

## Avant-propos

Il y a loin du discours politique sur les droits de l'homme à la réalité quotidienne en Europe. Certes, les responsables politiques se disent presque tous favorables à la protection de la liberté et de la justice. Des normes relatives aux droits de l'homme ont été adoptées aux niveaux européen et international et, pour beaucoup d'entre elles, intégrées en droit interne. Pour autant, ces normes ne se traduisent pas toujours dans les faits, car elles ne sont pas systématiquement mises en œuvre.

C'est de ce déficit de mise en œuvre que traite le présent ouvrage. Il rassemble des « points de vue » ou des articles que j'ai publiés, puis mis à jour, depuis que j'exerce les fonctions de Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, c'est-à-dire depuis avril 2006. A ce jour, je me suis rendu dans la quasi-totalité des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe. A chaque fois, j'ai rencontré des victimes de violations des droits de l'homme et leur famille, des responsables politiques, des procureurs, des juges, des policiers, des ombudsmans, des chefs religieux, des journalistes, des représentants de la société civile, des personnes détenues ou internées. Les « points de vue » que m'ont inspirés ces multiples visites résument mes réflexions, conclusions et recommandations.

Ce que j'ai vu et entendu m'a rempli d'une profonde impatience. Certes, il faut du temps pour bâtir une culture de respect des droits de l'homme et mettre en place des institutions et des procédures permettant d'inscrire ces principes dans la réalité. Mais les progrès sont trop lents, et l'on comprend la déception ressentie par beaucoup.

Certaines circonstances – guerres ou luttes de pouvoir, catastrophes naturelles, crises économiques – peuvent ralentir les réformes nécessaires. En revanche, je trouve beaucoup moins convaincant un autre argument que j'ai souvent entendu, à savoir que l'opinion publique serait hostile aux réformes qui vont dans le sens de la protection et de la promotion des droits de l'homme. J'ai en effet pu constater que, dans l'ensemble, les populations veulent la liberté et la justice non seulement pour elles-mêmes, mais aussi pour les autres. La classe

politique doit prendre ses responsabilités, car la mise en œuvre des droits de l'homme est, dans une large mesure, une question de volonté politique.

Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ont ratifié la Convention européenne des droits de l'homme, adoptée en 1950. Ce traité ainsi que les autres normes en matière de droits de l'homme résultent à l'origine d'un accord entre gouvernements. Mais c'est de leur utilité et de leur importance avérées au cours des décennies que ces textes tirent leur force et leur rayonnement sur l'ensemble de ce continent pluriel. Dépasant les intentions qui ont animé leurs rédacteurs, ils ont fini par acquérir une existence autonome.

Dans un nombre toujours croissant de pays, groupes de la société civile, médias et simples citoyens se réfèrent à ces normes dans des domaines qu'ils jugent essentiels. Beaucoup y voient une raison d'espérer, ce qui explique que de plus en plus de personnes se tournent, par exemple, vers la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg. C'est cette ferveur envers les droits de l'homme qui singularise ces instruments et leur confère une valeur morale qu'aucun gouvernement ne peut plus se permettre d'ignorer. Il importe au plus haut point de préserver cette dimension populaire et morale des droits de l'homme.

C'est pourquoi les tentatives pour détourner ou déformer le sens même de ces droits sont particulièrement regrettables. Les notions fondamentales et le langage des droits de l'homme ont été instrumentalisés et dévalorisés dans le discours politique. Certains gouvernements minimisent ou dissimulent leurs propres insuffisances tout en utilisant les droits de l'homme pour discréditer d'autres Etats.

Il arrive aussi que des responsables gouvernementaux – ainsi que certains médias – s'insurgent lorsque les carences de leur pays sont révélées par les mécanismes créés pour surveiller la mise en œuvre des normes internationales reconnues en matière de droits de l'homme. Ils se laissent aveugler par la fierté nationale au lieu de réfléchir aux moyens d'améliorer la situation.

Il faut lutter contre l'hypocrisie et veiller plus rigoureusement à l'application effective des droits de l'homme. Cela suppose d'accepter la critique dans un esprit constructif et de s'appliquer à mobiliser le plus largement possible autour de ces principes. A cet égard, des organisations internationales comme le Conseil de l'Europe portent aussi de lourdes responsabilités. Il est en effet d'autant plus important de faire preuve de cohérence et d'impartialité qu'il s'agit d'un domaine particulièrement sensible.

La situation ne pourra guère s'améliorer sans un suivi honnête et concret. Les organisations non gouvernementales jouent un rôle majeur dans ce suivi, tout comme les médias. La plupart des pays européens ont maintenant mis en place des ombudsmans et d'autres structures nationales des droits de l'homme. Lorsqu'elles sont véritablement indépendantes, ces structures révèlent des problèmes qui appellent des mesures.

Car il ne suffit évidemment pas de dénoncer les violations. Encore faut-il que le suivi donne lieu à des actions concrètes. Les gouvernements doivent agir selon trois axes : ils doivent respecter eux-mêmes les normes en matière de droits de l'homme, protéger les personnes contre les violations des droits de l'homme commises par d'autres et faire le nécessaire pour donner effet aux droits. Dans tous les cas, des mesures actives sont nécessaires. Il faut renforcer les capacités pour que les droits de l'homme deviennent une réalité dans tous les domaines.

Ce qui compte, ce sont les résultats. Toutefois, si nous voulons réellement faire progresser les droits de l'homme, nous devons nous garder de tout simplisme. Il ne s'agit pas de distinguer les « bons » gouvernements des « mauvais » ni de dresser un palmarès. Il y a des insuffisances et des problèmes dans tous les pays ; partout, les responsables se doivent de montrer qu'ils ont la volonté politique de s'y attaquer.

---

Les articles de la présente publication sont classés en 15 chapitres. Dans le premier, intitulé « Xénophobie et identité », je décris un

phénomène multiforme qui tend malheureusement à s'amplifier en Europe. Racisme, xénophobie, islamophobie, antisémitisme, homophobie, transphobie sont autant de manifestations de rejet à l'égard de ceux que le groupe majoritaire considère comme « différents ». Les minorités sont la cible de propos haineux, de violences et de discriminations systématiques.

Des partis d'extrême droite ouvertement hostiles aux migrants et aux minorités sont aujourd'hui représentés dans plusieurs parlements nationaux en Europe. Dans certains pays, ils influencent directement les politiques gouvernementales. On voit même de grands partis, traditionnellement modérés, qui commencent à reprendre le discours des extrémistes dans un but électoraliste, ce qui a malheureusement pour effet de « légitimer » les positions xénophobes. Ce climat politique tend à alimenter la discrimination, la ségrégation et les tensions intercommunautaires, voire les frictions entre pays voisins.

Ces tendances semblent s'accroître sous l'effet de la crise économique mondiale que nous traversons aujourd'hui : la montée du chômage a en effet rendu l'avenir incertain pour une grande partie de la population. Les gouvernements qui ont tenté de lancer un débat sur « l'identité nationale » ont échoué lorsque leur intention était de définir une seule et unique identité commune. Les gouvernements devraient au contraire reconnaître et valoriser le fait que toutes les sociétés européennes sont aujourd'hui multiculturelles et qu'il convient de célébrer et de protéger la diversité en favorisant la tolérance et la compréhension mutuelle.

---

Le chapitre consacré aux « Droits des Roms » montre comment le climat d'intolérance perpétue les injustices faites à la population rom. Les Roms restent en effet largement défavorisés par rapport aux populations majoritaires dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, du logement et de la santé, et ne sont pratiquement pas représentés sur le plan politique. De nombreux Roms vivent dans une misère noire et n'ont guère d'espoir de connaître une vie meilleure ou de s'intégrer dans la société.

Beaucoup d'entre eux n'ont même pas de papiers d'identité. En réalité, des milliers de Roms n'ont tout simplement pas d'existence administrative. Ils n'ont jamais obtenu de certificat de naissance ni pu surmonter les obstacles administratifs qui s'opposent à leur reconnaissance par l'Etat. Ils vivent bien souvent en marge, privés de la protection sociale la plus élémentaire. Sans documents d'identité, ils ne peuvent accéder aux services d'éducation et de santé.

Le racisme à l'égard des Roms est un phénomène répandu partout en Europe. En période de difficultés économiques, il semble qu'il y ait une tendance accrue à retourner son mécontentement contre des boucs émissaires – et les Roms sont des cibles faciles. Au lieu de pêcher en eaux troubles, les responsables politiques nationaux et locaux devraient défendre haut et fort les principes de non-discrimination et de respect envers les personnes d'origine différente. A tout le moins, ils devraient s'abstenir de tenir eux-mêmes des propos hostiles aux Roms.

Il importe, à mon avis, de faire connaître l'histoire des Roms en Europe; cela permettrait de mieux comprendre ce qu'ils ont enduré par le passé. Il ne faut pas oublier qu'en Allemagne, seuls quelques milliers de Roms ont survécu aux camps de concentration et aux exécutions.

Les survivants ont eu énormément de mal à reconstruire leur vie après avoir perdu tant de proches et vu leurs biens détruits ou confisqués. Nombre d'entre eux étaient aussi très diminués physiquement. Certains ont cherché pendant des années à obtenir réparation, mais leurs demandes ont été rejetées. Fait significatif, il n'a pas été question de l'extermination massive des Roms au procès de Nuremberg. Le génocide des Roms, que ceux-ci appellent *Samudaripen* ou *Porrajmos*, n'a guère été reconnu dans le discours officiel en Europe.

Dans ce chapitre, je cite également la Suédoise Katarina Taikon, écrivain et militante des droits des Roms, qui a mis en avant le fait que ces problèmes relèvent des droits de l'homme. Elle a souligné que les Roms ne demandent pas de privilèges, mais simplement les mêmes droits qu'autrui: « Nous demandons la même protection juridique contre les agressions que celle dont bénéficierait toute autre

personne. Et nous demandons que les générations de Roms qui ont grandi sans logement ni scolarité et qui ont été victimes d'abus et de discrimination de la part de l'Etat et des collectivités locales voient leurs préjudices reconnus et reçoivent réparation.»

---

Le chapitre sur les « Politiques d'asile et d'immigration » souligne le manque de coordination des pays européens dans le domaine migratoire. En raison de leur situation géographique, certains sont submergés par l'afflux de migrants. Or, le « partage des coûts » entre les Etats européens n'a pas bien fonctionné. Cette défaillance a notamment entraîné l'effondrement du système d'asile de la Grèce, ce qui n'a pas empêché les autres pays européens de continuer à renvoyer des demandeurs d'asile à Athènes en invoquant le règlement Dublin II, qui n'est plus adapté aux réalités d'aujourd'hui. En janvier 2011, la Cour de Strasbourg a d'ailleurs estimé que cette pratique était contraire à la Convention européenne des droits de l'homme.

Les gouvernements ont surtout pris des mesures destinées à empêcher l'arrivée de nouveaux migrants. Il est désormais plus difficile, à la fois pour les réfugiés et pour les migrants économiques, d'atteindre nos frontières. Des hommes, des femmes et des enfants continuent pourtant de tenter leur chance. Des milliers de personnes se sont ainsi noyées dans la Méditerranée ces dernières années, sans que l'Europe s'émeuve beaucoup de ces tragédies.

Des navires patrouillent le long des côtes méridionales de l'Europe pour intercepter les migrants africains et leur faire rebrousser chemin. Quant aux compagnies aériennes, elles sont fortement incitées à refuser de transporter des passagers qui, à leur arrivée, risquent de se voir interdire l'entrée sur le territoire. J'estime que ces politiques technocratiques portent atteinte aux normes internationales consacrant le droit de demander l'asile. Les demandeurs d'asile n'ont même plus la possibilité de se rendre en un lieu où ils puissent présenter officiellement leur demande. Parmi les migrants que l'on empêche ainsi d'arriver en Europe, il y a des personnes dont la liberté ou la vie

sont menacées. Les mesures de limitation des migrations ouvrent donc une large brèche dans le système de protection des droits de l'homme.

Les migrants qui, malgré tous les obstacles placés sur leur route, parviennent tout de même à entrer en Europe ne sont pas au bout de leurs peines. Ceux qui n'ont pas de papiers en règle sont qualifiés d'« illégaux » ; dans plusieurs pays, ils encourent des sanctions pénales et il n'est pas rare qu'ils soient privés de liberté. Un Etat doit certes contrôler ses frontières et décider quelles personnes il autorise à entrer sur son territoire et à y séjourner, mais cela ne le dispense pas de respecter les normes internationales auxquelles il a souscrit. Ainsi, il doit au minimum reconnaître aux migrants le droit de demander l'asile et prévoir à cette fin une procédure d'arbitrage équitable.

Le fait que les droits de l'homme s'appliquent aussi aux migrants en situation irrégulière ne semble pas entièrement compris ni admis. Toute personne, quel que soit son statut juridique, a droit à l'enseignement primaire et secondaire, aux soins d'urgence, à des conditions de travail raisonnables et au respect de sa vie privée et familiale. Or, du fait de leur statut juridique précaire, les migrants en situation irrégulière sont vulnérables aux abus ; lorsque leurs droits sont bafoués par un fonctionnaire, un employeur ou un propriétaire, ils ont souvent du mal à les faire valoir effectivement.

---

Le chapitre intitulé « Protection contre l'homophobie et la transphobie » traite du problème des violences extrémistes dont les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT) sont la cible depuis des générations. Le régime nazi allemand a fait arrêter quelque 100 000 personnes en raison de leur orientation sexuelle et en a envoyé plus de 10 000 en camp de concentration. Par une amère ironie, on retrouve aujourd'hui dans le discours public en Europe certains « arguments » contre les personnes homosexuelles avancés à l'époque par les nazis.

Le vrai problème, ce n'est pas l'orientation sexuelle de telle ou telle personne, mais la réaction des autres. Quels qu'en soient les ressorts

psychologiques, les réactions agressives envers les personnes homosexuelles ou transgenres restent répandues. Malheureusement, certains responsables et enseignants religieux ont apporté un soutien ouvert ou tacite à la discrimination et à l'homophobie, ce qui a contribué à retarder la nécessaire évolution des mentalités dans de nombreux pays.

Ce sont les droits de l'homme qui sont ici en jeu. Il est nécessaire de combattre l'incitation à la haine et les crimes inspirés par la haine contre les personnes LGBT, de garantir leur liberté d'expression, d'association et de réunion pacifique (par exemple lors des Marches des fiertés), de défendre leur droit de demander l'asile, de veiller à ce qu'elles ne fassent pas l'objet de discrimination en matière d'emploi, d'éducation et de santé, et de protéger leur droit au respect de la vie privée et familiale.

---

L'Europe compte plus de 80 millions de personnes handicapées. Dans le chapitre sur les « Droits des personnes handicapées », il est souligné que leurs droits sont reconnus dans les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment dans une convention importante des Nations Unies adoptée en 2006. Mais ces droits sont encore loin d'être une réalité, car leur mise en œuvre tarde à se concrétiser. Un changement d'attitude envers les personnes handicapées s'impose encore : la charité doit laisser la place à une action qui s'appuie sur les droits.

Des progrès ont certes été enregistrés ces dernières années (en partie à la suite de l'adoption, en 2006, de la convention des Nations Unies et du plan d'action du Conseil de l'Europe), mais les politiques actuelles en direction des personnes handicapées restent largement axées sur la prise en charge en institution, la réadaptation médicale et les prestations sociales. Elles partent du principe que les personnes handicapées sont des victimes plutôt que des individus capables et en droit d'être des citoyens actifs.

A cet égard, je tiens à souligner l'importance de garantir l'égalité des chances : la société devrait être ouverte à tous. Cela suppose des

mesures volontaristes pour rendre la société accessible aux personnes handicapées. Par exemple, les enfants aveugles, sourds ou en fauteuil roulant devraient avoir la possibilité de fréquenter l'établissement d'enseignement de leur choix.

Les personnes ayant une déficience intellectuelle sont encore stigmatisées et marginalisées. Elles sont rarement écoutées et encore moins consultées. Nombre d'entre elles restent confinées dans des institutions inhumaines d'un autre temps. Les initiatives de désinstitutionnalisation sont ralenties par de multiples obstacles.

Il est capital que les personnes handicapées puissent participer à toutes les décisions concernant leur vie, tant au niveau individuel que par le biais de leurs organisations représentatives. Dans ce domaine, les maîtres mots devraient être « inclusion » et « autonomisation ». Les personnes présentant des troubles mentaux ou une déficience intellectuelle se heurtent toujours à des barrières lorsqu'elles veulent prendre des décisions par elles-mêmes. Même lorsqu'il s'agit de questions importantes, leur capacité juridique est restreinte ou ignorée.

Il y a une grande différence entre priver une personne handicapée du droit de décider comment conduire sa vie et lui donner « accès à un accompagnement ». La première approche considère la personne handicapée comme un objet – objet de traitement, objet de charité, objet de crainte. La seconde la place au centre du processus décisionnel, respecte son autonomie et la considère comme un sujet pouvant se prévaloir de l'intégralité des droits de l'homme.

---

Le chapitre consacré aux « Droits en matière d'égalité hommes-femmes » constate que ce thème recouvre d'innombrables questions, mais il met plus particulièrement en lumière trois formes d'injustice très répandues à l'encontre des femmes : leur sous-représentation dans les instances politiques ; la discrimination dont elles sont victimes sur le marché du travail, y compris en matière de rémunération ; enfin, les atteintes portées à leur intégrité physique.

Le niveau de représentation des femmes en politique varie beaucoup d'un pays européen à l'autre. C'est en Espagne et dans les pays nordiques que la situation leur est le plus favorable, ce qui montre qu'il est possible de parvenir à une représentation plus équilibrée des femmes et des hommes si l'on s'attache véritablement à encourager les candidatures féminines. Malgré ce constat, l'argument selon lequel les femmes ne s'intéresseraient pas au pouvoir politique et à la représentation directe a la vie dure dans certains pays. La vérité, c'est que les hommes politiques n'ont guère intérêt à remettre en cause le statu quo et préfèrent préserver leur pouvoir.

La même tendance s'observe sur le marché du travail : rien ne saurait justifier qu'une femme ne touche pas la même rémunération qu'un homme qui effectue un travail identique ou très similaire. De plus, les femmes se heurtent encore au « plafond de verre » lorsqu'elles cherchent à obtenir une promotion à un poste de direction ; dans les secteurs qui emploient surtout des femmes, les salaires sont généralement plus faibles que dans les professions typiquement « masculines ». Certains de ces clivages, qui reposent sur des stéréotypes, tendent à disparaître (notamment sous l'effet des progrès réalisés dans le système éducatif), mais il reste nécessaire de revaloriser certaines professions dans des secteurs comme la santé, la petite enfance et l'éducation.

Dans certaines régions de l'Europe, la violence faite aux femmes reste considérée comme une affaire purement privée. Cette « privatisation » de la responsabilité n'est pas acceptable. Il est désormais admis que la violence familiale constitue un véritable problème de droits de l'homme ; c'est pourquoi il incombe aux autorités d'agir pour prévenir et sanctionner ces abus. Il faut considérer les violences sexuelles comme une très grave atteinte aux droits de l'homme. Le fait qu'elles soient largement passées sous silence n'est pas une excuse pour faire comme si elles n'existaient pas. Au contraire, protéger les femmes contre cette menace devrait être une priorité politique. Il faudrait commencer par déterminer pourquoi les affaires portées devant la justice donnent lieu à si peu de condamnations, et corriger cette anomalie.

---

Les enfants forment une part importante de la population et représentent à bien des égards l'avenir de la société. Pourtant, leurs problèmes figurent rarement en tête des priorités politiques. C'est l'un des principaux constats du chapitre sur les « Droits de l'enfant ». Les ministres chargés de l'enfance, souvent peu expérimentés, ne sont pas des personnalités de poids au sein du gouvernement. Les préoccupations des enfants sont parfois minimisées et le plus souvent considérées comme extérieures au champ politique.

Il faut commencer par souligner la nécessité de mettre en œuvre la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, que tous les pays européens ont ratifiée. La convention a indéniablement fait beaucoup avancer la cause des enfants, mais les problèmes sont loin d'avoir tous disparu. Il reste notamment à appliquer pleinement le principe selon lequel l'intérêt supérieur de l'enfant doit guider toute décision le concernant. Cela suppose de permettre à l'enfant d'exprimer son point de vue et de prendre celui-ci au sérieux.

Les abus sexuels sur les enfants sont nombreux et les châtiments corporels restent autorisés dans plusieurs pays européens. Ces pratiques portent atteinte à l'intégrité physique de l'enfant, témoignent d'un manque de respect pour sa dignité et nuisent à son estime de soi. La gravité du préjudice ainsi subi a été décrite par le pédiatre polonais Janusz Korczak: « Il y a beaucoup de choses terribles dans ce monde, écrit-il, mais la pire est qu'un enfant ait peur de son père, de sa mère ou de son professeur. »

Traditionnellement, les enfants handicapés étaient placés en institution. Cette pratique est cependant en recul, y compris dans les anciens pays communistes. Il faut poursuivre la désinstitutionnalisation, mais en prenant des précautions et en ayant à l'esprit l'intérêt supérieur de chaque enfant. Ces remarques s'appliquent aussi aux établissements accueillant des orphelins ou des enfants issus de familles dysfonctionnelles. Il importe de mettre en place d'autres modes de prise en charge pour que ces enfants puissent grandir dans un climat familial, de façon à ne pas aggraver leur premier traumatisme.

Je suggère d'appliquer les mêmes principes à la prise en charge des mineurs délinquants. Lors de mes visites dans différents pays d'Europe, j'ai rencontré des jeunes dans des prisons et des centres de détention. Beaucoup, victimes de négligence ou de maltraitance dans leur propre famille, n'avaient trouvé que bien peu de soutien dans la société. Comprendre les origines de la violence chez certains enfants et les causes des infractions graves qu'ils ont commises ne revient pas à tolérer ces actes ou à fermer les yeux. Mais cela permet de prendre conscience de l'importance d'une intervention préventive à un stade précoce et du fait qu'infliger après coup une peine d'emprisonnement ne suffit jamais à régler le problème.

La pauvreté des enfants s'est aggravée sous l'effet de la crise économique. En Europe du Sud-Est et dans les pays anciennement soviétiques, près d'un quart des enfants vivent dans la pauvreté absolue. Même dans des pays plus riches, un nombre croissant d'enfants vivent dans des foyers démunis. Il convient de prendre toute la mesure de ce drame, qui frappe nombre de futurs adultes et représente une hypothèque sur l'avenir.

---

Le chapitre sur les « Droits sociaux et économiques », qui aborde des questions de nature très diverse, rappelle qu'en Europe de nombreuses personnes sont pauvres et marginalisées. Ces personnes n'ont pas l'occasion de se faire entendre ni d'exercer une quelconque influence. Elles se sentent souvent oubliées des partis politiques et des élites, et n'ont généralement qu'une confiance limitée dans les pouvoirs publics.

Des études montrent que les personnes en situation de pauvreté représentent la majeure partie des victimes d'infractions, mais qu'elles ne comptent guère sur la police pour chercher à les élucider. Devant les tribunaux, lorsqu'elles ont commis ou sont soupçonnées d'avoir commis une infraction, elles se trouvent désavantagées par rapport aux justiciables qui peuvent recourir aux services d'avocats habiles. Enfin, les personnes pauvres sont surreprésentées dans les prisons.

Une catégorie de la population a été frappée de plein fouet par la crise économique : celle des personnes âgées. Leurs besoins et leurs droits sont souvent mal pris en compte et parfois totalement négligés. Nos aînés souffrent aussi de l'idée répandue qu'ils ne seraient pas productifs et n'auraient de ce fait plus de valeur dans la société moderne.

Selon certaines études, il existe une corrélation étroite entre droits de l'homme et degré d'égalité dans la société. Lorsque la société est plus égalitaire, tout le monde y gagne, pas seulement les plus vulnérables. En effet, il y a moins de maladies, mentales et autres, et l'espérance de vie est plus longue. Par ailleurs, il ressort des indicateurs sociaux et des taux de criminalité que, même – ou particulièrement – dans les sociétés les plus prospères, les inégalités génèrent une insécurité généralisée, qui est préjudiciable à l'ensemble de la population.

Dans ce chapitre figurent aussi des articles traitant du droit à la santé (dans le contexte du VIH/sida) et du droit au logement, ainsi que des menaces que le changement climatique fait peser sur nos droits économiques et sociaux. Nombre de personnes voient déjà leur vie quotidienne bouleversée par les effets du réchauffement climatique – désertification, sécheresses, inondations et cyclones. Des droits fondamentaux sont mis en péril, comme le droit à la vie, à la santé, à l'alimentation, à l'eau, à l'hébergement ou à la propriété.

Le dernier article de ce chapitre souligne l'importance d'appliquer les droits sociaux. Un tiers seulement des Etats ont fait preuve d'une véritable volonté de mettre en œuvre les droits sociaux et économiques en acceptant la procédure de réclamations collectives instaurée en 1995. Il est important que les syndicats, les organisations d'employeurs et les autres organisations de la société civile fassent mieux connaître à leurs membres cet excellent mécanisme, ainsi que la Charte sociale européenne.

---

Il ne suffit pas que les parlements et les gouvernements ratifient les traités internationaux et adoptent des lois de protection des droits de l'homme. Il faut encore donner concrètement effet à ces traités et

à ces lois. L'incompétence, la corruption et l'ingérence du pouvoir politique dans le fonctionnement de la justice sont en effet autant de menaces pour la prééminence du droit et conduisent à des dénis de droits. Ces problèmes restent bien réels en Europe, comme le montre le chapitre intitulé « Police, justice et système pénitentiaire ».

Ainsi, la torture et les traitements cruels, inhumains ou dégradants n'ont pas disparu. Selon les informations disponibles, ces violations des droits de l'homme auraient encore cours dans plusieurs pays, le plus souvent lors des arrestations, du transport jusqu'à un commissariat de police ou des interrogatoires. Aujourd'hui, les méthodes les plus « sophistiquées », telles que les simulacres de noyade ou l'administration de décharges électriques, ont été largement abandonnées au profit des coups, du harcèlement et des menaces.

Il est par ailleurs regrettable que certains gouvernements européens continuent de renvoyer des migrants dans des pays où ils risquent d'être emprisonnés et torturés.

La bonne nouvelle, c'est que la peine de mort a pratiquement disparu d'Europe. La Russie n'a certes pas encore aboli cette peine dans sa législation, mais elle respecte depuis plus de dix ans le moratoire qu'elle a instauré. La seule triste exception à cette règle reste le Bélarus, qui est aussi le seul pays du continent à ne pas être membre du Conseil de l'Europe : encore récemment, des personnes y ont été condamnées à mort et exécutées.

Plusieurs meurtres commandités de journalistes indépendants, de militants des droits de l'homme et d'autres personnalités dérangeantes n'ont pas fait l'objet d'enquêtes satisfaisantes. Si, dans certains cas, les exécutants ont été identifiés, les commanditaires n'ont, quant à eux, pas été inquiétés. Et les doutes sur le sérieux de ces enquêtes ne sont pas dissipés.

Une forte proportion des requérants qui s'adressent à la Cour européenne des droits de l'homme se plaignent de la durée excessive des procédures et de la non-exécution de décisions de la Cour par les Etats membres. Dans nombre de pays, les juridictions internes ne

fonctionnent pas comme elles le devraient ; les pays anciennement communistes tardent également à se doter d'un système judiciaire véritablement indépendant et compétent. De plus, la corruption et l'ingérence du pouvoir politique viennent entamer la confiance de la population dans la justice.

Dans plusieurs pays, même les infractions mineures sont punies de très lourdes peines. A cela s'ajoute le fait que les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires et les autres lieux de privation de liberté sont fréquemment inhumaines et dégradantes. Presque partout en Europe, j'ai observé un surpeuplement, une prise en charge inadéquate des maladies mentales et une attention insuffisante portée à la réinsertion, d'où un fort taux de récidive. Sans le travail remarquable accompli par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), la situation serait pire encore.

---

La « guerre contre la terreur » est devenue un nouveau défi pour l'Europe. Il fallait sans aucun doute frapper fort et agir de manière coordonnée pour sanctionner et prévenir les actes terroristes. Comme je le suggère dans le chapitre « Lutte contre le terrorisme et respect des droits de l'homme », l'erreur commise après le 11 septembre 2001 n'a pas été la fermeté de la réaction, mais le choix des méthodes : le terrorisme ne doit pas être combattu par des moyens illégaux ni par des méthodes « terroristes ».

Alors que les gouvernements européens gardaient le silence, voire collaboraient à cette « guerre », des informations toujours plus précises et plus choquantes ont commencé à nous parvenir : recours systématique à la torture, prisons secrètes, détention pour une durée indéterminée sans jugement, exécutions extrajudiciaires et autres violations graves des droits de l'homme – toutes commises sous couvert de contre-terrorisme.

Ce choix de méthodes témoigne d'un mépris flagrant des principes fondamentaux de la justice, sur lesquels reposent les droits de

l'homme : protection contre la torture, présomption d'innocence, droit de ne pas être privé de liberté sans avoir été traduit devant un juge, droit à un procès équitable, droit à un recours et droit à réparation. Cette politique a fait beaucoup de tort au système international de protection des droits de l'homme sans apporter davantage de sécurité à ceux qu'elle était censée protéger contre les attentats.

Je soutiens que les gouvernements européens doivent ouvrir des enquêtes crédibles afin de comprendre les erreurs qui ont été commises. Il est absolument indispensable d'établir les faits au sujet des vols de restitution et des centres de détention secrets dans le cadre de procédures véritablement démocratiques. En Lituanie, le parlement a ainsi diligenté une enquête, qui a conclu que les services de renseignements lituaniens avaient bien coopéré avec la CIA pour mettre en place un centre où détenir des personnes suspectées de terrorisme. En Pologne, un procureur enquête actuellement sur des informations faisant état d'actes de torture dans une prison secrète de la CIA. En Roumanie, en revanche, les autorités refusent toujours d'admettre que des personnes aient été détenues sur leur territoire par la CIA.

Le secret qui entoure traditionnellement la coopération entre les services de renseignements de différents pays est l'obstacle le plus évident à la mise au jour des faits et, partant, à toute démarche visant à éviter que les mêmes problèmes ne se répètent. Les agences européennes redoutent en effet, si elles révèlent la vérité, de perdre les avantages qu'elles tirent d'un échange régulier d'informations avec leurs homologues aux Etats-Unis et dans d'autres pays. Cette frilosité a eu pour conséquence regrettable la dissimulation prolongée de graves violations des droits de l'homme.

L'un des enseignements à tirer de cette sombre période est qu'il est de la plus haute importance de mettre en place un contrôle démocratique effectif des activités des agences de renseignement. Ces agences ne doivent pas être laissées libres d'agir sans surveillance, ni de fonctionner comme un Etat dans l'Etat – ainsi qu'on les qualifie parfois. La « guerre contre la terreur » à l'européenne a dévoilé au grand jour un système à deux poids, deux mesures, ainsi que l'incompétence

d'autorités qui ont mésestimé leurs obligations en matière de protection des droits de l'homme.

Autre enseignement à tirer de cette expérience : il faut se montrer prudent dans l'emploi des technologies de surveillance, qui se développent désormais à pas de géant. Ces outils sophistiqués peuvent certes apporter une aide à la lutte contre le terrorisme et le crime organisé, mais leur usage soulève des questions quant au droit au respect de la vie privée. Toute personne doit être protégée contre les intrusions dans sa vie privée et contre la collecte, la conservation, l'échange et l'utilisation impropres de données la concernant.

---

Faire la lumière sur les violations passées des droits de l'homme en présentant honnêtement les faits est absolument indispensable, notamment pour parvenir à établir ou rétablir l'Etat de droit, traduire en justice les responsables, accorder réparation aux victimes au lendemain de ces violations, et faire en sorte que de tels crimes ne se reproduisent plus. Ces questions sont abordées dans le chapitre « Violations passées des droits de l'homme ».

Etablir et accepter la vérité sont également des points importants à plus long terme. Les victimes étaient des êtres humains, pas des numéros. Les survivants, ainsi que les enfants et les petits-enfants des victimes, ont le droit de savoir ce qui s'est passé et de faire leur deuil avec dignité. Il faut rendre possibles le souvenir et la commémoration de ces événements.

Il est toujours essentiel d'assumer son histoire, et ce d'autant plus qu'elle est marquée par des atrocités de masse et des violations flagrantes des droits de l'homme. On ne peut fermer les yeux sur de tels crimes sans risquer de graves conséquences : la persistance de l'impunité et l'absence de reconnaissance des crimes perpétrés, génération après génération, tendent à nourrir la rancœur des victimes et de ceux qui s'identifient à elles, une rancœur qui empoisonne les relations entre des personnes qui n'étaient même pas nées à l'époque où les événements se sont produits.

Le récit fait de certaines atrocités de masse a suscité de violentes controverses et a parfois profondément blessé la fierté nationale. Les différentes versions de ces événements, qu'elles soient fidèles ou non, ont été instrumentalisées par des Etats et des partis politiques pour des guerres de propagande. Dans le feu de la polémique, la vérité a été laissée en suspens et prise en otage.

Interprétations partisanses et représentations déformées d'événements passés ont abouti à la discrimination de certaines minorités et à la xénophobie, elles ont ranimé des conflits. Les jeunes générations ne doivent jamais être tenues pour responsables des crimes, ou des crimes supposés, de leurs pères. L'important, c'est de mener une recherche sincère de la vérité, de débattre sans passion à partir de faits avérés et de comprendre et d'accepter qu'il existe différentes versions de l'histoire. C'est à cette seule condition que nous pourrons tirer des enseignements utiles du passé.

---

Les journalistes n'ont pas pour vocation de plaire aux puissants ni de se faire les porte-parole des gouvernements. La position que je défends dans le chapitre « Liberté des médias et liberté d'expression » est au contraire que les médias jouent le rôle important d'observateurs critiques de la vie publique. Ils doivent informer la population des faits intéressant la société, même si ces informations risquent de déranger certains.

Ces dernières années, des journalistes d'investigation de renom ont perdu leurs sources, réduites au silence par des intimidations ; certains ont même été victimes d'un harcèlement brutal, allant parfois jusqu'au meurtre : Hrant Dink en Turquie, Georgiy Gongadze en Ukraine, Elmar Huseynov en Azerbaïdjan, Anna Politkovskaïa en Russie. Il faut à tout prix arrêter et traduire en justice les meurtriers ainsi que les commanditaires de ces crimes abominables.

L'attitude des autorités à l'égard des journalistes qui leur demandent des informations, en particulier sur des questions sensibles, détermine grandement la culture médiatique d'un pays. Il est dans l'intérêt

légitime des médias de chercher à obtenir et de diffuser des informations sur les décisions prises par les gouvernements et sur leur action. Ils jouent un rôle vital en permettant aux citoyens d'être à même d'exercer leur droit de savoir comment les élus gouvernent en leur nom et de leur demander des comptes. Le libre accès aux informations concernant les activités des gouvernements est un principe démocratique fondamental.

La diffamation est toujours criminalisée dans plusieurs régions d'Europe. Selon certaines lois en vigueur, relater ou publier des faits ou des opinions, vrais ou faux, qui outragent une personne ou compromettent sa réputation, constitue une infraction pénale. La simple existence de ces lois peut suffire à intimider les journalistes et conduire à une autocensure regrettable.

Le mode d'attribution de fréquences aux chaînes de radio et de télévision en dit long sur la volonté de certains gouvernements de contrôler les médias. Les organismes publics habilités à se prononcer en la matière devraient appliquer des critères objectifs préalablement établis et éviter toute discrimination à l'encontre de candidats dont ils ne partagent pas les sympathies.

Quant aux médias financés par des fonds publics, ils devraient travailler de manière impartiale, dans l'intérêt de tous les citoyens, y compris en jouant le rôle essentiel de contrepoids aux médias de divertissement à vocation commerciale. Les médias « de service public », souvent financés par les impôts ou par d'autres ressources publiques, ne doivent évidemment en aucun cas être utilisés comme des instruments de propagande au service du pouvoir. L'indépendance et l'impartialité de ces médias sont essentielles et doivent être protégées au moyen de principes établis d'un commun accord et de procédures adéquates de nomination de leurs cadres dirigeants.

Les journalistes ne sont pas parfaits ; ils commettent parfois des erreurs, dont certaines peuvent causer du tort à autrui. Il convient de veiller, d'une part, à ce que les médias aient un comportement responsable et, d'autre part, à ce que la surveillance réglementaire de ce comportement ne soient pas utilisée abusivement pour exercer

une influence indue sur leur contenu : deux impératifs qui ne sont pas aisés à concilier. Des résultats prometteurs ont été enregistrés dans les pays où les représentants des médias ont élaboré des codes de déontologie et conçu des procédures visant à faire respecter les normes professionnelles, telles que des conseils de presse ou des médiateurs de presse.

Dans ces pays, les pratiques des médias ont évolué, le droit de réponse a été renforcé et le public est mieux protégé contre toutes les formes d'abus et de détournement des médias. Ces efforts n'ont cependant pas toujours suffi à sauvegarder l'éthique du journalisme, et les intérêts commerciaux ont parfois triomphé. Cela pose un problème général du point de vue de la démocratie.

Le dernier article de ce chapitre porte sur les obstacles dressés par certaines autorités locales ou nationales pour empêcher les rassemblements publics. Bien que la liberté de réunion soit bien protégée par les traités internationaux et les législations nationales, on m'a souvent signalé des cas d'interventions policières destinées à empêcher des manifestations pacifiques.

---

Les parlementaires, les élus et responsables locaux, ainsi que les ombudsmans agissant aux niveaux régional et national, peuvent contribuer dans une large mesure à améliorer le respect des normes et des principes relatifs aux droits de l'homme – mais si beaucoup le font, ce n'est pas le cas de tous. J'aborde ce sujet dans un chapitre intitulé « Les acteurs des droits de l'homme ».

Les parlements adoptent des lois, ratifient des traités internationaux, votent des budgets, examinent des stratégies et des plans d'action importants, et évaluent les politiques menées par les exécutifs : ils jouent donc à l'évidence un rôle essentiel dans la mise en œuvre des droits de l'homme, un potentiel qui est trop souvent sous-exploité.

Les instances politiques locales et régionales revêtent également une importance particulière pour la protection et la promotion des droits de l'homme. Dans nombre de pays, c'est en effet au niveau local que

sont prises, au moins en partie, les décisions concernant la protection sociale, l'éducation et la santé. Ces acteurs locaux risquent pourtant d'être mal informés de la nature et des implications des accords internationaux relatifs aux droits de l'homme que leurs gouvernements sont tenus de respecter. La déconcentration et la décentralisation du pouvoir devraient être mises à profit pour renforcer, et non pour restreindre, la protection et la promotion des droits.

Tous les Etats européens disposent désormais d'institutions chargées de recevoir les plaintes du public et de veiller au respect des principes d'équité et de justice dans la société, en traitant notamment les allégations d'abus de la part des pouvoirs publics. Ces institutions, dont le nom et le mandat varient selon les pays, jouent un rôle déterminant dans la protection des droits des individus, en tant que mécanismes quasi judiciaires. Malheureusement, leurs budgets ont été réduits à la suite de la crise économique – à un moment où leur intervention aurait été particulièrement utile.

La participation des acteurs non gouvernementaux de la société civile est indispensable à la diffusion d'une culture de respect des droits de l'homme. Néanmoins, les autorités ne voient pas toujours d'un bon œil les organisations œuvrant pour les droits de l'homme, en particulier lorsqu'elles mènent des activités de veille et signalent des violations de ces droits. Certaines font même l'objet de persécutions. Aussi des initiatives ont-elles été prises en faveur de la protection de ceux que l'on appelle les « défenseurs des droits de l'homme ».

Lors de l'adoption, en 1998, de la déclaration des Nations Unies relative à leur protection, Kofi Annan, alors Secrétaire général de l'Onu, a rappelé une évidence, qui n'en est pas moins importante : « Lorsque les droits des défenseurs des droits de l'homme sont violés, tous nos droits sont menacés et notre sécurité à tous est mise à mal. »

Andrei Sakharov a été l'un des plus grands défenseurs des droits de l'homme de notre temps. Même exilé et assigné à résidence dans la ville fermée de Gorki, il a continué à rédiger ses appels en faveur des prisonniers politiques détenus en Union soviétique et dans d'autres pays. Aux Russes et au reste du monde, il a transmis un message

éthique d'une grande force et montré la voie à suivre, exerçant une influence qui perdure aujourd'hui encore.

---

Afin d'évaluer avec précision la situation des droits de l'homme dans un pays donné, il faut se demander si le gouvernement respecte les normes, mais aussi quelles mesures il prend pour garantir la protection et la réalisation des droits. Le gouvernement doit être engagé dans une démarche systématique et bien planifiée ; c'est le message que je tente de faire passer dans le chapitre intitulé « Mesures systématiques de mise en œuvre des droits de l'homme ».

Il faut se rendre à l'évidence : les progrès ne peuvent pas toujours être immédiats et la réalisation de nombreux droits dépend aussi des ressources humaines et financières disponibles. Les gouvernements prennent cependant de plus en plus conscience du fait que la mise en œuvre des droits de l'homme passe obligatoirement par une politique cohérente de « renforcement des institutions » et par des programmes visant, par exemple, à mettre en place une magistrature indépendante et compétente, à former des forces de police professionnelles qui respectent et font respecter la loi, et à réexaminer périodiquement la législation, en encourageant des groupes non gouvernementaux indépendants à passer régulièrement ces programmes au crible. En d'autres termes, il faut procéder de manière systématique, avec méthode, en appliquant une stratégie globale et bien conçue.

D'où la nécessité, pour chaque pays, d'établir un programme national pour une véritable mise en œuvre des droits de l'homme. Cette planification systématique devrait reposer sur une consultation à laquelle les groupes non gouvernementaux et les militants soient associés et qui prenne en compte les actions à mener aux niveaux régional et communal.

La première étape est de procéder à un état des lieux pour recenser les problèmes existants. Les groupes non gouvernementaux du pays, les ombudsmans et les instances internationales, ainsi que les médias et les diverses autorités spécialisées, peuvent généralement fournir

des informations pour cet état des lieux. Ces données doivent être compilées et analysées de manière structurée pour les besoins de la planification.

La deuxième étape consiste à élaborer une stratégie ou un plan d'action qui s'articule autour des principaux problèmes de droits de l'homme et prévoit des mesures propres à les résoudre.

Viennent ensuite les phases cruciales de la mise en œuvre et de l'évaluation.

Le plan d'action doit s'attacher tout particulièrement à favoriser la connaissance des droits de l'homme. En effet, toute personne doit pouvoir connaître ses droits et les moyens de les faire valoir. Cette connaissance est l'une des conditions préalables à la réalisation des droits de l'homme. Or, dans la plupart des pays, l'éducation aux droits de l'homme laisse encore à désirer, et ce à tous les niveaux. En outre, il est nécessaire de s'employer plus énergiquement à dispenser une éducation et une formation professionnelle solides en matière de droits de l'homme à des catégories professionnelles comme les policiers, les juges, les enseignants, les travailleurs sociaux et les journalistes. Il faut une culture des droits de l'homme profondément enracinée pour que, au-delà du discours politique ressassé, les droits de l'homme soient concrètement et effectivement protégés et promus, ainsi qu'ils doivent l'être.

---

Le dernier chapitre, « Action internationale », souligne que les gouvernements doivent aussi défendre les valeurs inscrites dans les traités internationaux en matière de droits de l'homme dans leurs relations avec les autres Etats. Il ressort clairement de la Charte des Nations Unies que la responsabilité des Etats en matière de protection des droits de l'homme ne s'arrête pas à leurs frontières. Ce principe a été confirmé par d'autres traités internationaux et régionaux, y compris par la Convention européenne des droits de l'homme, qui prévoit la possibilité d'introduire des requêtes interétatiques.

Un argument de poids, qui fait appel au principe de solidarité humaine, justifie que l'on ne ferme pas les yeux sur les problèmes de droits de l'homme dans d'autres pays : les personnes opprimées et réduites au silence qui ne peuvent faire valoir elles-mêmes leurs droits devraient pouvoir compter sur les membres d'autres sociétés pour défendre leurs intérêts. J'ai rencontré des personnes dans ce cas, qui m'ont dit combien il était important pour elles de savoir que des citoyens ou des autorités d'autres pays se préoccupaient de leur sort et agiraient en leur nom.

Néanmoins, il est souvent jugé discutable, voire provocateur, que des gouvernements soulèvent des questions liées au non-respect des droits de l'homme dans des rencontres bilatérales ou internationales. Cela s'explique en partie par le fait que le concept de droits de l'homme a une dimension morale : ceux qui enfreignent les normes ne se trouvent pas seulement en infraction, mais se rendent coupables d'actes inacceptables et moralement répréhensibles.

C'est pourquoi il est si important que les gouvernements fassent preuve de bonne foi et de cohérence lorsqu'ils critiquent les autres.

---

Il importe de faire le point sur les domaines où des progrès sont encore nécessaires. C'est ce que j'ai tenté de faire dans les différents articles de cet ouvrage. Mon objectif premier est de proposer des solutions pour remédier aux lacunes observées aujourd'hui en Europe et de formuler des recommandations pratiques qui, je l'espère, susciteront un débat constructif.

Au cours de mes travaux, j'ai rencontré de nombreuses personnes qui ont personnellement subi ou dont les membres de la famille ont subi des violations inhumaines et pour qui les droits de l'homme restent un espoir. Pour elles, la Déclaration universelle et la Convention européenne des droits de l'homme ne sont pas de vains mots.

Une prise de conscience s'est opérée. J'ai rencontré des militants de la société civile, des ombudsmans, des journalistes, des juristes, des enseignants, des travailleurs sociaux et d'autres professionnels qui ont

profondément à cœur de rendre ce monde meilleur et pour qui les normes des droits de l'homme sont une arme essentielle dans ce combat.

J'ai aussi rencontré des dirigeants politiques et de hauts responsables gouvernementaux qui prennent au sérieux leurs obligations en matière de droits de l'homme, malgré les fortes pressions politiques auxquelles ils sont parfois soumis.

La vision des droits de l'homme qui a émergé des cendres de la seconde guerre mondiale est toujours autant d'actualité. Il y a eu d'immenses progrès et de cruels échecs. Les droits de l'homme incarnent des idéaux – mais ils ne sont pas irréalistes. Ils établissent des valeurs et des normes fondamentales qui sont la condition d'une société pacifique, humaine et juste dans l'Europe et le monde d'aujourd'hui.

*Thomas Hammarberg*

Strasbourg, le 1<sup>er</sup> avril 2011

## **Remerciements**

*Toute ma reconnaissance à Maggie Beirne et Margo Picken qui m'ont aidé de leurs précieux conseils sur le fond et sur la forme des articles qui constituent cet ouvrage.*

*J'ai également bénéficié du soutien indéfectible de mes deux collègues les plus proches au sein du Bureau du Commissaire, Isil Gachet et Sandra Ferreira. Sans elles, cette tâche n'aurait pu être menée à bien.*





## Chapitre 1 : Xénophobie et identité

La haine de l'autre perdure en Europe sous différentes formes : racisme, xénophobie, islamophobie, antisémitisme, homophobie, transphobie. Les minorités sont la cible de propos haineux, de violences et de discriminations systématiques. La réaction que les grands partis politiques et d'autres représentants de la population majoritaire opposent à ces attaques manque souvent de clarté et de conviction. Ce faisant, ils laissent l'initiative politique aux extrémistes, dont les idées acquièrent ainsi une « légitimité » regrettable. Cette attitude est dangereuse.

*Photo © Shutterstock.*