25 juin 2024.

de l'Europe³⁵⁸ ainsi que le [Document thématique](#) « Droits humains et identité et expression de genre » (2024)³⁵⁹ de l'ancienne Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe mettent également en lumière l'hostilité croissante à l'égard des personnes LGBTI, désignées comme boucs émissaires, et la répression de la société civile LGBTI.

■ En ce qui concerne l'exécution de l'arrêt relatif à l'affaire *Groupe Identoba et autres c. Géorgie*³⁶⁰, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe déplore profondément que, malgré ses indications, les autorités aient adopté une loi qui, entre autres, interdit les rassemblements publics visant à promouvoir les identités LGBTI³⁶¹. À l'inverse, l'affaire *Oganezova c. Arménie* a permis des progrès notables³⁶² : le Comité des Ministres a salué plusieurs avancées, dont l'élaboration d'une loi sur l'égalité, des mesures de renforcement des capacités de la police ainsi que la traduction et l'adaptation des manuels pertinents du Conseil de l'Europe dans l'intention de les inclure dans les programmes de formation continue de la police.

■ L'adoption de la Recommandation CM/Rec(2022)16 sur la lutte contre le discours de haine reflète la volonté des États membres de s'attaquer à ce problème de manière prioritaire et urgente, en particulier en ligne³⁶³.

■ La Compilation de pratiques prometteuses³⁶⁴ de 2023 du Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) met en évidence les mesures législatives adoptées par de nombreux États, ainsi que les efforts de la société civile en matière d'éducation, de soutien aux victimes et de suivi des discours de haine, qui bénéficient parfois d'une aide de l'État. Cependant, aucun État membre n'a encore élaboré une approche réellement complète, et la coordination de multiples parties prenantes reste un problème majeur, qui limite l'efficacité globale des réponses nationales au discours de haine³⁶⁵.

358. Assemblée parlementaire, [Résolution 2576 \(2024\)](#) « Prévention et lutte contre les violences et discriminations à l'encontre des femmes lesbiennes, bisexuelles et queers en Europe », 3 octobre 2024.

359. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Dunja Mijatović, Document thématique : [Droits humains et identité et expression de genre](#), mars 2024.

360. *Groupe Identoba et autres c. Géorgie* (en anglais) (2015).

361. Résolution intérimaire [CM/ResDH\(2025\)31](#).

362. *Oganezova c. Arménie* (en anglais) (2022).

363. Comité des Ministres, [Recommandation CM/Rec\(2022\)16](#) sur la lutte contre le discours de haine. Pour en savoir plus, voir la publication « [La lutte contre le discours de haine](#) ».

364. [Compilation de pratiques prometteuses sur la lutte contre le discours de haine au niveau national](#), Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) et Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI), octobre 2024.

365. Afin d'encourager l'adoption d'une approche globale, un [outil d'auto-évaluation](#) accompagne la compilation de pratiques prometteuses afin de promouvoir des efforts plus coordonnés et diversifiés à l'échelle nationale et internationale.

Principales constatations

- ▶ Le programme Cités interculturelles s'est élargi : davantage de collectivités locales ont adopté des politiques d'inclusion fondées sur des données tangibles et bénéficient d'échanges entre pairs et d'initiatives de renforcement des capacités.
- ▶ Les conflits ont des répercussions sur les droits des minorités : les communautés minoritaires se heurtent à des restrictions grandissantes, notamment en ce qui concerne l'enseignement des langues et l'expression culturelle.
- ▶ Des difficultés subsistent en matière d'inclusion des Roms : la ségrégation scolaire, les mauvaises conditions de logement et les abus racistes de la police restent des préoccupations majeures dans de nombreux États.
- ▶ Les efforts de lutte contre l'antitsiganisme ont été renforcés : certains États ont mis en place des commissions et des organes de suivi nationaux pour lutter contre l'antitsiganisme.
- ▶ La mise en œuvre des cadres relatifs aux minorités est lente : les États ont pris des mesures juridiques pour se conformer à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157) et à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148), mais leur application reste insuffisante, en particulier dans les domaines de l'éducation et de la participation aux affaires publiques.

■ Le respect de la diversité et l'adoption de politiques inclusives sont essentiels à la résilience démocratique, et garantissent la participation sur un pied d'égalité et la protection des droits des minorités. La promotion de sociétés inclusives renforce la cohésion sociale et contribue à la pérennité des systèmes démocratiques.

■ Le programme Cités interculturelles du Conseil de l'Europe continue de se développer, et apporte des outils et un soutien pour élaborer des politiques d'inclusion fondées sur des données tangibles. Les collectivités locales participantes mettent en œuvre des stratégies ciblées visant à promouvoir l'inclusion, et bénéficient d'échanges entre pairs et d'initiatives de renforcement des capacités.

■ Au cœur de cette démarche, la méthode anti-rumeurs permet de lutter contre les stéréotypes, la xénophobie et les discours de haine, ce qui renforce la confiance dans les institutions et entre les communautés. En 2024, Malte a été le premier pays à adopter un plan d'action anti-rumeurs dans le cadre de sa stratégie de lutte contre le racisme, ce qui a marqué une avancée significative dans les mesures prises par le pays pour lutter contre la désinformation et la discrimination.

■ Les conflits géopolitiques ont eu d'importantes répercussions sur les droits des minorités nationales en Europe, notamment à la suite de l'agression de l'Ukraine par la Russie. En 2024, la Fédération de Russie a dénoncé la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, ce qui a eu pour effet de supprimer les protections prévues dans ce traité pour les nombreuses communautés minoritaires au sein de ses frontières.

■ Les conséquences de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine ne se limitent pas à ce pays, mais touchent les communautés minoritaires dans toute l'Europe. Une tendance inquiétante a vu le jour, les minorités étant de plus en plus vues comme la cause de problèmes sécuritaires, voire comme des menaces³⁶⁶. Dans certains États, les membres des minorités sont limités dans l'expression de leur identité, et les possibilités d'enseignement dans la première langue offertes aux enfants des minorités dans les écoles ont été considérablement réduites.

Droits des minorités et éducation

■ L'enseignement dans les langues minoritaires est essentiel à la préservation du patrimoine linguistique, mais des difficultés subsistent, et il manque notamment des enseignants et des manuels³⁶⁷. En outre, la ségrégation des enfants roms dans les écoles reste courante dans de nombreux États, et il convient de faire preuve

366. Voir Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, [14^e rapport d'activité](#) couvrant la période du 1^{er} juin 2022 au 31 mai 2024, pp. 11-19.

367. Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Cinquième rapport d'évaluation sur l'[Autriche](#) (2023), Quatrième rapport d'évaluation sur la [Pologne](#) (2023), Troisième rapport d'évaluation sur la [Roumanie](#) (2023), Cinquième rapport d'évaluation sur la [Serbie](#) (2023), Septième rapport d'évaluation sur la [Croatie](#) (2024).

de davantage de détermination pour y remédier³⁶⁸. En 2024, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a publié un commentaire thématique sur l'éducation afin d'aider les États membres à résoudre ces problèmes³⁶⁹.

■ La mise en œuvre des recommandations formulées par les organes de suivi reste inégale, mais plusieurs États membres ont réalisé des progrès notables.

- ▶ Les Pays-Bas et la République tchèque ont étendu leurs engagements souscrits au titre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires³⁷⁰.
- ▶ L'Espagne a reconnu de nouvelles langues comme biens d'intérêt culturel³⁷¹.
- ▶ La Serbie a créé un conseil de minorité nationale pour la communauté gorani.
- ▶ La Slovaquie a adopté des normes pédagogiques d'enseignement des langues et des littératures bulgare, croate, polonaise et tchèque³⁷².
- ▶ L'Allemagne a décidé d'introduire l'enseignement de l'histoire des Frisons, des Danois, des Sintis et des Roms et des Sorabes et de leurs apports à la société allemande³⁷³.

■ Les gouvernements ont poursuivi leurs efforts pour mettre leurs cadres juridiques et politiques en conformité avec la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ainsi qu'avec les recommandations des organes de suivi spécifiques à leur pays, avec le soutien des activités de coopération du Conseil de l'Europe.

■ L'Arménie a demandé des conseils juridiques sur les droits des minorités nationales, ce qui a conduit à l'élaboration d'un [avis sur son projet de loi sur les minorités nationales](#) en coopération avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise). L'Albanie a renforcé son cadre législatif en prenant en compte les avis d'experts sur trois règlements relatifs à sa loi sur les minorités nationales. L'Ukraine a élaboré un plan d'action national sur les minorités, et la Serbie a pris des mesures pour améliorer la collecte de données sur les questions relatives aux minorités.

■ Ces initiatives reflètent l'engagement des États membres à renforcer la protection des droits des minorités et à veiller au respect des normes internationales, bien que des mesures supplémentaires doivent être prises pour assurer leur mise en œuvre effective.

Lutte contre la discrimination à l'égard des Roms et des Gens du voyage

■ L'ECRI reste très préoccupée par la discrimination persistante dans l'éducation, le logement et les activités de police³⁷⁴.

- ▶ Éducation : la proportion d'élèves roms dans certaines classes a beaucoup augmenté, et atteint 100 % dans certains cas, ce qui renforce la ségrégation scolaire.
- ▶ Logement : les conditions de vie des Roms et des Gens du voyage restent extrêmement mauvaises dans de nombreux pays européens. Dans certains cas, les autorités nationales et locales ne s'engagent pas suffisamment à améliorer la situation.

368. Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Cinquième avis sur l'[Albanie](#) (2023), Cinquième avis sur la [Roumanie](#) (2023), Cinquième avis sur la [Bosnie-Herzégovine](#) (2024), Cinquième avis sur la [Bulgarie](#) (2024), Quatrième avis sur le [Monténégro](#) (2024).

369. Comité consultatif de la Convention-cadre, [Commentaire thématique n° 1 \(2024\) sur l'Éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales](#).

370. Les Pays-Bas ont étendu la protection de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires à la langue papiamentu sur l'île de Bonaire et dans la partie européenne du Royaume des Pays-Bas. La République tchèque a décidé d'appliquer de nouveaux engagements souscrits au titre de la Charte à l'allemand dans huit districts situés dans six régions. Voir les notifications sur le site web du [Bureau des Traités](#).

371. El Salto – Extremadura, "[Aprobado declarar al estremeño como Bien de Interés Cultural, con el único voto en contra de Vox](#)" (la proposition de déclaration de l'estremègne en tant que bien d'intérêt culturel a été adoptée avec l'appui du PP, seul Vox s'y étant opposé), 8 décembre 2024.

372. Ministère de l'Éducation, de la Recherche, du Développement et de la Jeunesse de la République slovaque, normes pédagogiques d'enseignement des langues et des littératures bulgare, croate, polonaise et tchèque ([Vzdelávacie štandardy pre vyučovanie bulharského, českého, chorvátskeho a poľského jazyka a literatúry](#) – Ministerstvo školstva, výskumu, vývoja a mládeže Slovenskej republiky), 2023.

373. Communiqué de presse du Conseil des minorités représentant les quatre minorités nationales et groupes ethniques d'Allemagne et du Conseil du Land de Basse-Saxe, [Erste KMK-Empfehlung zu nationalen Minderheiten verabschiedet](#), 13 décembre 2024.

374. ECRI, [rapport annuel](#) (publié en juin 2023), pp. 13-14.

- Activités de police : des violences policières à caractère raciste à l'égard des Roms ont été signalées dans plusieurs États membres. L'action de la police a parfois entraîné la mort de Roms, en particulier d'adolescents.

■ Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a salué l'engagement des autorités nationales dans les activités de coopération du Conseil de l'Europe en matière d'éducation inclusive et de lutte contre la discrimination, notamment en Macédoine du Nord (*Elmazova et autres c. Macédoine du Nord*) et en Albanie (*X et autres c. Albanie*). Le Comité des Ministres a également invité les autorités hongroises à s'engager dans des activités de coopération de ce type, tout en saluant le large éventail de mesures prises par la Hongrie pour lutter contre la ségrégation et promouvoir l'éducation inclusive (*Horvath et Kiss / Szolcsán c. Hongrie*).

■ Dans une affaire ancienne sur cette question, le Comité des Ministres s'est félicité de l'engagement des autorités tchèques à mettre fin à la ségrégation des Roms dans les écoles et a pris note des mesures envisagées, qui comprennent une déclaration publique affirmant que la ségrégation ethnique dans l'éducation est inacceptable (*D.H. et autres c. République tchèque*).

■ Plusieurs institutions nationales reconnaissent que l'antitsiganisme contribue à perpétuer la ségrégation et ont pris des mesures pour le combattre, notamment en élaborant des programmes nationaux de déségrégation, en mettant en place des méthodes et des normes officielles, et en demandant le soutien du Conseil de l'Europe³⁷⁵.

■ Cependant, les organes spécialisés du Conseil de l'Europe³⁷⁶ et le Comité des Ministres surveillant l'exécution des arrêts relatifs à l'éducation indiquent que les améliorations concrètes restent limitées. Pour renforcer les orientations fournies aux États membres, le CDADI a réalisé une étude de faisabilité concernant la déségrégation et les politiques d'inclusion des enfants roms et issus de la communauté des Gens du voyage, et a fait part de son intention d'élaborer un projet de recommandation du Comité des Ministres sur cette question³⁷⁷.

■ Des progrès ont été accomplis dans l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la violence motivée par la haine et l'absence d'enquête effective sur d'éventuels motifs racistes. Le Comité des Ministres s'est félicité de la mise en place d'un mécanisme national de prévention dans la République slovaque et a pris note des mesures prises par les autorités slovaques, telles que la formation régulière des agents des forces de l'ordre, une politique de tolérance zéro envers la violence motivée par la haine (*Groupe R.R. et R.D. c. République slovaque*)³⁷⁸ et des mesures de renforcement des capacités en vue de prévenir la discrimination à l'égard des Roms dans les enquêtes pénales (*Kitanovski*)³⁷⁹.

■ Malgré ces évolutions positives, les mauvais traitements des Roms, l'absence d'enquêtes sur les motivations racistes et l'insuffisance de la protection contre le discours de haine restent des préoccupations récurrentes. La Cour européenne des droits de l'homme continue de recevoir de nouvelles requêtes concernant ces violations des droits humains³⁸⁰.

■ Les États membres ont nettement progressé dans la conception et l'adoption de stratégies nationales portant sur l'inclusion des Roms et des Gens du voyage. Outre les politiques ciblées, les questions relatives aux Roms et aux Gens du voyage sont de plus en plus intégrées dans les stratégies plus générales, notamment dans le domaine de la lutte contre le racisme³⁸¹.

375. L'Albanie, la Macédoine du Nord et la République tchèque ont commencé des activités de coopération avec la Division des Roms et des Gens du voyage du Conseil de l'Europe.

376. Voir, entre autres, *Sixième rapport de l'ECRI sur la Hongrie*, 2023, paragraphes 10, 78 et 80-84; *Conclusions* de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations adressées à la République slovaque, 2023; Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, *Cinquième avis sur la Bulgarie*, 29 mai 2024, paragraphes 20, 136 et 138-141.

377. *CDADI(2024)37*, 28 novembre 2024.

378. Comité des Ministres, *CM/Del/Dec(2024)1507/H46-31* (*Groupe R.R. et R.D. c. République slovaque*).

379. Comité des Ministres, *CM/Del/Dec(2024)1501/H46-23*, (*Groupe Kitanovski*), *CM/ResDH(2024)258* (*Memedova et autres c. Macédoine du Nord*).

380. Les affaires (en anglais) *Kapralyova et autres c. Ukraine*, *Stalovic c. Serbie*, *S.T. c. République tchèque*, *Pavlovic c. Serbie* et *Memishoski c. Macédoine du Nord* concernant de mauvais traitements et l'absence d'enquêtes effectives; *Nikolov c. Bulgarie* et *Isaev c. Bulgarie* concernant des allégations de discours de haine; *Samko et Tamáš c. Slovaquie* concernant des remarques relatives à l'origine ethnique formulées par le système judiciaire.

381. L'antitsiganisme est spécifiquement inclus dans les stratégies et plans d'action nationaux suivants : Stratégie de lutte contre le racisme dans le service public de l'Autriche; Plan national de lutte contre le racisme de la Suède; Plan national de protection et de promotion des droits humains et de lutte contre la discrimination de la Croatie; Plan national de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine de la France; Stratégie « Ensemble pour la démocratie et contre l'extrémisme » du Gouvernement fédéral allemand; Stratégie de prévention et de lutte contre l'antisémitisme, la xénophobie, la radicalisation et les discours de haine 2024-2027 de la Roumanie; Plan de lutte contre le racisme du Pays de Galles (Royaume-Uni).

■ La création d'institutions et de structures spécialisées dans la lutte contre l'antitsiganisme constitue une évolution positive. En Allemagne, une commission de l'État fédéral sur l'antitsiganisme a été créée et l'État apporte un soutien au Centre indépendant de signalement et d'information sur l'antitsiganisme³⁸². En Suède, le Forum pour l'histoire vivante a été créé afin de lutter contre l'antitsiganisme et de sensibiliser à cette question.

■ La coopération avec les autorités centrales et locales a permis de promouvoir l'inclusion et l'égalité des Roms, en particulier dans les Balkans occidentaux, en Bulgarie, en Roumanie et en Türkiye. Ces efforts ont contribué à l'élaboration de politiques adaptées qui reflètent les besoins spécifiques des communautés roms et encouragent les pratiques inclusives dans différents secteurs³⁸³.

■ De plus, les activités de coopération du Conseil de l'Europe ont contribué à sensibiliser les professionnels des médias afin de promouvoir des reportages éthiques et des récits objectifs concernant les Roms et les Gens du voyage. Ces initiatives ont donné lieu à la création d'un réseau solide de journalistes qui s'engagent à lutter contre les stéréotypes nocifs et la désinformation³⁸⁴.

■ Cependant, les inégalités structurelles dans les domaines de l'éducation, du logement et de la santé restent profondément ancrées. Il convient de prendre des mesures plus vigoureuses et efficaces pour améliorer le quotidien des communautés de Roms et de Gens du voyage et de leurs membres³⁸⁵.

382. Melde-und Informationsstelle Antiziganismus, MIA.

383. Voir, par exemple, [Roma integration – Phase III, ROMACT – Building Capacity for Roma Inclusion at Local level](#) (en anglais).

384. Voir [Égalité et non-discrimination pour les Roms \(EQUIROM\)](#) (en anglais).

385. Voir Comité des Ministres, [CM/ResCMN\(2024\)1](#), [CM/Res\(2024\)12](#), [CM/ResCMN\(2024\)13](#), sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la République de Moldova, la Géorgie et le Monténégro ; Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, [Cinquième avis sur la Bosnie-Herzégovine](#), 8 février 2024, [Cinquième avis sur la Bulgarie](#), 10 octobre 2024, paragraphes 172, 178 et 185, [Quatrième avis sur le Monténégro](#), 10 octobre 2024, paragraphes 167 et 171 ; ECRI, [Sixième rapport sur la Serbie](#), 27 juin 2024, paragraphes 82 et 85 ; Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, [Visite en République slovaque](#), 15 juillet 2024.

ABRÉVIATIONS

ORGANES ET PROGRAMMES DU CONSEIL DE L'EUROPE

APCE	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
APES	Accord partiel élargi sur le sport
CAHAMA	Comité ad hoc européen pour l'Agence mondiale antidopage
CCJE	Conseil consultatif de juges européens
CCPE	Conseil consultatif de procureurs européens
CDADI	Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion
CDBIO	Comité directeur pour les droits humains dans les domaines de la biomédecine et de la santé
CDCPP	Comité directeur de la culture, du patrimoine et du paysage
CDCT	Comité du Conseil de l'Europe de lutte contre le terrorisme
CDDH	Comité directeur pour les droits humains
CDMSI	Comité directeur sur les médias et la société de l'information
CDPC	Comité européen pour les problèmes criminels
CDPPS	Conférences des Directeurs des services pénitentiaires et de probation
CEB	Banque de développement du Conseil de l'Europe
CEDS	Comité européen des Droits sociaux
CEPEJ	Commission européenne pour l'efficacité de la justice
CGU	Groupe consultatif du Conseil de l'Europe sur les enfants d'Ukraine
CICD	Cadre d'indicateurs sur la culture et la démocratie
Convention (la)	Convention européenne des droits de l'homme
Cour (la)	Cour européenne des droits de l'homme
C-PROC	Bureau du Programme sur la cybercriminalité du Conseil de l'Europe
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
CRCCD	Cadre de référence des compétences pour une culture de la démocratie
ECRI	Commission européenne contre le racisme et l'intolérance
EDQM	Direction européenne de la qualité du médicament & soins de santé
ELoGE	Label européen d'excellence en matière de gouvernance
ESCE	Espace européen pour l'éducation à la citoyenneté
ETINED	Plateforme du Conseil de l'Europe sur l'éthique, la transparence et l'intégrité dans l'éducation
GEC	Commission pour l'égalité de genre
GEC/PC-eVIO	Comité d'expert-es sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et des filles facilitée par la technologie
GME	Groupe multidisciplinaire ad hoc sur l'environnement
GRECO	Groupe d'États contre la corruption
GRETA	Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains
GREVIO	Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique

Groupe Pompidou	Groupe de coopération internationale du Conseil de l'Europe sur les drogues et les addictions
HELP	Programme européen de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit
ICC	Cités interculturelles
JEP	Journées européennes du patrimoine
MONEYVAL	Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme
OHTE	Observatoire de l'enseignement de l'histoire en Europe
PC-CP	Conseil de coopération pénologique
PC-RAC	Comité d'experts sur le recouvrement des avoirs criminels
RSSG	Représentant spécial du Secrétaire Général
SPACE	Statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe
T-CY	Comité de la Convention sur la cybercriminalité

ABRÉVIATIONS GÉNÉRALES

AMA	Agence mondiale antidopage
CCBE	Conseil des barreaux européens
CRF	cellules de renseignement financier
ECN	Éducation à la citoyenneté numérique
Edtech	technologie éducative
FEANTSA	Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri
GAFI	Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
HSK	Conseil des juges et procureurs
IA	Intelligence artificielle
LGBTI	Personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres, intersexes
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OeAD	Agence pour l'éducation et l'internationalisation
OSC	Organisation de la société civile
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PIB	Produit intérieur brut
PSAV	Prestataires de services d'actifs virtuels
SLAPP	Poursuites stratégiques contre la participation publique ou poursuites-bâillons (Strategic lawsuit against public participation-SLAPP)
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UEFA	Union européenne des associations de football

CONVENTIONS DU CONSEIL DE L'EUROPE CITÉES DANS CE RAPPORT

Titre	STE/STCE n°
Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou Convention européenne des droits de l'homme (la Convention)	STE n° 5
Convention culturelle européenne	STE n° 18
Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale	STE n° 30
Charte sociale européenne Charte sociale européenne (révisée)	STE n° 35 STE n° 163
Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant	STE n° 93
Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Convention de Berne)	STE n° 104
Charte européenne de l'autonomie locale	STE n° 122
Convention contre le dopage	STE n° 135
Convention-cadre pour la protection des minorités nationales	STE n° 157
Convention pénale sur la corruption	STE n° 173
Convention civile sur la corruption	STE n° 174
Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage	STE n° 176
Convention sur la cybercriminalité	STE n° 185
Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques	STE n° 189
Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (Convention de Varsovie)	STCE n° 196
Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains	STCE n° 197
Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme	STCE n° 198
Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société (Convention de Faro)	STCE n° 199
Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Convention de Lanzarote)	STCE n° 201

Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (Convention de Tromsø)	STCE n° 205
Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales	STCE n° 207
Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul)	STCE n° 210
Convention du Conseil de l'Europe sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique (Convention Médicrime)	STCE n° 211
Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives (Convention de Macolin)	STCE n° 215
Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains (Convention de Saint-Jacques-de-Compostelle)	STCE n° 216
Convention du Conseil de l'Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives (Convention de Saint-Denis)	STCE n° 218
Deuxième Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif au renforcement de la coopération et de la divulgation de preuves électroniques	STCE n° 224
Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit	STCE n° 225
Convention du Conseil de l'Europe sur la protection de l'environnement par le droit pénal	Adoption en 2025
Troisième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale	Adoption en 2025

Le rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe évalue la situation de la démocratie, des droits humains et de l'État de droit dans l'ensemble des États membres de l'Organisation. Il constitue à la fois un outil de diagnostic et une référence pour définir les priorités et le plan d'action du Conseil de l'Europe.

Il a pour objectif de mettre en lumière les principales évolutions et difficultés observées dans les États membres du Conseil de l'Europe, d'étayer l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et d'encourager les réformes lorsque les normes ne sont pas respectées.

L'édition de 2025 couvre les deux années écoulées depuis la publication du précédent rapport complet. Elle est structurée en chapitres thématiques, qui reflètent les principaux domaines de travail du Conseil de l'Europe. Compte tenu de cette approche thématique et synthétique, ce rapport se concentre sur une sélection de questions au détriment de certains domaines, ce qui ne préjuge nullement de leur importance au regard de la mission et des priorités de l'Organisation.

Le rapport s'appuie principalement sur des sources du Conseil de l'Europe: les mécanismes de suivi, les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, les rapports de l'Assemblée parlementaire et du Commissaire aux droits de l'homme et les avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et d'autres instances. Comme dans les éditions précédentes, les constatations incluent des observations portant sur des pays spécifiques, mettant en lumière les bonnes pratiques ainsi que les difficultés. Chaque chapitre comprend un résumé des principales constatations, qui serviront de base à l'élaboration du prochain programme et budget du Conseil de l'Europe.

FRA

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits humains du continent. Il comprend 46 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 humains, 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.