



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS  
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Strasbourg, 14 avril 2010

CommDH(2010)8

---

## **RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS 2009**

---

**de Thomas Hammarberg,  
Commissaire aux droits de l'homme  
du Conseil de l'Europe**

Présenté au Comité des Ministres  
et à l'Assemblée parlementaire

## TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos du Commissaire .....	3
1 Visites dans les pays .....	6
2 Activités thématiques.....	14
2.1 Introduction .....	14
2.2 Droits de l'enfant.....	15
2.3 Droits de l'homme des Roms et des Gens du voyage.....	17
2.4 Discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre .....	19
2.5 Mise en œuvre systématique des droits de l'homme .....	20
3 Situation des militants des droits de l'homme .....	22
3.1 Introduction .....	22
3.2 Sécurité et protection des militants des droits de l'homme.....	23
3.3 Liberté d'expression.....	24
3.4 Liberté d'association .....	25
3.5 Liberté de réunion.....	26
3.6 Accès aux mécanismes de protection régionaux et internationaux.....	27
3.7 Défis.....	28
4 Compte rendu d'activité .....	28
4.1 Introduction .....	28
4.2 Visites de terrain et rapports.....	29
4.3 Activités thématiques et de sensibilisation .....	31
4.4 Coopération avec les structures nationales des droits de l'homme.....	38
4.5 Défenseurs des droits de l'homme .....	38
4.6 Relations extérieures .....	40
5 Personnel et budget .....	42

## Avant-propos du Commissaire

L'année 2009 a été très riche en événements sur plusieurs fronts pour mon Bureau.

Après avoir terminé un cycle complet de missions d'évaluation globale qui nous ont conduits dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe, nous avons lancé une série de **visites ciblées** en vue de cerner les principaux problèmes et de formuler des recommandations plus précises. Cette approche confère davantage de flexibilité à la programmation des visites et nous avons par ailleurs adapté notre mode de travail : nos rapports sont plus courts, plus ciblés et publiés rapidement après les visites.

L'instauration d'un véritable dialogue avec les gouvernements demeure l'élément essentiel pour suivre la situation dans les pays. Ce dialogue repose sur le postulat que lorsque j'émet des critiques, je le fais dans le but de contribuer à cerner les problèmes, toujours dans un esprit constructif. Tout au long de l'année, les réactions des gouvernements sont d'ailleurs restées très positives. L'impartialité et l'indépendance du Bureau sont largement reconnues, ce qui facilite le dialogue avec les autorités.

En 2009, j'ai continué à renforcer la capacité de mon Bureau à réagir rapidement aux événements pouvant porter atteinte aux droits de l'homme dans les Etats membres. Notre fonctionnement se rapproche de plus en plus de celui d'un mécanisme de réaction rapide, y compris en situation de crise et de conflit.

Le Bureau est resté attentif à la situation dans les régions connaissant ou ayant connu un conflit. L'une des difficultés du travail dans ces régions tient naturellement à la sensibilité de la situation sur les plans politique et diplomatique. Jusqu'à présent, j'ai réussi à travailler sur ces cas complexes et bénéficié en retour du soutien des parties concernées. Cependant, la tâche n'est pas facile. Une part importante de mon travail consiste à établir des liens avec des personnes qui vivent dans des régions en conflit. Mes interlocuteurs sont des gens ordinaires qui sont victimes dans leur vie quotidienne de conflits politiques portant sur le statut de certains territoires. Il faut bien comprendre que mes relations avec ces personnes ne constituent en aucun cas une reconnaissance diplomatique ou politique. Tous les acteurs politiques devraient l'admettre et faciliter ma tâche – ou celle des autres acteurs internationaux indépendants – pour aider les personnes dans ces situations.

En 2009, les droits de l'homme des migrants, la lutte contre le racisme et la xénophobie, la non-discrimination en général et les droits de l'enfant ont été les principaux axes de mes **activités thématiques**. Je reste préoccupé par les tendances alarmantes qui se dessinent en matière de traitement des demandeurs d'asile dans toute l'Europe, mais aussi par celles qui consistent à criminaliser, dans le cadre de la « gestion des migrations », l'entrée irrégulière de migrants et leur présence sur le territoire des Etats. Ces tendances ont pour effet de saper les principes établis du droit international et du simple humanisme. En outre, les politiques de ce type ne portent même pas leurs fruits, car elles ne font qu'accentuer la marginalisation des migrants sans parvenir à atteindre le but de contrôler les frontières. Au lieu de mettre en œuvre des politiques à la fois inhumaines et inefficaces, ne serait-il pas plus utile d'élaborer une stratégie fondée sur la réalité européenne du besoin de main-d'œuvre et sur le respect des normes internationales protégeant les droits de l'homme des individus concernés ?

Ce durcissement à l'égard des migrants va de pair avec des relents xénophobes dans le discours public dans de nombreuses régions européennes. Le racisme et l'intolérance persistent dans nos contrées et la peur de « l'autre » gagne du terrain. Les minorités sont la cible de propos haineux, de violences et d'une discrimination systématique, en particulier dans le domaine de l'emploi, et la crise économique ne fait qu'aggraver le risque

d'intolérance dans nos sociétés. Les groupes et partis extrémistes se mobilisent et deviennent plus menaçants, tandis que les populations comme les Roms, déjà très vulnérables, sont de plus en plus souvent prises pour cible et victimes d'agressions particulièrement violentes. Les partis politiques traditionnels et la population majoritaire ne réagissent que faiblement et de manière confuse à cette évolution.

En fait, la situation en Europe exige des dirigeants politiques qu'ils fassent plus que jamais preuve de sagesse. Il est clair que ces prochaines années seront très difficiles. Rien de ce qui est fait pour résoudre la crise ne doit l'être au détriment des personnes déjà défavorisées. Certains groupes en Europe vivent déjà dans la pauvreté et il faut épargner toute nouvelle souffrance aux groupes vulnérables, quels qu'ils soient.

Il est aussi plus que jamais nécessaire d'inclure les droits économiques et sociaux dans les normes admises en matière de droits de l'homme. Ces droits ne viennent pas de nulle part, ils sont fondés sur les leçons tirées des crises passées et sur la certitude que, si l'on ignore la justice sociale, on le paie très cher. Ils pourraient servir de principes directeurs très utiles aux responsables politiques au moment de faire des choix difficiles.

Durant l'année 2009, je me suis attaché à maintenir d'étroites relations avec les **autres acteurs clés aux niveaux national, européen et international**, que ce soit dans le cadre du suivi des pays ou du volet thématique de mon travail.

La coopération avec les médiateurs et les autres **structures nationales des droits de l'homme** s'est développée en respectant strictement l'indépendance de chaque institution en toutes circonstances. Ces structures sont des partenaires privilégiés dans mon dialogue avec les Etats membres. Notre relation bilatérale repose sur des échanges réguliers d'informations et des initiatives qui nous renforcent mutuellement. Notre coopération vise notamment à garantir l'efficacité à long terme du mécanisme de protection instauré par la Convention européenne des droits de l'homme.

Au cours de l'année, je me suis également efforcé d'avoir des contacts constructifs avec d'autres organisations européennes et internationales dont le mandat a trait aux droits de l'homme. J'ai plaidé pour que les droits de l'homme soient pris en compte dans les politiques et les choix de l'**Union européenne**. J'ai rappelé à plusieurs reprises qu'il était important que l'Union européenne adhère, le plus rapidement possible, à la Convention européenne des droits de l'homme.

J'ai continué à entretenir d'étroites relations de travail avec les **structures de l'ONU**, en particulier la Haut-Commissaire aux droits de l'homme et son Bureau, le Haut-Commissaire pour les réfugiés et l'UNICEF. En ce qui concerne l'OSCE, le Haut-Commissaire sur les minorités nationales et la Représentante sur la liberté des médias occupent également une place importante dans le cadre de mes activités de coopération.

L'année 2009 a été marquée par un renforcement de mes **contacts au sein du Conseil de l'Europe**, notamment avec la Cour européenne des droits de l'homme, l'Assemblée parlementaire, le Comité pour la prévention de la torture, le Comité européen des droits sociaux, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

Mes activités de communication se sont également développées, car j'attache une grande importance à collaborer efficacement avec les **médias** afin de faire connaître les préoccupations en matière de droits de l'homme. Les grands médias nationaux et internationaux ont régulièrement repris ou diffusé des interviews, articles, prises de position,

communiqués de presse et déclarations parus à l'occasion de visites ou de la publication de rapports et de documents thématiques.

J'ai continué à publier tous les quinze jours des points de vue consacrés à des thèmes particulièrement intéressants sur le plan des droits de l'homme. Les réactions provenant d'horizons très variés ont été extrêmement positives. La qualité des débats suscités par certains de ces points de vue montre combien la protection des droits de l'homme demeure une question primordiale pour les populations de nos Etats membres.

Mon équipe et moi-même avons débuté l'année 2010 dans l'idée qu'il reste un énorme travail à accomplir, même si des résultats ont déjà été obtenus. Mus par un sentiment d'urgence, nous poursuivons donc nos efforts pour remplir pleinement le mandat qui m'a été confié. Je sais que de nouvelles attentes se font jour au fur et à mesure que notre action se développe. Le fait est que cette institution a un énorme potentiel, mais que ses moyens sont limités. Je suis néanmoins convaincu que des solutions seront trouvées, dans le cadre de la réforme entreprise par le Secrétaire Général, afin d'accroître progressivement nos ressources, comme je le demande dans le dernier chapitre de ce rapport.

L'avenir s'annonce difficile mais il ne fait quasiment aucun doute que nous réussirons à relever le défi et à travailler encore plus dur, dans un esprit constructif, avec les gouvernements et la société civile pour concrétiser la protection due aux personnes – pour la simple raison que ce sont des êtres humains, égaux en droits et en dignité.

Strasbourg, le 31 mars 2010



# 1 Visites dans les pays

## *Introduction*

En 2009, les visites dans les pays et leur suivi sont demeurés la principale activité du Commissaire. L'année précédente, celui-ci avait achevé un cycle complet de missions d'évaluation globale dans les 47 Etats membres. Les rapports d'évaluation concernant la Belgique, Monaco, les Pays-Bas et la Serbie, basés sur des visites menées en 2008, ont été soumis au Comité des Ministres en 2009. Ils peuvent être consultés sur le site web du Commissaire<sup>1</sup>.

Depuis l'achèvement du cycle complet de missions d'évaluation globale, le Commissaire a effectué des visites plus ciblées dans les pays et des visites spéciales pour traiter de questions prioritaires sur le plan des droits de l'homme et examiner des situations de conflit et de crise. Ses rapports de visite présentent à la fois une analyse des problèmes identifiés et des recommandations détaillées sur les améliorations possibles. Ces publications sont largement diffusées dans les cercles politiques, auprès des organisations non gouvernementales (ONG) et dans les médias. Le Commissaire effectue également de courtes visites de contact qui visent à renforcer le dialogue permanent avec les autorités nationales et la société civile. Ces visites ne donnent pas nécessairement lieu à la publication d'un rapport ; le Commissaire peut choisir d'envoyer une lettre aux représentants des autorités nationales qu'il a rencontrés durant sa visite, afin de leur faire part de ses préoccupations.

Le présent chapitre résume brièvement les visites menées par le Commissaire en 2009. Les références précises des rapports et courriers cités et publiés en 2009 se trouvent au chapitre 4.2.

## *Visite en Italie*

Dans le prolongement de sa visite des 19 et 20 juin 2008, le Commissaire a effectué une nouvelle visite en Italie du 13 au 15 janvier 2009. Il a tenu des échanges de vues constructifs avec plusieurs représentants des pouvoirs publics, parmi lesquels M. Alfredo Mantica, sous-secrétaire d'Etat du ministère des Affaires étrangères, et M. Alfredo Mantovano, sous-secrétaire d'Etat du ministère de l'Intérieur. Des réunions ont également été organisées avec des représentants d'ONG et d'organisations nationales et internationales spécialisées dans la protection des migrants et des Roms.

Le rapport faisant suite à cette visite a été publié le 16 avril. Lors de sa présentation, le Commissaire a souligné que, bien que des efforts aient été faits, la situation restait préoccupante concernant la situation des Roms, les politiques et les pratiques d'immigration et le non-respect des mesures provisoires contraignantes demandées par la Cour européenne des droits de l'homme. Il a estimé que les autorités devraient condamner plus fermement toutes les manifestations de racisme ou d'intolérance et garantir la mise en œuvre effective de la législation antidiscrimination. Il a recommandé d'augmenter la représentation des groupes ethniques au sein de la police et de créer un organe national indépendant, tel qu'un médiateur, en vue de renforcer la protection des droits de l'homme.

Le Commissaire a également préconisé d'améliorer la situation des Roms, en soulignant qu'un climat d'intolérance persistait à leur égard et que leurs conditions de vie étaient toujours inacceptables dans plusieurs camps qu'il avait visités. Il a exprimé sa profonde inquiétude sur l'opportunité d'effectuer un recensement dans les camps de Roms et de Sintés et restait préoccupé par la compatibilité de cette opération avec les normes européennes qui régissent la collecte et le traitement des données personnelles. Le Commissaire a vivement encouragé les autorités à créer des mécanismes de consultation à tous les niveaux avec les Roms et les Sintés, à éviter les expulsions qui ne s'accompagnent d'aucune offre de relogement et à mettre en place des solutions éducatives appropriées pour les enfants. Il espérait que le nouveau plan d'action concernant les mesures de protection sociale et d'intégration soit bientôt mis en œuvre et que les autorités tiennent rapidement leur promesse de ratifier sans réserve la convention du Conseil de l'Europe sur la nationalité, ce qui servirait en particulier les intérêts des enfants roms apatrides de fait.

---

<sup>1</sup> CommDH(2009)14, CommDH(2009)10, CommDH(2009)2 et CommDH(2009)8.

Le Commissaire a réitéré ses critiques à l'égard du projet de loi sur la sécurité publique, qui risque d'avoir des effets négatifs sur les droits des migrants. Il restait particulièrement préoccupé par un certain nombre de retours forcés vers la Tunisie, imposés pour des raisons de sécurité à des personnes qui, pourtant, risquaient sérieusement d'être torturées dans ce pays. Il a souligné que les Etats avaient certes le devoir de protéger la société contre le terrorisme, mais qu'ils ne devaient pas pour autant enfreindre les normes des droits de l'homme, comme l'interdiction absolue de la torture et des traitements inhumains. L'Italie ne s'est pas souciée d'appliquer les mesures provisoires contraignantes demandées par la Cour européenne des droits de l'homme pour mettre fin aux expulsions, compromettant ainsi gravement l'efficacité du système européen de protection des droits de l'homme.

### **Visites en Fédération de Russie**

En 2009, le Commissaire a effectué quatre visites en Fédération de Russie : du 18 au 20 janvier, du 24 au 27 février, du 2 au 11 septembre et du 14 au 16 décembre.

Lors de son déplacement à Saint-Pétersbourg et à Moscou, du 18 au 20 janvier, il s'est entretenu avec M. Sergueï Lavrov, ministre des Affaires étrangères de la Fédération de Russie, M. Konstantin Kosatchev, chef de la délégation russe auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, et M. Iouri Tchaïka, procureur général. Il a également eu des réunions avec M. Vladimir Loukine, médiateur de la Fédération de Russie, et des représentants d'organisations de défense des droits de l'homme.

Du 24 au 27 février, le Commissaire était à Moscou pour évoquer de nombreuses questions relatives aux droits de l'homme avec les représentants de différentes autorités de la Fédération de Russie (dont M. Grigori Karassine, vice-ministre des Affaires étrangères), ainsi que ceux d'ONG. Il a par ailleurs visité le Centre Andreï Sakharov et s'est exprimé lors de la première Conférence des ministres européens chargés de la cohésion sociale, organisée par le Conseil de l'Europe en coopération avec le ministère de la Santé publique et du Développement social de la Fédération de Russie.

L'objectif principal de la visite du 2 au 11 septembre était d'examiner la situation des droits de l'homme dans le Caucase du Nord, en particulier en République tchétchène et en République d'Ingouchie, dans la Région fédérale du Sud. Compte tenu des extraordinaires difficultés que connaît encore cette partie du Caucase du Nord, le Commissaire a conclu qu'une protection effective des droits de l'homme dans la région demanderait des efforts soutenus dans de multiples domaines.

Au cours de sa visite, le Commissaire a eu des entrevues avec M. Sergueï Lavrov, ministre des Affaires étrangères de la Fédération de Russie, M. Aleksandr Konovalov, ministre de la Justice de la Fédération de Russie, les Présidents des deux républiques précitées et d'autres représentants des autorités nationales et locales. Il s'est aussi entretenu avec le médiateur fédéral, la présidente du Conseil présidentiel pour les institutions de la société civile et les droits de l'homme, ainsi que des représentants du ministère public, de l'appareil judiciaire et d'ONG.

Le Commissaire a par ailleurs prononcé un discours sur les droits sociaux et économiques lors d'une table ronde des médiateurs régionaux de la Fédération de Russie organisée par le Conseil de l'Europe (Saint-Pétersbourg, 3-4 septembre 2009).

Le 24 novembre, il a publié son rapport sur sa visite du mois de septembre, qui s'articule autour des principaux thèmes ci-dessous.

*Situation des défenseurs des droits de l'homme* : l'assassinat de Natalia Estemirova, directrice de l'ONG Memorial en Tchétchénie, a suscité une vague de réprobation au niveau national comme international et de sérieuses préoccupations quant à la viabilité et à la sécurité du travail des ONG de défense des droits de l'homme. Le Commissaire a appris que des efforts étaient en cours pour élucider ce meurtre. Il est absolument crucial de traduire ses auteurs en justice, ce qui serait incontestablement interprété comme un signe de la détermination des autorités à protéger les droits de l'homme et à mettre fin au climat d'impunité.

Le Commissaire a salué les efforts déployés par les autorités ingouches pour dialoguer régulièrement avec les ONG de défense des droits de l'homme. Dans l'ensemble, cependant, il a conclu que des actions beaucoup plus énergiques étaient nécessaires pour assurer la sécurité des militants de ces organisations. Concernant le cadre juridique applicable aux ONG, il a noté que la loi fédérale sur les organisations à but non lucratif était en cours de révision. Dans ce contexte, il a souligné que toute législation relative aux associations devait tenir pleinement compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui encadre très étroitement les restrictions qu'il est permis d'apporter à la liberté d'association.

*Mesures antiterroristes* : la levée de l'opération antiterroriste qui durait depuis dix ans en République tchétchène ne s'est pas accompagnée d'une diminution des activités des groupes armés illégaux. Les autorités fédérales et tchétchènes ont mené plus d'une centaine d'opérations spéciales dans la première moitié de 2009. En juin, le Président de la République d'Ingouchie a été grièvement blessé dans un attentat-suicide à la voiture piégée contre son cortège. Dans les deux républiques, de nombreuses personnes – dont des officiels, des membres des forces de l'ordre, des membres des groupes armés et des civils – ont perdu la vie ces derniers temps.

Même si l'Etat a évidemment le devoir de protéger la population contre la violence des groupes armés illégaux, les mesures antiterroristes ne devraient pas dépasser le strict nécessaire et les droits de l'homme devraient être pleinement garantis lors de toutes les opérations spéciales, ainsi que lors de la détention des terroristes présumés et au cours des procédures judiciaires. Le Commissaire a noté qu'il était essentiel de surveiller étroitement les différentes forces de sécurité chargées de lutter contre le terrorisme pour assurer le plein respect des obligations en matière de droits de l'homme et prévenir toute possibilité d'enlèvement ou d'exécution extrajudiciaire. Il a recommandé de poursuivre les efforts visant à combattre la corruption et à améliorer la situation économique, afin de réduire les financements du terrorisme et d'aider les éléments vulnérables de la population à résister à la tentation de l'extrémisme.

*Enlèvements et disparitions* : depuis fin 2008, les ONG ont signalé une augmentation des enlèvements et des disparitions en Tchétchénie. Dans certains cas, des membres des forces de sécurité seraient impliqués. Le drame non résolu des disparitions et des morts présumées, le plus souvent en lien avec les conflits armés en Tchétchénie, constitue l'un des plus douloureux legs de l'histoire troublée de cette république.

Au cours de sa visite de septembre, le Commissaire a une nouvelle fois recueilli un certain nombre de plaintes émanant de personnes dont des proches ont disparu. Les autorités chargées des poursuites estiment à 3 074 au total le nombre de personnes portées disparues entre 2000 et 2009. En outre, les autorités tchétchènes ont localisé et signalé une soixantaine de fosses contenant environ 3 000 corps non identifiés. Le Commissaire a de nouveau appelé les autorités de tous niveaux à enquêter sur les disparitions passées et à retrouver, identifier et rendre à leur famille les dépouilles des personnes enterrées, en étant pleinement sensibles à la douleur de leurs proches. Compte tenu de l'ampleur de la tâche, plusieurs possibilités réalistes devraient être étudiées pour réunir l'expertise et les moyens de police scientifique nécessaires.

*Lutte contre l'impunité* : l'actuel Commissaire et son prédécesseur ont déjà fait part de leurs préoccupations concernant l'absence de véritables enquêtes sur les atteintes répétées aux droits de l'homme, l'implication présumée de membres des forces de l'ordre dans des crimes et les défaillances de la justice. La Cour européenne des droits de l'homme a rendu un nombre considérable d'arrêts constatant des violations du droit à la vie (article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme) et de l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants (article 3), dont beaucoup portent sur des enquêtes inefficaces. Dans ce contexte, le Président de la Cour suprême et le procureur de Tchétchénie ont informé le Commissaire qu'au cours de l'année 2008, 164 plaintes avaient été déposées au pénal concernant des agissements des forces de sécurité, dont 111 ont été déclarées recevables. Au premier semestre 2009, 52 plaintes de ce type ont été déposées, dont 18 ont été déclarées recevables.

Le Commissaire s'est entretenu avec des représentants des commissions d'enquête, structures récemment créées en Tchétchénie et au niveau fédéral. La commission d'enquête de Tchétchénie a mis en place une unité spéciale chargée d'enquêter sur les violations ayant conduit à des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. A Moscou, des représentants de la commission d'enquête

fédérale et du parquet général ont mentionné un programme complet visant à faire la lumière sur les disparitions. Par ailleurs, le Gouvernement de la Fédération de Russie a adopté le 2 octobre un programme de protection des témoins pour 2009-2013. Notant qu'aucun effort de lutte contre l'impunité ne peut aboutir si le système de répression et de justice pénale s'avère défaillant, le Commissaire a vivement encouragé la poursuite des mesures destinées à améliorer et renforcer les compétences des magistrats, le fonctionnement du parquet et les capacités d'enquête en République tchétchène.

A l'occasion de sa participation à la Conférence internationale « Les idées de Sakharov aujourd'hui », le Commissaire a effectué une visite à Moscou du 14 au 16 décembre. Il a rencontré M. Grigori Karassine, vice-ministre des Affaires étrangères, M. Vladimir Loukine, médiateur de la Fédération de Russie, M<sup>me</sup> Ella Pamfilova, présidente du Conseil pour les droits de l'homme et les institutions de la société civile auprès du Président russe, ainsi que des représentants de la société civile. Il a aussi discuté des suites données au rapport sur sa visite de septembre dans le Caucase du Nord (République tchétchène et République d'Ingouchie) avec des représentants du parquet général de la Fédération de Russie et de sa commission d'enquête.

### **Visites en Géorgie**

Le Commissaire s'est rendu en Géorgie à trois reprises en 2009 : du 8 au 12 février, du 27 novembre au 3 décembre et du 16 au 19 décembre.

La visite de février (la quatrième depuis le conflit d'août 2008) avait pour principal objectif de continuer à suivre la mise en œuvre des six principes destinés à assurer de toute urgence la protection des droits de l'homme et la sécurité humanitaire, que le Commissaire avait formulés immédiatement après les hostilités. Le Commissaire s'est également penché sur certains problèmes de droits de l'homme en Abkhazie ayant trait au conflit.

A Tbilissi, il a rencontré des responsables des autorités nationales et participé à une conférence internationale organisée pour le 10<sup>e</sup> anniversaire de la création de l'institution du médiateur en Géorgie. A Soukhoumi, il a rencontré M. Sergueï Bagapch, Président de fait, M. Sergueï Chamba, ministre des Affaires étrangères de fait, et M. Gueorgui Otyrba, représentant officiel du Président en matière de droits de l'homme de fait. Le Commissaire s'est rendu dans le district de Gali, où il a visité l'école primaire n° 2 de Gali et rencontré M. Rouslane Kichmaria, représentant du Président de fait dans le district, et des membres d'ONG locales. Toujours lors de sa visite de février, le Commissaire s'est entretenu avec des représentants d'organisations internationales, notamment des responsables de la mission d'observation de l'UE et de la mission de l'OSCE. Il a aussi eu des réunions avec le chef de la mission d'observation des Nations Unies en Géorgie (MONUG) et des représentants d'ONG.

Lors d'une conférence de presse organisée à Tbilissi à la fin de sa visite, le Commissaire a appelé tous les acteurs concernés à maintenir en Abkhazie une présence de l'ONU concrète et cohérente, qui ne se réduise pas à une simple extension technique du mandat de la MONUG. Il a également exhorté toutes les parties concernées à laisser les organisations internationales accéder librement et sans encombre à toutes les zones touchées par la guerre.

L'un des principaux objectifs des visites effectuées en Géorgie fin 2009 était de contribuer à ce que les personnes détenues soient libérées et à ce que les familles soient de nouveau réunies. Lors de ces déplacements, M. Hammarberg a aussi évalué les progrès accomplis dans la mise en œuvre des six principes destinés à assurer de toute urgence la protection des droits de l'homme et la sécurité humanitaire, qu'il avait formulés immédiatement après le conflit d'août 2008.

Pendant sa visite du 27 novembre au 3 décembre, le Commissaire a fait usage de ses bons offices pour obtenir la libération de deux adolescents géorgiens qui étaient détenus à Tskhinvali depuis le 4 novembre. Cinq Ossètes ont aussi été libérés ; ils ont pu quitter Gori et rejoindre leurs familles. Le Commissaire est retourné en Géorgie du 16 au 19 décembre pour essayer d'obtenir la libération d'autres personnes et de savoir ce qu'étaient devenues les personnes disparues. Au cours de cette mission, les trois derniers mineurs géorgiens encore détenus à Tskhinvali ont été libérés. Toutefois, un certain nombre de personnes restaient détenues des deux côtés de la frontière administrative.

A Tbilissi, le Commissaire s'est entretenu avec M. Temouri Yakobachvili, ministre de la Réintégration, M. Koba Soubeliani, ministre chargé de la question des réfugiés et du logement, et M. Guiorgui Bokeria, premier vice-ministre des Affaires étrangères. Il a aussi rencontré des représentants du ministère de l'Intérieur, le médiateur et des représentants des missions diplomatiques et des organisations internationales concernées. Lorsqu'il s'est exprimé devant les médias après la libération des mineurs, il a souligné qu'il fallait continuer à œuvrer pour la libération des personnes toujours détenues – certaines depuis plus d'un an – et que toute la lumière devait être faite sur le sort des disparus.

### ***Visite au Kosovo\****

Entre le 25 et le 27 mars, le Commissaire s'est rendu au Kosovo. Il s'est entretenu avec les plus hauts représentants des organisations internationales et des institutions du Kosovo, des membres d'organisations non gouvernementales et des représentants des autorités locales à Pristina et à Mitrovica. Il s'est notamment rendu dans les camps roms contaminés par le plomb de Cesmin Lug et d'Osterode, dans le nord de Mitrovica.

Le 2 juillet, il a présenté son rapport, dans lequel il a souligné que toutes les personnes vivant au Kosovo doivent, quelle que soit leur appartenance ethnique, bénéficier de la protection offerte par les normes européennes en matière de droits de l'homme. Ces personnes ne doivent en aucun cas être otages de l'absence de consensus international sur le statut du Kosovo. Dans son rapport, le Commissaire analysait également les problèmes de droits de l'homme auxquels font face quotidiennement les habitants du Kosovo. S'intéressant à l'accès à la justice, à la police, aux droits des minorités et au sort des réfugiés et des personnes déplacées, il a constaté que le Kosovo dispose d'un cadre législatif moderne mais qui demande encore à être mis en application pour offrir un véritable accès au système judiciaire. De plus, il convient de lutter plus efficacement contre la corruption qui gangrène l'appareil judiciaire et une partie du secteur public.

Le Commissaire a salué le travail effectué par le Groupe consultatif sur les droits de l'homme de l'ONU pour examiner les plaintes contre la MINUK et recommandé que la mission « Etat de droit » de l'Union européenne au Kosovo, EULEX, renforce la responsabilisation en dotant le Kosovo d'un mécanisme effectif de recours en cas d'allégations de manquements de la part de la présence internationale civile et de sécurité. Le Commissaire a aussi jugé utiles les efforts en faveur de la formation des policiers et encouragé les autorités à intensifier la lutte contre la criminalité organisée et la corruption. Il a ajouté qu'il faut promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes et les droits des personnes handicapées, et renforcer les politiques d'éducation interculturelle pour favoriser le respect mutuel et la compréhension de l'autre.

Le Commissaire a appelé à fermer d'urgence les campements roms contaminés par le plomb dans le nord de Mitrovica. Ce grave problème sanitaire aurait dû être réglé depuis longtemps et les familles vivant encore dans les camps devraient être relogées immédiatement. Le Commissaire a également exhorté la MINUK et les autorités du Kosovo à intensifier leurs efforts pour trouver une solution à cette catastrophe humanitaire. Enfin, il a invité fermement les gouvernements européens à ne pas renvoyer de force des membres des minorités au Kosovo et à régulariser la situation de ceux qui se trouvent sur leur territoire national jusqu'à ce que les conditions permettent leur retour en toute sécurité.

### ***Visite en Moldova***

Le Commissaire s'est rendu en Moldova du 25 au 28 avril pour évaluer la situation des droits de l'homme à la suite des manifestations postélectorales des 6 et 7 avril. Sur place, il a rencontré des représentants des autorités de l'Etat, notamment M. Andrei Stratan, Vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères, M. Gheorghe Papuc, ministre de l'Intérieur, et M. Vitalie Pîrllog, ministre de la Justice. Il a visité l'institution nationale des droits de l'homme, le Centre des droits de l'homme moldave, et s'est entretenu avec les avocats parlementaires (médiateurs) et des représentants de la société civile et des médias.

---

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

Le 17 juillet 2009, le Commissaire a publié un rapport sur sa visite en Moldova. Lors de ce déplacement, il s'est essentiellement intéressé au traitement des personnes détenues à la suite des manifestations postélectorales de début avril. La délégation du Commissaire s'est entretenue avec un certain nombre de personnes arrêtées après ces manifestations, qui ont affirmé avoir été frappées, parfois violemment, par des policiers. Les informations consignées par le personnel soignant dans les dossiers médicaux sur les lieux de détention visités étaient compatibles avec les récits de ces personnes, tout comme les observations que l'expert médical du Commissaire a faites par lui-même.

Le Commissaire a recommandé que des mesures énergiques soient prises pour mettre en œuvre une politique de « tolérance zéro » dans l'ensemble du système pénal au sujet des mauvais traitements contre des personnes privées de liberté. Procureurs, juges, officiers de police et avocats ont été invités à prêter attention à toute allégation ou tout indice laissant soupçonner des mauvais traitements, et la nécessité de rechercher, consigner et signaler dûment les blessures dans les lieux de garde à vue a été soulignée.

Le Commissaire a également pris note des préoccupations exprimées au sujet des médias et de l'information du public en cas d'atteintes présumées aux droits de l'homme. Il a insisté sur la nécessité de protéger la liberté d'expression et d'information, y compris en temps de crise, et sur le fait que les médias jouent un rôle crucial en informant les citoyens des évolutions sociales importantes, ce qui peut impliquer de porter un regard critique sur les autorités. Il a aussi été stipulé que des efforts particuliers devraient être faits pour encourager le dialogue et une coopération constructive entre les autorités et la société civile dans les périodes de tension afin de prévenir et de minimiser les risques.

Faire la lumière sur ce qui s'est passé serait l'un des moyens d'aider le peuple moldave à surmonter le grave traumatisme qu'il a connu à la suite des événements d'avril 2009 à Chisinau. Le Commissaire a recommandé que des enquêtes exhaustives et approfondies soient menées sur ces événements. Outre la nécessité de clarifier les questions liées aux élections elles-mêmes, il est crucial de tirer au clair ce qui s'est passé pendant les manifestations, y compris en ce qui concerne les violences et les ratés du dispositif antiémeutes. Les autorités devaient réagir rapidement aux violations des droits de l'homme, en particulier aux nombreux cas de mauvais traitements par la police. Les enquêtes doivent être indépendantes, impartiales, transparentes et jugées crédibles par la population moldave.

Pour donner suite à la visite et à la publication du rapport, le Bureau du Commissaire a organisé une réunion de consultation les 24 et 25 novembre 2009 avec le président et un membre de la commission d'enquête parlementaire chargée d'établir les causes et les conséquences des événements de l'après 5 avril en Moldova. Le Commissaire était accompagné à cette réunion d'un expert international des commissions d'enquête nationales, le juge Johan Hirschfeldt, ancien Président de la Cour d'appel de Svea, à Stockholm, Suède. Ce dernier a rédigé un rapport traitant des questions concrètes soulevées pendant la réunion, à la fois du point de vue théorique et pratique, sur les modalités à adopter par les commissions d'enquête pour leurs travaux si elles veulent obtenir des résultats complets et de qualité.

### ***Visite en Turquie***

Le Commissaire a effectué une visite en Turquie entre le 28 juin et le 3 juillet. Il s'est entretenu avec M. Abdullah Gül, Président de la République, M. Sadullah Ergin, ministre de la Justice et M. Egemen Bağış, ministre des Affaires européennes. Il a aussi rencontré d'autres représentants des autorités nationales et locales et des représentants d'instances internationales et d'organisations non gouvernementales. La visite était axée sur les droits de l'homme des minorités, d'une part, et des demandeurs d'asile et des réfugiés, d'autre part.

Le 1<sup>er</sup> octobre, le Commissaire a publié deux rapports suite à cette visite. Dans le premier, consacré aux droits de l'homme des minorités, il a fait des recommandations sur plusieurs grandes questions. Le Commissaire a noté avec inquiétude que les autorités turques ne reconnaissent pas officiellement l'existence d'autres groupes minoritaires que les Arméniens, les Grecs et les juifs, et leur a recommandé de s'employer à établir un véritable dialogue avec tous les groupes minoritaires. Également préoccupé par la tendance persistante à marginaliser les groupes minoritaires religieux, il a engagé les autorités à sensibiliser la population à la richesse que représente une société multiculturelle. Il a pris note avec intérêt des dernières mesures législatives de protection des droits de propriété des fondations minoritaires non musulmanes, tout en observant qu'il subsiste des lacunes

auxquelles la Turquie va devoir remédier si elle veut que sa législation et ses pratiques tiennent pleinement compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

En ce qui concerne la situation critique des personnes déplacées à l'intérieur du pays, qui sont pour la plupart d'origine kurde, le Commissaire a exhorté les autorités à accélérer le processus de réparation envers ces personnes et à veiller à sa bonne application, notamment en leur permettant d'exercer leur droit au retour volontaire, de s'installer librement où elles le souhaitent ou de s'intégrer localement. Il a recommandé aux autorités d'abolir le système des gardes villageois et d'intensifier les opérations de déminage pour achever le nettoyage des zones concernées, en particulier dans les lieux d'origine des personnes déplacées ou à proximité. Par ailleurs, le Commissaire restait préoccupé par la marginalisation des Roms, les grandes difficultés qu'ils ont à faire valoir concrètement certains droits civils et sociaux et les violences dont ils font l'objet de la part de la police et d'acteurs non-étatiques. Il a recommandé l'adoption de politiques efficaces visant à éradiquer tous les types de discrimination envers les Roms, à proposer à ces derniers un logement adapté à leurs besoins et à protéger vraiment leur patrimoine culturel.

Le second rapport portait sur les droits de l'homme des demandeurs d'asile et des réfugiés. Prenant acte de l'enjeu que représentent les migrations pour la Turquie, tant par leur ampleur que par leur mixité, le Commissaire a salué le projet de nouvelle législation sur l'asile des autorités turques et appelé l'Europe et la communauté internationale à aider le pays à gérer ces flux migratoires. Il a recommandé aux autorités d'aligner la définition des réfugiés et des demandeurs d'asile sur les normes internationales et de faire le nécessaire pour mieux distinguer les demandeurs d'asile dans les flux mixtes de migrants. Il a en outre insisté sur la nécessité de renforcer et d'étendre la coopération des autorités avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

Enfin, il a fait part de l'inquiétude que lui inspirent certaines informations concernant l'augmentation du nombre de retours forcés en Iran et en Irak en 2008, ainsi que les allégations relatives à l'insuffisance des enquêtes sur certains cas. Il a vivement encouragé les autorités turques à veiller à ce que le principe de non-refoulement soit bien appliqué, en particulier aux points d'entrée sur le territoire. Après avoir salué l'attention particulière avec laquelle sont traités les enfants non accompagnés qui demandent l'asile en Turquie, le Commissaire a recommandé que le bénéfice du doute soit appliqué en matière d'âge, que les enfants soient bien informés dans une langue qu'ils comprennent et qu'un tuteur individuel soit désigné pour chacun d'eux.

### ***Visite en Ukraine***

A l'occasion de sa visite à Kiev pour participer à la table ronde régionale sur les défenseurs des droits de l'homme (15-16 septembre 2009), le Commissaire a eu plusieurs entretiens bilatéraux avec les autorités ukrainiennes, en particulier avec Oleksandr Turchynov, Premier Vice-Premier ministre, Yuriy Lutsenko, ministre de l'Intérieur, Mykola Onishchuk, ministre de la Justice, et Oleksandr Galinsky, directeur du Service de l'exécution des peines.

### ***Visite en Slovénie***

Le Commissaire a effectué une visite en Slovénie les 6 et 7 octobre. Lors de cette visite, il a rencontré le Premier ministre M. Borut Pahor, plusieurs autres ministres et des représentants de la société civile.

Le Commissaire s'est surtout intéressé à la protection des droits de l'homme des Roms et aux obstacles qui les empêchent de vivre décemment. A ce propos, il s'est rendu dans deux quartiers roms de Zabjek et a discuté des difficultés rencontrées par les Roms avec leurs représentants. Concernant la question des personnes « effacées » (c'est-à-dire des habitants de l'ex-Yougoslavie radiés du registre des résidents permanents de la Slovénie en 1992, à la suite de l'indépendance du pays, proclamée en 1991), il a salué les progrès enregistrés récemment dans ce domaine et encouragé les autorités à faire plus pour résoudre ce problème persistant.

### **Visite en Hongrie**

Lors de la visite qu'il a effectuée en Hongrie les 13 et 14 octobre, le Commissaire a eu des discussions avec plusieurs hauts représentants de l'Etat, dont le Premier ministre M. Gordon Bajnai et le ministre des Affaires étrangères Dr. Peter Balaz. Il a aussi rencontré des représentants des communautés rom, juive et LGBT. Pour l'essentiel, les discussions ont porté sur les questions relatives à la lutte contre l'intolérance, la discrimination et le racisme dont sont victimes les membres de groupes minoritaires, notamment les Roms. Le Commissaire s'est en outre montré préoccupé par la montée de l'extrémisme, de l'intolérance et du racisme, qui visent surtout les membres de la minorité rom, mais aussi les communautés juive et LGBT.

A la suite de sa visite, le Commissaire a adressé au Premier ministre hongrois une lettre détaillée qui a été publiée le 26 novembre. Dans sa réponse, reçue le 9 décembre, le Premier ministre décrit les mesures prises par son gouvernement en faveur de l'intégration des Roms dans les domaines du logement, de l'emploi, de l'égalité des chances et de l'enseignement public. Il s'engage également à « trouver des instruments juridiques permettant de lutter efficacement contre le discours de haine, qu'il reconnaît être à l'évidence un grave problème pour plusieurs minorités, dont les Roms ».

### **Visite en Lituanie**

Le Commissaire a effectué une visite en Lituanie les 19 et 20 octobre. Lors de discussions à haut niveau avec les autorités lituanienes, il a évoqué un certain nombre de questions concernant les droits de l'homme, et notamment les droits des minorités, la nécessité d'enquêter sur l'existence présumée en Lituanie d'un centre secret de détention de personnes suspectées de terrorisme, et les insuffisances de la loi relative à la protection des mineurs contre les effets préjudiciables de l'information publique. Au cours de sa visite, le Commissaire a rencontré la Présidente de la Lituanie Mme Dalia Grybauskaitė, le Premier ministre M. Andrius Kubilius et le ministre des Affaires étrangères M. Vygaudas Usackas, ainsi que des représentants du Parlement (Seimas) et le directeur du Service des minorités nationales et des Lituaniens de l'étranger. Il s'est également entretenu avec le directeur du Bureau du médiateur du Seimas, le médiateur chargé de l'égalité des chances et des représentants de la société civile.

Le Commissaire a noté que le groupe de travail présidentiel créé pour analyser la loi controversée relative à la protection des mineurs contre les effets préjudiciables de l'information publique avait proposé une liste d'amendements à cette loi. Il a aussi discuté de solutions possibles à des questions relatives aux droits des minorités, notamment de la possibilité d'orthographier les noms des personnes appartenant à une minorité dans leur langue. Il s'est félicité de la détermination des autorités lituanienes à faire toute la lumière sur l'existence présumée de prisons de la CIA. Enfin, il a participé à un séminaire sur les problèmes de discrimination organisé par l'ambassade de Suède, pays qui assurait alors la présidence de l'Union européenne, et par l'Institut de monitoring des droits de l'homme basé à Vilnius.

Pour donner suite aux discussions tenues pendant la visite, le Commissaire a écrit au Premier ministre lituanien et à la Présidente du Seimas. Ses lettres ont été rendues publiques, ainsi que les réponses des autorités lituanienes, au mois de février 2010<sup>2</sup>.

### **Visite en Bulgarie**

Entre le 3 et le 5 novembre, le Commissaire a effectué une visite en Bulgarie où il a rencontré de hauts représentants de l'Etat, en particulier le ministre de l'Intérieur M. Tsvetan Tsvetanov et le ministre des Affaires étrangères Dr. Rumiana Jeleva. Il s'est également entretenu avec des dignitaires religieux et de nombreux représentants de la société civile. En outre, il s'est rendu dans une institution pour enfants atteints de troubles mentaux et dans un quartier rom de Sofia.

Les entretiens du Commissaire ont essentiellement porté sur les questions relatives aux droits de l'homme des minorités, notamment le cadre juridique de la lutte contre la discrimination et la montée de l'intolérance à l'encontre des minorités. Le Commissaire s'est intéressé tout particulièrement à la situation de certaines minorités et de certains groupes ethniques qui vivent en Bulgarie – pomaks et

<sup>2</sup> CommDH(2010)4, CommDH(2010)5, CommDH(2010)6 et CommDH(2010)7

turcs, notamment. Il a évoqué la question de l'islamophobie et les difficultés du parti politique macédonien à se faire enregistrer. Les entretiens ont aussi permis de discuter de la situation de précarité des Roms, et notamment de leur accès au logement et à l'éducation.

Le second thème important de la visite était la protection des enfants qui vivent en institution ou font l'objet d'une autre forme de placement. Le Commissaire s'est surtout penché sur leurs conditions de vie et sur le processus de désinstitutionalisation. Il a aussi été question de l'accès à l'éducation et de l'application effective du droit à l'éducation pour les enfants vivant en institution. A cet égard, le Commissaire a fait une intervention sur l'intégration des enfants handicapés dans le domaine de l'éducation lors d'une conférence organisée par le Centre de défense des droits des personnes handicapées mentales (MDAC) et le Comité Helsinki bulgare, intervention destinée à dresser le bilan des progrès accomplis depuis la décision rendue en 2008 par le Comité européen des Droits sociaux dans l'affaire *MDAC c. Bulgarie*. Le rapport du Commissaire sur sa visite a été publié le 9 février 2010<sup>3</sup>.

### **Visite au Portugal**

Lors de sa visite à Lisbonne des 12 et 13 novembre, le Commissaire a rencontré le vice-ministre de la Justice M. José Magalhães, le secrétaire d'Etat chargé des Affaires européennes M. Pedro Lourtie et la Haut-Commissaire pour l'immigration et le dialogue interculturel Mme Rosário Farmhouse ainsi que des représentants d'ONG et de l'ordre des avocats portugais. Il s'est aussi rendu dans l'unique centre d'accueil pour réfugiés et demandeurs d'asile, situé à Lisbonne. En outre, il a rencontré des migrants et des membres de la communauté rom dans le quartier de Vale da Amoreira. Lors de ses entretiens, il s'est intéressé à la situation des minorités au Portugal, à la lutte contre la discrimination et aux questions liées aux migrations. Le Commissaire a aussi participé au Forum de Lisbonne, consacré à la question de la création d'une culture des droits de l'homme par l'éducation. Il a prononcé un discours sur le thème « Education aux droits de l'homme : lutter contre l'ignorance, encourager la tolérance ». Après sa visite, il a adressé une lettre au ministre de la Justice et une autre au secrétaire d'Etat chargé des Affaires européennes, dans le prolongement des entretiens menés à Lisbonne.

## **2 Activités thématiques**

### **2.1 Introduction**

En 2009, les activités du Commissaire ont porté en priorité sur la non-discrimination, les droits de l'homme des migrants et des réfugiés, la lutte contre le racisme et la xénophobie et les droits de l'enfant. Une attention particulière a été accordée aux victimes de discrimination, telles que les Roms et les autres minorités nationales, les personnes handicapées, les personnes lesbiennes, gay, bisexuelles et transgenres (LGBT) ainsi que les migrants, notamment ceux en situation irrégulière. Un autre volet important du travail du Commissaire a donné lieu à la publication de recommandations sur les activités systématiques de mise en œuvre des droits de l'homme (voir chapitre 2.5) et sur le droit au logement (voir chapitre 4.3), et d'un avis sur le règlement indépendant et efficace des plaintes contre la police (voir chapitre 4.3).

Le Commissaire et son Bureau ont pris une part active au processus d'examen des suites données à la Conférence mondiale de l'ONU contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée (Conférence de Durban). Le 6 mars, le Commissaire a rendu publique sa contribution à la conférence d'examen qui s'est déroulée à Genève du 20 au 24 avril<sup>4</sup>. Dans ce texte, il a souligné que le racisme, la discrimination, la xénophobie et d'autres formes d'intolérance persistaient en Europe. Il a estimé que pour renouveler les engagements souscrits à Durban il importait par exemple d'adopter des programmes d'action nationaux et un vaste arsenal législatif antidiscriminatoire, de se mobiliser en faveur de l'éducation aux droits de l'homme et de la formation professionnelle et de promouvoir la coordination et les mécanismes d'alerte précoce. Dans un point de vue publié le 14 avril (« Racisme : les Européens doivent rester critiques envers eux-mêmes et ouverts à des discussions de fond avec les Nations Unies »), le Commissaire a encouragé les Etats membres à participer de manière constructive à la conférence d'examen.

<sup>3</sup> CommDH(2010)1.

<sup>4</sup> CommDH(2009)11.

Les 24 et 25 septembre, le Commissaire a organisé à Paris un atelier d'experts sur les problèmes de droits de l'homme liés à la criminalisation des migrations en Europe. Cet atelier s'est déroulé dans un contexte marqué par une tendance européenne à criminaliser l'immigration irrégulière, ce qui conduit à élaborer et adopter des lois européennes et nationales suscitant de graves questions de compatibilité avec les normes relatives aux droits de l'homme. L'atelier d'experts a permis de confronter les points de vue sur la meilleure façon d'épauler davantage les Etats membres du Conseil de l'Europe afin de les inciter à revoir leurs lois et politiques migratoires en tenant compte des normes européennes et internationales en matière de droits de l'homme. Le Commissaire a publié en février 2010 un document thématique sur ce sujet<sup>5</sup>.

Le Commissaire a effectué un déplacement à Washington les 1<sup>er</sup> et 2 juin. Au cours de sa visite, il s'est entretenu avec différents représentants des autorités fédérales, notamment l'émissaire du Département d'Etat chargé de la fermeture du camp de Guantánamo et des responsables du Conseil national de sécurité (Maison-Blanche). Il a encouragé les Etats-Unis à offrir aux détenus qui seraient libérés une possibilité de séjour sur leur territoire et a affirmé que les détenus mis en cause pour des activités criminelles avérées devaient être jugés conformément aux normes juridiques internationales en matière de droits de l'homme. Les autres doivent être libérés au nom de la présomption d'innocence. Des réparations doivent par ailleurs être accordées à tous ceux qui ont été détenus illégalement.

Le 5 juin, le Commissaire a adressé une lettre (disponible sur son site web) à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe pour les appeler à suivre l'exemple de certains d'entre eux et à accueillir d'anciens détenus de Guantánamo que la justice a décidé de libérer et qui ont besoin d'une protection internationale. Le Commissaire demeure préoccupé par l'impossibilité de rapatrier certains détenus après leur libération en raison d'un risque réel de mauvais traitement. En effet, plusieurs ont subi des violations des droits de l'homme à leur retour dans leur pays d'origine. Le Commissaire notait qu'il faudrait proposer un autre pays d'accueil aux détenus libérables qui ne peuvent pas être rapatriés et qui ne souhaitent pas non plus rester aux Etats-Unis. Pour cela, il est nécessaire d'établir un processus leur permettant d'exprimer leur volonté quant à un lieu de réinstallation. A cet égard, l'existence éventuelle de liens familiaux dans un pays doit être prise en compte sérieusement. Sur ce point, les gouvernements européens pourraient apporter une contribution très importante et peut-être même décisive pour la fermeture définitive du camp de Guantánamo.

## **2.2 Droits de l'enfant**

La promotion et le renforcement de la protection des enfants et de leurs droits sont au cœur des préoccupations du Commissaire. En 2009, ce dernier a accordé une attention particulière à plusieurs catégories d'enfants vulnérables.

Le placement d'enfants dans des institutions spécialisées demeure un sujet d'inquiétude dans toute l'Europe. Les enfants atteints d'un handicap, sans protection parentale ou présentant un comportement asocial sont retirés à leurs parents ou à leur famille afin de vivre dans des structures spécifiques. Dans un point de vue publié le 28 décembre (« Chaque enfant en difficulté devrait grandir dans un environnement serein et stable »), le Commissaire s'est félicité du processus de désinstitutionalisation entamé en Europe et a estimé qu'il devait se poursuivre en respectant l'intérêt supérieur de l'enfant. Les pouvoirs publics doivent élaborer et encourager des modes de prise en charge adaptés, même en temps de crise économique. Lors de ses visites dans les pays, le Commissaire a mis l'accent sur cette question et s'est rendu dans certains établissements spécialisés accueillant des enfants handicapés, notamment en Bulgarie au mois de novembre.

Lors de la conférence Janusz Korczak organisée par le Commissaire à Moscou en avril, Marina Gordeïeva, spécialiste russe des politiques sociales, a mis en avant un certain nombre d'éléments : rupture des liens familiaux traditionnels entre générations, augmentation du nombre de divorces, baisse du niveau des aides familiales, marginalité et démission des parents. La conférence plaidait pour une politique volontariste, combinant l'allocation d'aides aux familles vulnérables, la fermeture progressive des établissements de placement et la création de services de soutien. Le principal objectif du processus de désinstitutionalisation n'est pas de fermer les institutions d'hébergement mais d'offrir à chaque enfant dans le besoin un placement familial réussi.

---

<sup>5</sup> CommDH/IssuePaper(2010)1.

Le Commissaire a insisté sur le fait qu'il faudrait offrir aux parents un soutien sans faille pour éviter le placement de leurs enfants. Aujourd'hui, chacun s'accorde à reconnaître qu'un environnement familial est généralement bien meilleur pour les enfants qu'une prise en charge institutionnelle. Il faudrait également développer davantage la garde de jour et l'hébergement en famille d'accueil. Dans le cadre du processus de placement hors du foyer familial, les enfants doivent avoir la possibilité d'exprimer leur point de vue et de maintenir des contacts avec leurs proches. Pour tout enfant dans cette situation, les autorités compétentes devraient élaborer un plan individuel en tenant compte de ses besoins et de ses intérêts. Les collectivités locales doivent aussi prendre leur part de responsabilité en matière de services d'aide à l'enfance. Si cela ne va pas à l'encontre de l'intérêt supérieur de l'enfant, les parents ou la famille devraient être associés à l'ensemble du processus.

Le respect des droits des enfants confrontés au système judiciaire constitue une autre préoccupation du Commissaire. Les Etats n'ont pas tous la même approche de la délinquance juvénile et la justice des mineurs varie d'un pays à l'autre. Pour le Commissaire, cette diversité exige une meilleure connaissance et une meilleure mise en œuvre des normes européennes et internationales relatives aux droits de l'enfant. Dans ce contexte, il a publié en juin un document thématique sur la justice des mineurs, dans lequel il propose des pistes d'amélioration. Il recommande de mettre l'accent sur la réinsertion et la prévention de la récidive. Les mesures de lutte contre la délinquance juvénile doivent toujours privilégier les besoins et l'intérêt de l'enfant plutôt que la répression. Le Commissaire a également préconisé de développer les mesures de prévention et de déjudiciarisation et a mis en avant les bonnes pratiques en vigueur dans les Etats européens. Il convient aussi de développer davantage les dispositifs permettant d'éviter le recours à des procédures judiciaires.

Lors de sa conférence Janusz Korczak prononcée en juin à Tromsø, sur « L'enfant face à la prison : nous pouvons mieux faire », la Secrétaire Générale adjointe Maud de Boer-Buquicchio a souligné que les enfants n'avaient pas leur place en prison. La Cour européenne des droits de l'homme et les Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures ont défini les mesures et les réformes nécessaires pour respecter les droits des enfants en détention. Dans son document thématique, le Commissaire a estimé qu'il existait des mesures non privatives de liberté, souvent plus efficaces que la détention. Si un enfant doit passer en jugement, la décision de le placer en détention ne doit être envisagée qu'en dernier recours. Chaque enfant détenu doit être dans une petite structure et faire l'objet d'un plan individuel.

L'impact de l'emprisonnement du père ou de la mère sur l'enfant est rarement considéré comme un problème. Or, les prisons ont un effet traumatisant sur les enfants qui rendent visite à un parent détenu. Le règlement des visites et les locaux ne sont pas suffisamment adaptés aux enfants. Plusieurs Etats européens n'autorisent toujours pas les parents à prendre leurs enfants dans leurs bras en prison. Une attention particulière devrait être accordée à la relation mère/enfant, car les mères reçoivent moins de visites que les pères en détention. Face à des comportements délictueux, il faut apporter des réponses qui tiennent pleinement compte des droits de l'enfant. S'agissant des peines, il convient d'adopter une approche qui prenne en considération leurs conséquences pour les enfants. Les agents pénitentiaires en contact avec les enfants devraient recevoir une formation spécifique et des mesures devraient favoriser les contacts entre les parents incarcérés et leurs enfants et renforcer le droit de visite. La conférence a souligné que l'emprisonnement du père ou de la mère avait un impact qui pouvait se prolonger bien au-delà de la durée de la peine et de la période suivant immédiatement celle-ci. Des recherches ont par exemple démontré que beaucoup de jeunes détenus avaient des parents délinquants.

En 2009, le Commissaire a continué d'apporter son aide et son appui aux gouvernements afin de mettre fin à la violence infligée aux enfants. La conférence Janusz Korczak prononcée en juin à Genève portait sur la nécessité d'interdire les châtiments corporels. Dans son intervention, « Respecter les enfants, c'est arrêter de les battre. Aujourd'hui, pas demain ou après-demain », Peter Newell, expert reconnu dans ce domaine, a souligné que la violence contre les enfants ne devait pas être tolérée. L'interdiction de tous les châtiments corporels au sein de la famille n'a pas pour but de multiplier les poursuites – ce ne serait ni dans l'intérêt supérieur de l'enfant, ni dans l'intérêt général. Le but est de faire comprendre qu'il n'est pas plus légal ou acceptable de frapper son enfant que ce soit d'autre. Les textes religieux n'autorisent pas les parents à recourir aux châtiments corporels et la conférence a attiré l'attention sur le fait qu'une fatwa avait récemment été adoptée en

Mauritanie pour interdire les violences physiques et verbales à l'égard des enfants, à l'école comme à la maison.

Même si certaines autorités refusent toujours de reconnaître que cette question constitue un problème sous l'angle des droits de l'homme, des progrès ont été accomplis ces derniers temps. Depuis 2007, cinq Etats européens ont pris la décision d'abolir totalement les châtiments corporels, y compris à la maison. Désormais, ce sont 25 pays qui ont adopté une loi à cette fin, dont 21 Etats membres du Conseil de l'Europe. L'adoption par le Conseil de l'Europe des Lignes directrices sur les stratégies nationales intégrées de protection des enfants contre la violence devrait encourager davantage les Etats membres à adapter leur législation aux normes européennes et internationales. La désignation en mai 2009 d'une représentante spéciale de l'ONU sur la violence à l'encontre des enfants devrait être perçue comme un autre signe allant dans ce sens.

A l'occasion du 20e anniversaire de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, le Commissaire a prononcé plusieurs discours lors de manifestations internationales, notamment à Ljubljana et à Genève en octobre. Il a estimé que la situation des enfants avait gagné en importance sur le plan politique avec la ratification de la Convention par tous les pays de la planète à deux exceptions près. Néanmoins, dans les faits, la mise en œuvre de la Convention a été en deçà des attentes, essentiellement parce que les droits de l'enfant ne sont pas considérés comme une priorité politique à aborder de manière globale et systématique. Les Etats devraient adopter une approche fondée sur les droits et reconnaître les enfants comme des sujets et non des objets. Dans un point de vue publié le 16 novembre (« 20 ans de la Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant : une mise en œuvre qui demeure non satisfaisante »), le Commissaire a formulé 10 recommandations sur les mesures systématiques que les gouvernements devraient prendre pour promouvoir le respect des droits des enfants. Il propose par exemple d'élaborer une stratégie nationale de grande envergure pour les enfants, de rendre toutes les lois pleinement compatibles avec les droits de l'enfant, d'allouer des ressources suffisantes et de créer des mécanismes chargés de promouvoir les droits de l'enfant et d'assurer leur suivi. C'est tout particulièrement en temps de crise que l'Etat doit réaffirmer ses engagements et respecter pleinement les droits de l'enfant – de tous les enfants. Le Commissaire a souligné que les enfants nécessitant des soins et une attention spécifiques, comme les enfants handicapés ou appartenant à une minorité, ne devaient pas être oubliés.

Pour cet anniversaire, le Commissaire a également publié un livre rendant hommage à Janusz Korczak et à son travail pour les enfants et avec les enfants. Cette publication contient l'un des textes les plus connus de Korczak, « Le droit de l'enfant au respect », qui résume sa vision des relations entre enfants et adultes. Publiée en anglais, en français et en polonais, elle présente également les réflexions de cinq spécialistes des droits de l'enfant sur les enjeux actuels dans ce domaine. Dans leurs interventions, dédiées à Janusz Korczak, ces experts abordent des thèmes de première importance pour les enfants dans l'Europe d'aujourd'hui, notamment le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, la nécessité de protéger les enfants contre les châtiments corporels, les enfants face à la prison, ou encore les enfants et les placements en institution. Analysant les enjeux actuels, tous rappellent le message de Janusz Korczak : les enfants ont droit au respect en tant qu'êtres humains mais aussi pour leurs capacités et leurs compétences.

### **2.3 Droits de l'homme des Roms et des Gens du voyage**

En 2009, dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, les Roms et les Gens du voyage ont continué de faire l'objet d'un racisme et d'une discrimination généralisée dans tous les secteurs. En ce qui concerne la lutte contre la pauvreté et l'amélioration de la situation socio-économique des Roms, les progrès laissent encore beaucoup à désirer. Pour le Commissaire, cela s'explique en grande partie par l'antitsiganisme qu'il a mis beaucoup d'énergie à combattre toute cette année. Dans un point de vue publié le 27 avril (« Persistance de l'antitsiganisme en Europe : les gouvernements doivent s'attaquer sérieusement aux discriminations institutionnelles et personnelles contre les Roms »), il a fait observer qu'aucun programme d'amélioration de la situation des Roms en Europe ne pouvait avoir de bons résultats si l'antitsiganisme n'était pas fermement combattu. Les Etats doivent donc promouvoir la culture rom, favoriser la connaissance de l'histoire des Roms et lutter efficacement contre le discours de haine.

Sous un autre angle, le Commissaire s'est penché sur le problème de la protection des droits de l'homme des Roms dans le cadre des migrations ou de l'exercice de la liberté de circulation de ces derniers dans l'Union européenne, sujet qui a fait l'objet d'une coopération interinstitutionnelle active en 2009. Au mois d'avril, le Commissaire a fait paraître, avec le Haut-Commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE, une étude sur les migrations récentes des Roms en Europe. Celle-ci comprend une analyse des normes européennes des droits de l'homme liées au phénomène migratoire et une description des pratiques discriminatoires auxquelles font encore face les migrants roms. En conclusion, figurent des recommandations visant à guider les Etats membres dans l'action qu'ils mènent pour protéger plus efficacement les droits de l'homme des migrants roms en Europe.

A la suite d'un séminaire de travail conjoint sur la protection de la liberté de circulation et des droits fondamentaux des Roms, organisé par le Commissaire en juillet, en collaboration avec l'Agence des droits fondamentaux de l'UE, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE et le Haut-Commissaire sur les minorités nationales de l'OSCE, ces quatre institutions ont coorganisé une conférence internationale sur la migration des Roms et la liberté de circulation qui s'est tenue à Vienne les 9 et 10 novembre. A cette occasion, le Commissaire a souligné que la situation est pire pour les Roms puisque la migration aggrave les problèmes de discrimination déjà nombreux et profonds auxquels ils sont confrontés. De plus, a-t-il ajouté, la protection des droits de l'homme des Roms qui se déplacent sur le continent doit être une priorité politique européenne.

Un autre problème a été particulièrement aigu en 2009 : les renvois forcés de Roms vers des pays où ils risquent de subir un traitement contraire à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le Commissaire s'est notamment beaucoup occupé des expulsions de Roms, d'Ashkali et d'Egyptiens vers le Kosovo. En juillet, il a publié un rapport sur la situation des droits de l'homme au Kosovo qui, a-t-il conclu, ne possède pas les infrastructures nécessaires pour réintégrer durablement les réfugiés. C'est d'autant plus vrai pour les Roms, qui forment « la communauté la plus importante d'Europe mais aussi la plus largement et systématiquement exposée aux discriminations ». Le Commissaire s'est particulièrement inquiété du fait que des Roms expulsés d'Etats membres du Conseil de l'Europe (notamment d'Allemagne, de Suède, d'Autriche et de Suisse), sont retournés dans les camps contaminés par le plomb de Česmin Lug et d'Osterode, dans le nord de Mitrovica, où vivent depuis une dizaine d'années des familles roms, y compris des enfants, au péril de leur santé. Le Commissaire a prévu de se pencher à nouveau sur la situation début 2010 et de faire le point sur la fermeture des camps, le relogement de leurs habitants et le traitement de décontamination de ces derniers, autant de mesures qu'il a recommandées dans son rapport.

La question de l'apatridie figure aussi en bonne place dans les activités menées par le Commissaire sur les Roms et les Gens du voyage en 2009. Dans un point de vue paru le 6 juillet (« De nombreux Roms en Europe sont apatrides et vivent sans protection sociale »), il affirme qu'il « est inacceptable que des citoyens européens soient privés du droit fondamental à la nationalité ». Il fait également remarquer qu'au moyen de ses instruments internationaux et de ses organes de suivi, le Conseil de l'Europe a clairement établi les normes et les obligations faites aux Etats membres afin qu'ils règlent les problèmes persistants d'apatridie et d'absence de papiers d'identité chez les Roms.

Pour remédier à l'absence d'étude sérieuse, complète et actualisée sur la situation des Roms et des Gens du voyage dans les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, le Commissaire a décidé fin 2009 de commander un rapport qui doit lui être remis à l'automne 2010. Ce rapport, qui s'appuiera sur les importants travaux du Commissaire dans le domaine de la protection des droits de l'homme des Roms et des Gens du voyage, servira d'état des lieux et fournira des informations à jour et fiables ainsi qu'une analyse sur laquelle pourra se fonder l'action des Etats membres et de toutes les organisations concernées.

Une place importante a été accordée à la protection des droits de l'homme des Roms et des Gens du voyage dans les activités de suivi du Commissaire en 2009. Dans son rapport d'avril sur l'Italie<sup>6</sup>, il a fait part de l'inquiétude que lui inspire le climat persistant d'intolérance à l'égard des Roms et des Sintés, l'absence de dialogue institutionnalisé entre ces groupes et les autorités, et les conditions de vie inacceptables qui perdurent dans beaucoup de camps roms. Autre motif d'inquiétude : la vaste opération de recensement de la population rom et sinté, confiée à la police dans un contexte d'« état

---

<sup>6</sup> CommDH(2009)16

d'urgence » et de « grave alarme sociale ». Le Commissaire a salué la volonté du maire de Rome de consulter les représentants des Roms et d'améliorer leurs conditions de vie, ainsi que l'engagement des autorités centrales à régler le problème d'apatridie des Roms.

Dans une lettre adressée au Premier ministre hongrois en octobre<sup>7</sup>, le Commissaire a indiqué que la montée de l'extrémisme et des manifestations d'intolérance et de racisme visant particulièrement la population rom inquiétait au plus haut point. Les propos hostiles aux Roms tenus par certaines personnalités publiques, mais aussi le fait que ces propos n'aient pas été fermement condamnés et qu'aucune mesure effective n'ait été prise pour éviter que de tels incidents ne se reproduisent, sont à ses yeux particulièrement préoccupants. Dans sa réponse du mois de décembre, le Premier ministre hongrois a décrit les mesures prises par son gouvernement en faveur de l'intégration des Roms dans les domaines du logement, de l'emploi, de l'égalité des chances et de l'enseignement public. Il s'est aussi engagé à trouver « des instruments juridiques permettant de lutter efficacement contre le discours de haine, qu'il reconnaît être à l'évidence un grave problème pour plusieurs minorités, dont les Roms ».

Le Commissaire s'est intéressé à différents aspects de la protection des droits de l'homme des Roms et des Gens du voyage dans plusieurs autres pays en 2009. En Turquie, il a notamment soulevé le problème de la dispersion des Roms qui vivent dans le quartier historique de Sulukule, à Istanbul, et celui des violences dont les Roms font l'objet de la part de la police et d'acteurs non-étatique<sup>8</sup>. En Slovénie, il a mis l'accent sur l'accès à des conditions de vie décentes et le problème déjà ancien des personnes « effacées » (c'est-à-dire des habitants de l'ex-Yougoslavie radiés du registre des résidents permanents de la Slovénie en 1992, après l'indépendance du pays, proclamée en 1991), qui touchent particulièrement la population rom. En Serbie, il a porté son attention sur les conditions de vie des Roms et le fait qu'ils ne possèdent pas de papiers d'identité<sup>9</sup>.

#### **2.4 Discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre**

Cette année encore, la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre a occupé une place importante dans les travaux du Commissaire. Dans les rapports d'évaluation qu'il a présentés en 2009 (sur la Belgique, Monaco, les Pays-Bas et la Serbie), il s'est déclaré préoccupé par la situation des droits de l'homme des personnes lesbiennes, gay, bisexuelles et transgenres (LGBT)<sup>10</sup>. Par ailleurs, il a rédigé l'introduction du rapport sur la situation des droits des personnes LGBT en Serbie, paru sous forme de supplément du quotidien serbe *Blic*.

A la suite d'une réunion d'experts tenue en novembre 2008 sur l'identité de genre et les droits de l'homme, le Commissaire a publié un document thématique en juillet 2009. Après avoir fait observer que les personnes transgenres sont très fortement exposées, dans toutes les circonstances de la vie, aux discriminations et à l'intolérance ainsi qu'à des violences caractérisées, il y indique qu'il faut d'urgence que les Etats membres du Conseil de l'Europe fassent davantage pour mettre fin à cette discrimination et à la transphobie. En effet, bien souvent, les personnes transgenres ne bénéficient pas pleinement des normes des droits de l'homme en vigueur, comme le droit à la vie et le droit à la santé. Des réformes juridiques sont nécessaires en ce qui concerne les procédures de changement de nom et de sexe des personnes transgenres sur les actes de naissance, cartes d'identité, passeports, diplômes et autres documents officiels. Les Etats membres devraient aussi envisager de supprimer les mesures de stérilisation et les traitements médicaux imposés légalement aux personnes qui veulent faire reconnaître leur identité de genre.

Le document thématique a été présenté à l'occasion de la Conférence internationale sur les droits des personnes LGBT, organisée dans le cadre la deuxième édition des jeux World Outgames, à Copenhague le 29 juillet. Des représentants de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE et de l'association Transgender Europe ont alors exprimé leur soutien à ce texte. Le Commissaire a été interviewé à plusieurs reprises sur le sujet et a soutenu diverses manifestations s'y rapportant. Ainsi, a-t-il enregistré un message vidéo à l'intention des participants à la Conférence sur les droits des personnes transgenres « Transforming

<sup>7</sup> CommDH(2009)39

<sup>8</sup> CommDH(2009)30

<sup>9</sup> CommDH(2009)8

<sup>10</sup> CommDH(2009)14, CommDH(2009)10, CommDH(2009)2 et CommDH(2009)8

Attitude » (17-18 avril, Dublin). Il a également envoyé une lettre traitant du même sujet au Groupe d'étude parlementaire sur l'identité de genre et à Homosexualités & Socialisme, qui ont organisé un colloque à l'Assemblée nationale française, à Paris, le 21 octobre 2009. Toujours en octobre, le Bureau du Commissaire a participé à la Conférence sur les droits des personnes transgenres (Trans Rights Conference), qui visait à mettre en avant les droits des personnes transgenres sur la scène politique européenne et a pris pour référence principale le document thématique.

Pour répondre aux besoins de données et d'informations objectives relatives à la situation des droits de l'homme des personnes LGBT, le Commissaire a donné le coup d'envoi en octobre 2009 d'une étude comparative sur la situation de l'homophobie, de la transphobie et de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Cette étude, prévue sur un an, donnera lieu à un rapport complet présentant une analyse sociojuridique de la situation des personnes LGBT dans tous les Etats membres. D'après le Commissaire, ce rapport est indispensable pour poursuivre le dialogue en cours avec les autorités en s'appuyant sur des faits et sur une analyse approfondie. Les résultats seront présentés en décembre 2010, à Bruxelles.

En 2009, le Bureau du Commissaire a participé aux réunions du Comité intergouvernemental d'experts (DH-LGBT) chargé par le Comité des Ministres d'élaborer un projet de recommandation aux Etats membres sur la lutte contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Il a contribué aux travaux de ce comité en lui soumettant des contributions écrites.

## **2.5 Mise en œuvre systématique des droits de l'homme**

Il y a un fossé entre les droits consacrés dans les instruments internationaux et régionaux en matière de droits de l'homme et la manière dont ces droits sont respectés dans chaque pays. De fait, tous les pays se heurtent à des obstacles pour mettre en œuvre pleinement les droits de l'homme. La pénurie des ressources est souvent invoquée comme le principal obstacle. La corruption, les tensions internes, le racisme et l'intolérance en sont d'autres qui empêchent de faire de réels progrès. De graves violations des droits de l'homme ont lieu aussi dans des pays qui sont considérés comme stables et non corrompus. Les arrestations illégales, le transfert forcé de personnes illégalement détenues et les méthodes brutales d'interrogatoire utilisées dans la lutte contre le terrorisme en sont des exemples éloquentes. En février 2009, le Commissaire a publié une Recommandation sur les activités systématiques de mise en œuvre des droits de l'homme au niveau national qui vise à donner aux Etats membres des conseils détaillés sur la mise en œuvre complète et effective des normes des droits de l'homme<sup>11</sup>. Cette recommandation s'inspire des débats et des résultats de la Conférence « Les droits, ça marche ! », organisée par la présidence suédoise du Comité des Ministres à Stockholm, les 6 et 7 novembre 2008, sur le même thème.

Depuis la Conférence mondiale des Nations Unies sur les droits de l'homme, tenue à Vienne en 1993, les Etats membres du Conseil de l'Europe témoignent un intérêt de plus en plus fort à la systématisation des méthodes de mise en œuvre et de suivi des droits de l'homme. Lors de cette conférence, les droits de l'homme ont été déclarés « universels, indissociables, interdépendants et intimement liés », et les Etats membres ont été appelés à s'acquitter de leurs obligations en la matière par des activités systématiques, et notamment en élaborant des plans d'action nationaux. La plupart des pays européens ont déjà conçu des stratégies ou des plans d'action sur des problèmes spécifiques tels que l'inégalité entre les femmes et les hommes, le racisme et la discrimination ou la traite des êtres humains. L'Azerbaïdjan, la Croatie, l'Espagne, la Lituanie, la Moldova, la Norvège et la Suède ont adopté des plans d'action globaux pour donner de la cohérence à leur approche des droits de l'homme. Ces plans, dès lors qu'ils s'arriment à un état des lieux détaillé, se révèlent des outils précieux pour clarifier les responsabilités des autorités et pour déterminer et corriger les anomalies en matière de protection des droits de l'homme.

Dans la Recommandation, le Commissaire appelle les Etats membres à mettre en œuvre de manière concrète et complète les droits de l'homme en s'appuyant sur un état des lieux, un plan d'action et des indicateurs. Le texte définit les activités systématiques comme un processus ouvert et permanent auquel participent les autorités nationales, régionales et locales, les structures nationales des droits de l'homme, les représentants de la société civile et d'autres parties prenantes dans le but d'appliquer les normes relatives aux droits de l'homme en vigueur. La coordination des activités touchant aux

---

<sup>11</sup> CommDH(2009)3

droits de l'homme aide les Etats à remplir leurs obligations de rendre compte dans le cadre des mécanismes internationaux de suivi des droits de l'homme. De plus, il est nécessaire de favoriser la culture des droits de l'homme par l'intégration complète de ces droits dans l'éducation et la formation, et par la sensibilisation au moyen d'un langage concret et accessible. La Recommandation insiste sur tous ces éléments.

Le fait d'élaborer un plan d'action qui expose clairement les problèmes et les moyens d'y répondre est le signe manifeste d'une volonté d'agir en faveur des droits de l'homme. Pour avoir un impact réel, cette démarche doit s'accompagner d'un travail de coordination afin que toutes les autorités adoptent une approche fondée sur les droits, que les citoyens comprennent leurs droits et aient accès à des recours effectifs en cas d'atteintes à ces droits, que le système judiciaire soit indépendant et fonctionne bien, que les processus politiques – y compris budgétaires – tiennent dûment compte des normes internationales en matière de prise de décisions, que la société civile puisse contrôler et critiquer les responsables dans un cadre sûr et favorable, et que les institutions nationales des droits de l'homme soient adéquatement mandatées et financées pour contrôler en toute indépendance la conformité de la législation, des politiques et des pratiques administratives nationales aux obligations internationales.

Dans une série de points de vue publiés en 2009, le Commissaire est revenu sur plusieurs aspects importants de la mise en œuvre systématique des droits de l'homme. Le 2 mars (« Penser mondial, agir local – pour les droits de l'homme »), il a mis en évidence le rôle que les autorités locales et régionales peuvent jouer dans la concrétisation des droits de l'homme et appelé les décideurs locaux à adopter une approche fondée sur les droits lorsqu'ils prennent des décisions déterminantes en matière d'éducation, de logement, de santé, de services sociaux et de police. D'après lui, cette approche – pratiquée au niveau local – donne aux patients, aux élèves, aux personnes âgées, aux sans-abri, en un mot à tout un chacun, la possibilité de faire valoir ses droits et d'améliorer ainsi sa situation ; elle est étroitement associée à la bonne gouvernance. Le Commissaire a aussi encouragé les responsables politiques locaux et les fonctionnaires à saisir l'occasion qu'ils ont d'améliorer la qualité de vie au sein de leur collectivité en mettant en œuvre les droits de l'homme dans leurs activités quotidiennes. En 2009, le Bureau du Commissaire a coopéré activement avec le Congrès du Conseil de l'Europe et la Plateforme d'acteurs sur la Stratégie pour l'innovation et la bonne gouvernance au niveau local, qui s'emploient à promouvoir l'approche fondée sur les droits dans la gouvernance locale.

Dans son point de vue du 3 août (« Les budgets publics, mesure de l'engagement des gouvernements envers les droits de l'homme »), le Commissaire a présenté l'analyse des budgets comme un outil puissant au service des activités systématiques de mise en œuvre des droits de l'homme. En effet, un examen des propositions budgétaires sous l'angle des droits peut aider les responsables politiques et les planificateurs à éviter la discrimination lorsqu'ils hiérarchisent les priorités et à allouer les ressources là où elles sont le plus utiles. L'analyse budgétaire fondée sur les droits de l'homme est également précieuse, a souligné le Commissaire, pour ceux qui veulent évaluer si les gouvernements et les parlements font bien le nécessaire pour concrétiser les engagements qu'ils ont pris en ratifiant des normes internationales en matière de droits de l'homme. Le 17 août, dans un nouveau point de vue (« Il faut définir des indicateurs de référence pour bien appliquer les normes des droits de l'homme »), le Commissaire a insisté sur l'utilité des indicateurs pour rendre les processus de planification et de mise en œuvre des droits de l'homme plus efficaces et plus transparents. Grâce à eux, a-t-il noté, les gouvernements peuvent plus facilement rendre compte des avancées réalisées en matière de droits de l'homme et mettre en évidence leurs progrès au moyen de critères précis. De plus les indicateurs sont un outil prometteur dans la perspective de clarifier et de faire connaître la dimension pratique des droits de l'homme.

Le Commissaire a fait référence à sa recommandation sur les activités systématiques de mise en œuvre des droits de l'homme dans le mémorandum qu'il a publié le 7 décembre dans la perspective de la Conférence à haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, qui s'est tenue à Interlaken, en Suisse, les 18 et 19 février 2010, à l'initiative de la présidence suisse du Comité des Ministres<sup>12</sup>. Voir point 4.3 ci-après.

---

<sup>12</sup> CommDH(2009)38rev

### 3 Situation des militants des droits de l'homme

#### 3.1 Introduction

Les ONG et les militants des droits de l'homme, les journalistes et les avocats ont continué à rencontrer d'importantes difficultés pour promouvoir pacifiquement les droits de l'homme ou suivre la situation dans ce domaine. En 2009, le Commissaire a de nouveau reçu des informations selon lesquelles des personnes ont été victimes de représailles en raison de leurs activités en faveur des droits de l'homme, qui ont pris la forme de graves menaces, de violences physiques, voire d'homicides. Les pressions destinées à contraindre les militants à cesser de défendre les droits de l'homme sont totalement contraires au droit reconnu par la communauté internationale de promouvoir, développer et protéger les droits de l'homme par des moyens légaux et pacifiques. Au cours des discussions qui ont précédé l'adoption unanime de la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme, Kofi Annan, ancien Secrétaire général de l'ONU, a déclaré : « Lorsque les droits des défenseurs des droits de l'homme sont violés, tous nos droits sont menacés et notre sécurité à tous est mise à mal. »<sup>13</sup>.

Le concept de défenseur des droits de l'homme vise à protéger les *activités* en faveur des droits de l'homme, comme le souligne la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme 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, adoptée en 2008<sup>14</sup>. Celle-ci rappelle que c'est à l'Etat qu'incombe la responsabilité première de créer un environnement propice au travail des défenseurs des droits de l'homme, en permettant aux individus, groupes et associations d'exercer pacifiquement des activités afin de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales, sans restrictions qui ne soient autorisées par la Convention européenne des droits de l'homme.

La Déclaration du Conseil de l'Europe recommande aux Etats d'adopter différentes mesures pour ce faire, par exemple veiller à ce qu'il existe des recours efficaces, mener rapidement des enquêtes pénales indépendantes et efficaces, renforcer les capacités des médiateurs et des institutions nationales des droits de l'homme à recevoir des plaintes, et garantir l'accès à la Cour européenne des droits de l'homme et à d'autres mécanismes de protection des droits de l'homme. Il est demandé aux Etats de prévoir des mesures de protection pour aider rapidement les défenseurs des droits de l'homme en danger dans des pays tiers, notamment en suivant des procès et en délivrant des visas d'urgence. La Déclaration entérine la pratique bien établie du Commissaire visant à soutenir et protéger les défenseurs des droits de l'homme, et invite ce dernier à renforcer le rôle et la compétence de son Bureau.

Allant dans le même sens, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a appelé le 28 avril les parlements nationaux à prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les déclarations des Nations Unies et du Conseil de l'Europe, et à soutenir les mesures d'assistance et de protection destinées aux défenseurs des droits de l'homme menacés, par exemple en établissant des programmes de visas humanitaires et en facilitant la délivrance de visas d'urgence<sup>15</sup>. L'Assemblée avait l'intention de renforcer son soutien aux défenseurs des droits de l'homme sur l'ensemble du continent et de compléter le rôle du Commissaire. Elle a décidé de poursuivre ses travaux sur cette question et il est par conséquent probable qu'elle continue à œuvrer pour les militants des droits de l'homme.

Les libertés d'expression, de réunion et d'association sont des libertés fondamentales indispensables à une défense effective des droits de l'homme. Ces droits ne peuvent être restreints au-delà de ce que prévoit la Convention européenne des droits de l'homme. Conformément à l'article 13 de la Convention, la protection de ces droits et libertés exige l'existence de voies de recours effectives devant une autorité nationale.

<sup>13</sup> Résolution A/RES/53/144 de l'Assemblée générale des Nations Unies ; Kofi Annan, Secrétaire général des Nations Unies, 14 septembre 1998, Conférence du Département de l'information des Nations Unies pour les ONG.

<sup>14</sup> 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, 6 février 2008.

<sup>15</sup> Résolution 1660 (2009) du 28 avril sur la situation des défenseurs des droits de l'homme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

### 3.2 Sécurité et protection des militants des droits de l'homme

L'année 2009 a été celle où les défenseurs des droits de l'homme, y compris les journalistes et les avocats, ont payé le plus lourd tribut en Europe. Leurs proches ont également fait l'objet de graves menaces et de violences. Il est rare que des réponses aient été apportées aux préoccupations concernant les enquêtes pénales, l'impunité des responsables et la nécessité de protéger les militants des droits de l'homme.

Les menaces ou les infractions peuvent être le fait d'agents de l'Etat ou d'acteurs non étatiques, tels que des organisations criminelles et des groupes extrémistes. Cependant, même si des responsables de l'Etat ou des fonctionnaires ne sont pas directement impliqués dans de tels actes, l'Etat a la responsabilité générale de prévenir les infractions pénales, de protéger les personnes en danger et de mener des enquêtes approfondies sur les allégations de crime, afin que les coupables soient identifiés, inculpés, jugés et punis.

Au cours de l'année 2009, le Commissaire s'est entretenu à plusieurs reprises de la protection des ONG et des journalistes avec les autorités russes. Il a souligné la nécessité de mener des enquêtes efficaces sur les meurtres et les agressions de plusieurs militants, notamment le meurtre de Stanislav Markelov, avocat et président de l'Institut de l'Etat de droit, tué à Moscou en janvier 2009, et les assassinats des journalistes Anna Politkovskaïa et Anastasia Babourova. En juillet, il a publié une déclaration publique à la suite du meurtre de Natalia Estemirova, l'une des figures les plus en vue de l'ONG Memorial dans le Caucase du Nord<sup>16</sup>. Cet homicide a suscité une vague de réprobation au niveau national comme international et de sérieuses préoccupations quant à la viabilité et à la sécurité du travail des ONG de défense des droits de l'homme. Par la suite, Memorial a décidé de fermer son bureau de Grozny pour une période indéterminée. En Ingouchie, le Commissaire a évoqué les violentes attaques dont plusieurs militants des droits de l'homme ont été victimes en 2008, en particulier les tirs qui ont visé et blessé Yakha Oligova, vice-présidente du Comité de défense des migrants forcés, en mai ; l'enlèvement en juillet de Zourab Tsetchoïev, responsable du site web de l'organisation de défense des droits de l'homme Machr ; l'agression par arme à feu de Magomed Moutsolgov, président de Machr, en août, et l'assassinat de Magomed Ievloïev, responsable du site web d'opposition Ingushetiya.ru, également en août 2008<sup>17</sup>.

Le Commissaire a appelé les autorités russes à mener immédiatement des enquêtes approfondies et impartiales afin que les auteurs de ces crimes rendent compte de leurs actes et soient sanctionnés. Lors de sa visite de septembre en Tchétchénie, il a appris que des efforts étaient en cours pour élucider les meurtres des membres de Memorial et de Sauvons la génération. Au cours de ses discussions avec les autorités tchétchènes et ingouches, le Commissaire a souligné que des mesures plus énergiques devaient être prises pour protéger les militants des organisations de défense des droits de l'homme. Le fait d'amener les responsables dans ces affaires à répondre de leurs actes devant la justice serait indéniablement interprété comme un signe fort de la détermination des autorités concernées à protéger les droits de l'homme et à mettre fin à l'impunité. Le Commissaire s'est également dit préoccupé par certains propos négatifs des autorités au sujet du travail de ces ONG. Il a insisté sur la nécessité de promouvoir des conditions de travail sûres et favorables au travail des ONG de défense des droits de l'homme et de garantir la protection de ces dernières<sup>18</sup>.

Les violences physiques et les menaces contre les journalistes qui jouent leur rôle d'observateurs critiques ne doivent être tolérées en aucune circonstance. Lorsque de tels actes se produisent, ils doivent donner lieu à des enquêtes effectives, et leurs auteurs être traduits en justice. Ils ont pour effet de dissuader les médias de remplir leur mission. Dans son rapport de 2009 sur sa visite de 2008 au Monténégro, le Commissaire s'est ému de l'homicide de Duško Jovanović, rédacteur en chef du quotidien *Dan*<sup>19</sup>. Dans son rapport de 2009 faisant suite à sa visite de 2008 en Serbie, il a noté que des journalistes continuaient apparemment de faire l'objet d'agressions et d'actes d'intimidation, notamment de menaces physiques et de tentatives d'assassinat. Il a par ailleurs constaté qu'il n'y avait pas eu

<sup>16</sup> Communiqué de presse – 570(2009) « Meurtre de Natalia Estemirova, Déclaration du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg », Strasbourg, 15 juillet 2009.

<sup>17</sup> CommDH(2009)36.

<sup>18</sup> CommDH(2009)36 ; communiqué de presse – 878(2009) « Caucase du Nord : "La pratique de l'impunité persiste" », 24 novembre 2009.

<sup>19</sup> CommDH(2008)25.

d'avancées dans les enquêtes sur les meurtres de journalistes remontant aux années 1990 et sur la tentative d'assassinat d'un journaliste en avril 2007.

En Serbie, le Commissaire a également relevé plusieurs cas de violences verbales ou autres contre des ONG et des militants des droits de l'homme, en particulier ceux qui se mobilisent pour les droits des personnes LGBT, pour la justice transitionnelle et pour la traduction en justice des criminels de guerre. Le Commissaire a noté que les propos discriminatoires tenus par des personnalités politiques ou médiatiques demeuraient trop souvent impunis et que les militants des droits de l'homme étaient victimes de l'intolérance, de propos haineux et de menaces se traduisant parfois par des agressions physiques. Il a recommandé de condamner ces discours et ces actes au plus haut niveau politique et de les sanctionner de manière appropriée, et a préconisé que le Gouvernement serbe protège les défenseurs des droits de l'homme menacés d'agression<sup>20</sup>.

### **3.3 Liberté d'expression**

La liberté d'expression est fondamentale dans le travail des militants des droits de l'homme et des ONG, elle leur permet de suivre et de dénoncer les violations des droits de l'homme, notamment dans les situations d'urgence et de conflit.

Aux termes de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, la liberté d'expression comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Ce droit d'accès à l'information a encore été renforcé par l'adoption de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, en 2008.

La Cour européenne des droits de l'homme a réaffirmé à de nombreuses reprises que la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et qu'elle vaut aussi pour les informations ou idées qui heurtent, choquent ou inquiètent l'Etat ou une fraction quelconque de la population<sup>21</sup>. Comme l'a souvent déclaré le Commissaire, lorsque des personnes – collectivement ou individuellement – défendent les droits de l'homme en recourant à la liberté d'expression ou à d'autres moyens, elles doivent être libres de le faire sans subir de pression. L'objectif du journalisme et des organisations de défense des droits de l'homme n'est pas de plaire à ceux qui sont au pouvoir<sup>22</sup>.

Lors de sa visite en Moldova à la suite des manifestations postélectorales des 6 et 7 avril 2009, le Commissaire a souligné la nécessité de protéger la liberté d'expression et d'information en tout temps, y compris en temps de crise. Il a appris que certaines ONG ayant signalé des violations présumées des droits de l'homme avaient reçu une lettre des autorités les interrogeant sur leur position à l'égard de ces événements et sur les mesures prises par chacune pour prévenir et faire cesser les violences. Apparemment, les organisations concernées devaient également fournir des informations financières aux autorités fiscales. Par ailleurs, de nombreuses informations ont fait état de restrictions de la liberté des médias et de la liberté d'informer, qui ont pris diverses formes : agression et détention de journalistes locaux et étrangers rendant compte des violences postérieures aux élections ; refus d'autoriser l'entrée sur le territoire de certains journalistes étrangers ; restrictions d'accès à des services Internet ou à des sites web particuliers. Pour le Commissaire, les pressions de ce type sur les médias et les ONG qui signalent des violations présumées des droits de l'homme sont inacceptables<sup>23</sup>.

En même temps, les médias et les responsables politiques peuvent jouer un rôle négatif en diffusant des messages de haine visant les militants des droits de l'homme. Au cours de sa visite en Serbie en octobre 2008, le Commissaire a constaté que les défenseurs des droits de l'homme étaient l'objet de menaces et de tentatives de dénigrement, y compris de messages de haine relayés par les médias. Plusieurs militants et organisations ont été pris pour cible à la suite de la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo en février 2008. Des informations personnelles sur des militants ont été publiées dans les médias, accompagnées de commentaires insultants. Le Commissaire s'est dit préoccupé par le silence des autorités face à la campagne de dénigrement médiatique et par la

<sup>20</sup> Communiqué de presse – 199(2009) « La Serbie doit renforcer la mise en œuvre des droits de l'homme », 11 mars 2009, et CommDH(2009)8.

<sup>21</sup> *Handyside c. Royaume-Uni* (5493/72), § 49.

<sup>22</sup> CommDH(2009)27, § 31-34 et § 48-49.

<sup>23</sup> *Ibid.* ; communiqué de presse – 583(2009) Moldova : « Il faut en finir avec les mauvais traitements et les brutalités policières ».

passivité des organes chargés de faire respecter la loi, car de tels facteurs créent un dangereux climat d'impunité propice à ce genre d'attaque<sup>24</sup>.

### 3.4 Liberté d'association

Le Comité des Ministres a souligné l'importance cruciale de la liberté d'association pour la réalisation et le développement de la démocratie et des droits de l'homme dans sa Recommandation sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe<sup>25</sup>.

Toute législation relative aux associations devrait tenir pleinement compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, selon laquelle le pouvoir de restreindre la liberté d'association doit être utilisé « avec parcimonie, car les exceptions à la règle de la liberté d'association appellent une interprétation stricte, seules des raisons convaincantes et impératives pouvant justifier des restrictions à cette liberté »<sup>26</sup>. En particulier, cette législation « devrait être accessible aux personnes concernées et énoncée avec assez de précision pour leur permettre [...] de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé ; [...] elle doit offrir une protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par la Convention »<sup>27</sup>.

Le premier rapport sur le statut juridique des ONG en Europe, élaboré par le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG créé par la Conférence des OING du Conseil de l'Europe, s'intéressait aux « conditions de création des ONG »<sup>28</sup>. Globalement, il concluait que les normes internationales régissant la création d'ONG étaient respectées dans de nombreux pays européens, mais qu'un certain nombre de problèmes subsistaient. En janvier 2009, la Conférence des OING a adopté une série de recommandations pour répondre à ces préoccupations<sup>29</sup>. Le Commissaire estime que les travaux du Conseil d'experts sur la liberté d'association devraient donner lieu à une promotion de ses conclusions et recommandations dans les parlements nationaux.

Il n'est pas rare que les ONG nationales et internationales de défense des droits de l'homme se voient appliquer des procédures d'enregistrement extrêmement longues ou voient leur demande d'enregistrement rejetée. Dans certains pays, les restrictions concernant la finalité et l'activité des associations interdit de fait de créer des associations, car leurs objectifs ne peuvent être contraires à la loi nationale, à la Constitution voire à la « morale ». En ce qui concerne ce dernier point, le Commissaire a déploré que dans certains pays, notamment en Fédération de Russie et en Turquie, les organisations de défense des droits des LGBT se voient refuser leur enregistrement pour non-respect des règles « morales »<sup>30</sup>.

Dans son rapport de 2009 sur sa visite à Monaco en octobre 2008, le Commissaire s'est penché sur les limitations concernant les statuts et la composition des associations. En vertu de la loi de 1910 alors en vigueur, la création d'une association et la modification de ses statuts étaient soumises à l'approbation formelle de l'Etat. Lors de son adhésion au Conseil de l'Europe, Monaco s'était engagé à adopter une nouvelle loi sur les associations, car l'autorisation préalable exigée pour créer une association ou modifier son règlement et l'obligation que certains postes soient occupés par des nationaux semblaient contraires aux principes dégagés par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>31</sup>. Une nouvelle loi sur les associations a été adoptée en novembre 2008, ce dont le Commissaire s'est félicité.

Les organisations de défense des droits de l'homme peuvent aussi être confrontées à d'autres obstacles : obligations lourdes et fréquentes de rendre des comptes, inspections et procédures d'audit,

<sup>24</sup> CommDH(2009)8.

<sup>25</sup> CM/Rec(2007)14.

<sup>26</sup> Arrêt de la Grande Chambre dans l'affaire *Gorzelik et autres c. Pologne*, 17/02/2004, § 94-95.

<sup>27</sup> *Koretsky et autres c. Ukraine*, n° 40269/02, § 47, 3 avril 2008.

<sup>28</sup> OING Conf/Exp (2009) 1.

<sup>29</sup> CONF/PLE(2009)REC1 « Premier rapport du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG », 28 janvier 2009.

<sup>30</sup> Strasbourg, 3 novembre 2008, CommDH/Speech(2008)16 "Thinking Globally, Acting Locally", conférence ILGA Europe.

<sup>31</sup> CommDH(2009)10.

procédures civiles, pénales et administratives. La législation fiscale est parfois utilisée pour limiter la disponibilité de fonds étrangers et nationaux.

Lors de ses visites en Fédération de Russie en février et septembre, le Commissaire a recueilli des allégations faisant état d'une application arbitraire de la loi fédérale de 2006 sur les ONG et d'une application abusive de dispositions législatives visant à combattre l'extrémisme, par exemple l'incitation à la haine ou l'atteinte à la dignité d'un groupe national, social ou religieux particulier. Certaines ONG estimaient que ces lois avaient été utilisées pour restreindre leur marge de manœuvre et leur liberté d'expression. Elles considéraient en particulier que l'article 282 du Code pénal (incitation à la haine) avait été instrumentalisé pour s'en prendre à des militants des droits de l'homme et à d'autres détracteurs du gouvernement. Le Commissaire a souligné la nécessité de consulter la société civile dans le cadre de la révision en cours de la loi sur les ONG<sup>32</sup>.

En janvier, le Bureau du Commissaire a suivi la première audience dans l'affaire *Memorial c. le Procureur général de la Fédération de Russie*, qui porte sur la légalité de la perquisition et de la saisie effectuées en décembre 2008 dans les locaux du Centre d'information et de recherche de Memorial à Saint-Pétersbourg. Les autorités ont saisi les archives de Memorial contenant notamment des informations sur la répression stalinienne et le Goulag. D'après le procureur de Saint-Pétersbourg, la perquisition a été menée dans le cadre d'une enquête visant un journal local, en application de l'article 282 du Code pénal. Le tribunal de l'arrondissement Dzerjinski de Saint-Pétersbourg a jugé illégale la perquisition des locaux de Memorial et ordonné que tout le matériel saisi soit rendu à Memorial. Le Commissaire a salué cette décision, qui « s'efforce de faire respecter les droits de l'homme et leur protection contre les fouilles illégales et sans motif, et contre les saisies de grande ampleur sur une propriété privée dans le cadre d'enquêtes judiciaires »<sup>33</sup>.

S'il avait été adopté, le projet d'amendement de la loi sur les ONG en Azerbaïdjan, présenté au parlement en juin, aurait entraîné la dissolution de plusieurs ONG défendant les droits de l'homme. Le Commissaire a envoyé une lettre avec des recommandations aux autorités azerbaïdjanaises pour leur faire part de ses préoccupations au sujet des importantes restrictions de la liberté d'association prévues dans le projet, et s'est entretenu de cette question avec le ministre de la Justice. Par la suite, les propositions les plus cruciales, qui auraient empêché les ONG de recevoir plus de la moitié de leur financement de l'étranger, leur auraient imposé de s'enregistrer auprès de l'Etat et leur auraient interdit d'exercer des activités à l'échelle nationale si elles n'avaient pas des bureaux dans un tiers des unités administratives du pays, ont été abandonnées. Néanmoins, des amendements restrictifs subsistent dans la loi adoptée par le parlement le 30 juin.

Enfin, en Ingouchie, le Commissaire a salué les efforts faits par les autorités pour dialoguer régulièrement avec les ONG de défense des droits de l'homme par le biais de la Commission publique pour les droits de l'homme. Cette institution, créée en décembre 2008 sous les auspices du Président de la République d'Ingouchie, est composée de représentants d'ONG, du parlement et des forces de l'ordre<sup>34</sup>.

### **3.5 Liberté de réunion**

Aux termes de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique. La jurisprudence de la Cour indique clairement que l'Etat a une obligation positive de protéger les participants d'une manifestation, même si celle-ci peut déranger ou heurter la susceptibilité des personnes opposées aux idées ou revendications qu'elle cherche à promouvoir<sup>35</sup>.

En 2009, les militants des droits de l'homme et les ONG défendant les droits des personnes LGBT ont continué à rencontrer des difficultés pour obtenir l'autorisation de manifester ou d'organiser des événements. Le Commissaire a exprimé plusieurs fois son inquiétude face aux restrictions injustifiées de la liberté de réunion et d'association des personnes LGBT. Il a observé que beaucoup de festivals de la Gay Pride étaient interdits dans divers pays ou donnaient lieu à de violentes manifestations d'hostilité, sans que les pouvoirs publics protègent toujours les participants comme il se doit. En mai, le

<sup>32</sup> CommDH(2009)36.

<sup>33</sup> Déclaration sur le site web du Commissaire, 22 janvier 2009, « *Fédération de Russie : Le Commissaire Hammarberg salue la décision du tribunal dans l'affaire du "Mémorial"* ».

<sup>34</sup> CommDH(2009)36.

<sup>35</sup> *Baczkowski c. Pologne* (3 mai 2007).

Commissaire a déploré l'interdiction du festival culturel et sportif « Radoujnaïa Vesna » (Printemps arc-en-ciel), prévu du 15 au 17 mai à Mikolaïev (Ukraine), par le bureau du maire de la ville. Cette décision a été confirmée par le tribunal administratif le 14 mai<sup>36</sup>. Par ailleurs, le Commissaire a envoyé des lettres de soutien aux participants des 4<sup>e</sup> Journées d'amitié de Riga et de la 1<sup>re</sup> Marche balte des fiertés, en avril, et de la Marche des fiertés homosexuelles à Belgrade, en septembre.

En décembre, M. Hammarberg a écrit à M. Andrius Kubilius, Premier ministre de la Lituanie, et à M<sup>me</sup> Irena Degutienė, Présidente du parlement de ce pays, pour leur faire part de sa préoccupation concernant les propositions d'amendement du Code pénal et du Code administratif, qui devaient être examinées par le parlement et qui visaient à faire de la « promotion des relations homosexuelles dans des lieux publics » une infraction pénale passible d'une amende ou d'un placement en détention<sup>37</sup>. Le Commissaire estimait que ces amendements, en cas d'adoption, risquaient de permettre l'interdiction de nombreuses activités, telles que les manifestations, discours et événements publics en faveur des droits des personnes LGBT. Il considérait également que de telles dispositions seraient contraires à la Convention européenne des droits de l'homme, en particulier au droit à la liberté de réunion et d'association, au droit à la liberté d'expression, y compris au droit de recevoir ou de communiquer des informations, et au droit de ne pas être victime de discrimination.

### **3.6 Accès aux mécanismes de protection régionaux et internationaux**

Les déclarations des Nations Unies et du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les défenseurs des droits de l'homme reconnaissent le droit des individus et des ONG de solliciter les organisations et mécanismes internationaux et de coopérer avec eux. La déclaration du Conseil de l'Europe encourage les Etats membres à garantir l'accès des défenseurs des droits de l'homme à la Cour européenne des droits de l'homme, à la Charte sociale européenne et à d'autres mécanismes.

Le droit de déposer une requête individuelle, inscrit à l'article 34 de la Convention européenne des droits de l'homme, est une caractéristique essentielle du système de suivi de la Convention. Cet article contraint les Etats membres à n'entraver par aucune mesure l'exercice effectif du droit de toute personne physique, toute ONG ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation des droits reconnus dans la Convention de déposer une requête devant la Cour. Pour des raisons d'efficacité, les requérants réels ou potentiels doivent être « libres de communiquer avec la Cour sans que les autorités exercent sur eux quelque forme de pression que ce soit afin de les amener à retirer ou modifier leurs griefs », c'est-à-dire « une coercition directe et des actes flagrants d'intimidation contre les requérants, leur famille ou leurs représentants légaux, mais aussi des actes indirects et de mauvais aloi tendant à dissuader ou à décourager les intéressés de se prévaloir du recours qu'offre la Convention »<sup>38</sup>.

La Cour a conclu dans divers cas que des pressions indues et des tentatives d'intimidation contre les représentants légaux des requérants étaient incompatibles avec l'article 34<sup>39</sup>. Le Commissaire estime que de telles ingérences portent atteinte au fondement même du système de protection des droits de l'homme et doivent rapidement donner lieu à des enquêtes. Elles risquent en effet d'aboutir à une situation où les personnes ayant besoin d'un avocat auront beaucoup de mal à en trouver un.

La table ronde sur la défense des droits de l'homme organisée par le Bureau du Commissaire à Kiev, en septembre, a porté sur les difficultés rencontrées par les militants des droits de l'homme, les ONG et les avocats pour avoir accès aux procédures et mécanismes internationaux et régionaux en matière de droits de l'homme. Le Commissaire a entendu des informations selon lesquelles des personnes et leurs avocats ont été harcelés après avoir eu recours à ces mécanismes. Dans certains cas, les autorités auraient contesté la participation de militants des droits de l'homme à des discussions et réunions internationales, leur contribution étant jugée nuisible aux intérêts et à l'image de l'Etat. Comme l'ont suggéré des participants, il serait important d'examiner la possibilité d'appliquer l'article 39 du Règlement de la Cour, qui autorise des mesures provisoires, dans des cas où la vie des requérants et de leurs avocats est sérieusement menacée. Cet article n'a apparemment jamais été appliqué à des situations dans lesquelles des militants des droits de l'homme ont déposé une requête devant la Cour.

<sup>36</sup> Message vidéo au Congrès mondial sur les droits de l'homme, l'orientation sexuelle et l'identité de genre, Paris, 15 mai 2009.

<sup>37</sup> CommDH(2010)4 et CommDH(2010)6.

<sup>38</sup> *Syssoyeva et autres c. Lettonie* (n° 60654/00), arrêt de la Grande Chambre du 15 janvier 2007, § 115 et 116.

<sup>39</sup> *Ryabov c. Russie, Colibaba c. Moldova, Kurt c. Turquie et Mc Shane c. Royaume-Uni*.

### 3.7 Défis

Les obstacles ci-dessus, difficiles à surmonter, requièrent une attention urgente et des réponses concrètes de la part des Etats membres et du Conseil de l'Europe tout entier. Il convient d'examiner les législations nationales pour veiller à ce qu'elles soient conformes à la Convention européenne des droits de l'homme, à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, à la Déclaration du Comité des Ministres sur les défenseurs des droits de l'homme et aux autres instruments pertinents. En particulier, les Etats membres devraient lutter contre l'impunité au niveau national en faisant en sorte que les menaces et les agressions contre des personnes et des organisations défendant les droits de l'homme donnent lieu à des enquêtes satisfaisantes, que de tels agissements soient condamnés et que les responsables soient traduits en justice. Il faut également instaurer un dispositif efficace de médiation dans le domaine des droits de l'homme.

Il est nécessaire d'assurer un suivi effectif de la situation des droits de l'homme et de procéder à des évaluations indépendantes à l'échelle nationale pour savoir si les lois et le système judiciaire fonctionnent correctement. Les structures nationales des droits de l'homme, les organisations de la société civile et les médias jouent un rôle crucial, dans la mesure où ils signalent et examinent des violations des droits de l'homme, à partir de cas individuels et sous l'angle des défaillances structurelles. Il est par conséquent essentiel d'établir une collaboration et un dialogue constructifs avec ces groupes, en particulier sur les questions touchant aux droits de l'homme<sup>40</sup>.

Il convient d'empêcher la tendance inacceptable à stigmatiser les ONG ou à entraver leurs activités pacifiques en faveur des droits de l'homme. Le Commissaire a plusieurs fois déploré que des représentants de l'Etat et des médias dénigrent des groupes et des individus qui défendent des causes controversées pour une partie de la population, comme les droits de l'homme des Roms, des minorités et des personnes LGBT, la santé sexuelle et génésique, la justice dans les situations d'après-conflit et les droits de l'homme des migrants et des demandeurs d'asile. Le Commissaire s'est également dit préoccupé par les sanctions disproportionnées infligées à des personnes qui ont dénoncé pacifiquement les méthodes utilisées par les autorités pour expulser des migrants en situation irrégulière<sup>41</sup>.

Il faut protéger ceux qui ne font pas toujours l'unanimité pour avoir défendu activement les droits de l'homme. Il est important que les journalistes, les militants, les avocats, les médiateurs, les juges, les travailleurs sociaux et les enseignants, entre autres, puissent défendre pleinement les principes des droits de l'homme dans leur travail quotidien. Toute tendance à prendre des mesures de sanction ou de représailles contre ceux qui veulent obtenir justice en se tournant vers les mécanismes de plainte mis en place dans le domaine des droits de l'homme, comme la Cour européenne des droits de l'homme, doit être vigoureusement combattue.

## 4 Compte rendu d'activité

### 4.1 Introduction

Conformément à son mandat, le Commissaire a pour principales missions :

- d'œuvrer pour le respect effectif et la pleine jouissance des droits de l'homme ;
- d'aider les Etats membres à mettre en œuvre les normes du Conseil de l'Europe en la matière ;
- de mettre au jour d'éventuelles insuffisances dans le droit et la pratique en matière de droits de l'homme ;
- de promouvoir l'éducation et la sensibilisation aux droits de l'homme dans les Etats membres ;

<sup>40</sup> Lors de sa visite en Turquie du 28 juin au 3 juillet, le Commissaire s'est félicité que de nombreuses ONG œuvrent pour la protection des droits de l'homme des demandeurs d'asile et des réfugiés. Il a appelé les autorités à travailler davantage avec ces ONG et à exploiter ainsi leur expertise, notamment dans la perspective de l'élaboration de la nouvelle loi en matière d'asile et du cadre d'une institution nationale des droits de l'homme. Voir CommDH(2009)31, § 115.

<sup>41</sup> En Belgique, le Commissaire a appelé les autorités à renforcer les contrôles réalisés lors des opérations d'éloignement et à ne pas poursuivre les passagers ayant protesté pacifiquement contre ces opérations. Voir CommDH(2009)14, Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, faisant suite à sa visite en Belgique, 15-19 décembre 2008 ; voir aussi CommDH(2008)34, § 104 et 105, 20 novembre 2008, Memorandum de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, faisant suite à sa visite en France du 21 au 23 mai 2008.

- de faciliter les activités des médiateurs nationaux et d'autres structures de protection des droits de l'homme ;
- de faire un travail de conseil et d'information sur la protection des droits de l'homme ;
- de protéger et de soutenir les défenseurs des droits de l'homme.

Pour atteindre ces objectifs, le Commissaire mène des activités qui peuvent être regroupées dans quatre grandes catégories : visites de terrain et rapports, activités thématiques et de sensibilisation, coopération avec les structures nationales des droits de l'homme et protection des défenseurs des droits de l'homme.

Le présent rapport d'activité porte sur l'année 2009, qui a déjà fait l'objet de quatre rapports trimestriels, accessibles sur le site web du Commissaire. Ces rapports portent sur les mêmes sujets que celui-ci et s'accompagnent d'observations plus générales<sup>42</sup>.

## **4.2 Visites de terrain et rapports**

Les visites de terrain et leur suivi sont restés la principale activité du Commissaire en 2009. La coopération avec les bureaux extérieurs et les bureaux d'information du Conseil de l'Europe a été essentielle pour la préparation et le bon déroulement de ces visites.

### *Missions d'évaluation par pays*

Le Commissaire a achevé en 2008 le cycle de missions d'évaluation menées dans les 47 Etats membres. Les rapports d'évaluation faisant suite aux dernières visites – accessibles sur le site web du Commissaire – ont été présentés au Comité des Ministres en 2009 :

- Rapport d'évaluation sur les Pays-Bas, faisant suite à la visite du Commissaire effectuée en septembre 2008, rendu public le 11 mars 2009<sup>43</sup> ;
- Rapport d'évaluation sur la Serbie, faisant suite à la visite du Commissaire effectuée en octobre 2008, rendu public le 11 mars 2009<sup>44</sup> ;
- Rapport d'évaluation sur Monaco, faisant suite à la visite du Commissaire effectuée en octobre 2008, rendu public le 11 mars 2009<sup>45</sup> ;
- Rapport d'évaluation sur la Belgique, faisant suite à la visite du Commissaire effectuée en décembre 2008, rendu public le 17 juin 2009<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> CommDH(2009)17, CommDH(2009)29, CommDH(2009)35 et CommDH(2010)2

<sup>43</sup> CommDH(2009)2

<sup>44</sup> CommDH(2009)8

<sup>45</sup> CommDH(2009)10

<sup>46</sup> CommDH(2009)14

### *Visites ciblées et missions spéciales*

Depuis que le cycle des visites de suivi exhaustives dans les pays est achevé, le Commissaire effectue des visites ciblées dans les Etats membres et des missions spéciales afin de s'occuper des grands problèmes de droits de l'homme et des situations de conflit et de crise.

En 2009, les visites de pays et les missions spéciales suivantes ont été effectuées :

13 – 15 janvier 2009	Italie
18 – 20 janvier 2009	Fédération de Russie (Saint-Petersbourg et Moscou)
8 – 12 février 2009	Géorgie
24 – 27 février 2009	Fédération de Russie (Moscou)
25 – 27 mars 2009	Kosovo
25 – 28 avril 2009	Moldova
28 juin – 3 juillet 2009	Turquie
2 – 11 septembre 2009	Fédération de Russie, y compris République tchétchène et République d'Ingouchie
15 – 16 septembre 2009	Ukraine
6 – 7 octobre 2009	Slovénie
13 – 15 octobre 2009	Hongrie
19 – 20 octobre 2009	Lituanie
3 – 5 novembre 2009	Bulgarie
12 – 13 novembre 2009	Portugal
27 novembre – 3 décembre	Géorgie
14 – 16 décembre	Fédération de Russie (Moscou)
17 – 19 décembre	Géorgie

En 2009, les lettres et rapports suivants ont été publiés :

#### *Géorgie*

- Rapport consécutif à la visite de février 2009 sur certaines questions liées aux droits de l'homme à la suite du conflit armé d'août 2008 (rendu public le 15 mai 2009)<sup>47</sup> ;

#### *Grèce*

- Rapport consécutif à la visite de décembre 2008 – Question examinée : Les droits de l'homme des demandeurs d'asile (rendu public le 4 février 2009)<sup>48</sup> ;
- Rapport consécutif à la visite de décembre 2008 – Question examinée : Les droits de l'homme des minorités (rendu public le 19 février 2009)<sup>49</sup> ;

#### *Hongrie*

- Lettre faisant suite à la visite d'octobre 2009 adressée à M. Gordon Bajnai, Premier ministre (rendue publique le 26 novembre 2009)<sup>50</sup> ;

#### *Italie*

- Rapport consécutif à la visite de janvier 2009 (rendu public le 16 avril 2009)<sup>51</sup> ;

#### *Moldova*

- Rapport consécutif à la visite d'avril 2009 (rendu public le 17 juillet 2009)<sup>52</sup> ;

#### *Fédération de Russie*

- Rapport consécutif à la visite en République tchétchène et République d'Ingouchie de septembre 2009 (rendu public le 24 novembre 2009)<sup>53</sup> ;

---

<sup>47</sup> CommDH(2009)22

<sup>48</sup> CommDH(2009)6

<sup>49</sup> CommDH(2009)9

<sup>50</sup> CommDH(2009)39

<sup>51</sup> CommDH(2009)16

<sup>52</sup> CommDH(2009)27

<sup>53</sup> CommDH(2009)36

*Turquie*

- Rapport consécutif à la visite de juin – juillet 2009 – Question examinée : Les droits de l'homme des minorités (rendu public le 1<sup>er</sup> octobre 2009)<sup>54</sup> ;
- Rapport consécutif à la visite de juin – juillet 2009 – Question examinée : Les droits de l'homme des demandeurs d'asile et des réfugiés (rendu public le 1<sup>er</sup> octobre 2009)<sup>55</sup> ;

*Kosovo*

- Rapport sur la mission spéciale de mars 2009 (rendu public le 2 juillet 2009)<sup>56</sup> ;
- Lettre à M. Zannier (MINUK), représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour le Kosovo (rendue publique le 23 avril 2009)<sup>57</sup> ;
- Lettre du 25 novembre à Angela Merkel, chancelière allemande, sur les expulsions d'Allemagne à destination du Kosovo (rendue publique le 15 décembre 2009)<sup>58</sup> ;

A la suite de sa visite des 1<sup>er</sup> et 2 juin à Washington pour y rencontrer les autorités des Etats-Unis, le Commissaire a adressé une lettre aux représentants permanents des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe pour les inviter à accueillir certains détenus de Guantánamo (rendue publique le 5 juin 2009)<sup>59</sup>.

### **4.3 Activités thématiques et de sensibilisation**

#### *Priorités thématiques*

On retrouve les priorités thématiques du Commissaire dans toutes les activités du Bureau. Elles sont toujours prises en compte, tant lors des visites dans les pays que pour l'organisation de manifestations, l'élaboration de documents thématiques et la participation du Commissaire à des conférences.

#### *Documents produits*

Le Commissaire publie des points de vue, des déclarations, des documents thématiques, des rapports, des avis et des recommandations sur les droits de l'homme pour sensibiliser l'opinion et conseiller les Etats membres sur la protection de ces droits.

En 2009, le Commissaire a publié deux Recommandations et un Avis :

- Recommandation sur les activités systématiques de mise en œuvre des droits de l'homme au niveau national<sup>60</sup> ; publiée le 18 février. Dans ce texte, le Commissaire appelle les Etats membres à mettre en œuvre de manière concrète et complète les droits de l'homme en s'appuyant sur un état des lieux, un plan d'action et des indicateurs. Il définit les activités systématiques comme un processus ouvert et permanent auquel participent les autorités nationales, régionales et locales, les structures nationales des droits de l'homme, les représentants de la société civile et d'autres parties prenantes dans le but d'appliquer les normes relatives aux droits de l'homme en vigueur. Il souligne en outre que la coordination des activités liées aux droits de l'homme aide les Etats à remplir leurs obligations de rendre compte dans le cadre des mécanismes internationaux de suivi des droits de l'homme.
- Avis sur le règlement indépendant et efficace des plaintes contre la police<sup>61</sup> ; publié le 12 mars. Dans cet avis, le Commissaire souligne qu'un système indépendant et efficace de recours contre la police est crucial pour que celle-ci soit démocratique et réponde de ses actes. Il indique que de tels mécanismes de recours améliorent la confiance des citoyens dans la police et garantissent que les auteurs de comportements abusifs et de mauvais traitements ne restent

---

<sup>54</sup> CommDH(2009)30

<sup>55</sup> CommDH(2009)31

<sup>56</sup> CommDH(2009)23

<sup>57</sup> CommDH(2009)20

<sup>58</sup> CommDH(2009)42

<sup>59</sup> CommDH(2009)25

<sup>60</sup> CommDH(2009)3

<sup>61</sup> CommDH(2009)4

pas impunis. L'Avis applique cinq principes qui se dégagent de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, à savoir l'indépendance, la pertinence, la diligence, le contrôle du public et l'association de la victime à la procédure.

- Recommandation sur la mise en œuvre du droit au logement<sup>62</sup> ; publiée le 30 juin. Dans ce texte, le Commissaire appelle les Etats membres à faire en sorte que leur législation interne tienne dûment compte de leurs obligations internationales en matière de droit au logement, sans discrimination. Les individus ou les groupes victimes d'un déni de ce droit doivent avoir accès à des voies de recours ou à des moyens de réparation. Le Commissaire souhaite par ailleurs que les pouvoirs publics rendent clairement compte de leur action au niveau tant national que local. Les normes établies par le Comité européen des Droits sociaux devraient être utilisées pour préciser les obligations légales et les normes minimales à prendre en compte pour la mise en œuvre du droit au logement et l'élaboration d'indicateurs de suivi.

En 2009, deux documents thématiques ont été publiés :

- « Les enfants et la justice des mineurs : Pistes d'améliorations »<sup>63</sup> publié le 19 juin. Dans ce document, les normes internationales et européennes applicables en matière de justice des mineurs sont passées en revue et des exemples de mise en œuvre de ces normes sont donnés. Les Etats membres sont par ailleurs appelés à instaurer une justice des mineurs effective et fondée sur les droits, et à veiller à ce que les enfants et les jeunes en conflit avec la loi soient bien traités.
- « Droits de l'homme et identité de genre »<sup>64</sup> ; publié le 29 juillet. Dans ce document, il est rappelé que les normes internationales des droits de l'homme, y compris le principe de non-discrimination, s'appliquent à tous, y compris aux personnes transgenres. Les mesures positives prises dans certains pays pour protéger les droits des personnes transgenres n'empêchent pas l'omniprésence de la transphobie et d'une ignorance profonde. C'est ce que montre ce texte qui recommande aussi aux Etats membres de lutter plus activement contre la discrimination que subissent les personnes transgenres sur le marché du travail, dans les services de santé et au cours des procédures de reconnaissance du genre choisi.

Le 6 mars, le Commissaire a présenté sa contribution à la Conférence de l'ONU contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée (Conférence d'examen de Durban), tenue à Genève du 20 au 24 avril 2009<sup>65</sup>. Voir point 2.1 ci-après.

Le 8 avril, à l'occasion de la Journée internationale des Roms, le Commissaire a publié une déclaration commune avec l'Agence des droits fondamentaux de l'UE, le BIDDH et le Haut-Commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE<sup>66</sup>. Voir point 4.6 ci-après. En avril également, le Commissaire et le Haut-Commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE ont fait paraître une étude sur les migrations récentes des Roms en Europe<sup>67</sup>. Voir point 4.6 ci-après.

A l'initiative du Commissaire, le Conseil de l'Europe a publié le 16 novembre *Janusz Korczak – le droit de l'enfant au respect*. Cet ouvrage contient les actes de cinq conférences sur les enjeux actuels en matière de droits de l'enfant. Axées sur les questions de l'intérêt supérieur de l'enfant, des châtiments corporels, de la prison, du placement et de la participation, ces conférences analysent les difficultés des enfants dans la vie quotidienne. Le livre contient également l'un des textes les plus célèbres de Korczak – *Le droit de l'enfant au respect* – et une présentation de sa vie et de l'héritage qu'il nous a laissé.

Le 7 décembre, le Commissaire a présenté le mémorandum qu'il a rédigé en vue de la Conférence à haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme qui s'est tenue à Interlaken, en Suisse, les 18 et 19 février 2010, à l'initiative de la présidence suisse du Comité des Ministres<sup>68</sup>. Dans

---

<sup>62</sup> CommDH(2009)5

<sup>63</sup> CommDH/IssuePaper(2009)1

<sup>64</sup> CommDH/IssuePaper(2009)2

<sup>65</sup> CommDH(2009)11

<sup>66</sup> CommDH/Speech(2009)3

<sup>67</sup> CommDH(2009)37

<sup>68</sup> CommDH(2009)38rev

cette contribution, le Commissaire s'attache à montrer qu'il importe, pour le système européen des droits de l'homme, que les Etats membres fassent le nécessaire pour prévenir les atteintes aux droits de l'homme. Pour les y aider, il fait des recommandations relatives à la mise en œuvre systématique des normes existantes au niveau national et les appelle donc à adopter des plans d'action nationaux qui s'appuient sur les états des lieux préalablement réalisés, un fort soutien politique et la participation de toutes les parties prenantes, y compris la société civile et les collectivités locales, pour combler le déficit de mise en œuvre des droits de l'homme.

Le Commissaire a poursuivi la publication bimensuelle sur son site web de points de vue en anglais, français et russe, qui traitent de grandes questions d'actualité touchant aux droits de l'homme. Les sujets traités en 2009 ont été les suivants :

- « Ne tolérons plus la discrimination à l'encontre des transgenres » (5 janvier) ;
- « L'Europe doit ouvrir ses portes aux détenus de Guantánamo que la justice a décidé de libérer » (19 janvier) ;
- « On ne peut traiter les enfants comme des criminels » (2 février) ;
- « Vers un rôle accru des parlements nationaux en faveur des droits de l'homme » (16 février) ;
- « Penser mondial, agir local – pour les droits de l'homme » (2 mars) ;
- « Après le déclin des droits de l'homme dû à la *guerre contre la terreur*, il est temps de faire le point et de redresser la situation » (16 mars) ;
- « Pour une politique étrangère inspirée par les principes des droits de l'homme » (30 mars) ;
- « Racisme : Les Européens se doivent de rester autocritiques et ouverts à des discussions franches et substantielles avec les Nations Unies » (14 avril) ;
- « Persistance de l'antitsiganisme en Europe : les gouvernements doivent s'attaquer sérieusement aux discriminations institutionnelles et personnelles contre les Roms » (27 avril) ;
- « Plus d'égalité pour sortir de la crise » (11 mai) ;
- « Les Etats devraient ouvrir la voie aux réclamations de la société civile en cas de violation des droits sociaux » (25 mai) ;
- « Les organisations internationales qui suppléent les Etats doivent répondre de leurs actes » (8 juin) ;
- « Les pays européens doivent défendre la Cour pénale internationale et demander aux autorités des Etats-Unis de renoncer à l'idée d'impunité de leurs ressortissants » (22 juin) ;
- « De nombreux Roms en Europe sont apatrides et vivent sans protection sociale » (6 juillet) ;
- « Le contrôle au faciès, une pratique inefficace » (20 juillet) ;
- « Les budgets publics, mesure de l'engagement des gouvernements envers les droits de l'homme » (3 août) ;
- « Il faut définir des indicateurs de référence pour bien appliquer les normes des droits de l'homme » (17 août) ;
- « La mise en œuvre imparfaite des décisions judiciaires ébranle la confiance dans la justice des Etats » (31 août) ;
- « Une crise négligée : les personnes avec une déficience intellectuelle sont encore stigmatisées et exclues » (14 septembre) ;
- « Il faut aider les personnes handicapées mentales, pas les priver de leurs droits fondamentaux » (21 septembre) ;
- « Abolition de la peine de mort : restons mobilisés ! » (5 octobre) ;
- « Le changement climatique provoque une crise des droits de l'homme sans précédent. Il doit être combattu avec une action coordonnée et fondée sur les droits » (19 octobre) ;
- « Le nécessaire secret des renseignements ne doit pas servir de prétexte pour ignorer ou occulter des violations des droits de l'homme » (2 novembre) ;
- « Droits de l'enfant : il est temps de passer des discours aux actes » (16 novembre) ;
- « Le multiculturalisme est une dimension importante de nos identités » (30 novembre) ;
- « Sakharov, un modèle pour les défenseurs des droits de l'homme européens » (14 décembre) ;
- « La société a le devoir d'aider les enfants abandonnés et de leur offrir un bon environnement familial, même avec peu de ressources » (28 décembre).

Au mois d'avril, le Commissaire a fait paraître un recueil intitulé *Droits de l'homme en Europe : il est temps d'honorer nos engagements*, qui réunit les points de vue publiés au cours de sa troisième année de mandat. Ce livre est disponible gratuitement en anglais, français et russe.

## Réunions

Le Commissaire organise des ateliers et des conférences sur des questions d'actualité dans le but de sensibiliser aux droits de l'homme et d'analyser des problèmes spécifiques. Avec son Bureau, il contribue également aux débats sur les droits de l'homme en prenant part à de grandes conférences.

En 2009, il a organisé ou coorganisé les manifestations suivantes :

- Atelier du programme conjoint Union Européenne – Conseil de l'Europe (« Peer-to-Peer ») dans le cadre du programme de formation des structures nationales des droits de l'homme (SNDH) : « La protection des droits des Roms par les SNDH » (Budapest, 24-25 février).
- 4<sup>e</sup> réunion du Groupe de travail du Commissaire sur les défenseurs des droits de l'homme (Strasbourg, 18 mai).
- Séminaire de travail conjoint sur la protection de la liberté de circulation et des droits de l'homme des Roms, en collaboration avec l'Agence des droits fondamentaux de l'UE, le BIDDH et le Haut-Commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE (Strasbourg, 9 juillet).
- Table ronde sur les défenseurs des droits de l'homme organisée en coopération avec la Conférence des organisations internationales non gouvernementales (OING) du Conseil de l'Europe (Kiev, 17-18 septembre).
- Atelier du Bureau du Commissaire sur les problèmes de droits de l'homme liés à la criminalisation des migrations en Europe (Paris, 24-25 septembre).
- Conférence internationale sur la migration des Roms et la liberté de circulation, coorganisée avec l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, le BIDDH et le Haut-Commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE (Vienne, 9-10 novembre).
- Conférence « Les idées de Sakharov aujourd'hui », organisée par le Musée et Centre public Andreï Sakharov, organisée avec le soutien du Commissaire et en coopération avec le bureau d'information du Conseil de l'Europe à Moscou (Moscou, 14-15 décembre).

Le Commissaire ou son Bureau ont participé, en 2009, aux grandes réunions suivantes :

- 9<sup>e</sup> séminaire informel de l'ASEM (Asia-Europe Meeting) : « Droits de l'homme et justice pénale » (Strasbourg, 18-20 février).
- Conférence des ministres responsables de la cohésion sociale du Conseil de l'Europe : « Investir dans la cohésion sociale – Investir dans la stabilité et le bien-être de la société » (Moscou, 26 février).
- Cérémonie de remise des prix Dosta ! 2008, décernés par le Congrès du Conseil de l'Europe à des municipalités (Strasbourg, 4 mars).
- Conférence « La situation des droits de l'homme en Europe : la nécessité d'éradiquer l'impunité », organisée par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire (Berlin, 23 mars).
- Audition de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire sur la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre (Berlin, 24 mars).
- 15<sup>e</sup> réunion des coordinateurs ECD/EDH (éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme) sur le thème « Apprendre et vivre la démocratie pour tous » (Strasbourg, 30 mars).

- Conférence sur les droits des personnes transgenres/séminaire éducatif « Transforming Attitude » (17-18 avril, Dublin).
- Echange de vues avec la commission permanente de la Conférence des OING sur la situation des défenseurs des droits de l'homme en Europe. (Strasbourg, 29 avril).
- Conférence de l'ONU contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée (Conférence d'examen de Durban) (Genève, 20-24 avril).
- Conférence sur la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant dans la Fédération de Russie, coorganisée par l'Unicef et l'Université d'Etat de Moscou (Moscou, 24 avril).
- Conférence des Brigades de paix internationales sur les défenseurs des droits de l'homme (Londres, 28-29 avril).
- Conférence intitulée « Les budgets publics : élément essentiel d'une véritable égalité entre les femmes et les hommes » organisée par le ministère grec de l'Intérieur et le Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes (Athènes, 5-6 mai).
- Congrès mondial sur les droits de l'homme, l'orientation sexuelle et l'identité de genre (Paris, 15 mai).
- Réunion d'experts sur les droits des personnes présentant des troubles mentaux et/ou un handicap mental, organisée dans le cadre du projet d'étude sociojuridique de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE sur la protection, le respect et la promotion des droits des personnes présentant des troubles mentaux et/ou un handicap mental dans l'Union européenne (Vienne, 26 mai).
- Inauguration du Centre européen Wergeland, placée sous le signe de la construction de passerelles entre la politique et la pratique dans le domaine de l'éducation à la compréhension interculturelle, aux droits de l'homme et à la citoyenneté démocratique (Oslo, 29 mai).
- Conférence de lancement de la plate-forme du Conseil de l'Europe sur les droits de l'enfant (Strasbourg, 3 juin).
- Conférence sur Janusz Korczak, pionnier des droits de l'enfant, et l'actualité de la Convention relative aux droits de l'enfant dans le droit international, organisée par la mission permanente de la Pologne auprès de l'Organisation des Nations Unies (Genève, 6 juin).
- 9<sup>e</sup> Conférence de l'Institut international de l'Ombudsman (IIO) et bicentenaire de l'institution du médiateur parlementaire suédois (Stockholm, 9-10 juin).
- Atelier sur les normes et les mesures relatives à la visibilité institutionnelle des Roms, organisé par le médiateur grec dans le cadre du projet Eunomia pour la promotion des institutions de médiation (Athènes, 16 juin).
- 29<sup>e</sup> Conférence des ministres de la Justice du Conseil de l'Europe « Brisons le silence – unis contre la violence domestique » (Tromsø, 18 juin).
- Réunion de la commission des droits de l'homme de la Conférence des OING sur la situation des défenseurs des droits de l'homme en Europe (Strasbourg, 22 juin).
- 2<sup>e</sup> réunion des Institutions nationales des droits de l'homme et de l'Agence des droits fondamentaux (Vienne, 29-30 juin).
- 40<sup>e</sup> session annuelle d'enseignement de l'Institut international des droits de l'homme (Strasbourg, 6 juillet).

- 4<sup>e</sup> Université d'été de la démocratie du Conseil de l'Europe (Strasbourg, 6 juillet).
- 11<sup>e</sup> Forum annuel UE-ONG sur les droits de l'homme (Stockholm, 7 juillet).
- Conférence internationale sur les droits des personnes LGBT, organisée dans le cadre de la deuxième édition des jeux World Outgames (Copenhague, 29 juillet).
- Table ronde avec les médiateurs russes sur le rôle des institutions de médiation dans la défense des droits sociaux en temps de crise économique (Saint-Pétersbourg, 3-4 septembre).
- 10<sup>e</sup> Conférence annuelle de l'Association des instituts des droits de l'homme (Association of Human Rights Institutes, AHRI) sur les partenariats et la réforme de la protection des droits de l'homme (Nottingham, 18-19 septembre).
- Réunion annuelle du Réseau européen des médiateurs pour les enfants (ENOC) (Paris, 23-25 septembre).
- 70<sup>e</sup> anniversaire de la CIMADE (Strasbourg, 26 septembre).
- Conférence internationale de Wilton Park sur le terrorisme, la sécurité et les droits de l'homme (Wilton Park, 3 octobre).
- Conférence célébrant le 10<sup>e</sup> anniversaire du GRECO (Strasbourg, 5 octobre).
- Conférence internationale sur les droits de l'enfant et la protection de l'enfance contre la violence (Ljubljana, 6-7 octobre).
- Célébration du 20<sup>e</sup> anniversaire de l'adoption de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, organisée par la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (Genève, 8 octobre).
- 3<sup>e</sup> Conférence annuelle du Centre international pour la transition démocratique (ICDT) « La société civile 20 ans après : un chantier inachevé » (Budapest, 14 octobre).
- Forum du Conseil de l'Europe sur l'éducation aux droits de l'homme avec et par les jeunes (Budapest, 14-18 octobre).
- Festival du film des droits de l'homme d'Amnesty International (Stockholm, 16 octobre).
- Séminaire sur les problèmes de discrimination organisé par l'ambassade de Suède, pays qui assurait alors la présidence de l'Union européenne, et par l'Institut de surveillance des droits de l'homme basé à Vilnius (Vilnius, 19 octobre).
- 4<sup>e</sup> table ronde du réseau des « gouvernements amis des personnes LGBT » (Malte, 27 octobre).
- Symposium du Sénat néerlandais pour les 60 ans du Conseil de l'Europe et les 50 ans de la Cour européenne des droits de l'homme (La Haye, 2 novembre).
- Table ronde « Droit à l'éducation des enfants ayant une déficience mentale » organisée par le Centre de défense des handicapés mentaux et le Comité Helsinki bulgare (Sofia, 3 novembre).
- Réunion des parties prenantes de l'Agence des droits fondamentaux sur la gouvernance concertée en matière de droits fondamentaux (Vienne, 5-6 novembre).
- 9<sup>e</sup> Conférence annuelle de l'EPAC (European Partners against Corruption) (Nova Gorica, 6 novembre).

- Conférence à l'occasion du 20<sup>e</sup> anniversaire du CPT sur les nouveaux partenariats pour la prévention de la torture en Europe, coorganisée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) et l'Association pour la prévention de la torture (APT) (Strasbourg, 6 novembre).
- Forum de Lisbonne 2009 sur la création d'une culture des droits de l'homme par l'éducation (Lisbonne, 13-14 novembre).
- 3<sup>e</sup> Sommet de l'Union européenne sur l'égalité « Coopérer pour l'égalité » (Stockholm, 16 novembre).
- Forum suédois des droits de l'homme *MR-dagarna* (Stockholm, 16 novembre).
- 3<sup>e</sup> réunion entre le Conseil de l'Europe et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (Strasbourg, 16-17 novembre).
- Congrès annuel de l'Association des journalistes européens (Maastricht, 20 novembre).
- Réunion d'information du réseau des instances de financement des droits de l'homme organisée par le réseau ARIADNE (European Human Rights Funders' Network) (Bruxelles, 26 novembre).
- Conférence sur les enfants de l'Agence suédoise de coopération (SIDA) (Stockholm, 30 novembre).
- Conférence de l'Agence des droits fondamentaux « Faire des droits humains une réalité pour tous » (Stockholm, 9 décembre).

#### *Information et communication*

En 2009, les activités du Commissaire ont bénéficié d'une importante couverture dans les médias nationaux et internationaux, surtout les visites dans les pays et les rapports en découlant, ainsi que les déclarations et les avis sur les droits des personnes présentant des déficiences intellectuelles, les politiques d'asile et d'immigration, les droits des personnes transgenres, les conditions de détention, le racisme et la discrimination et, enfin, la lutte contre le terrorisme.

Quelquefois, des journalistes ont participé aux visites du Commissaire dans les pays, ainsi qu'un photographe et un cameraman du Conseil de l'Europe. Des photos et des vidéos ont ensuite été publiées dans les pages et sur le site web de certains journaux (*Financial Times* et *International Herald Tribune*, en particulier), ce qui a contribué à sensibiliser aux droits de l'homme et à faire connaître les thèmes auxquels le Commissaire s'est intéressé.

La coopération avec les bureaux extérieurs et les bureaux d'information du Conseil de l'Europe est restée efficace, notamment pour les visites qui ont été évoquées et commentées dans les médias nationaux.

Le site web du Commissaire, qui a été mis à jour régulièrement, a fait peau neuve à l'occasion du 10<sup>e</sup> anniversaire de la création du Bureau. Il est dorénavant plus homogène avec l'ensemble du site du Conseil de l'Europe et l'accès à l'information est facilité pour les professionnels des médias comme pour le grand public.

L'initiative a été prise de réaliser un film sur les activités du Bureau à l'intention du grand public. Il sera terminé en 2010. Un autre film a été produit sur l'héritage d'Andreï Sakharov en matière de droits de l'homme.

Les documents thématiques, le recueil de points de vue et le livre sur Janusz Korczak ont été imprimés et distribués dans différents cadres.

#### **4.4 Coopération avec les structures nationales des droits de l'homme**

Conformément au mandat du Commissaire, les structures nationales des droits de l'homme (SNDH) sont ses partenaires privilégiés dans le dialogue avec les Etats membres sur les droits de l'homme. En 2009, M. Hammarberg a de nouveau rencontré des représentants de ces structures presque à chaque visite dans les pays, et a écouté attentivement leurs avis sur les problèmes de droits de l'homme et la meilleure façon de les traiter. Les informations fournies par les SNDH ont été utilisées pour préparer les visites dans les pays. De plus, Vladimir Loukine, médiateur fédéral russe, a accompagné le Commissaire dans sa visite en République tchèque et en République d'Ingouchie en septembre.

Depuis avril 2007, le Bureau du Commissaire a mené un programme conjoint Union Européenne – Conseil de l'Europe (projet « Peer-to-Peer ») visant à créer un réseau dynamique de structures nationales des droits de l'homme. Plusieurs ateliers « Peer-to-Peer » ont été organisés pour offrir aux membres du personnel de ces institutions la possibilité de partager leur expérience avec des collègues et d'être tenus informés de l'évolution des normes et des mécanismes du Conseil de l'Europe les intéressant. Le dernier atelier organisé par le Bureau s'est tenu à Budapest les 24 et 25 février. Il a porté sur la protection des droits des Roms par les SNDH et, plus particulièrement, sur la participation politique, le droit au logement et le droit à l'éducation. En raison de l'ampleur prise par les activités liées au projet « Peer-to-Peer », la Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques (DGHL) les a prises en charge depuis le mois d'avril.

En 2009, le Commissaire a entretenu ses relations avec les réseaux nationaux, européens et internationaux de SNDH. Le 10 juin, à Stockholm, il s'est exprimé devant la 9<sup>e</sup> Conférence de l'Institut international de l'Ombudsman (IIO), qui marquait aussi le bicentenaire de l'institution du médiateur parlementaire suédois. Le 3 septembre, il a prononcé l'allocution d'ouverture d'une table ronde des médiateurs régionaux de la Fédération de Russie à Saint-Pétersbourg. De plus, le 16 juin, il a participé à l'atelier sur les normes et les mesures relatives à la visibilité institutionnelle des Roms, organisé à Athènes par le médiateur grec dans le cadre du projet Eunomia pour la promotion des institutions de médiation en Europe du Sud-Est.

#### **4.5 Défenseurs des droits de l'homme**

Pour soutenir les défenseurs des droits de l'homme, le Commissaire conduit notamment des activités de suivi et d'information relatives à la situation des ONG et des militants qui défendent les droits de l'homme au niveau national et régional. Il intervient également en cas d'urgence, publiquement ou de manière confidentielle. Par ailleurs, il s'attache à faire sentir à quel point il importe de défendre les droits de l'homme. Enfin, il contribue à renforcer les réseaux et la coopération, et à améliorer la coordination et la complémentarité entre son Bureau et d'autres organisations, institutions et mécanismes intergouvernementaux.

En 2009, M. Hammarberg a poursuivi son dialogue constructif avec les défenseurs des droits de l'homme et les organisations non gouvernementales qui travaillent dans ce domaine. Il s'est employé à rendre les conditions de militantisme plus favorables en abordant des questions cruciales – sécurité et protection, notamment – avec les autorités nationales, et en maintenant le contact avec les défenseurs des droits de l'homme et les organisations non gouvernementales, en particulier pendant ses visites dans les pays.

##### *Réunions organisées par le Bureau du Commissaire*

Les débats qui ont eu lieu lors de la table ronde relative à la situation des défenseurs des droits de l'homme en Europe, organisée par le Bureau du Commissaire à Strasbourg en novembre 2008, ont clairement mis en évidence la nécessité de prêter une attention particulière aux conditions de militantisme des défenseurs des droits de l'homme actifs en Europe du Sud-Est et dans le Caucase<sup>69</sup>. Pour cette raison et parce que les conditions de sécurité se sont détériorées pour ces militants, le Commissaire a décidé de se concentrer en 2009 sur le Caucase et les pays voisins. Les réunions suivantes ont été organisées dans cette optique :

---

<sup>69</sup> CommDH(2009)15

- Le 18 mai 2009, le Bureau du Commissaire a organisé à Strasbourg la quatrième réunion du Groupe de travail sur les défenseurs des droits de l'homme. Cette réunion a rassemblé des représentants d'ONG de défense des droits de l'homme venus d'Arménie, d'Azerbaïdjan, de Géorgie, de la Fédération de Russie, de Moldova et d'Ukraine et des représentants de grandes ONG internationales, de l'ONU, de l'OSCE et de l'UE. Des représentants du Secrétariat de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et de la Conférence des OING y ont également participé. Des informations ont été échangées sur les activités prévues en 2009 par les différents acteurs travaillant sur la situation des militants des droits de l'homme dans les Etats membres. Les besoins des militants du Caucase et des pays voisins ont été évoqués dans la perspective d'élaborer une stratégie régionale.
- Les 17 et 18 septembre 2009, le Bureau du Commissaire a organisé à Kiev, en coopération avec la Conférence des OING et le soutien du Comité Helsinki pour les droits de l'homme ukrainien, une table ronde sur les défenseurs des droits de l'homme. Il y avait parmi les participants des représentants d'organisations non gouvernementales de protection des droits de l'homme venus d'Arménie, d'Azerbaïdjan, du Bélarus, de Géorgie, de Moldova, de la Fédération de Russie et d'Ukraine, des représentants d'ONG internationales et des représentants d'organisations intergouvernementales régionales et internationales. La table ronde leur a offert la possibilité d'échanger des informations relatives aux problèmes spécifiques auxquels sont confrontés les défenseurs des droits de l'homme, notamment en ce qui concerne la liberté d'association, la sécurité et la protection des militants, et enfin l'accès aux mécanismes de protection régionaux et internationaux. Des stratégies visant à renforcer la protection et la sécurité des militants des droits de l'homme ont été examinées. Par ailleurs, la réunion a porté sur le rôle du Conseil de l'Europe et du Commissaire aux droits de l'homme dans la promotion et la protection du droit à défendre les droits de l'homme en Europe.

#### *Consultations et participation à des réunions*

En 2009, le Bureau du Commissaire a consulté ses principaux partenaires et participé à plusieurs réunions relatives aux défenseurs des droits de l'homme :

- Le Bureau du Commissaire a participé à une Conférence des Brigades de paix internationales sur les défenseurs des droits de l'homme les 28 et 29 avril à Londres. Il a contribué au débat sur les moyens d'améliorer la protection des militants des droits de l'homme en danger et de mettre en place une intervention coordonnée et complémentaire des acteurs internationaux – dont lui – en cas d'urgence. D'ailleurs, tous les participants ont tenu à saluer le groupe de travail spécial du Commissaire pour son rôle de coordination.
- Le 29 avril, la commission permanente de la Conférence des OING a tenu un échange de vues avec le Commissaire sur la situation des défenseurs des droits de l'homme en Europe. Elle a exprimé son soutien à l'initiative du Commissaire relative à l'organisation d'une table ronde régionale des militants des droits de l'homme actifs dans le Caucase, au Bélarus, en Moldova et en Ukraine.
- Le 22 juin 2009, le Bureau du Commissaire a participé à une réunion de la commission des droits de l'homme de la Conférence des OING sur la situation des défenseurs des droits de l'homme en Europe.

#### *Projet Sakharov*

En 2009, le Bureau du Commissaire a lancé le projet Sakharov dans le but de promouvoir le concept de militantisme pacifique en faveur des droits de l'homme et de faire respecter davantage le travail de défense des droits de l'homme en Europe. Le projet se fonde sur l'exemple du célèbre prix Nobel. Personnalité d'envergure européenne, Andreï Sakharov fut un éminent et ardent défenseur des droits de l'homme et de la paix en Union soviétique. C'est une personnalité consensuelle en Russie et dans toute l'Europe, un exemple reconnu par la société civile comme par les autorités.

Le Commissaire a apporté son soutien à la Conférence sur l'héritage d'Andreï Sakharov qui s'est tenue les 14 et 15 décembre 2009 à Moscou, à l'occasion du 20<sup>e</sup> anniversaire de la mort du physicien. Cette réunion, organisée par le Musée et Centre public Andreï Sakharov, marquait le début d'une série

d'actions de mise en valeur des messages portés par Sakharov en matière de droits de l'homme. Le Commissaire a souligné que les idées d'Andreï Sakharov n'ont rien perdu de leur actualité et salué sa contribution à la réalisation de grandes ambitions : intégrité et transparence du gouvernement, participation citoyenne, vérité sur le passé, prééminence du droit, liberté d'association et liberté des médias. A cette occasion, le 14 décembre, le Commissaire a publié un point de vue intitulé « Sakharov, un modèle pour les défenseurs des droits de l'homme européens ».

En 2010, d'autres activités sont prévues dans le cadre du projet Sakharov, notamment l'exposition « Andreï Sakharov : inquiétude et espoir » montée par le Centre public Sakharov et l'association de défense des droits de l'homme Memorial, avec le soutien du Commissaire, et la publication d'écrits de Sakharov sur les droits de l'homme.

#### **4.6 Relations extérieures**

Le Commissaire a continué à consulter ses principaux partenaires internationaux et à coopérer avec eux tout au long de l'année 2009. Cette collaboration a pris la forme de réunions bilatérales, de contacts informels, d'échanges d'information et de déclarations et d'initiatives conjointes. La protection des défenseurs des droits de l'homme a nécessité une coopération multilatérale renforcée avec plusieurs partenaires internationaux, dont la Commission européenne, l'OSCE/BIDDH et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (voir chapitre 4.5).

##### *Union européenne (UE)*

En 2009, le Commissaire a poursuivi ses réunions régulières avec les membres de la Commission européenne dont les attributions ont trait aux droits de l'homme. En février, il a rencontré M<sup>me</sup> Benita Ferrero Waldner, Commissaire chargée des relations extérieures, avec laquelle il a évoqué la situation des droits de l'homme en Arménie, en Azerbaïdjan et en Fédération de Russie. Le mois suivant, il a échangé des informations sur ses visites dans les pays et discuté des questions liées aux migrations et à l'asile avec M. Jacques Barrot, Commissaire chargé de la justice, de la liberté et de la sécurité. En novembre, il s'est entretenu de la situation des Roms et des Gens du voyage ainsi que de la discrimination basée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre avec M. Vladimir Špidla, Commissaire chargé de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances. Durant l'année, des informations ont également été échangées à plusieurs reprises avec d'autres services compétents de la Commission au sujet des résultats du suivi effectué par M. Hammarberg dans les pays.

Les contacts avec le Conseil de l'UE se sont renforcés en 2009. En février, le Commissaire a eu une réunion avec M. Javier Solana, haut représentant de l'UE pour la politique étrangère et de sécurité commune. Cette réunion a porté essentiellement sur la nécessité de garantir une présence internationale continue dans les zones touchées par le conflit de 2008 en Géorgie. En juin, le Commissaire s'est entretenu de la fermeture du camp de détention de Guantánamo et de la protection des données dans le cadre de la lutte antiterroriste avec M. Gilles de Kerchove, Coordinateur de la lutte contre le terrorisme de l'UE. Il s'est également exprimé lors d'une réunion du Groupe de travail du Conseil de l'UE sur l'OSCE et le Conseil de l'Europe (COSCE), mettant notamment l'accent sur la situation des droits de l'homme en Moldova et les zones de conflit en Géorgie.

En octobre, M. Hammarberg a participé à une réunion de la Sous-commission droits de l'homme du Parlement européen. Il a échangé des vues avec les membres de cette sous-commission sur la situation des droits de l'homme en Fédération de Russie et sur des questions liées aux défenseurs des droits de l'homme et à la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Il a par ailleurs eu des contacts réguliers à Strasbourg avec M. Nikiforos Diamandouros, médiateur européen.

L'Agence des droits fondamentaux de l'UE et le Bureau du Commissaire ont collaboré de manière étroite et continue. Le Commissaire a rencontré M. Morten Kjaerum, directeur de l'Agence des droits fondamentaux, en novembre à l'occasion d'une conférence internationale sur la migration et la liberté de circulation des Roms, coorganisée à Vienne par l'Agence des droits fondamentaux, l'OSCE/BIDDH, le Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales et le Bureau du Commissaire. L'Agence des droits fondamentaux et le Bureau du Commissaire ont échangé régulièrement des informations et des données sur un grand nombre de questions relatives aux droits

de l'homme, notamment lors de réunions d'experts, d'ateliers et de tables rondes organisés par ces deux organisations. La situation des droits de l'homme des Roms, la discrimination basée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, les droits de l'enfant et la mise en œuvre des droits de l'homme à plusieurs niveaux ont constitué des priorités communes aux deux organisations en 2009.

Le Commissaire s'est exprimé lors de deux grandes conférences de l'UE sur les droits de l'homme en 2009. En novembre, il a prononcé un discours important pendant le Sommet de l'UE sur l'égalité, organisé à Stockholm par la présidence suédoise et la Commission européenne. En décembre, il a participé à une table ronde de haut niveau dans le cadre de la Conférence de Stockholm sur les droits fondamentaux organisée par l'Agence des droits fondamentaux et la présidence suédoise de l'UE.

En 2009, le Bureau du Commissaire a mené à bien son programme conjoint UE-Conseil de l'Europe (projet « Peer-to-Peer ») en faveur de la création d'un réseau actif de structures nationales des droits de l'homme. Le dernier atelier organisé par le Bureau du Commissaire et consacré à la protection des droits des Roms par ces structures nationales s'est déroulé à Budapest en février.

### *Nations Unies*

Au cours de l'année 2009, le Commissaire a rencontré M<sup>me</sup> Navanethem Pillay, Haut-Commissaire aux droits de l'homme, en mars et en octobre, M. António Guterres, Haut-Commissaire pour les réfugiés, en octobre, ainsi que M<sup>me</sup> Maria Calivis, directrice régionale de l'UNICEF, en mars. En octobre, le Commissaire s'est exprimé à Genève lors d'une conférence célébrant le 20<sup>e</sup> anniversaire de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Des réunions ont eu lieu régulièrement entre le Bureau du Commissaire et les différentes organisations au niveau exécutif.

Parmi les thèmes à propos desquels l'étroite collaboration avec le Haut-Commissariat aux droits de l'homme s'est renforcée en 2009, on peut citer les droits de l'homme dans les situations de crise et de conflit, les mesures antiterroristes, la protection des défenseurs des droits de l'homme, les droits de l'enfant, les droits des personnes handicapées, ainsi que le processus de suivi de la Déclaration et du Programme d'action de Durban contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée. Le Commissaire a rendu publique en mars sa contribution à la conférence d'examen de Durban et a publié un point de vue sur ce sujet.

Les rapports de visite du Commissaire ont été mis à la disposition du Conseil des droits de l'homme, qui procède à l'Examen périodique universel, et ont souvent été cités dans les documents finaux. Des contacts ont été maintenus avec les rapporteurs spéciaux et les organes de l'ONU dans le cadre du suivi des pays et du suivi thématique. Au cours de ses visites dans les pays, le Commissaire a souvent rencontré des représentants locaux du Haut-Commissariat aux droits de l'homme.

Le Bureau du Commissaire a participé à la conférence d'examen de Durban, en avril à Genève, et à la réunion de consultation régionale pour l'Europe, en décembre à Strasbourg. Il a également contribué à la réunion de coordination régulière entre le Haut-Commissariat aux droits de l'homme et le Conseil de l'Europe en novembre.

Le Bureau du Commissaire entretient des relations de travail très étroites avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), qui sont facilitées par le bureau de liaison du HCR à Strasbourg. Le Commissaire a rencontré régulièrement des représentants du HCR lors de ses visites dans les pays. En 2009, la coopération a porté essentiellement sur les conditions d'accueil des réfugiés, l'accès aux procédures de détermination du statut de réfugié, le partage des charges entre Etats membres et les conséquences sur le plan des droits de l'homme de la criminalisation des migrations.

La coopération avec l'UNICEF vise à faire respecter les droits de l'enfant sur tout le continent européen. Des informations sur la situation des enfants ont été échangées à l'occasion des visites du Commissaire dans les pays. En 2009, une attention particulière a été accordée à la réforme de la justice des mineurs.

### *OSCE*

En 2009, la coopération avec l'OSCE s'est concentrée sur la situation des Roms et la protection des défenseurs des droits de l'homme. En avril, le Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités

nationales et le Commissaire ont publié une étude sur les migrations récentes des Roms en Europe, dans laquelle ils analysent les normes européennes des droits de l'homme liées au phénomène migratoire et mettent en lumière les pratiques discriminatoires auxquelles font encore face les migrants roms. Le même mois, le Commissaire, l'OSCE/BIDDH, le Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales et l'Agence des droits fondamentaux de l'UE ont publié une déclaration conjointe à l'occasion de la Journée internationale des Roms pour appeler les gouvernements, les organisations intergouvernementales et la société civile à intensifier leurs efforts en vue de remédier aux violations des droits de l'homme dont les Roms continuent d'être victimes en Europe.

Cette initiative collective a été suivie d'un atelier, organisé conjointement à Strasbourg en juillet, sur la protection de la liberté de circulation et des droits de l'homme des Roms. La coopération s'est poursuivie par une conférence sur la migration et la liberté de circulation des Roms, organisée à Vienne en novembre. A cette occasion, le Commissaire a rencontré M. Janez Lenarčič, directeur du BIDDH. Toujours en novembre, il a rencontré deux fois M. Knut Vollebaek, Haut-Commissaire pour les minorités nationales, avec lequel il s'est entretenu de la protection des minorités et de la situation des droits de l'homme en Géorgie.

L'OSCE/BIDDH et le Bureau du Commissaire ont échangé régulièrement des informations sur la situation des défenseurs des droits de l'homme et l'incidence des crimes de haine en Europe. Des contacts étroits ont été maintenus avec le Point focal du BIDDH pour les défenseurs des droits de l'homme dans le cadre du Groupe de travail du Commissaire sur les défenseurs des droits de l'homme. Le Commissaire a par ailleurs eu des contacts avec les missions sur le terrain de l'OSCE lors de ses visites dans les pays.

## 5 Personnel et budget

En 2009, le Bureau du Commissaire comptait au total 19 postes permanents (11 postes de grade A et huit de grade B) et deux fonctions à durée déterminée (dont l'une était gelée jusqu'à juin). Deux agents étaient détachés auprès de la DGHL (un A4 à partir d'avril et un A3 toute l'année) pour contribuer aux activités de coopération. Afin de faire face à l'accroissement de la charge de travail, le Bureau a fait appel à six agents temporaires, et cinq agents étaient mis à disposition par les Etats suivants : la Suède (jusqu'en juin), la Suisse (un agent à Strasbourg et un autre à Tbilissi à partir de mars), la Roumanie et les Pays-Bas (à partir d'août). Le budget ordinaire du Bureau du Commissaire s'élevait à 2 837 800 euros, ce qui représentait environ 1 % du budget ordinaire du Conseil de l'Europe.

En 2009, le Bureau du Commissaire a reçu des contributions volontaires à hauteur de 796 223 euros de la part de l'Allemagne, de l'Espagne, de la Finlande, de la Grèce, du Liechtenstein, du Luxembourg, de Monaco, de la Norvège, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Suède. Il tient à remercier sincèrement ces Etats membres pour leurs versements.

Le Commissaire a souvent souligné que le potentiel de son mandat était loin d'être pleinement exploité, du fait des ressources limitées dont il dispose. Le Bureau a été réorganisé en 2009, et l'utilisation des ressources rationalisée, afin de rendre son fonctionnement aussi efficace que possible. Mais de nouveaux progrès sont impossibles sans une augmentation des moyens. De ce point de vue, l'heure de vérité a sonné.

Etant donné la décision finale qui a été arrêtée en décembre 2009 pour le budget 2010 du Conseil de l'Europe, le Bureau n'a pas obtenu de nouveau poste et bénéficiera d'une seule fonction supplémentaire. La continuité du travail d'assistance aux Etats membres n'est donc pas véritablement assurée.

Le Commissaire exposera une nouvelle fois en détail les ressources nécessaires à la pleine exécution de son mandat lors des discussions préparatoires au budget 2011.

La structure de base indispensable à la mise en œuvre des activités découlant du mandat devrait être garantie par des moyens permanents provenant du budget ordinaire du Conseil de l'Europe. Cela permettrait à cette institution, dont on peut considérer qu'elle a fait ses preuves, de fonctionner

correctement à moyen et à long terme, en assurant un travail de qualité et en veillant à préserver la caractéristique essentielle de son mandat – l'indépendance du Commissaire.

Les ressources supplémentaires sollicitées par le Commissaire se limitent au strict nécessaire. Il est important qu'il puisse compter sur une équipe petite mais efficace. Le Bureau devrait conserver une taille réduite, afin d'avoir un fonctionnement aussi fluide que possible, de rester flexible et de limiter la bureaucratie.

Les demandes du Commissaire sont par conséquent modestes, et il estime que le Conseil de l'Europe se prive d'une chance en n'allouant pas à son Bureau les ressources qui permettraient de réaliser son potentiel.