



Doc. 12957

11 juin 2012

La situation des défenseurs des droits de l'homme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe

Rapport¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteure: Mme Mailis REPS, Estonie, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Résumé

La commission des questions juridiques et des droits de l'homme se penche sur la situation des défenseurs des droits de l'homme en Europe et conclut que celle-ci est loin d'être satisfaisante. Notamment, dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, les défenseurs des droits de l'homme sont victimes de graves agressions, comme des homicides, des actes de torture et des enlèvements; cela est d'autant plus vrai lorsqu'ils se font les champions de questions sensibles, comme la lutte contre l'impunité dont jouissent les agents publics pour de graves infractions, ou la promotion des droits des groupes minoritaires opprimés. Dans certains Etats membres, ils sont souvent victimes d'arrestations arbitraires, d'harcèlement judiciaire, administratif ou fiscal ou de campagnes de diffamation initiées par des acteurs étatiques ou non-étatiques.

Dans le projet de résolution, la commission rappelle qu'il incombe avant tout aux Etats membres de promouvoir et de protéger les défenseurs des droits de l'homme, et les invite à veiller à ce que ces derniers puissent exercer leurs activités sans entrave, représailles ou menaces de représailles. Les Etats membres devraient également mettre fin à l'impunité des auteurs de violations commises à l'encontre des défenseurs des droits de l'homme et à associer ceux-ci à l'élaboration de la législation qui les concerne

1. Renvoi en commission: Décision du Bureau du 11 mai 2009, [Résolution 1660 \(2009\)](#).



Sommaire	Page
A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par Mme Reys, rapporteure	4
1. Etat actuel de la procédure	4
2. La situation générale des défenseurs des droits de l'homme et les entraves auxquelles se heurte leur action	4
3. Exemples d'entraves et de restrictions à l'action des défenseurs des droits de l'homme	5
3.1. Menaces et atteintes à l'intégrité physique	5
3.2. Harcèlement judiciaire et arrestations et détentions arbitraires	6
3.3. Obstacles administratifs, restrictions imposées à l'accès au financement et autres entraves	7
3.4. Restrictions imposées à la liberté de réunion, à la liberté d'association et à la liberté d'expression	8
3.5. Campagnes de diffamation	9
3.6. Impunité	9
3.7. Situation des défenseurs des droits de l'homme qui abordent des questions particulières	10
3.8. Causes des entraves et restrictions	11
4. Initiatives prises à l'échelon international pour renforcer la protection et la promotion des défenseurs des droits de l'homme	12
4.1. Initiatives prises dans le cadre des Nations Unies et en Europe	12
4.2. Le rôle du Conseil de l'Europe	12
4.3. Réunions inter-mécanismes	13
5. Le rôle des parlements nationaux et de l'Assemblée parlementaire	13
6. Conclusion	15

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire rend hommage aux défenseurs des droits de l'homme, dont elle salue vivement l'action dévouée et désintéressée. Malheureusement, dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, leur propre sécurité est menacée, surtout lorsqu'ils se font les champions de questions sensibles, comme la lutte contre l'impunité dont jouissent les agents publics pour de graves infractions, telles qu'homicides, actes de torture et corruption, ou la promotion des droits des groupes minoritaires opprimés.
2. L'Assemblée se félicite du fait que, dans la plupart des Etats membres, les défenseurs des droits de l'homme peuvent exercer leurs activités sans entrave et sont protégés par la loi.
3. Elle condamne avec force toutes les agressions dont les défenseurs des droits de l'homme ont néanmoins été victimes, qu'elles aient été commises par des agents publics ou par d'autres personnes. Elle déplore le fait que certaines des agressions les plus graves commises dans divers pays à l'encontre des défenseurs des droits de l'homme, dont des meurtres, des enlèvements et des actes de torture, n'ont toujours pas fait l'objet d'une enquête en bonne et due forme.
4. L'Assemblée rappelle sa [Résolution 1660 \(2009\)](#) sur la situation des défenseurs des droits de l'homme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et la Déclaration du Comité des Ministres sur l'action du Conseil de l'Europe pour améliorer la protection des défenseurs des droits de l'homme et promouvoir leurs activités, du 6 février 2008. Elle rappelle qu'il incombe avant tout aux Etats de promouvoir et de protéger les défenseurs des droits de l'homme.
5. Aussi l'Assemblée invite-t-elle les Etats membres:
 - 5.1. à veiller au respect scrupuleux des droits de l'homme et des libertés fondamentales des défenseurs des droits de l'homme garantis par la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5);
 - 5.2. à mettre un terme à tout harcèlement des défenseurs des droits de l'homme et veiller en toutes circonstances à ce qu'ils puissent exercer leurs activités sans entrave, représailles ou menaces de représailles;
 - 5.3. à créer un environnement propice à leur action, y compris des infrastructures appropriées et des programmes d'assistance aux défenseurs en danger;
 - 5.4. à se conformer aux instruments internationaux relatifs aux défenseurs des droits de l'homme, en particulier la «Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus» des Nations Unies et la «Déclaration sur l'action du Conseil de l'Europe pour améliorer la protection des défenseurs des droits de l'homme et promouvoir leurs activités»;
 - 5.5. à mettre fin à l'impunité des auteurs de violations commises à l'encontre des défenseurs de droits de l'homme, conformément aux Lignes directrices du Comité des Ministres pour éliminer l'impunité pour les violations graves des droits de l'homme;
 - 5.6. à cesser d'accuser les défenseurs des droits de l'homme d'être des extrémistes ou des agents de puissances étrangères et de les soumettre à un harcèlement administratif, fiscal et judiciaire;
 - 5.7. à encourager et soutenir le développement de sociétés civiles vivantes et manifester publiquement de la reconnaissance à l'égard de l'action des défenseurs des droits de l'homme.
6. L'Assemblée invite les parlements nationaux et leurs membres à veiller à ce que:
 - 6.1. la législation applicable aux défenseurs des droits de l'homme et à leur action soit conforme aux normes internationales et à s'abstenir d'adopter, et le cas échéant à abroger, les lois qui imposent des restrictions excessives et des contraintes administratives aux défenseurs des droits de l'homme;
 - 6.2. les ONG de défense des droits de l'homme et les défenseurs des droits de l'homme prennent part à l'élaboration de la législation qui les concerne au moyen de consultations publiques adéquates.
7. L'Assemblée reconnaît le rôle crucial joué par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe pour protéger et soutenir les défenseurs des droits de l'homme et réaffirme qu'elle est prête à poursuivre sa coopération avec lui.

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 21 mai 2012.

B. Exposé des motifs, par Mme Reps, rapporteure

1. Etat actuel de la procédure

1. Le présent rapport découle de la proposition de résolution présentée par M. Txueka et plusieurs de ses collègues³. Après le départ de l'Assemblée parlementaire du précédent rapporteur, M. Holger Haibach (Allemagne, PPE/DC), la commission m'a désignée lors de sa réunion du 13 avril 2011 à Strasbourg⁴.

2. A la suite de ma nomination en qualité de rapporteure, j'ai rencontré plusieurs ONG, ainsi que des défenseurs des droits de l'homme, leurs avocats et des journalistes, et pris part à la «Table ronde sur les défenseurs des droits de l'homme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe», organisée par le précédent Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, M. Thomas Hammarberg, à Strasbourg les 27 et 28 octobre 2011. Cet événement m'a offert une excellente occasion de recueillir des informations directement auprès des défenseurs des droits de l'homme de plus de 20 Etats membres, de communiquer avec eux et de prendre connaissance des problèmes auxquels ils sont actuellement confrontés.

3. En outre, le 26 janvier 2012, la commission a procédé à un échange de vues auquel ont participé:

- M. Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe;
- Mme Tanya Lokshina, directrice adjointe, Human Rights Watch, bureau de Moscou, Russie;
- Mme Brigitte Espuche, déléguée générale, Anafé (Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers), Paris, France;
- M. Milan Antonijevic, YUCOM (Comité des juristes pour les droits de l'homme), Belgrade, Serbie.

4. Je suis reconnaissante à nos experts de leur contribution, qui m'a permis de mieux comprendre la situation des défenseurs des droits de l'homme, notamment en Russie et dans l'ouest des Balkans, ainsi que la situation de ceux qui protègent les droits de groupes vulnérables comme les migrants, les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (personnes LGBT) ou les membres de minorités nationales. Je suis également reconnaissante à M. Thomas Hammarberg d'avoir pris part à cet échange de vues. Son expérience concrète de la protection des droits des défenseurs des droits de l'homme est des plus précieuses et j'ai été heureuse d'aborder ce sujet avec lui à plusieurs reprises à Strasbourg. J'aimerais par ailleurs rendre hommage au travail accompli par mon prédécesseur, et notamment au rapport qu'il a consacré en 2009 à la «Situation des défenseurs des droits de l'homme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe»⁵, qui demeure une référence en la matière.

2. La situation générale des défenseurs des droits de l'homme et les entraves auxquelles se heurte leur action

5. Il n'existe aucune définition juridique établie de ce qu'est un «défenseur des droits de l'homme», mais il est désormais généralement admis que «les défenseurs des droits de l'homme sont ceux qui agissent individuellement ou conjointement avec d'autres personnes en vue de promouvoir et de protéger les droits de l'homme»⁶. Il peut s'agir d'individus, de groupes, d'organisations non gouvernementales (ONG), d'avocats, de journalistes: les défenseurs des droits de l'homme ne se caractérisent pas par leurs qualifications juridiques, mais par la nature de leur action⁷.

6. Bien que les défenseurs des droits de l'homme soient en général bien protégés par le droit et en pratique dans la plupart des pays d'Europe, leurs activités quotidiennes se heurtent souvent à un certain nombre d'obstacles⁸. C'est la raison pour laquelle la table ronde organisée en 2011 par le Commissaire aux

3. [Doc. 10985](#).

4. Voir la [Résolution 1660 \(2009\)](#) sur la situation des défenseurs des droits de l'homme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, paragraphe 15.2.

5. [Doc. 11841](#).

6. Messages d'information importants sur les défenseurs des droits de l'homme, annexés au premier rapport de la Rapporteure spéciale des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme à l'Assemblée générale, 14 août 2008, A/63/188, paragraphe 1.

7. Pour de plus amples informations, consulter le rapport de M. Haibach, supra note 5, paragraphes 7-14.

8. Voir en particulier le Commentaire de la Rapporteure spéciale des Nations Unies relatif à la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/CommentarytoDeclarationondefendersJuly2011.pdf>.

droits de l'homme s'est penchée sur «les entraves à l'action des défenseurs des droits de l'homme et les remèdes possibles». En 2009, mon prédécesseur, M. Haibach, observait que les défenseurs des droits de l'homme étaient confrontés de façon occasionnelle ou plus régulière à un certain nombre d'obstacles ou à un environnement hostile, notamment en Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Fédération de Russie, Serbie, Turquie et Ukraine⁹. Force est de reconnaître que ce constat est toujours d'actualité, à ce jour, en 2012. La situation des défenseurs des droits de l'homme s'est même dégradée dans certains de ces pays.

7. L'action des défenseurs des droits de l'homme se heurte à divers obstacles, comme des atteintes à leur intégrité physique et psychologique, des arrestations et détentions arbitraires, des procès dépourvus d'équité, des poursuites pénales fondées sur des accusations forgées de toutes pièces, des entraves administratives (notamment pour l'enregistrement des associations de défense des droits de l'homme), la diffamation publique, des restrictions imposées à leur liberté de circulation et à l'accès au financement de leurs activités, etc. Les autorités de certains Etats membres du Conseil de l'Europe exercent même des pressions illégales sur les avocats des requérants qui saisissent la Cour européenne des droits de l'homme. En outre, les défenseurs des droits de l'homme rencontrent des difficultés particulières lorsque leurs activités portent sur des questions sensibles, comme la lutte contre l'impunité dont jouissent les auteurs de graves infractions, la dénonciation de la corruption ou la défense des droits des personnes LGBT, des migrants et des membres de minorités nationales ou ethniques.

8. Je donnerai ci-dessous quelques exemples concrets des obstacles et des restrictions auxquels les défenseurs des droits de l'homme se heurtent en Europe. Je mettrai l'accent, notamment, sur les menaces et les agressions dont ils font l'objet et qu'ils payent de leur vie et leur santé, le harcèlement judiciaire (y inclus les arrestations et les détentions arbitraires), les entraves administratives, les campagnes de diffamation, les diverses restrictions imposées à la liberté de réunion, à la liberté d'association et à la liberté d'expression et l'impunité des auteurs des agressions dont ils sont victimes. Les exemples d'entraves donnés dans mon rapport ne sont pas exhaustifs; ils proviennent d'ONG spécialisées dans le suivi de la situation des défenseurs des droits de l'homme (notamment l'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'homme, ci-après «l'Observatoire»¹⁰), des défenseurs des droits de l'homme eux-mêmes et du Bureau du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. J'aimerais préciser au sujet du cadre géographique de mon rapport qu'il ne portera pas sur la situation extrêmement préoccupante des défenseurs des droits de l'homme au Bélarus, puisque mon mandat concerne uniquement les Etats membres du Conseil de l'Europe.

3. Exemples d'entraves et de restrictions à l'action des défenseurs des droits de l'homme

3.1. Menaces et atteintes à l'intégrité physique

9. Dans son rapport de 2009¹¹, M. Haibach évoquait les enlèvements, les mauvais traitements et même les meurtres dont étaient victimes les défenseurs des droits de l'homme, notamment les journalistes Hrant Dink en Turquie en 2007 et Anna Politkovskaïa en Russie en 2006, ainsi que Stanislav Markelov, un célèbre avocat spécialiste des droits de l'homme, abattu à Moscou en 2009 en compagnie d'une journaliste stagiaire. Dans ce contexte, l'Assemblée a été particulièrement choquée par l'assassinat sauvage en juillet 2009 de Natalia Estemirova, militante très respectée des droits de l'homme et responsable du Centre des droits de l'homme «Memorial» à Grozny (Tchéchénie). Ce meurtre a eu lieu avant la réunion de la commission en septembre 2009, à laquelle Mme Estemirova avait été invitée en qualité d'expert pour parler de l'impunité dans le Caucase du Nord¹².

10. Depuis lors, de nouvelles agressions, voire des meurtres, ont été signalés dans le Caucase du Nord. Lors de l'audition de la commission de janvier 2012, Mme Lokshina a présenté la situation des défenseurs des droits de l'homme, y compris des avocats et des journalistes indépendants, qui est particulièrement préoccupante, notamment au Daghestan¹³. En décembre 2011, M. Ganzhimurad Kamalov, éditeur d'un

9. Voir supra note 5, paragraphe 15.

10. L'Observatoire est un programme conjoint de la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH) et de l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT).

11. Voir supra note 5, paragraphes 17 à 30.

12. Voir la déclaration du 16 juillet 2009 de M. Dick Marty (Suisse, ADLE), de Mme Herta Daübler-Gmelin (Allemagne, SOC), alors présidente de la commission, et de M. Haibach.

13. Voir également *Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to the Russian Federation from 12 to 21 May 2011* (en anglais), CommDH(2011)21 du 6 septembre 2011, partie IV, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1825257>.

hebdomadaire indépendant de premier plan, a été assassiné. Le début de l'année 2012 a été marqué par le meurtre d'un avocat (M. Umar Saidmagomedov) et d'un autre habitant du Daghestan (M. Rasul Kurbanov) par les fonctionnaires des forces de l'ordre de cette république. Amnesty International a récemment fait part de ses inquiétudes au sujet de l'intimidation du personnel de l'ONG de défense des droits de l'homme «Mashr» en République d'Ingouchie (notamment à propos du placement en détention provisoire, sans enregistrement des prévenus ni notification à la famille, et des allégations d'actes de torture et autres mauvais traitements infligés aux prévenus)¹⁴.

11. La situation générale des défenseurs des droits de l'homme est également préoccupante dans d'autres régions de Russie. Selon Human Rights Watch, des militants de diverses villes russes ont été agressés par des personnes non identifiées entre les élections législatives de décembre 2011 et l'élection présidentielle du 4 mars 2012¹⁵. En outre, le 24 mars 2012, les bureaux de l'ONG «Groupe des hommes libres» à Nijni Novgorod ont fait l'objet d'une tentative d'incendie criminel¹⁶.

12. D'après M. Hammarberg, en 2011 la situation était également inquiétante en Turquie, où plusieurs tentatives d'intimidation, d'agression et de meurtre ont été commises à l'encontre de journalistes et de défenseurs des droits de l'homme¹⁷. Des cas d'agressions physiques ou de menaces proférées à l'encontre de défenseurs des droits de l'homme qui se consacraient à des questions sensibles ont également été signalés en Europe du Sud-Est, précisément en Bosnie-Herzégovine et en Serbie¹⁸. En Grèce, certains défenseurs des droits de l'homme et avocats ont été directement menacés d'atteinte à leur intégrité physique et des messages racistes leur ont été adressés à la suite d'une plainte déposée pour des propos racistes tenus par des garde-côtes grecs¹⁹.

3.2. Harcèlement judiciaire et arrestations et détentions arbitraires

13. Les défenseurs des droits de l'homme sont parfois victimes d'arrestations et de détentions arbitraires et/ou de harcèlement judiciaire: il prend la forme de procès non équitables, et notamment de poursuites pénales fondées sur des accusations forgées de toutes pièces.

14. Une fois de plus, plusieurs affaires préoccupantes ont été signalées en Russie, en particulier au Caucase du Nord. Ainsi, un membre du Groupe mobile conjoint des organisations de défense des droits de l'homme en Tchétchénie (*Joint Mobile Group* – JMG), M. Anton Ryzhov, a été détenu arbitrairement pendant plusieurs heures au cours de la nuit du 21 janvier 2012 et son ordinateur portable, qui contenait des fichiers sur un certain nombre de violations des droits de l'homme, a été saisi²⁰. En outre, en janvier 2012, une enquête pénale a été ouverte pour divulgation de secrets d'Etat à l'encontre de M. Igor Kalyapin, président du Comité contre la torture, lauréat du Prix des droits de l'homme de l'Assemblée en 2011²¹ et président du JMG. Fort heureusement, selon le JMG, un tribunal local a ordonné la restitution de l'ordinateur portable de M. Ryzhov et aucune poursuite pénale n'a été engagée à l'encontre de M. Kalyapin. Je continuerai à suivre ces deux affaires, ainsi que celle de M. Oleg Orlov, président du Comité exécutif du Centre des droits de l'homme «Memorial». Il était accusé de diffamation à l'encontre du Président de la République tchétchène, M. Ramzan Kadirov, pour avoir donné son avis sur les responsables du meurtre de Natalia Estemirova. Deux ans et demi plus tard, le 20 janvier 2012, M. Orlov a finalement été acquitté. Comme l'a fait remarquer l'Observatoire, le Centre des droits de l'homme «Memorial» a dû à l'époque «consacrer ses ressources et son énergie à défendre la légitimité de son combat en faveur des droits de l'homme devant les tribunaux, au lieu de poursuivre son action capitale»²². Cela dit, il convient de saluer les décisions de justice rendues par plusieurs juridictions russes en faveur des défenseurs des droits de l'homme.

14. <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR46/009/2012/en/c9b05d68-8004-417f-8342-fd9fe7f46580/eur460092012en.html>.

15. <http://www.hrw.org/news/2012/03/01/russia-harassment-critics> (of 1 March 2012).

16. <http://www.hrw.org/news/2012/03/26/russia-apparent-arson-attempt-activists-office>.

17. CommDH(2012)1, 17 janvier 2012, Rapport annuel d'activités 2011 de Thomas Hammarberg, alors Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, p. 32.

18. CommDH(2011)36 du 19 octobre 2011, Défenseurs des droits de l'homme en Europe du Sud-Est. Table ronde organisée par le Bureau du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Sarajevo, 1-2 décembre 2010. Rapport, paragraphes 43-45.

19. «Threats and abusive and racist messages against Messrs Thanassis Tartis and Panayote Dimitras», <http://www.fidh.org/Threats-and-abusive-and-racist> et <http://www.fidh.org/Greece-Open-Letter-to-the> (du 7 mai 2012).

20. <http://www.fidh.org/Nouvel-article> (du 24 janvier 2012).

21. <http://www.fidh.org/Judicial-harassment-against-Mr,11158> (du 19 janvier 2012).

22. <http://www.fidh.org/RUSSIAN-FEDERATION-Human-rights> (du 28 février 2012). Voir également «Analytical note Kadyrov vs. Orlov» de l'Observatoire, <http://www.fidh.org/IMG/pdf/obsrapportru28022012eng.pdf>.

15. Malheureusement, le harcèlement judiciaire et les arrestations ou détentions arbitraires se sont intensifiés après la répression des manifestations pacifiques qui dénonçaient les prétendues manipulations des élections législatives de décembre 2011 en Russie. Cette situation peut être illustrée par le cas de Mme Evguenia Chirikova, militante de la protection de l'environnement, qui a été fouillée et détenue sans motif à l'aéroport de Moscou au retour d'un voyage à l'étranger²³ ou de M. Philip Kostenko, membre du Centre de lutte contre la discrimination «Memorial», placé en rétention administrative en décembre 2011 en raison de sa participation à un rassemblement pacifique qui dénonçait des irrégularités électorales²⁴.

16. La situation des défenseurs des droits de l'homme en Turquie est, elle aussi, particulièrement préoccupante. Ainsi, M. Halil Savda a été poursuivi et emprisonné en qualité d'objecteur de conscience et pour avoir publiquement soutenu d'autres objecteurs de conscience²⁵. On peut également citer le cas de Mme Pinar Selek, écrivain et sociologue, qui défend activement les droits des femmes et des communautés défavorisées, comme les minorités kurde et arménienne. Selon l'Observatoire, elle subit depuis 1998 un harcèlement judiciaire et a notamment été accusée à tort d'avoir placé une bombe dans le Bazar égyptien d'Istanbul. Bien qu'elle ait été acquittée à trois reprises, le procureur général a à nouveau requis une peine d'emprisonnement à perpétuité. La procédure est toujours pendante²⁶. En octobre 2011, une nouvelle vague d'arrestations et de détentions arbitraires a visé, notamment, les membres des associations de familles des victimes de la politique abusive de lutte contre le terrorisme, qui se battent pour connaître la vérité sur des affaires de disparitions forcées et pour le règlement pacifique de la question kurde²⁷.

17. D'autres cas de harcèlement subi par des défenseurs des droits de l'homme ont été signalés en Arménie²⁸, en Azerbaïdjan²⁹ (par exemple, la détention arbitraire et le harcèlement judiciaire récents de M. Ogtay Gulaliyev, un militant local d'une organisation prêtant de l'aide aux populations affectées par des catastrophes environnementales³⁰) et en Ukraine (par exemple, en octobre 2010, des perquisitions ont été effectuées dans les bureaux du Groupe de défense des droits de l'homme Vinnitsa et des dossiers concernant diverses affaires et du matériel informatique ont été confisqués à cette occasion³¹). La démolition soudaine de la maison de la militante de défense des droits de l'homme Mme Leyla Yunus à Bakou offre un exemple dramatique de ce harcèlement (voir plus loin paragraphe 23).

3.3. Obstacles administratifs, restrictions imposées à l'accès au financement et autres entraves

18. Les contraintes administratives, notamment celles qui imposent des formalités administratives excessives, comme les obligations de déclaration ou de traduction, peuvent avoir des effets pervers sur la capacité des ONG et des particuliers à promouvoir et à défendre les droits de l'homme³². C'est le cas, par exemple, lorsque les conditions officielles d'enregistrement des ONG sont excessives, comme nous le verrons plus loin plus en détail.

19. Les obstacles administratifs peuvent également avoir pour but de limiter l'accès au financement des défenseurs des droits de l'homme et des ONG, notamment pour ce qui est du financement étranger³³. Ainsi, selon Human Rights Watch, le Parlement russe projette d'imposer de nouvelles restrictions au financement étranger des ONG et le gouvernement pourrait mettre en place un nouveau régime d'inspection, qui permettra d'effectuer des inspections d'ONG à l'improviste³⁴. Au pire, les comptes bancaires des militants des droits de l'homme pourraient être gelés et le transfert de fonds étrangers bloqué.

23. <http://www.fidh.org/Acts-of-harassment-against-Ms> (du 13 décembre 2011).

24. <http://www.fidh.org/Assault-of-Philipp-Kostenko-RUS> (du 8 mars 2012).

25. http://www.amnesty.org.nz/files/06.Casesheet_Turkey.pdf.

26. <http://www.fidh.org/Turkey-Judicial-harassment-of> (du 22 mars 2012).

27. <http://www.fidh.org/New-wave-of-arbitrary-arrests-and> (du 25 octobre 2011).

28. Voir le Rapport annuel 2011 de l'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'homme («l'Observatoire»), p. 432-433, http://www.fidh.org/IMG/pdf/obs_2011_uk-europecis.pdf.

29. Ibid, p. 439-440.

30. <http://www.fidh.org/Azerbaijan-Arbitrary-detention-of> (du 16 avril 2012).

31. Voir supra note 28, p. 494-495.

32. Voir p. 3 du document *OSCE Human Dimension Implementation Meeting, Written contribution of The International Federation of Human Rights (FIDH) and The World Organisation Against Torture (OMCT) within the framework of their joint programme, The Observatory for the Protection of Human Rights Defenders*, 27 septembre 2011, <http://www.fidh.org/Written-contribution-of-the>.

33. Voir supra note 28, p. 401.

34. Voir supra note 15.

20. Les obstacles à la liberté de circulation peuvent également entraver l'action des défenseurs des droits de l'homme. Ainsi, M. Oleg Orlov (Centre des droits de l'homme Memorial) n'a pu se rendre à Strasbourg pour assister à l'audition de janvier 2012 du fait de restrictions imposées en raison des poursuites pénales précitées dont il faisait l'objet pour diffamation.

3.4. Restrictions imposées à la liberté de réunion, à la liberté d'association et à la liberté d'expression

21. Les libertés de réunion, d'association et d'expression, qui sont essentielles à l'action des militants des droits de l'homme, sont menacées dans certains Etats membres où leur exercice est bien souvent incriminé.

22. S'agissant de la liberté d'expression, la situation en Azerbaïdjan est particulièrement préoccupante en raison du harcèlement et des poursuites engagées de manière sélective à l'encontre des journalistes et des jeunes militants qui expriment des opinions critiques³⁵. Mon collègue de la commission M. Christoph Strässer (Allemagne, Groupe socialiste), rapporteur sur le thème «Le suivi de la question des prisonniers politiques en Azerbaïdjan», rendra compte de ces affaires plus en détail. En Turquie, le cas précité de M. Halil Savda, condamné à une peine de 100 jours d'emprisonnement pour s'être publiquement déclaré en faveur de l'objection de conscience, est un parfait exemple d'atteinte à la liberté d'expression³⁶. Les poursuites pénales engagées pour la manifestation non-violente d'un soutien en faveur de l'objection de conscience (au titre de l'article 318 du Code pénal turc) ont donné lieu à plusieurs condamnations de la Turquie par la Cour européenne des droits de l'homme et à la formulation de critiques par le Commissaire aux droits de l'homme³⁷.

23. Pour ce qui est de la liberté d'association, plusieurs ONG de défense des droits de l'homme se heurtent à des obstacles administratifs, notamment à l'occasion de la procédure d'enregistrement, en raison du caractère restrictif de la législation. Diverses entraves à l'action d'ONG nationales et internationales ont été signalées en Azerbaïdjan. Ainsi, l'association *Human Rights House Association* de Bakou a été dissoute en mars 2011, faute d'avoir conclu un accord avec le ministère de la Justice à la suite de la modification de la législation azerbaïdjanaise relative aux ONG étrangères. La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)³⁸ et le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des Organisations internationales non-gouvernementales du Conseil de l'Europe (OING)³⁹ ont estimé que la nouvelle législation relative aux ONG ne respectait pas les normes internationales en matière de démocratie et de droits de l'homme⁴⁰. En outre, le 11 août 2011, la propriété de Mme Leila Yunus, éminent défenseur des droits de l'homme, dans laquelle se trouvaient les bureaux de l'ONG Institut pour la paix et la démocratie (IPD) et d'autres ONG, a été totalement détruite par des bulldozers dans le cadre de «travaux d'embellissement» de la ville de Bakou⁴¹. La situation en Azerbaïdjan est donc une fois de plus particulièrement préoccupante⁴².

35. CommDH(2011)33, Commissioner for Human Rights, Observations on the human rights situation in Azerbaijan Freedom of expression, freedom of association, freedom of peaceful assembly (uniquement en anglais), 29 septembre 2011, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1839497>.

36. <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR44/005/2012/en/f4da696c-3c99-46fd-ada2-17258e6f852a/eur440052012en.html>.

37. Voir le carnet des droits de l'homme du 2 février 2012: http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog_post.php?postId=206. Voir également son rapport du 12 juillet 2011 (en anglais), CommDH(2011)25, Freedom of expression and media freedom in Turkey, sur: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1814085>.

38. Avis n° 636/2011 sur la compatibilité de la législation de la République d'Azerbaïdjan relative aux organisations non gouvernementales avec les normes relatives aux droits de l'homme, CDL-AD(2011)035 du 19 octobre 2011, adopté par la Commission de Venise lors de sa 88e session plénière (14-15 octobre 2011: [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)035-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)035-f.pdf)).

39. Conférence des OING du Conseil de l'Europe, Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, Avis concernant les amendements de 2009 à la loi azerbaïdjanaise sur les ONG et leur application. Avis établi par M. Jeremy McBride au nom du Conseil d'experts à la demande de la Commission permanente de la Conférence des OING, OING Conf/Exp (2011)2, septembre 2011: http://www.coe.int/t/ngo/Source/OING_CONF_EXP_2011_2_opinion_NGO_law_Azerbaijan_en.pdf.

40. La procédure prévue pour la conclusion des accords entre les ONG et le ministère de la Justice aux fins de mise en conformité avec la loi modifiée, en particulier, demeure imprécise. D'après ses dispositions, les organisations internationales doivent respecter «les valeurs nationales et morales» et ne pas faire de «propagande politique ou religieuse». Ces conditions peuvent entraver la possibilité d'enregistrement de ces organisations. Voir notamment sur <http://humanrightshouse.org/Articles/17215.html>.

41. Cette démolition serait intervenue sans avis préalable adéquat et en l'absence des propriétaires. On m'a rapporté que ni les époux Yunus, ni l'employé de l'IPD, qui était présent dans le bâtiment au moment des faits, n'ont été autorisés à emporter leurs affaires ou les documents liés à leurs activités professionnelles qui se trouvaient dans les locaux. Cette

24. En 2011, dans certains Etats membres, la tenue de réunions pacifiques consacrées à des questions relatives aux droits de l'homme est devenue plus difficile (notamment en Arménie et en Ukraine) et les défenseurs des droits de l'homme qui y prennent part subissent les violences des forces de l'ordre et sont parfois emprisonnés ou mis à l'amende (notamment en Azerbaïdjan, à l'occasion des manifestations de mars et avril 2011 à Bakou⁴³ et en Géorgie⁴⁴). En outre le harcèlement judiciaire, les arrestations et parfois la détention arbitraire (comme dans le cas évoqué plus haut de M. Philip Kostenko⁴⁵) de certains manifestants à la suite des deux dernières élections en Russie, ainsi que les coups portés par les forces de police⁴⁶, offrent d'autres exemples des restrictions imposées à la liberté de réunion. Il va sans dire que de tels actes dissuadent tout individu, y compris les défenseurs des droits de l'homme, d'exercer cette liberté fondamentale⁴⁷.

3.5. Campagnes de diffamation

25. Les autorités et d'autres acteurs cherchent également à discréditer publiquement l'action des défenseurs des droits de l'homme. Ils sont souvent accusés d'être des «ennemis», des «traîtres», des «espions» ou des «extrémistes» lorsqu'ils signalent des violations des droits de l'homme ou communiquent avec les organisations internationales ou les médias nationaux ou étrangers; ils sont également accusés de dépendre financièrement d'Etats étrangers ou d'organisations internationales. Ces accusations sont parfois suivies de procès intentés en diffamation⁴⁸. En réalité les défenseurs des droits de l'homme disposent de peu de recours face à ces accusations, surtout lorsque les médias sont contrôlés par l'Etat ou sous son influence⁴⁹.

26. En Russie, par exemple, les attaques verbales destinées à discréditer les défenseurs des droits de l'homme, y compris grâce aux médias de masse, ont augmenté à l'occasion des récentes élections. Comme le signale l'Observatoire, en novembre et décembre 2011, Golos («la Voix»), une importante ONG russe spécialisée dans le suivi des élections, est devenue la cible d'une campagne de diffamation orchestrée par l'Etat et a été accusée d'être rémunérée par des gouvernements étrangers et d'agir sur leurs instructions⁵⁰. Cette campagne de diffamation a été suivie par des cyber-attaques et des actes de harcèlement judiciaire.

27. Selon M. Antonijevic, la situation des défenseurs des droits de l'homme en Serbie se caractérise par leur stigmatisation constante dans les médias et par certains responsables politiques. Bien que le harcèlement des défenseurs des droits de l'homme par les acteurs de l'Etat ait pris fin en 2008, plusieurs incidents dans lesquels les membres du gouvernement et les parlementaires ont tenu des discours de haine à leur endroit ont été signalés; de plus, l'intimidation des défenseurs des droits de l'homme par des acteurs non étatiques, notamment certains médias, se poursuit.

3.6. Impunité

28. L'impunité constante dont jouissent les auteurs des crimes les plus graves commis contre les défenseurs des droits de l'homme, comme le meurtre de Natalia Estemirova en Russie⁵¹ et de Hrant Dink en Turquie⁵², est particulièrement choquante. «L'absence de résultats tangibles» dans l'enquête ouverte sur le meurtre de Natalia Estemirova été critiquée par M. Hammarberg⁵³ et l'Assemblée (y compris par mon ancien collègue de la commission, M. Dick Marty)⁵⁴. Comme l'a déclaré le Commissaire aux droits de l'homme lors

démolition a été condamnée par de nombreuses ONG en Europe ; voir en particulier: <http://humanrightshouse.org/Articles/16879.html>. Voir également le carnet des droits de l'homme du Commissaire du 13 septembre 2011, http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog_post.php?postId=179.

42. Voir également supra note 29.

43. Voir supra note 35, p. 3.

44. Voir supra note 32.

45. <http://www.fidh.org/Continued-arbitrary-detention-and>.

46. <http://www.hrw.org/news/2012/03/13/russia-police-beat-detained-protesters> (du 13 mars 2012) et <http://www.hrw.org/news/2012/03/20/russia-new-wave-detentions-peaceful-protests> (du 20 mars 2012).

47. <http://www.fidh.org/Russian-Federation-Demonstrations>.

48. CommDH(2012)21 du 29 mars 2012, Les défenseurs des droits de l'homme en Europe dans les Etats du Conseil de l'Europe. Table ronde organisée par le Bureau du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à Strasbourg les 27 et 28 octobre 2011, rapport, paragraphe 12.

49. Ibid, paragraphe 13.

50. Voir supra note 47.

51. Voir par exemple la déclaration du 15 juillet 2010 de M. Dick Marty (Suisse, ADLE) sur l'absence d'éclaircissement du meurtre de Natalia Estemirova, http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB_NewsManagerView.asp?ID=5800.

52. Report by Thomas Hammarberg following his visit to Turkey from 27 to 29 April 2011 (en anglais), 12 juillet 2011. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1814085>.

de la partie de session de janvier 2012 de l'Assemblée, la condamnation des seuls auteurs directs du meurtre de Hrant Dink n'est pas satisfaisante, car cette affaire mériterait une enquête approfondie pour faire davantage la lumière sur les circonstances particulières de ce crime⁵⁵.

29. Comme l'a expliqué Mme Lokshina lors de l'audition de janvier 2012, l'impunité des meurtriers des militants des droits de l'homme du Caucase du Nord (comme Natalia Estemirova, Zarema Sadulaeva et Alik Dzhabrailov⁵⁶) perdure. L'assassinat de l'éditeur Khadzhimurat Kamalov (au Daghestan en décembre 2011)⁵⁷, et les coups portés aux journalistes Mikhail Beketov (en novembre 2008) et Oleg Kashin (en novembre 2010) n'ont pas davantage été élucidés⁵⁸.

30. Récemment, en mars 2012, plusieurs ONG ont été concernées par la clôture de la procédure relative aux actes de violence portés par des fonctionnaires de police à Mme Sapiyat Magomedova, une avocate qui se consacre aux violations des droits de l'homme au Daghestan. En juin 2010, alors qu'elle rendait visite à un client, Mme Magomedova a été frappée par des policiers au point de perdre connaissance; les fonctionnaires accusés ont bénéficié d'un non-lieu, «aucune donnée objective n'ayant été produite pour établir la vérité», d'après le ministère public⁵⁹. De même, en février 2012, M. Philip Kostenko a été violemment frappé à Saint-Pétersbourg par des individus non identifiés, puis menacé par courrier électronique. La police a néanmoins refusé de mener l'enquête sur cette voie de fait⁶⁰.

31. Comme l'a indiqué M. Antonijevic lors de l'audition de janvier 2012, plusieurs enquêtes sont encore en cours au sujet du meurtre de certains journalistes indépendants en Serbie. Bien que les nouvelles dispositions du Code pénal permettent au parquet d'ouvrir une procédure lorsque la sécurité de défenseurs des droits de l'homme est menacée, aucun cas de ce type n'a jusqu'ici été signalé.

3.7. Situation des défenseurs des droits de l'homme qui abordent des questions particulières

32. Les avocats, notamment ceux qui se consacrent à des affaires politiquement sensibles ou luttent contre l'impunité des auteurs de graves infractions ou d'actes de corruption, peuvent également être la cible de pressions et de représailles de la part de ceux qui cherchent à éviter de devoir rendre des comptes et faire l'objet d'un harcèlement judiciaire. En Turquie, une campagne récemment menée contre les avocats qui assuraient la défense de personnes poursuivies dans des affaires de lutte contre le terrorisme a conduit à l'arrestation et à la détention provisoire arbitraires de 40 (quarante!) avocats⁶¹. En Azerbaïdjan, certains avocats ont été dépourvus de l'autorisation d'exercer leur métier ou publiquement discrédités (par exemple, M. Elchin Sadikhov, un des défenseurs d'Eynulla Fatullayev)⁶². En outre, les autorités de certains Etats membres continuent⁶³ à exercer des pressions illégales sur les avocats qui assurent la défense de requérants et/ou leur propre défense devant la Cour européenne des droits de l'homme ou qui assistent les victimes de violations des droits de l'homme en épuisant les recours nationaux avant d'introduire une requête devant la Cour de Strasbourg (par exemple en Ukraine ou en Turquie)⁶⁴.

53. Voir notamment le Rapport annuel d'activités 2011, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, supra note 17, p. 31. Voir également le carnet des droits de l'homme du Commissaire du 11 novembre 2011: http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog_post.php?postId=196.

54. Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, «Recours juridiques en cas de violations des droits de l'homme dans la région du Caucase du Nord», rapport de M. Dick Marty, Doc. 12276. Voir également le communiqué de presse du 15 juillet 2010, http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB_NewsManagerView.asp?ID=5800.

55. <http://news.am/eng/news/90904.html>.

56. Voir également paragraphe 35, Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), «Respect des obligations et engagements de la Fédération de Russie», note d'information des corapporteurs sur leur visite d'information à Moscou et Kazan (18-21 janvier 2011), Corapporteurs: M. György Frunda (Roumanie, PPE/DC) et M. Andreas Gross (Suisse, SOC), AS/Mon (2011) 09 rev. du 12 avril 2011: http://assembly.coe.int/MainF.asp?link=http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2011/fmond09rev_2011.pdf.

57. <http://humanrightshouse.org/Articles/17374.html>.

58. Voir le rapport d'Amnesty International, «Beaten up for speaking out. Attacks on human rights defenders and journalists in the Russian Federation», 2011, p. 14 et 18, http://www.amnesty.nl/sites/default/files/public/1110_rusland.pdf.

59. <http://www.fidh.org/The-Russian-Federation-End-of>.

60. <http://www.fidh.org/Assault-of-Philipp-Kostenko-RUS> (du 8 mars 2012).

61. Voir l'appel lancé par l'Observatoire le 16 décembre 2011, sur <http://www.fidh.org/Call-for-the-release-and-the-end>. Certains d'entre eux ont fait l'objet d'une libération conditionnelle: <http://www.fidh.org/Provisional-release-of-Messrs>.

62. «Running Scared. Azerbaijan's Silenced Voices», rapport rédigé par l'organisation Article 19, Londres, 2012, p. 30.

63. Voir le rapport de M. Christos Pourgourides, «Devoir des Etats membres de coopérer avec la Cour européenne des droits de l'homme» (Doc. 11183), qui donne un certain nombre de précisions sur les cas de représailles contre les requérants de Tchétchénie.

64. Voir supra note 28, p. 496 et 439.

33. Les défenseurs des droits de l'homme qui traitent de questions «impopulaires», comme la lutte contre la discrimination et la défense des droits des personnes LGBT, des migrants en situation irrégulière, des femmes et des membres de minorités nationales ou ethniques (y compris les Roms), se heurtent dans leur action à des obstacles indirects partout en Europe; j'ai été informée de l'existence de cas particuliers en Belgique, à Chypre, en France et en Grèce⁶⁵.

34. A Chypre par exemple, M. Doros Polycarpou, directeur général de KISA (une ONG qui lutte contre la discrimination sociale et le racisme en promouvant les droits des ressortissants étrangers), est poursuivi comme instigateur d'émeutes: son ONG avait organisé en novembre 2010 à Larnaca un festival multiculturel, dont les participants ont été agressés par des manifestants ultranationalistes. A la suite de cette confrontation et de l'action préventive insuffisante de la police, plusieurs personnes ont été grièvement blessées. Selon certaines ONG, la procédure engagée à l'encontre de M. Polycarpou repose sur des accusations mensongères et a considérablement amoindri la capacité de l'organisation à aider les migrants en situation difficile⁶⁶.

35. Comme l'a précisé Mme Espuche lors de l'audition de janvier dernier, la situation des défenseurs des droits des étrangers en France s'est également détériorée ces derniers temps. Depuis 2007, les militants qui dénoncent les expulsions forcées de ressortissants étrangers ont fait l'objet de poursuites pénales⁶⁷. A Calais, la police a usé de violence à l'encontre de militants et de journalistes et a blessé certains immigrés qui faisaient l'objet d'une expulsion. La situation est également préoccupante dans l'île française de Mayotte, où certains militants qui défendent les droits des étrangers et les droits sociaux ont été victimes de harcèlement judiciaire et administratif, et notamment du non-renouvellement de leur permis de séjour.

36. Comme l'a souligné M. Antonijevic lors de l'audition de janvier 2012, les militants LGBT de Serbie sont menacés dans leurs activités quotidiennes et ne sont pas en sécurité. Cette animosité est souvent entretenue par certains responsables politiques et par les autorités locales. En Turquie, un défenseur des droits de l'homme des personnes transgenres a été jugé en octobre 2011 dans un climat général de violence à l'encontre des personnes LGBT, qui a également été critiqué par l'ancien Commissaire aux droits de l'homme⁶⁸. En février 2012, à Saint-Pétersbourg, six militants dont le président du réseau LGBT russe, M. Igor Kotchenov, ont été arrêtés pour avoir participé à une manifestation statique organisée pour demander le retrait d'un projet de loi controversé, qui restreignait les activités publiques des personnes LGBT⁶⁹.

37. Les femmes défenseurs des droits de l'homme restent un groupe particulièrement vulnérable, surtout en Europe du Sud-Est⁷⁰. Comme l'a précisé M. Antonijevic, elles sont particulièrement vulnérables en Serbie.

3.8. Causes des entraves et restrictions

38. Les pouvoirs publics sont bien souvent directement responsables des entraves auxquelles se heurte l'action des défenseurs des droits de l'homme et de leur harcèlement. Toutefois, comme le soulignait mon prédécesseur, il arrive que de tels actes soient commis par «divers «acteurs non étatiques» (groupes armés, crime organisé, sociétés transnationales, individus et groupes ultranationalistes ou autres faisant l'apologie de la haine et de l'intolérance)»⁷¹. Dans son rapport annuel de 2011, l'Observatoire a mis en avant le fait que les défenseurs des droits de l'homme étaient en France plus souvent confrontés aux abus de pouvoir des

65. *Ibid.*, p. 396-397.

66. Communiqué collectif du 20 février du Réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme (EMHRN), de la Plateforme de coopération internationale sur les migrants sans-papiers (PICUM), du Réseau européen contre le racisme (ENAR) et de Migreurop, sur http://picum.org/picum.org/uploads/file_/Joint%20Statement-FR.pdf. Note du Secrétariat: M. Polycarpou a été acquitté le 5 juin 2012, voir communiqué de presse: <http://www.fidh.org/CYPRUS-FALSE-ACCUSATION-CONFIRMED>.

67. M. André Barthélémy, par exemple, qui s'était opposé à l'expulsion scandaleuse de deux personnes originaires du Congo, a été condamné à 400 € d'amende par la cour d'appel de Paris en 2010 pour avoir empêché le décollage de l'avion. En 2009, plusieurs personnes qui avaient protesté contre les expulsions à Calais ont été condamnées pour outrage aux forces de sécurité.

68. Rapport du 10 janvier 2012, CommDH(2012)2, «Administration of justice and protection of human rights in Turkey» (en anglais), paragraphe 57:

[https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?](https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2005423&SecMode=1&DocId=1842380&Usage=2)

[command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2005423&SecMode=1&DocId=1842380&Usage=2](https://wcd.coe.int/com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2005423&SecMode=1&DocId=1842380&Usage=2).

69. Le projet de loi a été présenté devant l'Assemblée législative de Saint-Pétersbourg en novembre 2011:

<http://www.fidh.org/Open-Letter-to-the-Legislative,11334> (du 17 février 2012).

70. CommDH(2011)36 du 19 octobre 2011, Les défenseurs des droits de l'homme en Europe du Sud-Est (en anglais). Table ronde organisée par le Bureau du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Sarajevo, 1^{er} et 2 décembre 2010. Rapport, paragraphe 44.

71. Voir supra note 5, paragraphe 17.

sociétés qui occupent une position dominante («action en justice stratégique intentée contre la participation publique»)⁷². Les médias, surtout les médias contrôlés par l'Etat, peuvent également nuire considérablement aux défenseurs des droits de l'homme, car ils peuvent avoir tendance à les intimider publiquement pour diverses raisons politiques ou autres (voir plus haut). En outre, il a également été signalé au cours de la table ronde d'octobre 2011 que les ONG créées par les gouvernements et fidèles à ceux-ci peuvent entraver l'action des défenseurs des droits de l'homme en générant des clivages au sein de la société civile et en pratiquant la désinformation (par exemple en Azerbaïdjan et en Géorgie)⁷³.

39. La situation des défenseurs des droits de l'homme en Europe est donc loin d'être satisfaisante et il importe que la communauté internationale réagisse rapidement aux actes hostiles dont ils font l'objet.

4. Initiatives prises à l'échelon international pour renforcer la protection et la promotion des défenseurs des droits de l'homme

4.1. Initiatives prises dans le cadre des Nations Unies et en Europe

40. Plusieurs initiatives ont été prises à l'échelon international et européen pour protéger les défenseurs des droits de l'homme dans l'exercice de leurs activités et reconnaître l'importance de leur action. Toutefois, la plupart des instruments adoptés prennent la forme de «déclarations» ou de «lignes directrices», qui ne sont pas juridiquement contraignantes.

41. En 1998, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme («Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus»⁷⁴), qui reconnaît le rôle capital joué par les défenseurs des droits de l'homme et les difficultés auxquelles ils sont confrontés. Il s'agit du premier instrument des Nations Unies qui reconnaisse l'importance et la légitimité des activités menées par les défenseurs des droits de l'homme.

42. D'autres organisations régionales, comme l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'Union européenne, ont également pris des mesures pour renforcer la protection des défenseurs des droits de l'homme. En 2007, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE a créé un Coordinateur pour les défenseurs des droits de l'homme et les institutions nationales des droits de l'homme⁷⁵, qui «suit attentivement la situation des défenseurs des droits de l'homme, recense les sujets de préoccupation et cherche à promouvoir et à protéger leurs intérêts». Le BIDDH publiait également des rapports annuels sur les défenseurs des droits de l'homme dans l'espace de l'OSCE. En 2004, le Conseil de l'Union européenne a adopté les «Orientations de l'Union Européenne concernant les défenseurs des droits de l'homme» (légèrement révisées en décembre 2008)⁷⁶. Elles visent à identifier le moyen d'agir efficacement en faveur de la promotion et de la protection des défenseurs des droits de l'homme dans les pays tiers, dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne. Elles recommandent également de renforcer les mécanismes régionaux de protection des défenseurs des droits de l'homme en vigueur.

4.2. Le rôle du Conseil de l'Europe

43. Grâce à ses organes et institutions, le Conseil de l'Europe dispose de modes de coopération bien établis avec les ONG et les militants des droits de l'homme, ainsi que d'un éventail d'instruments en matière de droits de l'homme, qui lui permettent de créer et de promouvoir un environnement propice à l'action des défenseurs des droits de l'homme.

44. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a pour mandat spécifique de protéger les défenseurs des droits de l'homme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et d'intervenir dans les situations d'urgence, notamment grâce à ses visites de pays et à un dialogue constant avec à la fois les défenseurs des droits de l'homme et les autorités nationales.

72. Voir supra note 28, p. 409-410.

73. Voir supra note 48, paragraphe 27.

74. Adoptée par la Résolution 53/144 du 9 décembre 1998 de l'Assemblée générale, <http://www2.ohchr.org/french/issues/defenders/declaration.htm>.

75. Pour de plus amples précisions, <http://www.osce.org/odihr/29028>.

76. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/08/st16/st16332-re02.fr08.pdf>.

45. En février 2008, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a pris une importante mesure en faveur de la protection effective des défenseurs des droits de l'homme, en adoptant la «Déclaration sur l'action du Conseil de l'Europe pour améliorer la protection des défenseurs des droits de l'homme et promouvoir leurs activités»⁷⁷. Cette déclaration renforce encore le rôle du Commissaire aux droits de l'homme, qui est ainsi devenu «le mécanisme régional» de protection des défenseurs des droits de l'homme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. En outre, en mars 2011, le Comité des Ministres a adopté ses «Lignes directrices pour éliminer l'impunité pour les violations graves des droits de l'homme»⁷⁸. Elles visent à prévenir et combattre l'impunité, notamment lorsqu'elle découle de l'inactivité des institutions publiques, y compris de la justice. Elles soulignent qu'il convient de lutter contre l'impunité «afin de rendre justice aux victimes»⁷⁹, notamment aux défenseurs des droits de l'homme et à leurs familles.

46. En outre, la Conférence des Organisations internationales non-gouvernementales du Conseil de l'Europe, qui est la voix de la société civile au sein de l'Organisation, réunit plus de 400 OING titulaires d'un statut participatif et encourage le dialogue entre, d'une part, les ONG et, d'autre part, les parlementaires et les collectivités territoriales.

4.3. Réunions inter-mécanismes

47. En 2008, à Bruxelles, l'Observatoire international pour la protection des défenseurs des droits de l'homme a pris l'initiative de réunir pour la première fois tous les titulaires de mandats institutionnels de protection des défenseurs des droits de l'homme: le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, le Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme en Afrique de la Commission africaine, l'Unité fonctionnelle pour les défenseurs des droits de l'homme de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, le Bureau du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et l'Union européenne⁸⁰. Cette réunion visait à dresser le bilan des moyens et techniques de protection existants et à définir comment renforcer la coordination et la complémentarité de ces mécanismes.

48. Quatre réunions de ce type ont eu lieu à ce jour. Les 8 et 9 mars 2012, la quatrième réunion «inter-mécanismes» a été accueillie par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme à Genève⁸¹. Cette année, certains échanges ont porté sur le moyen de garantir que les auteurs de violations commises à l'encontre des défenseurs des droits de l'homme soient amenés à rendre compte de leurs actes. Le droit d'obtenir et d'avoir accès au financement, y compris par des fonds étrangers, a également été abordé, ce qui témoigne des nouvelles préoccupations que suscitent les restrictions imposées par les Etats en la matière⁸².

5. Le rôle des parlements nationaux et de l'Assemblée parlementaire

49. La protection de l'intégrité des défenseurs de l'homme et la garantie de leur sécurité lorsqu'ils sont menacés incombent avant tout aux Etats⁸³. En cas de manquement des autres pouvoirs publics, c'est-à-dire de la justice, des autorités administratives, des services de police et du parquet, il appartient aux parlementaires de venir en aide aux défenseurs des droits de l'homme, notamment en adoptant des lois qui leur permettent d'exercer leurs activités dans des conditions satisfaisantes et en procédant au suivi de l'évolution sur le terrain, en mettant en lumière les violences commises et en demandant que leurs auteurs aient à rendre des comptes, si besoin est. Les parlementaires peuvent également faire participer les ONG et les défenseurs des droits de l'homme à la procédure d'élaboration des textes législatifs qui ont trait aux droits de l'homme, et notamment à des questions «sensibles», comme les droits des groupes minoritaires.

50. La question de la communication à l'échelon national entre le gouvernement et le parlement, d'une part, et les ONG de défense des droits de l'homme, d'autre part, a été soulignée lors de l'échange de vues de janvier 2012 qui a eu lieu au sein de notre commission, ainsi qu'à l'occasion de la table ronde organisée en octobre 2011 par le Bureau du Commissaire aux droits de l'homme. Au cours de cette dernière, plusieurs représentants d'ONG se sont plaints de ne pas prendre part à l'élaboration de la législation qui les

77. Adoptée le 6 février 2008, [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Decl\(06.02.2008\)&Language=lanFrench](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Decl(06.02.2008)&Language=lanFrench).

78. Adoptées le 30 mars 2011, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1769177>.

79. Voir la partie I, point 3, des lignes directrices.

80. <http://www.humanrights-defenders.org/about/>.

81. <http://www.fidh.org/4th-inter-mechanisms-meeting>.

82. Ibid.

83. Voir, par exemple, la déclaration du Comité des Ministres du 6 février 2008, voir supra note 77.

concerne⁸⁴. Ils ont souligné que la participation des défenseurs des droits de l'homme à l'élaboration de la législation était uniquement autorisée lorsqu'elle était politiquement opportune et que leur participation régulière en vue d'améliorer la protection des droits de l'homme était plus limitée⁸⁵. Dans certains cas, la consultation publique était perçue comme un exercice purement formel, auquel on procédait le plus souvent au dernier moment, de façon précipitée et sans y attacher de véritable intérêt (par exemple en Bulgarie, à Chypre, en Géorgie et en Hongrie)⁸⁶. Il arrive également que les défenseurs des droits de l'homme soient exclus de la procédure de consultation à cause de l'attitude hostile des autorités (par exemple en Azerbaïdjan) ou qu'ils ne soient pas consultés sur certaines questions sensibles, comme celles qui portent sur les droits des minorités (par exemple les organisations qui promeuvent les droits des Roms en Hongrie et en Roumanie)⁸⁷.

51. Il a été proposé que les ONG de défense des droits de l'homme et les défenseurs des droits de l'homme participent davantage à l'élaboration de la législation. L'organisation d'une vaste consultation publique est un élément essentiel de l'élaboration des textes de loi dans une société démocratique, car les ONG et les militants de défense des droits de l'homme sont bien placés pour alimenter utilement la réflexion en la matière. Ils devraient donc être consultés dès le début de la rédaction des textes législatifs, sans l'être uniquement pour la forme, et disposer d'un délai suffisant. Il convient de les consulter notamment sur des questions aussi sensibles que les droits des groupes minoritaires, y compris les personnes LGBT, les membres de minorités nationales, les ressortissants étrangers et les Roms, etc. Lors de la table ronde, il a été proposé que des auditions publiques soient organisées plus souvent à propos de certains textes de loi⁸⁸. Il a également été proposé que dans les Etats où les consultations publiques sont rares, les organisations internationales puissent «réfléchir à la possibilité de renforcer la participation des défenseurs des droits de l'homme et de la société civile grâce à des structures et mécanismes internationaux»⁸⁹.

52. A l'échelon européen, les parlementaires peuvent, en leur qualité de membres de l'Assemblée, soutenir et protéger les défenseurs des droits de l'homme sur l'ensemble du continent, notamment:

- par la tenue de débats sur des sujets pertinents en matière de droits de l'homme;
- en décernant le Prix des droits de l'homme de l'Assemblée⁹⁰;
- en faisant participer les représentants de la société civile, et notamment les défenseurs des droits de l'homme, à leurs travaux;
- en faisant usage de la «diplomatie parlementaire», grâce aux contacts qu'ils entretiennent avec leurs homologues des autres pays.

53. Notre commission a une longue tradition de coopération avec les défenseurs des droits de l'homme. Elle a toujours apporté son soutien, au travers de ses présidents, de ses rapporteurs et/ou de sa sous-commission des droits de l'homme, aux défenseurs des droits de l'homme en situation difficile, en les invitant à prendre part à des échanges de vues ou en «parrainant» des événements auxquels ils participent, organisés en marge d'autres manifestations, en publiant des déclarations ad hoc, des communiqués de presse et/ou en intervenant par écrit auprès des autorités compétentes. Mon prédécesseur réagissait régulièrement aux appels urgents des ONG de défense des droits de l'homme ou de particuliers, en adressant des lettres confidentielles aux autorités compétentes, illustrant ainsi cette diplomatie parlementaire évoquée plus haut. De telles initiatives ont été prises après avoir consulté les défenseurs des droits de l'homme et les ONG de défense des droits de l'homme concernés ou des personnes en contact direct avec eux, afin d'éviter tout résultat contraire à l'effet souhaité.

54. L'action concrète de mon prédécesseur à cet égard doit être poursuivie, car il est capital selon moi de tirer très tôt la sonnette d'alarme lorsque l'action des défenseurs des droits de l'homme est gravement entravée. L'avenir nous dira si cette tâche incombera à la rapporteure que je suis ou à mon successeur, voire à un Rapporteur général nouvellement nommé. Il importe également que les parlementaires, dont le rapporteur (éventuellement général) sur les défenseurs des droits de l'homme, alertent leurs propres réseaux (collègues, ministère des Affaires étrangères ou ambassade dans le pays concerné, etc.) en cas de besoin.

84. Voir supra note 48, paragraphes 67-73.

85. Paragraphe 67.

86. Paragraphes 68-70 et 86.

87. Paragraphes 71 et 72.

88. Paragraphe 66 et 80.

89. Paragraphe 82.

90. Le premier prix a été décerné à British Irish Rights Watch en 2009 et le deuxième, en 2011, à l'ONG russe «Comité contre la torture», en reconnaissance du rôle essentiel joué par cette organisation dans l'aide aux victimes de graves atteintes aux droits de l'homme.

6. Conclusion

55. Dans sa [Résolution 1660 \(2009\)](#) et sa [Recommandation 1866 \(2009\)](#) d'avril 2009, l'Assemblée estimait que le Conseil de l'Europe devait continuer à renforcer sa contribution à la protection des défenseurs des droits de l'homme. La situation actuelle des défenseurs des droits de l'homme en Europe est loin d'être satisfaisante et il importe que la communauté internationale réagisse rapidement aux actes hostiles dont ils sont la cible. Fort heureusement, de nombreuses organisations internationales sont conscientes de la gravité du problème et ont déjà pris des mesures pour renforcer la protection et la promotion de «ceux qui œuvrent pour la défense des droits d'autrui». Toutefois, d'autres mesures de protection des défenseurs des droits de l'homme et de suppression des entraves à leur action, quelle que soit l'importance de ces obstacles, doivent encore être prises dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Bien que la situation des défenseurs des droits de l'homme de certains Etats membres (surtout dans le Caucase du Nord de la Fédération de Russie⁹¹, où la question du terrorisme vient encore la compliquer) ne puisse être comparée avec celle des militants d'autres régions d'Europe, cela ne signifie pas pour autant que ces derniers n'aient pas besoin d'être davantage protégés.

56. L'impunité des responsables de graves violations des droits de l'homme dont sont victimes les défenseurs des droits de l'homme est une importante source de préoccupation, puisqu'un certain nombre d'entre elles n'ont pas encore été élucidées. Il est donc utile de rappeler la [Résolution 1675 \(2009\)](#) et la [Recommandation 1876\(2009\)](#) de l'Assemblée sur «La situation des droits de l'homme en Europe: la nécessité d'éradiquer l'impunité»⁹² et les «Lignes directrices pour éliminer l'impunité pour les violations graves des droits de l'homme» de mars 2011 du Comité des Ministres. L'impunité des acteurs étatiques et non étatiques responsables de ces violations ne saurait être tolérée. Il convient également de souligner ici que les graves violations de droits de l'homme commises à l'encontre de ces défenseurs ont un effet dissuasif sur l'activité des autres: le meurtre de Natalia Estemirova a par exemple eu un effet dissuasif sur les activités des ONG du Caucase du Nord⁹³. Mais, comme l'illustre le cas de M. Polycarpou à Chypre, le harcèlement judiciaire peut également avoir un effet dissuasif sur les activités des ONG de défense des droits de l'homme. Comme l'a souligné la présidente de la FIDH, Mme Souhayr Belhassen, «le harcèlement judiciaire est moins spectaculaire que les agressions physiques, mais il contribue néanmoins à instiller la peur et à renforcer le système d'impunité». Cette déclaration est corroborée par celle de M. Gerald Staberock, Secrétaire général de l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT): «seul le fait que les autorités proclament clairement et sans ambiguïté la légitimité de l'action critique des défenseurs des droits de l'homme permet de contrer l'effet dissuasif des procédures engagées à l'encontre des défenseurs des droits de l'homme. Au lieu de gaspiller les ressources de la justice à ce genre de procédure, les autorités feraient mieux de consacrer leur énergie à faire en sorte que les auteurs de violations des droits de l'homme, y compris de meurtres de défenseurs des droits de l'homme, aient à répondre de leurs actes devant la justice»⁹⁴.

57. Il importe que les Etats et les parlements nationaux s'abstiennent d'adopter des lois qui imposent des restrictions directes ou indirectes (sous forme de conditions ou d'entraves judiciaires et administratives) aux ONG de défense des droits de l'homme et aux défenseurs des droits de l'homme. La législation qui autorise ce type de restrictions devrait être abrogée. La question du financement, qui est essentielle pour l'exercice des activités des défenseurs des droits de l'homme, peut illustrer cette situation. Comme le droit de «solliciter, recevoir et utiliser des ressources dans le but exprès de promouvoir [...] les droits de l'homme» a été reconnu par la Déclaration des Nations Unies de 1999⁹⁵, il importe que les militants des droits de l'homme continuent à être autorisés à bénéficier d'un financement externe de leur action et qu'ils ne soient en aucun cas poursuivis au pénal pour l'obtention de ces fonds. Comme le reconnaissent le Commissaire aux droits de l'homme et l'OSCE, il y aurait lieu de réfléchir de façon plus approfondie à la création d'un «Fonds d'aide aux défenseurs des droits de l'homme», auquel pourraient participer divers acteurs internationaux⁹⁶.

58. Afin de renforcer la protection des défenseurs des droits de l'homme, il importe que l'ensemble des Etats membres donnent les suites qui conviennent à la «Déclaration sur l'action du Conseil de l'Europe pour améliorer la protection des défenseurs des droits de l'homme et promouvoir leurs activités» du 6 février 2008. Les organes et les institutions du Conseil de l'Europe doivent continuer à contribuer à la création d'un

91. Voir notamment Conférence des organisations internationales non gouvernementales (OING) du Conseil de l'Europe, Recommandation CNF/PLE(2012)REC2 sur «La protection des défenseurs des droits de l'homme en Fédération de Russie», adoptée le 27 janvier 2012: http://www.coe.int/t/ngo/articles/conf_ple_2012_rec2_hrdefenders_FR.asp?

92. Du 24 juin 2009.

93. Voir supra note 13, p. 8.

94. <http://www.fidh.org/RUSSIAN-FEDERATION-Human-rights>.

95. Voir supra note 74, article 13.

96. Voir supra note 48, paragraphe 88.

environnement propice aux défenseurs des droits de l'homme, notamment par des activités de sensibilisation et de formation, en particulier à l'intention des forces de l'ordre et des médias. Il importe également que les Etats membres continuent à accorder le soutien politique et financier nécessaire à l'institution du Commissaire aux droits de l'homme, à la Conférence des organisations internationales non gouvernementales du Conseil de l'Europe et au Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG. Mais il n'y a là aucune nouveauté; aussi convient-il de réfléchir à d'autres idées. Le Conseil de l'Europe pourrait par exemple envisager la mise en place d'un mécanisme d'alerte systématique lorsque les défenseurs des droits de l'homme sont en danger. Cette idée a déjà été évoquée dans le rapport de mon prédécesseur, M. Haibach⁹⁷. Au cours de la table ronde d'octobre 2011, les participants ont souligné une fois de plus qu'il importait de faire connaître le cas de chaque défenseur des droits de l'homme menacé⁹⁸. On pourrait donc creuser l'idée de la mise en place d'un mécanisme international qui permettrait de réagir rapidement aux violations ou aux menaces de violations graves dont les défenseurs des droits de l'homme font l'objet. Les Etats membres pourraient également renforcer la participation des ONG de défense des droits de l'homme à l'élaboration de la législation, car leur participation à ce processus pourrait améliorer considérablement la qualité des textes de lois adoptés.

59. Je suis convaincue que l'Assemblée parlementaire a un rôle important à jouer dans la promotion et la protection des défenseurs des droits de l'homme. L'attention politique accordée par un organe parlementaire international peut accroître la visibilité et l'incidence de leur action et, en cas de besoin, entraîner la condamnation rapide et ferme, par la communauté internationale, de tout acte illégal commis à l'encontre des défenseurs des droits de l'homme. Cette démarche contribuerait à prévenir la violence et l'hostilité à l'égard des défenseurs des droits de l'homme, surtout dans les pays où les droits de l'homme sont peu respectés. A cet égard, il peut être utile que nous, la commission et l'Assemblée dans son ensemble réfléchissent à la nécessité d'instituer un Rapporteur général sur les défenseurs des droits de l'homme, qui pourrait réagir rapidement, lorsque la nécessité s'en fait sentir et en usant de «diplomatie parlementaire», aux appels urgents lancés par les ONG et les militants de défense des droits de l'homme partout en Europe. Il importe que l'Assemblée renforce, grâce à un tel rapporteur, sa coopération avec le Bureau du Commissaire aux droits de l'homme et avec le nouveau Commissaire, M. Nils Muižnieks. Comme nos mandats sont complémentaires, notre action doit avant tout soutenir et consolider le développement de la société civile, et notamment le travail indispensable des défenseurs des droits de l'homme.

97. Voir supra note 5, paragraphe 74.

98. Voir supra note 48, paragraphe 83.