

Difficultés rencontrées par les organisations de la société civile actives dans le domaine des droits de l'homme dans l'UE

Résumé

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne garantit le droit à la liberté de réunion et d'association (article 12) ainsi que le droit à la liberté d'expression et d'information (article 11). La manière dont ces droits sont appliqués aux organisations de la société civile (OSC) dans l'UE revêt une importance particulière.

Au sein de l'Union, les OSC jouent un rôle crucial dans la promotion des droits fondamentaux et contribuent ainsi au bon fonctionnement des démocraties. Elles permettent aux citoyens d'exprimer leur opinion sur des questions qui les concernent, assistent les détenteurs de droits, surveillent les activités des gouvernements et des parlements, conseillent les responsables politiques et demandent aux autorités de rendre des comptes sur leurs actions. Il existe diverses formes d'engagement de la société civile au sein de l'UE en raison de ses différents développements historiques. De même, le type et la taille des OSC varient considérablement, allant de grandes entités internationales dotées d'importantes ressources à de petites organisations locales basées sur le bénévolat.

L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) consulte régulièrement de

nombreuses OSC et coopère avec ces dernières. Elles sont de plus en plus nombreuses à signaler qu'il leur est désormais plus difficile d'appuyer la protection, la promotion et la réalisation des droits de l'homme au sein de l'Union, en raison de restrictions d'ordre à la fois juridique et pratique.

Si des difficultés sont observées dans tous les États membres, leur nature et leur étendue exactes varient d'un pays à l'autre. Il peut notamment s'agir de modifications de la législation ayant des effets préjudiciables ou d'une application inadéquate des lois ; d'obstacles entravant l'accès aux ressources financières et leur pérennité ; de difficultés pour accéder aux décideurs et alimenter le processus d'élaboration des lois et des politiques ; ainsi que d'agressions et d'actes de harcèlement à l'encontre des défenseurs des droits de l'homme, y compris de discours négatifs visant à délégitimer et à stigmatiser les OSC.

Le rapport complet de la FRA sur cette question examine les différents types de difficultés rencontrées par les OSC au sein de l'UE et met en lumière des pratiques prometteuses susceptibles d'inverser ces tendances inquiétantes. Ce résumé présente les principales conclusions du rapport et les avis de la FRA sur les problèmes soulevés.

Principaux avis et conclusions de la FRA

Les avis de la FRA reposent sur les conclusions présentées dans le texte intégral du rapport de l'agence sur les *Difficultés rencontrées par les organisations de la société civile actives dans le domaine des droits de l'homme dans l'UE*. Ces avis sont loin d'être exhaustifs. Ils portent essentiellement sur les domaines dans lesquels les États membres de l'UE peuvent facilement être amenés à agir dans le champ d'application du droit de l'Union et pour lesquels l'action juridique ou politique s'avère la plus urgente. Des actions supplémentaires aux niveaux national et international – y compris au-delà des compétences de l'Union – pourraient davantage aider les OSC à assurer la protection, la promotion et l'exercice des droits de l'homme dans l'Union.

Cadre réglementaire propice

Pour mener à bien leur mission, les acteurs de la société civile actifs dans la promotion des droits fondamentaux doivent être en mesure d'exercer pleinement leurs droits sans être soumis à des restrictions inutiles ou arbitraires. Cela requiert que les États s'acquittent intégralement des obligations positives qui leur incombent en matière de promotion des droits de l'homme et créent un environnement propice au travail des OSC. L'article 51,

paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne oblige l'Union et les États membres à respecter tous les droits garantis par la Charte. En conséquence, ils « observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leurs compétences respectives et dans le respect des limites des compétences de l'Union telles qu'elles lui sont conférées dans les traités ». Les droits à la liberté de réunion et d'association (article 12 de la Charte) et à la liberté d'expression et d'information (article 11 de la Charte) revêtent une importance particulière dans ce contexte. Ils s'appliquent aux États membres de l'UE dès lors qu'ils agissent dans le champ d'application du droit de l'Union.

Les États membres ont un éventail d'intérêts légitimes à adopter une législation et des règles administratives susceptibles d'affecter les OSC, notamment dans le domaine du droit fiscal ou en ce qui concerne les législations sur la transparence, les lois électorales et les lois sur le lobbying. Cependant, même si l'objectif n'est pas de nuire aux OSC, de telles mesures peuvent avoir des répercussions négatives sur celles-ci, et ont par conséquent un effet dissuasif.

Remarques concernant la terminologie

Organisations de la société civile

Aux fins du rapport de la FRA, les organisations de la société civile (OSC) sont définies – conformément au règlement fondateur de l'Agence [règlement (CE) n° 168/2007] – comme des « *organisations non gouvernementales et [...] institutions de la société civile intervenant dans le domaine des droits fondamentaux* » et – conformément à la recommandation (2007) 14 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe – comme des « *entités ou organisations autonomes volontaires créées pour réaliser les objectifs essentiellement non lucratifs de leurs fondateurs ou adhérents* ».

Le rapport concerne les OSC qui cherchent, comme stipulé dans la déclaration des Nations unies sur les défenseurs des droits de l'homme, à « *promouvoir la protection et la réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales* » aux niveaux national et/ou international.

Pour en savoir plus, voir règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil du 15 février 2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

(règlement fondateur) (JO L 53 du 22.2.2007, p. 1), article 10 ; Comité des ministres du Conseil de l'Europe (2008), recommandation CM/Rec(2007)14, point I (1) ; Commission des Communautés européennes (2000), *La Commission et les organisations non gouvernementales : le renforcement du partenariat*, document de discussion de la Commission, COM(2000) 11 final, point 1.2 ; et Assemblée générale (AG) des Nations unies, *Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme*, A/RES/53/144, 8 mars 1999, article 1.

Champ d'action de la société civile

Le champ d'action de la société civile est « *à la fois le lieu qu'occupent les acteurs de la société civile au sein de la société, l'environnement et le cadre dans lequel fonctionne la société civile, ainsi que les liens tissés entre les acteurs de la société civile, l'État, le secteur privé et le grand public* ».

Pour en savoir plus, voir bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), *Guide pratique pour la société civile : Le champ d'action de la société civile et le système des droits de l'homme des Nations unies*.

Les effets des actes législatifs ou administratifs peuvent être difficiles à évaluer isolément. Compte tenu des interdépendances qui caractérisent un système politico-juridique, le tout est souvent supérieur à la somme de ses parties : bien que des mesures législatives individuelles dans un domaine donné ne violent pas nécessairement les droits fondamentaux, une série de mesures prises dans différents domaines peuvent, une fois combinées, alourdir la charge réglementaire qui pèse sur les acteurs de la société civile, à tel point que cela pourrait compromettre leur aptitude à opérer. C'est le cas en particulier lorsque les États membres transposent et mettent en œuvre la législation de l'Union, par exemple, dans le domaine des contrôles aux frontières, de la lutte contre le terrorisme ou du blanchiment d'argent.

Concernant le cadre réglementaire, les OSC ont recensé les difficultés suivantes :

- La reconnaissance ou l'enregistrement des OSC peut s'avérer problématique. On peut citer, à titre d'exemple, un État membre qui ne reconnaît pas les OSC non enregistrées et un autre qui exige le double enregistrement des OSC. Dans un autre État membre, les documents d'enregistrement ont dû être modifiés après l'instauration d'une nouvelle loi, ce qui prend du temps et nécessite des ressources importantes.
- Les lois sur la transparence, qui exigent des entités participant à des campagnes politiques de s'enregistrer en tant qu'activistes tiers (de façon générale ou en période électorale), ainsi que les lois sur le lobbying, peuvent servir un objectif légitime. Elles risquent toutefois également de restreindre la capacité des OSC à informer le public sur des questions d'intérêt général ou à mener des activités de défense si leur contenu est excessif ou si elles sont appliquées de manière disproportionnée.
- Les États membres imposent parfois des restrictions à l'entrée à des ressortissants de pays tiers cherchant à s'engager dans des activités relatives aux droits de l'homme dans un État membre, sans fournir d'explications suffisantes les justifiant. Un État membre a également prononcé une interdiction – levée par la suite – à l'encontre d'un ressortissant d'un autre État membre qui souhaitait participer à des actions en faveur des droits de l'homme.
- Les règles nationales vont parfois au-delà des entraves à la liberté de réunion pacifique qui peuvent être imposées légitimement en vertu d'instruments internationaux. Les mesures prises pour lutter contre le terrorisme ont eu un effet

particulièrement négatif sur la liberté de réunion pacifique.

- Par ailleurs, les États imposent parfois, dans la législation ou dans la pratique, des interdictions générales visant les rassemblements à certaines heures ou à certains endroits – par exemple, en excluant certains lieux du droit à la liberté de réunion, ce qui limite la liberté d'expression des participants (potentiels) à une réunion.
- Les États ne traitent pas toujours sur un pied d'égalité les personnes qui souhaitent se réunir et favorisent certains types de réunions – par exemple, les réunions périodiques – par rapport à d'autres. Ils n'assurent pas non plus toujours une surveillance adéquate – par exemple, en déployant des ressources policières insuffisantes pour protéger les participants.
- Un certain nombre d'États membres de l'Union ont maintenu des lois pénales interdisant la diffamation ou les insultes à l'égard des fonctionnaires de l'État, de l'État lui-même et des chefs d'État (étrangers). Si ces dispositions peuvent servir l'intérêt légitime de la protection du droit à la réputation, elles ne devraient pas restreindre de manière disproportionnée la liberté d'expression. De telles restrictions peuvent, si les sanctions potentielles sont excessives ou si les lois sont appliquées de manière trop stricte, avoir un effet dissuasif sur la liberté d'expression. Cela est d'autant plus vrai pour les acteurs de la société civile travaillant sur des questions liées aux droits de l'homme, qui sont souvent amenés à critiquer l'État ou les fonctionnaires de l'État et qui se sentent moins en mesure de le faire s'ils savent qu'ils risquent des sanctions pénales en s'exprimant ouvertement.

Avis de la FRA n° 1

L'UE et ses États membres devraient redoubler d'attention lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de la législation portant sur des domaines susceptibles d'affecter (directement ou indirectement) le champ d'action de la société civile, notamment la liberté d'expression, de réunion et d'association, afin de garantir que leur législation n'impose pas d'exigences disproportionnées aux OSC, n'a pas d'effets discriminatoires sur celles-ci et, par conséquent, ne réduit pas le champ d'action de la société civile. Ce faisant, ils devraient respecter pleinement le droit européen et le droit international des traités en vigueur.

Avis de la FRA n° 2

L'UE et ses États membres devraient veiller à ce que les lois sur le lobbying et la transparence, ainsi que leur application, respectent le droit européen et le droit international applicables et à ce qu'elles ne restreignent pas, de manière disproportionnée, ou n'entravent pas les activités de défense des droits de l'homme, notamment en période électorale, telle que les élections au Parlement européen.

Financement et ressources financières

L'accès aux ressources fait partie intégrante du droit à la liberté d'association, tel que défini à l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et dans d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme, notamment l'article 12 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

L'article 13 de la déclaration des Nations unies sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus (déclaration des Nations unies sur les défenseurs des droits de l'homme) consacre le droit de « solliciter, recevoir et utiliser des ressources » dans le but de promouvoir et protéger les droits de l'homme. Le concept de « ressources » est défini de manière suffisamment large pour inclure l'assistance financière, les ressources matérielles, l'accès aux fonds internationaux, la solidarité, la capacité à voyager et à communiquer sans subir d'ingérences injustifiées et le droit de bénéficier de la protection de l'État.

Il semble y avoir un large consensus quant au fait que les cadres juridiques et les politiques liées aux ressources ont une incidence significative sur la liberté d'association et la capacité des OSC à travailler efficacement. Les OSC se voient néanmoins confrontées à un certain nombre d'obstacles juridiques et matériels pour accéder aux ressources financières, malgré des pratiques prometteuses tant au niveau de l'Union que des États membres.

La plupart des États membres ne disposent pas de données exhaustives sur le montant des fonds publics et privés accordés aux OSC actives dans le domaine des droits de l'homme au sein de l'Union, ce qui s'explique en partie par le fait que les fonds proviennent de sources diverses, notamment de différents ministères du gouvernement central, de lignes budgétaires, d'autorités locales et régionales,

de fonds européens et de subventions de l'EEE et de la Norvège, ainsi que de dons privés. Les données disponibles ne permettent pas non plus d'identifier le montant des fonds publics consacrés spécifiquement à la promotion et à la protection des droits fondamentaux dans un État membre donné de l'Union. Il n'existe pas non plus de données exhaustives sur les dons privés.

Si la crise économique a, de manière générale, affecté les budgets publics, l'accélération de la croissance économique dans l'UE suppose que les États membres et l'Union pourraient souhaiter revoir leurs approches respectives en matière d'attribution des fonds publics aux OSC, en vue de renforcer la promotion et la protection des droits fondamentaux.

Les OSC au sein de l'UE, le Parlement européen et le Comité économique et social européen (CESE) ont récemment demandé la création d'un Fonds européen pour la démocratie. Le CESE a notamment demandé à la Commission de « proposer un fonds européen pour la démocratie, les valeurs et les droits humains à l'intérieur de l'Union européenne, qui soit pourvu d'une enveloppe budgétaire ambitieuse et ouvert directement aux OSC à travers l'Europe, ainsi que géré de manière indépendante à l'instar du Fonds européen pour la démocratie » mis en place pour la société civile active en dehors de l'UE.

Dans ce contexte, la FRA salue la proposition avancée par la Commission dans sa proposition de révision du règlement financier, qui consisterait à prendre en considération en tant que frais éligibles le temps consacré par des volontaires, ainsi que de faciliter la prise en compte des contributions en nature en tant que co-financements.

Les recherches menées par la FRA ont révélé un certain nombre de difficultés en ce qui concerne l'accès aux ressources financières, notamment :

- le montant global des fonds disponibles, avec des coupes budgétaires dans certains États membres de l'Union, mais pas tous ;
- la réduction des fonds alloués à certaines OSC ou activités, qui s'accompagne d'une tendance à abandonner les activités de défense, de règlement des litiges et de sensibilisation au profit de la prestation de soins de santé ou de services sociaux ;
- les obstacles à l'obtention d'un financement, tels que des procédures d'accès lourdes, complexes et qui manquent parfois de transparence ;
- des procédures de déclaration fastidieuses qui peuvent être disproportionnées par rapport au montant du financement reçu ;

- le financement prend souvent la forme d'un financement de projet (à court terme), le financement à plus long terme et le financement des infrastructures étant souvent inexistant ;
- le cofinancement constitue souvent une difficulté, de même que les retards dans le versement des subventions, qui entraînent notamment des problèmes de trésorerie ;
- certaines subventions de la Commission européenne fixent des limites géographiques empêchant les OSC d'assister aux réunions des Nations unies à Genève, ce qui entrave les activités de défense des droits de l'homme au niveau des Nations unies, notamment la contribution des OSC aux processus clés d'élaboration des traités relatifs aux droits de l'homme lorsque l'Union et les États membres sont concernés ;
- des régimes fiscaux défavorables dans certains États membres, tant pour les OSC elles-mêmes (statut d'organisme de bienfaisance/d'intérêt public/d'utilité publique) que pour les personnes physiques et morales qui font des dons à ces organisations ;
- des campagnes médiatiques négatives et des campagnes de dénigrement à l'encontre des OSC qui reçoivent des financements de l'étranger, y compris, dans certains cas, des demandes visant à ce qu'elles s'identifient en tant qu'organisations financées par des capitaux étrangers sur tous leurs supports de communication ;
- les organisations représentant les personnes handicapées au niveau de l'UE et dans les États membres disposent de ressources financières limitées et ne sont pas toujours en mesure de contrôler en toute indépendance les actions de l'État concernant les droits de ces personnes.

Avis de la FRA n° 3

Les institutions européennes et les États membres sont invités à s'assurer que des ressources financières sont mises à la disposition des OSC œuvrant à la protection et à la promotion des valeurs fondamentales de l'UE en matière de droits fondamentaux, de démocratie et d'État de droit, y compris des petites organisations locales. Ces ressources devraient couvrir, le cas échéant, les diverses activités des OSC,

telles que la fourniture de services, les activités de surveillance, les activités de défense, la gestion des litiges, les campagnes, les droits de l'homme, l'éducation civique, ainsi que les activités de sensibilisation.

En vertu de la libre circulation des capitaux, les OSC devraient être libres de demander, de recevoir et d'utiliser des ressources financières provenant non seulement d'entités publiques de leur propre État, mais également de donateurs institutionnels ou individuels, ainsi que d'autorités publiques et de fondations d'autres États ou d'organisations, entités ou agences internationales.

Avis de la FRA n° 4

Les États membres et les institutions européennes devraient veiller à ce que les organisations représentant les personnes handicapées reçoivent des financements – y compris pour l'assistance personnelle, les aménagements raisonnables et le soutien – leur permettant de jouer pleinement leur rôle tel que défini dans la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

Avis de la FRA n° 5

La Commission européenne devrait continuer à améliorer la disponibilité des informations concernant les systèmes de financement existants par la garantie d'un aperçu centralisé des financements accessibles aux OSC actives dans le domaine des droits fondamentaux ; par la promotion de son guichet unique sur les possibilités de financement ; et l'élargissement de sa base de données sur les projets financés dans différents domaines afin de mettre en évidence les projets jugés particulièrement réussis et ayant eu des incidences majeures.

La Commission européenne devrait envisager d'adopter des lignes directrices à l'intention des États membres afin de clarifier l'applicabilité des quatre « libertés fondamentales » prévues dans le cadre du régime du marché commun de l'Union aux OSC, y compris les fondations et les organisations philanthropiques.

Avis de la FRA n° 6

La Commission européenne et les États membres devraient envisager de privilégier les mécanismes de financement pluriannuel et de financement de base par rapport aux financements à court terme axés sur les projets, ce qui permettrait d'établir une base plus durable pour le travail des OSC, ainsi qu'une planification à long terme. Afin d'améliorer l'efficacité des procédures de demande de financement, des procédures en deux étapes pourraient être utilisées plus fréquemment lorsque les demandes initiales sont courtes et que seuls les projets présélectionnés au premier tour doivent soumettre un dossier de candidature complet.

Les exigences en matière de vérification et de déclaration auxquelles doivent satisfaire les OSC et autres associations devraient être proportionnelles au financement public alloué, ainsi qu'à la taille et à la structure de l'organisation bénéficiaire. Dans le cadre du cofinancement, les exigences devraient être proportionnées et prendre davantage en considération la portée des projets et le type d'organisations sollicitant un financement.

Droit de participation

L'article 11 du Traité sur l'Union européenne (Traité UE) précise que les institutions européennes « donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union » et « entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile ». Le droit de participer aux affaires publiques est également reconnu à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et a été réaffirmé récemment dans les lignes directrices du Conseil de l'Europe relatives à la participation civile aux décisions politiques, adoptées en septembre 2017 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe. L'une des composantes de ces lignes directrices est la participation civile, définie comme « le fait pour les individus, les ONG et la société civile dans son ensemble de prendre part aux processus de décision des autorités publiques ».

La Convention relative aux droits des personnes handicapées fait obligation aux États de consulter les personnes handicapées et les organisations qui les représentent et de les associer étroitement à toutes les décisions les concernant. L'UE ainsi que 27 États membres (sur 28) l'ont ratifiée. Dans la pratique, on constate souvent un manque de mesures

visant à garantir une totale accessibilité des sites internet et à mettre à la disposition des personnes concernées des informations sous des formats suffisamment accessibles. Le manque d'information qui en résulte peut empêcher les personnes handicapées et les organisations qui les représentent de participer pleinement aux processus.

La Convention d'Aarhus de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU) relative à l'accès à l'information, à la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement, qui lie les droits environnementaux et les droits de l'homme, accorde des droits au public et impose aux parties et aux autorités publiques des obligations en ce qui concerne l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice. L'UE est partie à cette Convention depuis 2005.

La sollicitation de l'avis des parties prenantes, y compris de la société civile, aux fins de l'élaboration des propositions législatives et politiques est l'un des outils nécessaires à l'élaboration démocratique de politiques fondées sur des données factuelles ; elle permet d'apporter de la légitimité démocratique, l'expertise des OSC et un « examen objectif » à un processus ou une proposition juridique/politique et aide à accroître l'appropriation par ces parties prenantes. Bien que les procédures nationales de consultation et de participation relèvent des autorités nationales, la réduction du rôle essentiel joué par la société civile dans les processus décisionnels peut augmenter le risque que les mesures prises par les États membres pour transposer ou appliquer la législation européenne ne violent la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

Il semble y avoir un consensus quant à la nécessité d'associer les OSC à l'élaboration des politiques, du niveau local jusqu'au niveau européen. Cependant, dans le cadre de la mise en œuvre pratique de ce concept, il arrive fréquemment que les différents niveaux de participation des OSC et les diverses méthodes disponibles pour les associer ne soient pas pleinement exploités. En outre, on observe souvent une absence de critères précis à remplir pour être reconnu comme un acteur légitime.

Il existe une certaine forme d'accès au processus décisionnel dans tous les États membres de l'UE, ainsi qu'au niveau des institutions européennes. Bien qu'un certain nombre de pratiques prometteuses soient en place – en particulier au niveau local – l'accès au processus décisionnel ainsi que les effets réels engendrés manquent généralement d'uniformité et de transparence.

Les États membres ont élaboré des formes de procédures de consultation, mais elles ne sont pas toujours aussi utiles et efficaces qu'elles pourraient l'être.

Il ressort notamment d'entretiens avec des représentants d'OSC, des fonctionnaires et des experts que même lorsqu'il existe une volonté politique de mener au moins des consultations, les administrations publiques semblent manquer de connaissances et de compétences en ce qui concerne les différentes méthodes disponibles pour faire participer plus efficacement et de manière plus significative les parties prenantes dans l'élaboration des lois et des politiques. Des OSC et des fonctionnaires ont souligné qu'il existe souvent un manque de confiance entre les administrations publiques et les OSC.

Des OSC et des experts ont précisé un certain nombre d'obstacles qui entravent la participation pleine et effective ainsi que l'accès au processus décisionnel, notamment :

- l'accès limité aux informations sur les initiatives politiques ou juridiques ;
- l'absence de normes minimales ou de règles claires sur la mise en œuvre du droit de participation, ou le manque de connaissances de celles-ci, qui se traduit par une mise en œuvre incohérente ;
- le manque de volonté politique ou l'incompréhension concernant le fait que la consultation ne se réduit pas à un « exercice consistant à cocher des cases » mais qu'elle contribue, lorsqu'elle est réalisée comme il se doit, à améliorer l'élaboration des politiques ;
- l'absence d'actions de sensibilisation menées par les services publics aux différentes méthodes appliquées pour associer les parties prenantes à l'élaboration de la législation et des politiques de manière judicieuse et efficace ainsi que le manque de compétences dans l'application de ces méthodes ;
- les difficultés spécifiques en ce qui concerne la participation des personnes handicapées et les obstacles qui l'entravent – y compris l'absence de mesures nécessaires pour garantir la pleine application des normes d'accessibilité à l'internet et la nécessité de mettre à la disposition de ces personnes des informations officielles dans divers formats accessibles ;
- des délais très restreints pour les processus de participation/consultation (y compris pour les administrations elles-mêmes) ainsi que des budgets et des effectifs limités dans les services publics ;

- le manque de clarté concernant les personnes consultées avant la prise de décisions, les OSC soulignant également que, la plupart du temps, il n'y a pas de consultation systématique de tous les acteurs clés ;
- la réduction des fonds nécessaires peut indirectement affecter la capacité des OSC à participer de manière significative aux prises de décisions ;
- le manque de confiance entre les services publics et les OSC.

Avis de la FRA n° 7

Les institutions européennes et les États membres devraient respecter l'obligation qui leur incombe en vertu de l'article 4, paragraphe 3, de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, à savoir celui de consulter étroitement et de faire participer activement les personnes handicapées et les organisations qui les représentent à toutes les décisions les concernant. La participation des personnes handicapées à la vie publique et politique devrait être encouragée conformément à l'article 29, paragraphe b, de ladite Convention. Plus généralement, les institutions européennes et les États membres devraient entretenir un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les OSC actives dans le domaine des droits de l'homme pour garantir que la législation et les politiques européennes, ainsi que la législation et les politiques nationales garantissant leur mise en œuvre, sont conformes à la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

Lorsque des règles pertinentes sont déjà en place pour appuyer la participation active des OSC aux actions menées en faveur des droits de l'homme, les autorités devraient veiller à ce qu'elles soient appliquées dans la pratique, ce qui requiert de mettre à disposition des ressources humaines et financières adéquates pour permettre le déroulement de processus de participation appropriés et de former les fonctionnaires aux moyens appliqués pour garantir la participation des OSC aux processus en leur dégageant suffisamment de temps pour le faire. Les outils et les méthodes utilisés par les autorités publiques pour la mise en œuvre de la participation pourraient être diversifiés et améliorés. Les « Lignes directrices pour une participation réelle et constructive de la société civile aux décisions politiques » adoptées récemment par le Conseil de l'Europe devraient être pleinement appliquées.

Garantir un environnement sécurisé pour la société civile

Les OSC et les défenseurs des droits de l'homme au sein de l'UE subissent des agressions physiques et verbales, ainsi que des actes de harcèlement et d'intimidation de la part d'acteurs non étatiques. Ces incidents ont lieu à la fois sur internet et dans l'espace public. Certains fonctionnaires de l'État se livrent même à des agressions verbales et ont des discours négatifs qui stigmatisent les OSC ou discréditent leur travail, nuisant ainsi au soutien apporté aux OSC dans la société ainsi qu'au moral et à la motivation des militants. Il est essentiel que les agents de la fonction publique s'abstiennent de se livrer à des attaques, y compris verbales, et à des tentatives infondées visant à discréditer les organisations qui œuvrent pour la promotion des droits de l'homme et de la non-discrimination. Ni les autorités publiques ni les OSC – que ce soit au niveau européen ou au niveau national – ne consignent de manière appropriée les données concernant les agressions et les menaces dont sont victimes les OSC.

Avis de la FRA n° 8

Les États membres devraient s'abstenir de stigmatiser les OSC qui militent en faveur des droits de l'homme ainsi que leurs membres. Ils devraient par ailleurs condamner activement tous les crimes – y compris les crimes de haine – perpétrés à l'encontre des OSC et de leurs membres, et s'acquitter intégralement des obligations positives qui leur incombent en vertu du droit international et du droit communautaire applicable pour protéger les OSC et leurs membres. Il convient de recueillir et de publier les données sur les crimes de haine commis à l'encontre des OSC de défense des droits de l'homme.

Espace d'échange et de dialogue

Divers acteurs de la société civile et d'autres milieux ont signalé à la FRA le manque de données fiables et comparables sur les attaques à l'encontre des OSC au sein de l'UE. Ils ont également souligné le manque d'informations sur les systèmes de financement et les dépenses pour les OSC actives dans le domaine des droits de l'homme, le cadre réglementaire et les mécanismes de participation des OSC à l'élaboration des politiques. De nombreux interlocuteurs ont évoqué la nécessité d'échanger des informations sur les pratiques prometteuses au sein de l'UE. Plus particulièrement, ils ont estimé que les activités suivantes devraient être menées au niveau européen :

- (a) collecter des données sur les attaques à l'encontre des OSC de défense des droits de l'homme ;
- (b) observer les évolutions importantes pour la société civile au sein de l'UE, y compris celles ayant une incidence sur la disponibilité des ressources financières ;
- (c) donner des conseils sur l'administration des fonds de l'UE consacrés à la société civile ;
- (d) soutenir la mobilisation de ressources pour les OSC ; et
- (e) favoriser « un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile » et renforcer la capacité de la Commission européenne à procéder à de « larges consultations des parties concernées », conformément à l'article 11 du Traité UE.

Avis de la FRA n° 9

L'UE devrait envisager d'appuyer la création d'un espace d'échange et de dialogue approprié pour encourager le soutien des acteurs de la société civile qui œuvrent pour la protection et la promotion des droits fondamentaux dans l'UE, ce qui favoriserait également la mise en place d'un dialogue régulier et renforcé entre les OSC et les institutions européennes.





Au sein de l'Union européenne, les OSC jouent un rôle crucial dans la promotion des droits fondamentaux, mais il leur est désormais plus difficile d'assumer ce rôle en raison de restrictions d'ordre à la fois juridique et pratique. Si des difficultés sont observées dans tous les États membres, leur nature et leur étendue exactes varient d'un pays à l'autre. Les données et les études sur cette question – y compris les recherches comparatives – font généralement défaut.

Le rapport de la l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) se penche par conséquent sur les différents types de difficultés rencontrées par les OSC actives dans le domaine des droits de l'homme au sein de l'Union européenne. Il met également en lumière des pratiques prometteuses susceptibles d'inverser ces tendances inquiétantes.

Informations supplémentaires :

Pour lire l'intégralité du rapport de la FRA intitulé *Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU* (Difficultés rencontrées par les organisations de la société civile actives dans le domaine des droits de l'homme dans l'UE), veuillez consulter la page suivante :

<http://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-orgs-human-rights-eu>

Parmi les autres publications pertinentes de la FRA figurent :

- FRA (2017), *Fundamental Rights Report 2017* (Rapport sur les droits fondamentaux 2017), Luxembourg, Office des publications, <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/fundamental-rights-report-2017>.
- FRA (2014), *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them* (Criminalisation des migrants en situation irrégulière et des personnes qui s'engagent en leur faveur), Luxembourg, Office des publications, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/criminalisation-migrants-irregular-situation-and-persons-engaging-them>
- FRA (2012), *Donner corps aux droits : le paysage des droits fondamentaux dans l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications, <http://fra.europa.eu/fr/publication/2012/donner-corps-aux-droits-le-paysage-des-droits-fondamentaux-dans-lunion-europeenne>

La FRA travaille en étroite collaboration avec les OSC actives dans le domaine des droits de l'homme, notamment à travers la plate-forme des droits fondamentaux. Pour en savoir plus sur ce réseau de coopération, veuillez consulter la page suivante : <http://fra.europa.eu/en/cooperation/civil-society>



Office des publications

FRA – AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienne – Autriche
Tél. : +43 158030-0 – Télécopie : +43 158030-699
fra.europa.eu/fr – info@fra.europa.eu
facebook.com/fundamentalrights
linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency
twitter.com/EURightsAgency



© Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2018
Photo de couverture : © stock.adobe.com
[de gauche à droite : Bits and Splits ; Wellphoto]

Print: ISBN 978-92-9474-014-4, doi:10.2811/481551
PDF: ISBN 978-92-9474-015-1, doi:10.2811/22955