

Le pouvoir de la persistance : Comment les ONG Peuvent garantir que les jugements mènent à la justice

Dre. Alice Donald

Le 17 mai 2012, quelque 30 militants LGBT (lesbiennes, gays, bisexuels et transgenre) se sont rassemblés pacifiquement dans la capitale de la Géorgie, Tbilissi, pour marquer la Journée internationale contre l'homophobie, la transphobie et la biphobie. Les organisateurs avaient prévenu la police des violences de la part de groupes associés à l'Église orthodoxe (des avertissements qui se sont matérialisés lorsqu'une centaine de contre-manifestants ont encerclé les marcheurs de la Journée, se sont emparés de leurs bannières et les ont déchirées, et ont agressé les manifestants au front à coups de poing et de pied). Alors que les contre-manifestants scandaient que les personnes LGBT étaient des « pervers » et des « pêcheurs » qui devaient être « brûlés vifs », la police avait refusé d'intervenir et avait procédé à l'arrestation et à la détention de plusieurs manifestants pacifiques.

Trois ans plus tard, dans le jugement révolutionnaire *Identoba et autres c. Géorgie*, la Cour européenne des droits de l'homme a trouvé une violation non seulement du droit à la liberté de réunion pacifique prévu à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, mais aussi, pour la toute première fois dans une affaire de crime de haine homophobe et transphobe, une violation de l'article 3 du même texte (interdictions des traitements inhumains et dégradants), conjointement avec une violation de l'article 14 (interdiction de la discrimination). C'était en raison que les autorités n'avaient pas rempli leur obligation positive aussi bien de protéger les manifestants de la Journée internationale contre l'homophobie, la transphobie et la biphobie, que d'entamer des enquêtes effectives pour identifier les auteurs des violences et dévoiler leurs motivations discriminatoires. A part l'indemnisation pécuniaire, la Cour n'a pas identifié n'importe quelles réparations particulières. Au lieu de cela, cette tâche est revenue au Comité des ministres (CM), le bras intergouvernemental du Conseil de l'Europe, qui surveille la mise en œuvre des décisions de la Cour.

Cinq ans après son jugement, l'affaire *Identoba* (avec d'autres groupes d'affaires similaires abordant l'échec des autorités à éviter la violence inhumaine et dégradante à l'encontre des Témoins de Jéhovah ; voir [ici](#), [ici](#) et [ici](#)) fait toujours l'objet d'un suivi de la part du CM. Cette supervision a lieu dans le cadre de sa procédure exhaustive ou « améliorée », ce qui reflète la complexité des mesures nécessaires pour s'attaquer aux racines des violations dans la discrimination systémique. À trois reprises, en [2018](#), [2019](#) et [2020](#), le gouvernement géorgien a affirmé qu'il avait déployé suffisamment d'efforts pour garantir le non-renouvellement des violations, demandant à ce que les affaires soient closes. À chaque fois, le CM s'y est opposé.

L'affaire *Identoba* brosse un portrait sombre de l'incapacité persistante de la Géorgie à prévenir les délits de haine homophobes et transphobes, ou à enquêter de manière appropriée sur ceux-ci (comme c'est le cas de certaines affaires relatives aux droits de la communauté LGBT à l'encontre d'autres États, dans lesquelles des progrès tangibles ont eu lieu). Pourtant, d'une autre manière, l'affaire *Identoba* constitue une réussite, qui revient aux ONG et à l'institution géorgienne de défense des droits de l'homme, connue sous le nom de Défenseur Public. Ce sont les communications que celles-ci ont présentées au CM (11 au total depuis 2016) qui ont contribué à faire en sorte que l'affaire *Identoba* et les affaires relatives à des

délits de haine pour motifs religieux demeurent sous la surveillance du CM jusqu'à ce que des progrès réels émergent sur le plan national.

Le reste de cet article se concentre sur l'affaire *Identoba* et analyse l'impact des communications présentées par les ONG et le Défenseur Public dans le cadre de l'article 9.2 du règlement intérieur du CM. Les communications dites « de l'article 9 » présentées dans le cadre de cette affaire illustrent le potentiel des ONG et des institutions nationales de défense des droits de l'homme pour compléter ou corriger le registre des événements « officiel » et proposer des critères aussi bien qualitatifs que quantitatifs avec lesquels le CM peut évaluer la mise en œuvre des décisions (une tâche particulièrement difficile lorsque les violations sont ancrées dans des préjugés ou d'autres causes systémiques).

Quelles sont donc les caractéristiques des communications soumises dans le cadre de l'affaire *Identoba* qui apportent des leçons pour d'autres ONG ou institutions nationales de défense des droits de l'homme envisageant ainsi de participer au processus de surveillance du CM ? Je souligne ci-dessous l'importance de la formation d'alliances, de la persistance et de la stratégie par rapport au calendrier. J'évoque également les différentes façons dont les communications de l'article 9 sont venues compléter ou corriger, dans le cadre de l'affaire *Identoba*, le dossier officiel d'une manière que le CM n'aurait pas pu atteindre seul.

Former des alliances

Les sept communications axées, uniquement ou en partie, sur l'affaire *Identoba* ont été élaborées soit par le Défenseur Public soit, à titre individuel ou conjointement, par quatre ONG géorgiennes, à savoir : la Georgian Young Lawyers' Association (Association de jeunes avocats géorgiens) (GYLA), le Human Rights Education and Monitoring Centre (Centre d'éducation et de suivi des droits de l'homme) (EMC), *Identoba* (l'un des plaidants dans l'affaire) et le Women's Initiatives Support Group (Groupe d'initiatives de support des femmes) (WISG). En plus, deux ONG internationales, Amnesty International et ILGA-Europe, se sont jointes aux communications des ONG (Amnesty International une fois et ILGA-Europe à quatre reprises). L'European Implementation Network (Réseau de mise en œuvre européen) (EIN), qui soutient le plaidoyer de la société civile pour la mise en œuvre des décisions de justice, souligne l'importance d'une telle formation d'alliances, aussi bien pour renforcer leurs revendications sur le plan national, que pour exercer un impact au niveau du CM. Selon le Réseau, lorsque les ONG s'associent, leur message se voit amplifié, les ressources et l'expertise sont partagées, et le réseau de collecte de preuves se voit élargi (voir ici, pages 30-32).

Les communications respectives démontrent, certainement, la preuve d'une certaine coordination. C'est ainsi, par exemple, que toutes les communications se sont rassemblées autour de la demande de création d'une unité de police spécialisée, chargée de traiter les délits de haine racistes, homophobes et transphobes en Géorgie, une mesure proposée, dans un premier temps, par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (une entité du Conseil de l'Europe) en 2016. Le CM a souscrit à cette mesure en 2019 et à nouveau dans son examen le plus récent de l'affaire en septembre 2020. Jusqu'à présent, le gouvernement géorgien a rejeté l'idée (voir ici, paragraphes 42-45), mais il reste à savoir si la pression combinée du CM et du plaidoyer au niveau national l'encouragera à reconsidérer la question au moment du prochain examen du CM en décembre 2021.

Calendrier et persistance

Le calendrier des communications est également crucial. Comme [affirmé par EIN](#), afin d'avoir un impact maximum, les communications de l'article 9 doivent être déposées au bon moment pour influencer la réunion trimestrielle du CM lors de laquelle il est prévu de considérer une affaire. En pratique, ceci revient à soumettre une communication plusieurs semaines à l'avance, pour informer la documentation (connue sous l'expression « notes sur l'ordre du jour ») sur laquelle se fonderont les délégués gouvernementaux qui examineront les actions de l'État (ou leurs omissions) dans le cadre d'une affaire déterminée. Dans l'affaire *Identoba*, EIN a également [informé](#) les membres du CM.

Les communications effectuées par les ONG et le Défenseur Public dans le cadre de l'affaire *Identoba* ont atteint leur objectif : le CM a débattu sur la mise en œuvre de l'affaire pendant quatre réunions différentes et, à chaque fois, les notes sur l'ordre du jour montrent l'empreinte visible des preuves et des arguments soumis selon l'article 9 (en [2016](#), [2018](#), [2019](#) et [2020](#)), y compris la recommandation concernant l'unité spécialisée dans les délits de haine susvisée. Le gouvernement géorgien dispose d'un « droit de réponse » concernant les communications de l'article 9, mais il ne l'a pas exercé dans le cadre de cette affaire, ce qui vient suggérer qu'il n'a pas été en mesure de contester les preuves présentées par les ONG et le Défenseur public. En revanche, les communications de l'article 9 abordent *bel et bien*, directement, des points évoqués dans les communications du gouvernement, ce qui permet au CM de cibler les incohérences et les omissions dans le récit officiel.

La persistance absolue dans la présentation de ces communications de l'article 9 dans le cadre de cette affaire doit également être saluée. Les organisations qui présentent des communications n'ont pas raté une seule occasion d'informer et d'influencer les délibérations du CM, et elles ont traqué avec opiniâtreté les différents types de données qui démontrent l'absence de la pleine mise en œuvre par l'État du jugement rendu à ce jour.

Rétablir la vérité

Les communications de l'article 9 dans l'affaire *Identoba* ont mis en lumière des preuves manifestement absentes dans les communications du gouvernement géorgien. Citons, par exemple, les preuves permettant de déterminer si les autorités ont garanti le non-renouvellement de la violation concernant la façon dont les événements de la Journée internationale contre l'homophobie, la transphobie et la biphobie ou d'autres événements LGBT ont été marqués depuis 2012 (une mesure évidente de mise en œuvre). Les communications de l'article 9 démontrent que la Journée s'est déroulée à deux reprises dans des conditions de sécurité relatives à Tbilissi (en 2015 et 2017), et quand même, ceci a été juste brièvement et derrière des cordons policiers qui ont rendu le rassemblement invisible pour le public, mettant ainsi en échec sa finalité. En 2013, les manifestants de la Journée ont fait l'objet de violences flagrantes, lorsque 20 000 contre-manifestants armés de barres de fer les ont attaqués avec la collusion apparente de la police, ce qui a donné lieu à une [nouvelle requête](#) devant la Cour. Toutes les autres années, la manifestation a été annulée en raison des menaces des groupes d'auto-défense et du fait que la police n'ait pas garanti une protection (voir [ici](#), paragraphes 32-39, [ici](#), paragraphes 17-19 et [ici](#), paragraphes 28-33. À noter qu'en 2020, les événements se sont tenus en ligne à cause de la COVID-19). Et ce n'est pas tout : le défilé « Tbilisi Pride » de juin 2019 et la séance de cinéma LGBT de novembre 2019 ont, eux aussi, été violemment perturbés par des groupes d'extrême droite (des événements qui ne sont évoqués dans aucune communication gouvernementale).

Dans certains cas de figure, les communications de l'article 9 ont généré et interprété des preuves venant corriger ou démentir le récit officiel, ce qui aurait été difficile, voire impossible, pour le CM à vérifier. Trois exemples de ces cas sont présentés ci-dessous :

Les données statistiques

Les données statistiques fournissent une mesure « tranchée » de la mise en œuvre. L'obligation des organes gouvernementaux de fournir des données fiables et désagrégées concernant les procédures pénales entamées sur des motifs liés à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre ont constitué un axe principal du plaidoyer pour les ONG et le Défenseur Public (et des progrès ont été enregistrés à ce propos). Dans sa dernière communication (paragraphe 35), le gouvernement géorgien présente des chiffres désagrégés concernant les poursuites pénales entamées pour des délits de haine en 2019 : il y en a eu 187 au total (quatre fois plus qu'en 2016), dont 32 portaient sur des délits homophobes et/ou transphobes. Tout en saluant ce progrès apparent, une communication conjointe d'EMC, de WISG et d'ILGA-Europe (paragraphe 13) note que de nombreuses victimes de délits de haine homophobes ou transphobes ne les signalent pas aux autorités, craignant d'être contraintes de « sortir du placard », une revictimisation et des mauvais traitements de la part de la police. Une recherche initiale menée par trois ONG a découvert 257 cas non signalés entre 2016 et 2020. Bien que ces chiffres ne puissent pas être vérifiés, les ONG spéculent (ce que le gouvernement ne dément pas) que le véritable nombre de ces délits de haine est « bien plus élevé que celui indiqué par les statistiques officielles ».

Suivre la jurisprudence nationale

Ce ne sont pas uniquement les statistiques qui sont potentiellement trompeuses, mais aussi l'interprétation des décisions rendues par les tribunaux nationaux. Une autre fois, les éléments de preuve fournis par les ONG viennent corriger le récit officiel. C'est ainsi, par exemple, qu'un arrêt de la Cour de cassation présenté dans la communication de 2018 (paragraphe 45) du gouvernement, illustrant l'efficacité des enquêtes relatives aux délits de haine (et cité avec approbation par le CM), n'était pas ce qu'il semblait être. La communication pertinente de l'ONG explique que, dans l'affaire en question (où une femme transgenre avait été assassinée et brûlée par un assaillant avec des antécédents de transphobie), le ministère public a échoué d'identifier un motif de transphobie. Ceci a eu pour conséquence que la Cour de cassation n'a pas été en mesure d'appliquer la disposition de « circonstances aggravantes » contenue à l'article 53 du Code pénal géorgien, adopté en 2012, ce qui aurait permis l'imposition d'une peine plus lourde (voir ici, paragraphe 20). Les ONG ont déploré sans cesse la sous-utilisation dudit article 53, qui n'a été appliqué dans n'importe quelle affaire que ce soit ayant trait à l'homophobie ou à la transphobie jusqu'à 2016. Cette affaire illustre la difficulté, pour les organes supranationaux, de suivre les changements dans la jurisprudence, en particulier lorsque, comme en Géorgie, les décisions de justice ne sont pas systématiquement publiées. Dans ces cas de figure, les éléments de preuve fournis par les ONG peuvent faire en sorte que des jugements nationaux isolés ne soient pas mal interprétés comme une tendance générale, aussi que les changements qui rendent la jurisprudence nationale conforme aux exigences de la Convention soient réellement incorporées, notamment dans l'absence d'un avis unificateur de la part d'une cour suprême.

Évaluer les mesures pour lutter contre les attitudes discriminatoires

L'affaire *Identoba* résume parfaitement la difficulté d'évaluer les garanties de non-répétition, ce qui exige le changement des attitudes et des conduites discriminatoires à travers des mesures comme la formation des agents chargés de l'application de la loi, des juges et des procureurs. Ici, des indicateurs aussi bien qualitatifs que quantitatifs s'avèrent nécessaires. C'est ainsi, par exemple, que le gouvernement a présenté un chiffre impressionnant de 2 300 procureurs formés en 2017 à la discrimination et aux enquêtes sur les délits de haine (voir [ici](#), paragraphe 49). Ce développement a été salué par les ONG. Pourtant, les organisations impliquées dans la fourniture d'une telle formation ont soulevé des doutes quant à son efficacité, puisque son contenu était largement superficiel (voir [ici](#), paragraphes 32-35). Ces limitations suggèrent que les organes supranationaux comme le CM devraient insister pour que les gouvernements fournissent non seulement des statistiques concernant le nombre de personnes formées, mais aussi des données qualitatives sur les programmes d'études et les mesures de l'impact.

Des leçons pour l'avenir (et pour d'autres systèmes des droits de l'homme)

La mise en œuvre de l'arrêt *Identoba* est une histoire à moitié dite. Une année doit s'écouler encore avant que le CM ne se penche à nouveau sur l'affaire. Jusqu'à présent, il s'agit d'un récit de progrès décevant de la part du gouvernement géorgien, dont les communications au CM se sont avérées partielles et parfois inexactes. À ce propos, l'affaire *Identoba* n'est pas un exemple isolé. Des recherches menées dans le cadre du projet sur la mise en œuvre de la législation sur les droits de l'homme ([Human Rights Law Implementation Project](#)) démontrent que les organes supranationaux doivent, souvent, détecter des distorsions ou des lacunes dans le récit officiel : les autorités pourraient présenter une violation comme étant un événement isolé, minimiser le besoin d'une réponse globale pour éviter sa répétition, exagérer la portée ou les effets d'une réforme ou occulter les effets indésirables négatifs. Dans ces conditions, les organes supranationaux tels que le CM doivent, au vu de leur capacité limitée en matière de recherche des faits, obtenir des informations auprès des sources diverses, (dont les ONG et les institutions nationales de défense des droits de l'homme) et, comme cela a été le cas pour le CM dans le cadre de l'affaire *Identoba*. Il faut aussi accorder aux dites informations une valeur visible et probante, puisque les ONG ont peu de chances d'investir des ressources dans le processus de suivi si leurs communications sont ignorées.

C'est dans ce sens que l'affaire *Identoba* révèle un succès, même au milieu des lents progrès enregistrés par les autorités géorgiennes. La communication persistante et méticuleuse des éléments de preuve par les ONG et le Défenseur Public, ainsi que la coordination de leurs recommandations, ont influencé d'une manière démontrable la négociation par le CM avec les autorités géorgiennes et ont contribué à la définition de standards, permettant ainsi d'apprécier ce qu'est qu'une mise en œuvre réussie. Ceci inclut la création d'une unité de police spécialisée dans les délits de haine, en tant que condition préalable pour la clôture de l'affaire. Aussi, les ONG ont utilisé avec succès Strasbourg en tant que canal pour exercer leur influence.

Les communications de l'article 9 sont effectuées uniquement dans une petite minorité d'affaires en Europe : 133 en 2019, sur plus de 5 000 affaires en cours devant le CM (voir [ici](#), p. 70). La [recherche HRLIP](#) suggère que les communications des ONG commencent à augmenter, partant d'un faible niveau, dans le cadre du système interaméricain des droits de

l'homme, mais peu dans son homologue africain. Dans ces trois régions, les ONG (dont celles qui participent à des contentieux) évoquent les mêmes raisons pour leur implication limitée dans le suivi de la mise en œuvre : le manque de ressources et de connaissances quant à la *marche à suivre* pour participer à des processus au niveau supranational.

Ceci suggère que des organismes de financement devraient soutenir le travail accompli par la société civile pour promouvoir la mise en œuvre, ainsi que les contentieux. Pour leur part, les organes de surveillance (le CM en Europe ainsi que les Cours et les Commissions des droits de l'homme en Amérique et en Afrique) devraient faire davantage pour encourager et faciliter la participation de la société civile. Il convient de saluer le fait que le CM a créé un site Internet fournissant des orientations à de tels effets. Il a toutes les raisons de ce faire. Comme l'affaire *Identoba* l'illustre, les ONG et les institutions nationales de défense des droits de l'homme peuvent être les « yeux et les oreilles » sur le terrain qui font défaut au CM, et préserver la possibilité que justice soit rendue aux victimes (et aux victimes potentielles) de graves violations des droits de l'homme.

Dre. Alice Donald est maître de conférences au Département de Droit et Politique de l'Université de Middlesex. Merci à Anne-Katrin Speck pour ses précieuses observations.