

PROTÉGER L'ESPACE CIVIQUE DANS L'UE

Les organisations de la société civile sont confrontées à divers défis dans l'Union européenne. Le rapport de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sur la protection de l'espace civique dans l'UE présente les conclusions de l'Agence sur ces défis. Il a été publié en septembre 2021. Ce résumé présente les principales conclusions et les avis de l'Agence exposés dans le rapport.

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET AVIS DE LA FRA

2
Favoriser un environnement propice et soutenir le développement de la société civile

3
Promouvoir un environnement réglementaire favorable

5
Accès aux financements et utilisation de ces derniers

6
Améliorer la participation de la société civile

7
Garantir un espace sûr exempt de harcèlement et d'attaques



© Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2022

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Toute utilisation ou reproduction de photos ou de tout autre matériel dont l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne ne possède pas les droits d'auteur requiert l'autorisation préalable des titulaires des droits en question.

Ni l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne ni aucune personne agissant au nom de l'Agence n'est responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations données ci-après.

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2022

Print	ISBN 978-92-9461-552-7	doi:10.2811/84597	TK-01-21-424-FR-C
PDF	ISBN 978-92-9461-535-0	doi:10.2811/057811	TK-01-21-424-FR-N

Crédits photo:

Couverture (de haut en bas): © Jose Jordan/BELGA/AFP, Day Of Victory Stu./Adobe Stock, babaroga/Adobe Stock

Page 3: © Valmedia/Adobe Stock

Page 5: © Supertrooper/Adobe Stock

Page 8: © fizkes/Adobe Stock

Principales conclusions et avis de la FRA

Les organisations internationales et régionales de défense des droits de l'homme, notamment le Conseil des droits de l'homme des Nations unies, différentes entités du Conseil de l'Europe, ainsi que l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)/le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), soulignent le rôle important de la société civile dans la protection et la promotion des droits de l'homme et de la démocratie.

Au sein de l'Union européenne (UE), la société civile joue un rôle important dans la concrétisation des valeurs partagées entre l'UE et ses États membres, visées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne (traité UE). Elle apporte une contribution importante à la mise en œuvre des politiques de l'UE dans le domaine des droits de l'homme. Le rôle clé de la société civile se reflète également dans les traités de l'UE. De manière analogue, les documents d'orientation pertinents de l'UE, y compris les stratégies et les plans d'action, soulignent son importance.

L'article 11, paragraphe 2, du traité UE et l'article 15, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) considèrent le dialogue civil et la participation de la société civile comme des outils de bonne gouvernance. C'est également le cas dans les documents d'orientation pertinents de l'UE, tels que la stratégie de l'UE visant à renforcer l'application de la charte des droits fondamentaux dans l'Union européenne, le plan d'action pour la démocratie européenne et les plans d'action sectoriels sur la lutte contre le racisme, l'égalité des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres, intersexuées et queer (LGBTIQ+), l'inclusion des Roms, les droits des enfants, le handicap, les droits des victimes, les droits des femmes ou l'intégration des migrants.

Pourtant, les organisations de la société civile (OSC) sont confrontées à diverses difficultés dans l'ensemble de l'UE. Le présent rapport met en évidence les conclusions de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) concernant une série de problématiques de ce type. Les conclusions reposent sur des recherches menées en 2020 par Franet, le réseau de recherche de l'Agence, sur deux consultations en ligne distinctes réalisées en 2020 auprès d'organisations de la société civile ainsi que sur des recherches documentaires.

La FRA a constamment attiré l'attention sur un certain nombre d'obstacles importants pour les organisations de la société civile depuis qu'elle a publié son rapport de 2018 sur les difficultés rencontrées par les organisations de la société civile œuvrant dans le domaine des droits de l'homme dans l'UE (*Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU*). Elle a également mis en évidence des évolutions positives qui favorisent la création d'un environnement propice à ces organisations.

Les normes et pratiques ayant une incidence sur le fonctionnement de la société civile sont communément appelées «espace dévolu à la société civile». Selon la **note d'orientation des Nations unies sur la protection et la promotion de l'espace civique**, «l'espace civique est l'environnement qui permet aux individus et aux groupes [ou aux "acteurs de l'espace civique"] de participer de manière significative à la vie politique, économique, sociale et culturelle de leurs sociétés». Elle précise également qu'«[un espace civique dynamique nécessite un environnement ouvert, sûr et sécurisé, exempt de tout acte d'intimidation, de harcèlement et de représailles, que ce soit en ligne ou hors ligne. Toute restriction à un tel espace doit être conforme au droit international des droits de l'homme».

Cet espace comprend le cadre réglementaire pertinent, l'accès aux ressources, la participation à l'élaboration des politiques et à la prise de décision, ainsi qu'un

environnement sûr. Ces normes et pratiques peuvent avoir des répercussions positives ou négatives pour la mise en œuvre de la législation et des politiques de l'UE, y compris en ce qui concerne l'application de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Le présent rapport décrit les évolutions juridiques et politiques pertinentes qui ont une incidence sur les activités des OSC œuvrant dans le domaine des droits de l'homme dans l'ensemble de l'UE. Il présente également des pratiques prometteuses en la matière. En outre, les avis exposés ci-après décrivent les moyens de favoriser un environnement de travail plus positif pour la société civile.

Dans l'ensemble, les recherches soulignent que la situation varie considérablement d'un État membre à l'autre. Elles font également apparaître que la situation a été généralement plus difficile en 2020 que les années précédentes, souvent en raison de la pandémie de COVID-19. En dépit de ces faits avérés, les recherches mettent également en évidence certaines évolutions positives.

Favoriser un environnement propice et soutenir le développement de la société civile

En 2020, près d'un tiers (33 %) des organisations de la société civile de l'Union européenne qui ont répondu à la consultation de la FRA sur l'espace civique ont déclaré que, dans leur pays, les conditions que connaissaient les OSC œuvrant dans le domaine des droits de l'homme étaient «bonnes» ou «très bonnes». Un autre tiers (31 %) a toutefois déclaré que les conditions étaient «mauvaises» ou «très mauvaises». En outre, plus de la moitié des organisations nationales ou locales ayant répondu à la consultation (57 %) ont déclaré qu'en 2020, la situation s'était «détériorée» ou «fortement détériorée» par rapport aux années précédentes.

Parmi les mesures positives prises dans plusieurs États membres de l'UE figurent des mesures gouvernementales visant à créer un environnement plus propice au développement de la société civile et à renforcer la coopération entre les pouvoirs publics et les OSC. Il s'agit notamment de la création d'infrastructures visant à fournir un espace de dialogue et à orienter un soutien ciblé vers la société civile, ainsi que d'engagements spécifiques en faveur d'un gouvernement ouvert, y compris dans le cadre des plans d'action nationaux de l'**Open Government Partnership**.

Dans certains États membres de l'UE, les OSC s'efforcent tout particulièrement d'améliorer leur cadre d'action, y compris par la formation de coalitions. Les institutions nationales des droits de l'homme (INDH), en tant que défenseurs des droits de l'homme, s'engagent à soutenir l'espace dévolu à la société civile. Elles ont également à cœur de promouvoir, protéger et soutenir tous les autres défenseurs des droits de l'homme, comme en témoigne le plan d'action régional du réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (**European Network of National Human Rights Institutions' Regional Action Plan**) sur les défenseurs des droits de l'homme, qui repose sur la **déclaration de Marrakech**.

Dans sa **recommandation CM/Rec(2018)11 du Comité des ministres aux États membres sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe**, le Conseil de l'Europe réaffirme que la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile exigent des États membres qu'ils garantissent «un environnement politique et public propice» aux défenseurs des droits de l'homme, y compris les OSC. Un tel environnement permet aux OSC et aux autres défenseurs des droits de l'homme d'accomplir leur travail librement.

La promotion d'une société civile dynamique et forte fait également partie de la politique globale de l'UE en matière de droits de l'homme. En 2021, le Conseil de l'Union européenne a renouvelé son soutien aux défenseurs des droits de l'homme et aux OSC et s'est engagé à renforcer son soutien à la création d'un environnement propice à la société civile. Les **orientations de l'UE concernant les défenseurs des droits de**

l'homme contiennent des suggestions concrètes permettant d'améliorer l'action de l'UE en matière de soutien aux défenseurs des droits de l'homme.

La Commission européenne a également soutenu le développement d'un outil d'évaluation de l'environnement de la société civile («**CSO Meter**») dans les pays du partenariat oriental au titre de son instrument européen de voisinage. En outre, les lignes directrices concernant le soutien de l'UE à la société civile dans les pays visés par l'élargissement (*Guidelines for EU support to civil society in enlargement countries*), élaborées par la direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement en consultation avec la société civile, visent à promouvoir un environnement propice à la société civile, un partenariat et un dialogue entre la société civile et les institutions publiques, ainsi que la résilience et les capacités des OSC.

Promouvoir un environnement réglementaire favorable

Un environnement réglementaire favorable nécessite un cadre législatif solide de protection et de promotion des droits à la liberté d'association, de réunion pacifique et d'expression, conformément au droit international et aux normes internationales en matière de droits de l'homme. Cela a de nouveau été souligné récemment dans la **note d'orientation des Nations unies sur la protection et la promotion de l'espace civique**, publiée en septembre 2020.

Ces droits sont également inscrits dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui lie les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'UE, mais aussi lorsque les législations ou pratiques nationales, bien qu'adoptées de manière autonome, ont un lien avec le droit de l'UE et relèvent donc de son champ d'application.

La **déclaration des Nations unies sur les défenseurs des droits de l'homme**, bien qu'elle ne soit pas un instrument juridiquement contraignant, énonce des principes et des droits qui se fondent sur les normes relatives aux droits de l'homme consacrées par d'autres instruments internationaux juridiquement contraignants.

Les organisations qui ont répondu à la consultation menée par la FRA en 2020 sur l'espace civique ont fait état de difficultés entravant l'exercice de leurs droits fondamentaux: environ un tiers (29 %) dans le domaine de la liberté de réunion pacifique, un quart (25 %) dans le domaine de la liberté d'expression et près d'une sur cinq (18 %) dans le domaine de la liberté d'association. Les difficultés signalées concernaient principalement des mesures liées à la COVID-19, telles que des lois relatives à



AVIS N° 1 DE LA FRA

Dans le cadre de leur action visant à renforcer l'application de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'état de droit, les institutions de l'UE devraient assurer un suivi régulier de l'espace dévolu à la société civile, en y associant étroitement les acteurs de la société civile et d'autres défenseurs des droits de l'homme. La méthodologie de la Commission européenne («**CSO Meter**») appliquée dans les pays du partenariat oriental pourrait être adaptée à cette fin. Un tel mécanisme devrait être élaboré en étroite concertation avec la société civile et recenser les moyens permettant aux institutions de l'UE de réagir rapidement lorsqu'il existe des preuves de restrictions de l'espace civique. Les résultats du suivi pourraient être inclus dans les rapports annuels de la Commission sur la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et dans les rapports sur l'état de droit, ainsi que dans les recommandations et orientations stratégiques visant à améliorer la situation.

L'UE et ses États membres sont encouragés à faire usage de la recommandation CM/Rec(2018)11 du Comité des ministres aux États membres sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe et de la note d'orientation des Nations unies sur la protection et la promotion de l'espace civique, qui indiquent les étapes et les processus de protection et de promotion de l'espace civique. Bien qu'elles s'appliquent aux politiques extérieures de l'UE, les orientations de l'UE concernant les défenseurs des droits de l'homme pourraient également servir d'inspiration. Conformément à la recommandation CM/Rec(2021)1 du Comité des ministres aux États membres sur le développement et le renforcement d'institutions nationales des droits de l'homme efficaces, pluralistes et indépendantes, les États membres devraient veiller à ce que leurs INDH disposent de ressources suffisantes pour nouer des contacts réguliers avec les acteurs de la société civile œuvrant dans le domaine des droits de l'homme et surveiller les obstacles qu'ils rencontrent.



l'état d'urgence, des restrictions de voyage et des interdictions de visa, ainsi que des limitations des libertés de réunion et d'association.

D'autres difficultés rencontrées concernaient notamment l'environnement juridique, par exemple la législation sur le dialogue civil et les consultations avec la société civile (25 %), la législation sur la transparence ou le lobbying (20 %), la législation sur la protection des données (18 %), les modifications de la législation régissant le

statut d'organismes de bienfaisance (14 %), les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux (12 %), les modifications de la législation fiscale (11 %), la législation ou la politique antiterroriste (11 %) et les dispositions juridiques relatives aux campagnes politiques (10 %).

Les mesures portant atteinte à la liberté de réunion pacifique, telles que l'interdiction stricte des rassemblements, la surveillance des rassemblements, des organisateurs et des participants, les sanctions et le recours à la force pour maintenir l'ordre lors des manifestations, étaient principalement liées, mais pas uniquement, aux mesures prises pour lutter contre la COVID-19. Près de la moitié des organisations interrogées lors de la consultation de la FRA sur la COVID-19 ont estimé que les restrictions liées à la pandémie étaient disproportionnées. En outre, les éléments de preuve recueillis par Franet, le réseau de recherche de la FRA, montrent que, dans certains pays, les nouvelles lois restrictives sur les rassemblements n'ont aucun lien direct avec la pandémie de COVID-19 et n'impliquent pas vraiment, voire pas du tout, de processus de consultation.

En ce qui concerne la liberté d'expression, les acteurs de la société civile d'un certain nombre d'États membres ont estimé que les dispositions érigeant en infraction certains discours, y compris celles jugées nécessaires à la lutte contre le terrorisme, pouvaient avoir un effet dissuasif sur l'exercice de la liberté d'expression. Dans certains États membres, les efforts déployés pour lutter contre le discours de haine, en particulier en ligne, ont suscité des inquiétudes quant à leur impact potentiellement disproportionné sur la liberté d'expression.

Il ressort également des éléments de preuve recueillis par la FRA que certains gouvernements ont fourni des efforts pour faciliter le droit à la liberté d'association. Ces efforts ont notamment consisté à alléger la charge bureaucratique, à améliorer les cadres de protection des données et à simplifier et moderniser les systèmes d'enregistrement.

Toutefois, dans plusieurs États membres, tant les rapports du réseau Franet que les sources de la société civile recensent de graves problèmes persistants, tels que des lois ou des contentieux administratifs concernant la dissolution et la radiation d'OSC ou des règles défavorables sur leur statut. Des règles plus strictes entourant la création et le fonctionnement des OSC proposées dans un certain nombre d'États membres pour protéger la sécurité nationale ou les valeurs démocratiques ont suscité des critiques quant à leur légalité et à leur proportionnalité. En outre, les effets collatéraux involontaires des règles de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme semblent continuer à affecter le fonctionnement des OSC.

AVIS N° 2 DE LA FRA

Dans le cadre de leur action visant à renforcer l'application de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'état de droit, les institutions de l'UE et les États membres, lorsqu'ils agissent dans le cadre du droit de l'UE, devraient veiller à ce que la législation européenne et nationale renforce les droits à la liberté d'expression, de réunion pacifique et d'association. En outre, ils devraient veiller à ce que la transposition et l'application des règles de l'UE n'entraînent pas de restrictions disproportionnées pour les activités de la société civile.

La Commission européenne devrait veiller à consulter la société civile lors de l'élaboration ou de la révision de la législation susceptible d'affecter l'espace civique et les libertés civiles. La Commission pourrait envisager de fournir des orientations ciblées sur l'application de ses règles, afin d'éviter toute restriction involontaire, en s'appuyant sur les bonnes pratiques existantes.

Les États membres devraient veiller à ce que les lois susceptibles de restreindre l'espace de fonctionnement de la société civile soient conformes au droit de l'UE et aux normes et principes internationaux en matière de droits de l'homme, tels que la déclaration des Nations unies sur les défenseurs des droits de l'homme. Ils devraient consulter en toute transparence un large éventail d'OSC lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de la législation susceptible de les affecter. Les institutions de l'UE pourraient étudier la valeur ajoutée que présente l'harmonisation des règles de base pour le fonctionnement des OSC dans le marché intérieur de l'UE.

Accès aux financements et utilisation de ces derniers

La recherche et l'accès aux ressources et aux financements demeurent une préoccupation constante pour les OSC, que la pandémie de COVID-19 a aggravée en 2020. Au total, 60 % des organisations interrogées dans le cadre de la consultation menée par la FRA en 2020 sur l'espace civique déclarent éprouver des difficultés pour trouver des financements, malgré des efforts visant à améliorer les cadres de financement dans plusieurs États membres. Si des fonds sont disponibles, les OSC sont confrontées à des obstacles pour y accéder.

Dans le cadre de la consultation sur l'espace civique, les organisations ont mentionné des difficultés telles que la concurrence avec d'autres OSC pour des fonds limités (49 %), des capacités administratives limitées pour présenter une demande de financement (35 %), un manque de transparence et d'équité dans l'attribution des financements (30 %) et des critères d'éligibilité restrictifs (29 %). Les OSC signalent également un certain nombre de problèmes liés à la pandémie, tels que la réaffectation de fonds publics à d'autres priorités, la diminution des dons privés et l'incapacité à organiser des manifestations pour lever des fonds, ainsi qu'une baisse des contributions en nature telles que le bénévolat.

Les acteurs de la société civile font état, dans un certain nombre d'États membres, de pratiques de financement discriminatoires ou restrictives affectant, en particulier, les OSC qui œuvrent pour l'égalité entre les femmes et les hommes et les droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées (LGBTI), ainsi que celles qui travaillent avec des communautés de migrants et des minorités religieuses; ces pratiques peuvent avoir une incidence sur la mise en œuvre des stratégies adoptées par l'UE dans ces domaines.

D'une manière générale, les organisations de défense des intérêts semblent être plus touchées que les OSC qui fournissent des services. En outre, les OSC d'au moins huit États membres sont préoccupées par les lois qui introduisent de nouvelles restrictions sur les dons étrangers et des règles plus strictes en matière d'établissements de rapports pour les OSC bénéficiant de financements étrangers; dans ce contexte, la Cour de justice de l'Union européenne a rendu un arrêt concernant un pays.

Certaines évolutions positives ont également été constatées. Plusieurs États membres de l'UE ont amélioré leurs cadres de financement généraux, tandis que d'autres ont étudié un cadre fiscal plus favorable pour les OSC. Plusieurs États membres ont mis en place des dispositifs d'aide ciblés pour les OSC afin de contrer les effets de la pandémie de COVID-19. Les OSC ont accueilli favorablement le nouveau **programme «Citoyens, égalité, droits et valeurs» de l'UE**, dont le budget pour la période 2021-2027 a été considérablement revu à la hausse par rapport à la période de financement précédente. Le Fonds pour les citoyens actifs financé par des subventions de la Norvège (**Norway Grants' Active Citizens Fund**), administré par l'intermédiaire d'opérateurs de fonds indépendants, apporte un soutien essentiel aux OSC dans 13 États membres de l'UE.





AVIS N° 3 DE LA FRA

La Commission européenne devrait tenir compte des besoins de financement de la société civile lors de l'examen des programmes nationaux concernant le décaissement de fonds de l'UE en gestion partagée, y compris les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) et le plan de relance NextGenerationEU. Elle devrait contrôler la manière dont les fonds sont versés aux OSC et proposer aux États membres des orientations et des formations pour associer plus efficacement les OSC.

Les États membres devraient s'appuyer sur l'expertise de la société civile pour assurer le suivi des conditions favorisantes liées aux droits fondamentaux prévues par le règlement portant dispositions communes pour les fonds de l'UE en gestion partagée, y compris les conditions favorisantes horizontales liées à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et à la convention relative aux droits des personnes handicapées, ainsi que, le cas échéant, les conditions favorisantes thématiques liées à l'égalité entre les femmes et les hommes, à l'intégration des Roms, etc.

La Commission devrait continuer à observer les règles nationales régissant l'accès aux financements étrangers et leur utilisation par les OSC à la lumière des dispositions pertinentes de l'UE et du récent arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, y compris la libre circulation des capitaux au sein de l'UE, et offrir aux États membres, avec la participation des OSC, un espace d'échange d'informations et de bonnes pratiques dans ce domaine.

Les institutions et les États membres de l'UE devraient veiller à ce que l'environnement juridique et politique permette aux OSC d'avoir accès à diverses réserves de ressources et à ce qu'elles ne soient pas confrontées à des obstacles injustifiés lorsqu'elles accèdent à des financements provenant de sources nationales ou étrangères, y compris par l'utilisation de technologies. Le soutien financier proposé devrait couvrir l'ensemble des activités de la société civile, y compris les activités de défense des intérêts, l'engagement en faveur des communautés et le développement de la société civile. Au-delà du financement de projets, le financement de base des infrastructures et les cycles de financement pluriannuels renforceraient le secteur de la société civile et garantiraient la durabilité des travaux de la société civile dans le domaine des droits de l'homme.

Selon les lignes directrices sur la liberté d'association élaborées par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et la Commission de Venise, «la capacité de solliciter, d'obtenir et d'utiliser des ressources est [...] essentielle à l'existence et au fonctionnement de toute association». L'accès aux financements et leur utilisation donnent aux associations les moyens de fonctionner et de poursuivre leurs missions et constituent donc un élément inhérent au droit à la liberté d'association.

Améliorer la participation de la société civile

D'après les recherches de la FRA, ainsi que les rapports de la société civile, malgré les efforts déployés dans certains États membres pour améliorer la consultation de la société civile, les voies d'accès et de participation des OSC aux processus décisionnels restent globalement inégales et souvent ne s'accompagnent pas de l'accès à des informations pertinentes ou à des normes ou des lignes directrices claires.

Les consultations de la FRA sur l'espace civique ont montré de manière constante que les OSC sont préoccupées par leur accès et leur participation aux processus décisionnels. La consultation sur l'espace civique menée par la FRA en 2020 montre que ces préoccupations concernent, en particulier, un manque d'informations adéquates sur les processus de participation et de consultation (46 %), un manque de confiance entre la société civile et les pouvoirs publics (35 %), un défaut de retour d'information sur l'utilisation des contributions fournies, et différents obstacles, y compris discriminatoires, pour accéder et participer aux processus décisionnels (24 %).

L'utilisation généralisée par la plupart des États membres de procédures législatives accélérées et d'urgence pendant la pandémie a exacerbé les problèmes existants. Les OSC affirment également que, bien souvent, les minorités et les groupes vulnérables ne sont pas représentés de manière adéquate dans les consultations.

Les recherches de la FRA ont mis en évidence certains efforts visant à améliorer les processus de consultation, tels que l'ouverture de processus précédemment fermés aux consultations, et certains progrès dans la création d'une infrastructure destinée à faciliter la coopération des OSC avec les autorités nationales et leur participation à l'élaboration de politiques et de stratégies. L'action de l'UE peut servir de catalyseur à cet égard, étant donné que de nombreuses stratégies de l'UE nécessitent l'adoption de plans d'action nationaux. À cette fin, la participation des OSC est considérée comme une bonne pratique.

La participation de la société civile aux processus d'élaboration des politiques et de prise de décision est un indicateur de la démocratie et contribue à la qualité

et à l'efficacité des lois et des politiques. L'article 11 du traité UE définit le dialogue civil comme un élément essentiel de la démocratie participative et exige des institutions européennes qu'elles «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». La conférence sur l'avenir de l'Europe et le plan d'action pour la démocratie européenne pourraient fournir des moyens de renforcer la participation à l'UE.

Garantir un espace sûr exempt de harcèlement et d'attaques

Le droit international des droits de l'homme garantit aux personnes le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité, le droit de participer aux affaires publiques et le droit de ne pas subir d'ingérence indue dans la jouissance des libertés d'expression, de réunion et d'association. Tous les États membres de l'UE ont souscrit aux objectifs de développement durable qui concernent les défenseurs des droits de l'homme.

Toutefois, il ressort des éléments de preuve de la FRA et d'autres organisations que des menaces et des attaques ciblant les OSC et les défenseurs des droits de l'homme, ainsi que les journalistes, les blogueurs et les lanceurs d'alerte, persistent dans l'UE. Il s'agit notamment des menaces et du harcèlement fréquemment perpétrés en ligne et hors ligne (pas moins de 40 % des organisations ayant répondu à la consultation de la FRA sur l'espace civique en 2020 font état d'attaques en ligne et 26 % d'attaques hors ligne), ainsi que du vandalisme des locaux et des biens (8 %) et des attaques physiques (4 % des répondants). En outre, les taux de sous-signalisation sont élevés (moins d'une organisation sur trois signale de telles attaques), et les OSC se disent frustrées de la manière dont les autorités traitent les incidents.

Dans plusieurs États membres, les OSC déplorent un climat d'hostilité à leur égard et envers les défenseurs des droits de l'homme; plus d'un tiers des OSC mentionnent des campagnes de dénigrement orchestrées par des médias ou des acteurs étatiques. En revanche, dans d'autres États membres, les gouvernements, les responsables politiques et les hauts fonctionnaires ont souligné le rôle essentiel des défenseurs des droits de l'homme et autres acteurs de la société civile pour promouvoir les droits et veiller à ce que les autorités rendent des comptes, surtout pendant la pandémie de COVID-19.

Les organisations et les défenseurs des droits de l'homme particulièrement touchés sont ceux qui travaillent avec les groupes minoritaires, les réfugiés et autres migrants, ceux qui luttent contre le racisme et ceux qui œuvrent pour les droits des femmes et les droits en matière de santé sexuelle et reproductive, ainsi que pour les droits des personnes LGBTI. L'absence d'environnement sûr permettant aux OSC de remplir leurs fonctions a une incidence potentielle sur la mise en œuvre des stratégies connexes de l'UE. Dans le même temps, des éléments indiquent que les activités de la société civile, notamment dans le domaine de la recherche et du sauvetage



AVIS N° 4 DE LA FRA

En vue de mettre en œuvre l'article 11 du traité UE, l'Union pourrait envisager de mettre en place un cadre d'action européen permettant d'instaurer un dialogue ouvert, transparent et régulier entre les institutions de l'UE et la société civile aux niveaux européen, national et local. Ce cadre devrait prévoir les voies appropriées permettant aux citoyens et aux associations représentatives de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'UE.

Ces voies pourraient inclure le financement de processus appropriés, la formation des fonctionnaires et l'organisation régulière de consultations et d'échanges avec la société civile, y compris par l'intermédiaire des représentations de la Commission européenne et du Parlement européen dans les États membres. Ce cadre devrait faciliter la participation de la société civile aux consultations sur le droit et les politiques de l'UE tout au long du cycle politique. À cet égard, il convient de mettre l'accent sur l'accès à l'information et la participation des OSC représentant des groupes vulnérables et sous-représentés. Les lignes directrices du Conseil de l'Europe relatives à la participation civile aux décisions politiques fournissent des orientations pour l'élaboration d'un tel cadre. Lors du suivi des récents plans d'action, stratégies et autres cadres d'action de l'UE relatifs aux droits fondamentaux, y compris en ce qui concerne la mise en œuvre de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et dans les domaines de la lutte contre le racisme, de l'égalité des personnes LGBTIQ+, de l'intégration des Roms, des droits des enfants, du handicap, des droits des victimes, de l'égalité entre les femmes et les hommes et de l'intégration des migrants, les États membres devraient être invités à intégrer les résultats de ces consultations, ainsi que les futurs résultats de la conférence sur l'avenir de l'Europe et du plan d'action pour la démocratie européenne.

AVIS N° 5 DE LA FRA

La Commission européenne devrait inclure une référence aux attaques ciblant les défenseurs des droits de l'homme dans ses rapports établis en vertu de la décision-cadre sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie, lors du suivi et de l'évaluation des règles et outils de l'UE visant à protéger les droits des victimes d'infractions, ainsi que lors de la révision des dispositions de l'UE relatives à la lutte contre le discours de haine et les infractions motivées par la haine.

La Commission devrait veiller à ce que sa future initiative sur les poursuites-bâillons offre aux OSC et aux défenseurs des droits de l'homme une protection efficace contre le harcèlement juridique. Cette protection pourrait comprendre des garanties procédurales uniformes contre les poursuites abusives, des dispositions interdisant le tourisme judiciaire et la recherche de la juridiction la plus favorable, ainsi que l'obligation de fournir une assistance et un soutien aux victimes des poursuites-bâillons. La Commission et les États membres devraient utiliser leurs moyens respectifs pour sensibiliser les autorités judiciaires et les praticiens du droit aux conséquences négatives des pratiques de poursuites-bâillons.

En s'inspirant de l'exemple du mécanisme externe de l'UE pour les défenseurs des droits de l'homme protectdefenders.eu, l'UE pourrait envisager de fournir un soutien financier approprié pour la création et la maintenance d'un mécanisme de suivi similaire dans l'UE, qui permettrait aux OSC et aux défenseurs des droits de l'homme de signaler les agressions, d'enregistrer les alertes, de cartographier les tendances et de fournir en temps utile un soutien ciblé aux victimes.

Les États membres devraient veiller à ce que les infractions commises à l'encontre des OSC et des défenseurs des droits de l'homme soient enregistrées et qu'elles fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites, y compris, le cas échéant, en vertu des dispositions applicables aux crimes de haine. Les responsables politiques et les décideurs pourraient contribuer à développer un discours positif sur la société civile et souligner son rôle important, en évitant les déclarations qui pourraient attiser l'hostilité à l'égard des OSC et des défenseurs des droits de l'homme et avoir un effet dissuasif sur leurs activités de défense des droits de l'homme. Les États membres devraient s'abstenir de criminaliser le fonctionnement des OSC ou d'intenter à leur égard des actions en justice entravant l'aide humanitaire aux demandeurs d'asile et aux autres migrants, ainsi que lors des opérations de recherche et de sauvetage en mer.

en mer et de l'aide humanitaire aux personnes qui se trouvent dans le besoin alors qu'elles sont en déplacement, continuent de faire l'objet de poursuites pénales et d'actions en justice.

Il convient également de noter le harcèlement juridique et administratif, notamment par des poursuites abusives et des poursuites-bâillons. Dans son plan d'action pour la démocratie européenne, la Commission a annoncé qu'elle avait commandé une étude approfondie sur la manière dont les poursuites-bâillons affectent les organisations exerçant une fonction de veille, y compris les OSC et les militants de la société civile dans l'ensemble de l'UE, et qu'elle proposera sur cette base une initiative visant à lutter contre ces poursuites.



Travaux de la FRA sur l'espace civique

La FRA est chargée de fournir aux institutions, organes, organismes et agences compétents de l'UE et de ses États membres (lorsqu'ils agissent dans le cadre du droit de l'UE) une assistance et une expertise en matière de droits fondamentaux, au moyen d'un éventail d'outils différents.

Dans ce contexte, la FRA est chargée de coopérer avec un ensemble de parties prenantes, y compris des organisations non gouvernementales et des institutions de la société civile actives dans le domaine des droits fondamentaux ^(a), par l'intermédiaire de sa plateforme des droits fondamentaux. Grâce à cette plateforme ^(b), les OSC apportent une contribution et un retour d'information utiles sur les travaux de l'Agence, sur la mise en place des conditions et de l'espace propices au fonctionnement des OSC, ainsi que du cadre juridique et politique connexe de l'UE dans le domaine des droits fondamentaux.

Sur la base des recherches réalisées par le réseau Franet ^(c), le rapport 2018 de la FRA sur les difficultés rencontrées par les organisations de la société civile actives dans le domaine des droits de l'homme dans l'UE (**Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU**) a recensé un certain nombre de difficultés auxquelles la société civile est confrontée: par exemple, les aspects du travail gouvernemental de réglementation, la disponibilité de financements, les possibilités de participer à l'élaboration de la législation et des politiques, ainsi que le harcèlement et les discours négatifs qui sapent le travail de la société civile.

En 2020, l'Agence a de nouveau demandé à son réseau de recherche, Franet, de fournir des informations sur les évolutions juridiques et politiques concernant un espace propice à la société civile des droits de l'homme dans tous les États membres de l'UE, ainsi que dans les pays candidats à l'adhésion, à savoir la Macédoine du Nord et la Serbie. Les informations couvraient l'année 2020.

En outre, depuis 2018, l'Agence consulte chaque année les acteurs de la société civile participant à sa plateforme des droits fondamentaux au sujet de leurs expériences. Au total, 398 OSC œuvrant dans le domaine des droits de l'homme provenant de la totalité des 27 États membres de l'UE, dont 50 organisations faitières au niveau de l'UE, ont répondu à la consultation en ligne sur l'espace civique pour l'année 2020 ^(d). Ces organisations sont actives aux niveaux international, européen, national ou local et travaillent dans différents domaines, notamment la défense des intérêts, les campagnes et la sensibilisation, la fourniture de services, l'engagement en faveur des communautés, le soutien aux victimes, la recherche et la collecte de données et les litiges.

Afin de recueillir des réponses plus spécifiques sur les conséquences de la COVID-19, la FRA a mené une consultation en ligne supplémentaire couvrant les mois de mars à novembre 2020 ^(e). Au total, 177 OSC de toute l'UE ont répondu; 35 étaient des organisations faitières actives au niveau de l'UE.

En outre, la FRA a accueilli un certain nombre de réunions d'experts et d'échanges avec les OSC concernées actives dans le domaine des droits de l'homme, notamment la réunion annuelle en ligne de la plateforme des droits fondamentaux intitulée «Human rights work in challenging times: Ways forward» en février 2021. Cette réunion, qui a rassemblé plus de 300 OSC de toute l'UE, a fourni des informations supplémentaires sur les difficultés que les acteurs de la société civile rencontrent dans leur travail mais aussi sur les possibilités qui leur sont offertes ^(f).

^(a) Voir **règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil du 15 février 2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne**, JO L 53 du 22.2.2007, p. 1 (règlement fondateur).

^(b) Pour de plus amples informations sur la plateforme des droits fondamentaux de la FRA, voir **page web de l'Agence qui y est consacrée**.

^(c) **Franet** est le réseau de recherche pluridisciplinaire de l'Agence. Il se compose de contractants établis dans chaque État membre de l'UE, au Royaume-Uni et dans les pays ayant le statut d'observateur qui, sur demande, fournissent à la FRA des données pertinentes sur des questions en rapport avec les droits fondamentaux, afin de faciliter les analyses comparatives de l'Agence.

^(d) Voir **questionnaire** pour la «Consultation de la FRA en 2020 sur les expériences des organisations de la société civile actives dans le domaine des droits de l'homme au sein de l'UE».

^(e) Voir FRA (2021), «**COVID-impact on civil society work — Results of consultation with FRA's Fundamental Rights Platform**», 24 février 2021.

^(f) FRA (2021), **Human rights work in challenging times: Ways forward — Report of the meeting of FRA's Fundamental Rights Platform 2021**.



PROMOUVOIR ET PROTÉGER VOS DROITS FONDAMENTAUX DANS TOUTE L'UE —

Pour le rapport complet, voir:
<https://fra.europa.eu/en/publication/2021/civic-space-challenges>

INFORMATION SUPPLÉMENTAIRE



FRA — AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienne – Autriche

Tél. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699

fra.europa.eu

 facebook.com/fundamentalrights

 linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency

 twitter.com/EURightsAgency



Office des publications
de l'Union européenne