

SITUATION DE LA DÉMOCRATIE, DES DROITS HUMAINS ET DE L'ÉTAT DE DROIT

Rapport établi par la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe 2023

<https://edoc.coe.int/fr/rapports-annuels-d-activite/11588-situation-de-la-democratie-des-droits-humains-et-de-l-etat-de-droit-2023-rapport-annuel-de-la-secretaire-generale-du-conseil-de-l-europe.html>

Résumé :

Invitation pour un nouvel engagement en faveur des valeurs et des normes du Conseil de l'Europe.

Dans son rapport annuel publié aujourd'hui – Journée du Conseil de l'Europe – la Secrétaire Générale rappelle que les normes de l'Organisation doivent s'appliquer à tous les aspects de la vie des Européens. Elle souligne également le profond impact de l'agression brutale et illégale que la Russie continue de mener contre l'Ukraine. « L'agression contre l'Ukraine a causé d'immenses souffrances, à preuve les centaines de milliers de morts, les millions de réfugiés, les récits terrifiants de tortures, de viols et de pertes. Nous aspirons à un retour à la paix : une paix durable fondée sur la justice ».

Le rapport, dont une première section couvre les points forts et faibles des institutions démocratiques, et une deuxième s'intéresse à la qualité de l'environnement démocratique, constate des défis tels que :

- l'augmentation des violences à l'encontre des journalistes, le recours à la surveillance pour suivre leurs mouvements et les intimider, des tactiques qui vont des arrestations aux procès stratégiques contre la participation publique pour empêcher les journalistes d'enquête et d'autres personnes d'effectuer leur travail;
- la promulgation de nouvelles lois et le détournement des lois existantes pour entraver la société civile, des manifestations abusivement qualifiées de dangereuses, le recours excessif à la force contre les manifestants, des obstacles administratifs et des restrictions financières de plus en plus lourdes contre les organisations non-gouvernementales (ONG), et l'exploitation du système judiciaire pour affaiblir l'opposition politique;
- un environnement politique polarisé dans lequel le discours de haine prend de plus en plus d'ampleur, en ligne et hors ligne, et cible souvent les femmes et diverses minorités et groupes vulnérables.

Ces tendances négatives ne se retrouvent pas partout, d'où l'importance de prendre aussi acte des évolutions positives dans certains États membres.

PRINCIPALES CONSTATATIONS DU RAPPORT

EFFICACITÉ, IMPARTIALITÉ ET INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE

- Les États membres ont fait des efforts pour protéger les juges et les procureurs, ainsi que leurs organes autonomes, des influences externes et internes. Cela étant, de graves menaces pèsent toujours sur leur indépendance dans certains États, et la défiance du public à l'égard du pouvoir judiciaire est généralisée.
- Les mécanismes de nomination et d'évaluation des juges ont évolué en ce qui concerne la transparence et la responsabilité, et de nouveaux codes d'éthique ont

été adoptés.

► Les juges, les procureurs et les avocats ont été plus demandeurs de formations sur les questions de déontologie et sur l'accès à la justice des femmes et des groupes en situation de vulnérabilité, en particulier lorsque ces formations sont adaptées à la législation et aux pratiques nationales.

LIBERTÉ D'EXPRESSION

► Les agressions violentes de journalistes ont augmenté dans plusieurs États membres. Les efforts déployés par les États membres pour adopter des cadres juridiques et directeurs favorables, améliorer la sécurité des journalistes et accroître la transparence et la viabilité des médias ont été occultés dans certains cas par une augmentation de la violence, du harcèlement et de l'ingérence dans le travail des journalistes.

La désinformation et les discours de haine en ligne ont continué à poser des problèmes majeurs, d'où la nécessité d'une gouvernance et d'une surveillance accrues des plateformes numériques.

► La sécurité a revêtu une urgence particulière compte tenu de l'agression perpétrée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine et des menaces qui pèsent sur la vie des journalistes.

► La tendance à la hausse du nombre de détentions et de poursuites-bâillons a menacé de saper le travail d'investigation des journalistes et de faire taire les critiques.

► L'utilisation de mesures de surveillance pour cibler les journalistes est un sujet de préoccupation croissant dans toute l'Europe.

► L'indépendance et le financement des médias de service public et des autorités de régulation des médias sont menacés dans plusieurs États membres.

LIBERTÉ DE RÉUNION ET D'ASSOCIATION

► Dans un nombre croissant d'États, les gouvernements jugent les manifestations publiques dangereuses et les traitent comme telles, même si elles sont pacifiques.

► Depuis le début de la guerre contre l'Ukraine, les autorités russes ont intensifié la répression exercée contre la société civile et la presse en procédant à la dissolution d'organisations non gouvernementales et en arrêtant plus de 16 000 manifestants pacifiques opposés à la guerre.

► La liberté d'expression et la participation publique ont été restreintes dans plusieurs États membres sous l'effet de mesures allant de la répression sévère des manifestations à l'interdiction et à la dispersion des rassemblements, en passant par la modification de la législation en vue d'accroître les possibilités de sanction des personnes qui organisent des réunions pacifiques ou qui y participent.

► Des cas d'usage excessif de la force par les forces de l'ordre ont été enregistrés dans certains États membres, en violation des principes de nécessité, de proportionnalité et de non-discrimination, notamment dans le cadre du maintien de l'ordre lors de manifestations pacifiques.

► La violation du droit à la liberté d'association en Fédération de Russie par une législation qualifiant les ONG d'« agents étrangers » ou « indésirables » et les stigmatisant est devenue systémique. Les organisations de la société civile des États membres s'inquiètent également de plus en plus de ce que des États s'appuient sur des textes et des traités internationaux pour restreindre l'accès des ONG à des ressources financières, tout en entravant le fonctionnement de ces organisations en leur imposant des exigences bureaucratiques accrues.

INSTITUTIONS POLITIQUES

- ▶ Les élections organisées en Europe sont globalement conformes aux normes démocratiques et respectent généralement les principes définis dans le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise. Dans certains cas, les allégations d'utilisation abusive des ressources de l'État, d'achat de voix et de vote familial ont suscité des inquiétudes.
- ▶ En 2022, de nombreux pays ont organisé les élections qui avaient été reportées en raison de la pandémie de covid-19. Les pays ont adapté leurs modalités de vote à la situation de la pandémie et aux besoins de distanciation physique, en instaurant des modalités de vote à distance, et mis en place le vote anticipé ou d'autres aménagements allant de l'installation de bureaux de vote permettant aux électeurs de déposer leur bulletin depuis leur voiture à des bureaux de vote fonctionnant avec la présence d'une équipe médicale.
- ▶ Parmi les questions les plus importantes pour les autorités locales ont figuré l'accueil et l'hébergement des réfugiés, l'amélioration de la protection de l'environnement, le renforcement de la démocratie participative et l'utilisation de méthodes délibératives telles que les assemblées citoyennes au niveau local, la participation des jeunes à la prise de décision ainsi que l'insuffisance des ressources disponibles.
- ▶ La tendance à la baisse de la participation électorale, qui a été suivie sur une longue période, ne semble pas avoir fondamentalement évolué malgré une légère amélioration en 2022. En revanche, les citoyens semblent vouloir davantage participer à la vie publique. À l'heure où les citoyens sont de plus en plus réticents à exprimer leur suffrage dans les urnes et où la défiance à l'égard des institutions publiques augmente, de nouvelles formes de participation telles que les assemblées citoyennes, les plateformes de consultation ou les initiatives de budgétisation participative sont en plein essor.
- ▶ Dans certains pays, la polarisation du paysage politique a donné lieu à des discours de haine, des propos incendiaires ou agressifs de la part de candidats. Le niveau de participation des femmes aux processus électoraux est souvent insatisfaisant. L'utilisation des nouvelles technologies dans les processus électoraux a fait l'objet d'évaluations mitigées, voire critiques.
- ▶ Les pays ont poursuivi les réformes territoriales et administratives ainsi que les réformes de décentralisation des compétences, de décentralisation budgétaire, de régionalisation, et ont renforcé la participation citoyenne.

INTÉGRITÉ DES INSTITUTIONS

- ▶ Le transfert de compétences supplémentaires aux échelons locaux de gouvernance est un défi en termes de risques accrus pour l'intégrité ; il devrait s'accompagner de moyens supplémentaires appropriés.
- ▶ L'intégrité du sport a été ébranlée. Sans intégrité, des valeurs telles que le respect, l'égalité, l'équité et la confiance, qui sont au cœur du mouvement sportif, sont compromises.
- ▶ Les pouvoirs publics sont plus transparents. Cela étant, les normes d'intégrité ne sont guère appliquées dans plusieurs pays.
- ▶ Les autorités de lutte contre la corruption et les autres organes de contrôle/supervision similaires manquent souvent de moyens ; ils devraient disposer de ressources financières et humaines suffisantes pour s'acquitter efficacement de leurs tâches.

- ▶ Tous les États membres doivent adopter une politique de « tolérance zéro » en matière de blanchiment d'argent pour éviter la propagation de tendances non démocratiques en Europe, et faire barrage aux régimes étrangers qui cherchent à se maintenir en blanchissant leur argent en Europe.
- ▶ Les poursuites en cas d'infractions liées à la corruption ne se sont pas avérées satisfaisantes dans certains pays. Il faut protéger le ministère public de toute ingérence et influence indue dans les enquêtes pénales, ce qui est particulièrement important en cas de poursuites dans des affaires de corruption très médiatisées.
- ▶ De nombreux États membres ont adopté des lois sur la protection des lanceurs d'alerte ou des dispositions légales prévoyant des systèmes de signalement sécurisé ou des mesures de prévention des actes de représailles contre les lanceurs d'alerte.

DIGNITÉ HUMAINE

- ▶ Des mesures louables ont été prises dans toute l'Europe pour protéger les réfugiés ukrainiens et limiter les risques de traite. Le nombre de cas confirmés de traite d'êtres humains en relation avec la guerre en Ukraine reste faible.
- ▶ La garantie de l'accès à l'indemnisation des victimes de la traite des êtres humains reste un problème majeur dans certains États membres.
- ▶ Dans de nombreux pays, la législation pénale est mieux alignée sur les dispositions de la Convention d'Istanbul et la pénalisation de la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes par le biais d'infractions spécifiques a progressé.
- ▶ La répartition discriminatoire des biens matrimoniaux dans les procédures de divorce et l'absence persistante de prise en compte du travail domestique et des soins non rémunérés des femmes ont encore perpétué la vulnérabilité économique de celles-ci. Les femmes ont toujours du mal à faire respecter les ordonnances de versement de pensions alimentaires, que ce soit pour elles ou pour leurs enfants, ce qui contribue à la féminisation de la pauvreté.
- ▶ La plupart des États membres ont pris des mesures législatives et autres pour protéger les enfants de la violence et plus de 25 d'entre eux ont élaboré une stratégie intégrée sur la violence à l'égard des enfants.
- ▶ 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 no 210, Convention de Lanzarote) est entrée en vigueur en Irlande en avril 2021, ce qui porte le nombre de Parties à 48.
- ▶ L'exploitation et les abus sexuels en ligne dont peuvent être victimes les enfants, en particulier le partage d'images et/ou de vidéos à caractère sexuel autoproduites par des enfants, ont augmenté pendant la pandémie de covid-19.
- ▶ Les enfants en situation de vulnérabilité ont été plus exposés pendant la pandémie et ont énormément souffert des conséquences des confinements ; la crise a mis en évidence des discriminations et des inégalités. La pandémie a eu de profondes répercussions sur la santé mentale des enfants.
- ▶ La plupart des États membres ont modifié leur législation ou leurs politiques pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants. Trente États membres au moins ont modifié leur législation et/ou leurs politiques pour appliquer les lignes directrices du Comité des Ministres sur une justice adaptée aux enfants.
- ▶ Les taux élevés de mortalité infantile et maternelle ont été un problème récurrent dans plusieurs pays. Les mesures prises pour garantir effectivement le droit d'accès à des soins de santé ont été insuffisantes.
- ▶ En ce qui concerne les organismes chargés de l'application de la loi, tous les pays n'ont pas pleinement respecté, même lorsqu'elles étaient prévues par la loi, les trois

garanties fondamentales contre les mauvais traitements, à savoir l'accès à un médecin, l'accès à un avocat et le droit des personnes privées de liberté d'informer un proche ou un tiers de leur situation (notification du placement en garde à vue).

► Les mauvaises conditions de détention dans les prisons, les foyers sociaux et les hôpitaux psychiatriques peuvent, dans certains cas, être jugées constitutives d'un traitement inhumain et dégradant.

ANTI-DISCRIMINATION, DIVERSITÉ ET INCLUSION

► Les États membres ont pris des mesures pour lutter contre le racisme et l'intolérance dans les activités de la police, notamment par la sensibilisation, l'amélioration de la formation des personnels de police, la consolidation des mécanismes de signalement interne et des procédures d'enquête, et la diversification des corps de police. Pourtant, des indices de racisme, d'antitsiganisme et de LGBTphobie dans les abus et pratiques de la police sont régulièrement révélés, allant du profilage illicite à des propos racistes ou LGBTphobes et, dans certains cas, au recours excessif à la force ou à la violence par des policiers.

► Le Comité des Ministres a adopté la Recommandation CM/Rec(2022)16 sur la lutte contre le discours de haine qui présente une approche globale de la lutte contre ce discours dans le cadre des droits humains.

Plusieurs parlements régionaux et nationaux ont adopté des codes de conduite pour lutter contre le discours de haine. Le discours de haine et la désinformation en ligne, dans le sillage des crises actuelles liées à la pandémie de covid-19 et à la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, ont eu un impact sur de nombreux représentants publics aux niveaux local, régional et national.

► La coopération régionale tend à se développer dans différents domaines. La France, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, le Monténégro et l'Espagne ont participé à un projet commun de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le discours de haine dans le sport. L'Arménie, la Géorgie, la République de Moldova et l'Ukraine ont procédé à une analyse systémique des réponses nationales au discours de haine et, en collaboration avec les pays des Balkans occidentaux, renforcent les capacités des agences nationales et examinent la législation et les politiques afin d'enregistrer et de traiter efficacement les cas de discours de haine et les infractions motivées par la haine. L'Autriche, la France, l'Allemagne et la Norvège ont pris des mesures pour améliorer le signalement des contenus en ligne préjudiciables et illégaux.

► Plusieurs États membres ont accompli des progrès significatifs en adoptant des mesures législatives faisant avancer les droits des personnes LGBTI, telles que la reconnaissance légale des couples de même sexe, la reconnaissance juridique du genre fondée sur l'autodétermination et l'interdiction des opérations chirurgicales de « normalisation sexuelle » sur les enfants intersexués. Dans le même temps, le recul des protections existantes, associé à une recrudescence des discours de haine et de la stigmatisation souvent attisés par des responsables politiques et des faiseurs d'opinion à des fins politiques, est un indicateur inquiétant d'une polarisation accrue.

► Plusieurs organes du Conseil de l'Europe ont appelé à accorder une attention particulière à la vulnérabilité accrue des groupes marginalisés fuyant la guerre, notamment les réfugiés LGBTI d'Ukraine, mais aussi les demandeurs d'asile LGBTI de la Fédération de Russie et du Bélarus.

- ▶ Certains États membres ont amélioré leur cadre juridique de protection des langues minoritaires, notamment en acceptant de nouveaux engagements au titre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE no 148).
- ▶ L'enseignement des langues minoritaires et dans ces langues demeure difficile en raison en particulier de la pénurie d'enseignants ainsi que de la qualité et de la quantité insuffisantes des matériels pédagogiques.
- ▶ La situation particulière des femmes et des filles roms et de celles de la communauté des Gens du voyage ne s'améliore guère.

PARTICIPATION DÉMOCRATIQUE

- ▶ Les autorités, les institutions et les professionnels de l'éducation dans les États membres ont continué d'adopter des politiques, des législations et des pratiques pour développer une culture de la participation démocratique par l'éducation.
- ▶ Le nombre d'États membres ayant adhéré au Passeport européen de qualifications pour les réfugiés est passé à 20.
- ▶ Des travaux de recherche montrent que la pandémie de covid-19 a entraîné d'importantes pertes d'emploi et de revenus chez les jeunes travailleurs.
- ▶ L'accès des jeunes aux structures politiques reste difficile, ce qui les empêche de participer effectivement au processus politique.
- ▶ L'existence d'un réseau de la société civile a été essentielle pour apporter un soutien en temps de crise, pendant la pandémie de covid-19 par exemple, aux jeunes vivant en Ukraine et aux jeunes réfugiés fuyant la guerre.