

PRÉFACE

La Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'homme réunie à Rome à l'occasion du 50^e anniversaire de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales avait souligné deux éléments cruciaux :

- ▶ la responsabilité qui incombe aux Etats membres, Parties à la Convention, de veiller continuellement à ce que leur législation et leur pratique soient conformes à la Convention et à exécuter les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ;
- ▶ la nécessité de prendre d'urgence des mesures pour assister la Cour dans l'accomplissement de ses fonctions, compte tenu du nombre croissant de requêtes. Une réflexion approfondie devait ainsi être entamée dans les meilleurs délais

sur les diverses possibilités et options en vue de garantir l'efficacité de la Cour, compte tenu de la nouvelle situation.

La Conférence de Rome a déclenché des travaux intenses. Depuis janvier 2001, la coopération intergouvernementale du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) du Conseil de l'Europe s'est concentrée sur l'élaboration d'instruments normatifs dont le plus important a été le Protocole n° 14 à la Convention. Ces travaux ont largement bénéficié des débats de haut niveau qui ont eu lieu lors de diverses tables rondes, ateliers et séminaires organisés principalement par les présidences successives du Comité des Ministres.

Le présent ouvrage recueille cet ensemble des travaux. ★

ACTES

CONFÉRENCE MINISTÉRIELLE EUROPÉENNE SUR LES DROITS DE L'HOMME

Conférence organisée sous l'égide de la présidence italienne
du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

Rome, 3-4 novembre 2000

Actes (extraits)

AVANT-PROPOS

M. Walter Schwimmer

Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

En matière de protection des droits de l'homme, l'Europe, qui a connu pendant la première moitié du XXe siècle les violations des droits de l'homme peut-être les plus massives de l'Histoire, représente aujourd'hui un exemple pour d'autres régions du monde. Il est juste de le rappeler en présentant les actes de la conférence ministérielle qui a marqué le cinquantième de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

En l'espace de cinquante ans, il a été possible de rassembler la quasi-totalité des Etats européens autour du respect de la liberté, la démocratie et la prééminence du droit. Ces Etats se sont engagés à reconnaître à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis dans la Convention européenne des droits de l'homme et à se conformer aux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans les litiges auxquels ils sont parties.

Avec son système unique de contrôle, la Convention a un avenir important devant elle. Elle doit continuer à jouer son rôle central en tant qu'instrument constitutionnel de l'ordre public européen dont dépend le bien-être des individus et la stabilité démocratique du continent.

Et pourtant, en dépit des progrès accomplis, des situations de conflit ou de crise aboutissant à des violations graves et massives des droits de l'homme les plus fondamentaux sont à déplorer dans certaines régions d'Europe,

dans un passé récent ou même aujourd'hui. De surcroît, de très nombreuses requêtes individuelles continuent d'arriver devant la Cour européenne des droits de l'homme, au risque même de mettre en péril la viabilité de l'actuel système. La conférence ministérielle a donc lancé un appel pressant aux Etats membres du Conseil de l'Europe pour qu'ils assument pleinement la responsabilité qui leur incombe en premier lieu de s'assurer du respect des droits de l'homme, en veillant continuellement à ce que leur législation et leur pratique soient conformes à la Convention, et à exécuter les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. De même, elle a demandé au Conseil de l'Europe de prendre les mesures qui s'imposent à court et à moyen termes pour garantir l'efficacité de la Cour.

S'agissant de la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, rien n'est gagné d'avance ni définitivement acquis. Loin de toute autosatisfaction, les Etats membres participant à la conférence ont donné une nouvelle impulsion à leur engagement de protéger effectivement ces droits et libertés, tant dans leur ordre juridique national qu'au niveau européen. La déclaration et les deux résolutions adoptées par la conférence constituent ainsi un véritable programme pour la coopération intergouvernementale au sein du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits de l'homme, programme dont la mise en œuvre a commencé et se poursuivra au cours des prochaines années. ★

DISCOURS PRONONCÉS LORS DE LA SESSION D'OUVERTURE

M. Walter Schwimmer

Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

J'aimerais tout d'abord remercier vivement le Gouvernement italien qui a pris l'initiative d'organiser cette conférence ministérielle, à l'occasion du 50^e anniversaire de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette excellente initiative nous permet non seulement de faire le point sur les résultats atteints après un demi-siècle, mais aussi, et surtout, de débattre de la question posée dans le thème principal de cette conférence, à savoir « Quel avenir pour la protection des droits de l'homme en Europe? »

Cette conférence vient à point nommé. L'Europe et le Conseil de l'Europe ont connu de profonds changements au cours des dix dernières années. La Conférence ministérielle informelle sur les droits de l'homme organisée il y a dix ans à Rome avait réuni autour de la table vingt-trois délégations d'Etats membres. Il suffit de regarder autour de nous aujourd'hui pour prendre la mesure de ce qu'a été l'élargissement du Conseil de l'Europe depuis 1990, de son importance et de la rapidité avec laquelle il s'est opéré. Je suis également heureux de voir aujourd'hui parmi nous des représentants de

plusieurs Etats non membres, notamment certains qui ont fait acte de candidature ou demandé le statut d'observateur auprès de notre Organisation. Je me félicite aussi de la présence de représentants d'autres organisations et institutions internationales, ainsi que d'organisations non gouvernementales.

L'Europe a évolué pour le mieux, n'en doutons pas. Les valeurs et principes que défend le Conseil de l'Europe – la démocratie, la prééminence du droit, les droits de l'homme – sont désormais partagés par la Grande Europe. C'est là à la fois une immense source de joie et un énorme défi. En effet, l'expérience des dix dernières années nous a montré que le fait d'ancrer fermement ces principes et ces valeurs à tous les niveaux des gouvernements et de la société n'est pas chose facile. Cela implique de travailler sans relâche, et le Conseil de l'Europe s'est évertué, et s'évertue, à protéger et à promouvoir ses valeurs et ses principes dans tout le continent, et en particulier dans les nouveaux Etats membres et les Etats candidats à l'adhésion.

Un choix courageux

Le processus d'élargissement du Conseil de l'Europe approche de son terme. Nous devrions accueillir très prochainement de nouveaux Etats membres. Il y a quelques semaines, en Serbie, le peuple a effectué un choix extrêmement courageux, qui facilitera son entrée, à terme, dans la famille européenne des démocraties.

C'est pourquoi nous devrions mettre à profit l'occasion que nous offre cette conférence et l'expérience acquise au cours de ces dix

dernières années pour faire le point sur la situation actuelle de l'Europe et son orientation future, dans un domaine qui est crucial pour son identité et sa stabilité: je veux parler de la protection des droits de l'homme.

Plus précisément, les thèmes choisis pour les deux volets de cette conférence sont suffisamment vastes pour nous permettre de fixer des priorités pour l'avenir. Le premier concerne, pour l'essentiel, notre appareil institutionnel de protection des droits de l'homme.

L'élargissement de l'Organisation a profondément influé sur le système de contrôle de la Convention européenne des droits de l'homme et sur nos autres mécanismes en matière de droits de l'homme. Plusieurs mécanismes nouveaux ont également été créés au cours des dix dernières années. Nous devrions maintenant étudier la façon de préserver et d'améliorer leur efficacité dans les années à venir. La Convention européenne des droits de l'homme doit demeurer l'épine dorsale de la protection des droits de l'homme en Europe, et je suis heureux de constater que cela est reconnu dans le projet de charte des droits fon-

damentaux élaboré par l'Union européenne. Les observateurs du Conseil de l'Europe auprès de la convention chargés d'élaborer le texte de cette charte ont insisté sur la nécessité d'y faire figurer des références explicites à la Convention européenne des droits de l'homme, garantissant ainsi un niveau équivalent de protection et ouvrant même des possibilités d'avancées ultérieures. En outre, comme l'a déjà proposé la Finlande, il serait très utile que l'Union européenne étudie la possibilité d'adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme.

Des possibilités d'amélioration

L'exécution pleine et entière des sentences de notre Cour européenne des droits de l'homme est un élément essentiel, au sujet duquel nous ne devons jamais faire de compromis. Aucun de nos mécanismes de protection des droits de l'homme ne fonctionne isolément: tous sont en interaction permanente avec le niveau national de protection. Nous devrions également étudier des possibilités d'améliorations pour ce qui est des divers arrangements nationaux pour la protection des droits de l'homme.

Le deuxième thème nous permettra d'aborder un certain nombre de défis qui se posent aujourd'hui en matière de droits de l'homme et représentent, à plus long terme mais aussi plus près de nous, une menace pour la stabilité de notre continent et de nos sociétés. Bien évidemment, ce thème couvre la question des violations graves ou massives des droits de l'homme, également en situation de conflit ou de crise. Dans le passé, il aurait été impensable de mettre un tel sujet à l'ordre du jour d'une réunion de haut niveau du Conseil de l'Europe. Aujourd'hui, il n'est pas possible de l'ignorer, car il est essentiel que nous tirions les leçons de notre expérience pour faire mieux à l'avenir. Pour ma part, j'ai usé, ce qui n'avait jamais été fait jusqu'ici, des pouvoirs qui me sont conférés au titre de l'article 52 me permettant d'effectuer des investigations dans un Etat membre à titre individuel; il s'agissait du conflit dans la République tchétchène de la Fédération

de Russie. Le Conseil de l'Europe demeure pour l'instant la seule organisation internationale à être présente dans cette région. Nos trois experts viennent tout juste d'entamer leur deuxième mandat de six mois. Leurs rapports sur ce dont ils ont été témoins oculaires nous permettent de disposer d'informations de premier ordre, et donc d'agir et d'exercer des pressions sur les autorités compétentes pour identifier et rechercher des personnes disparues. Les experts du Conseil de l'Europe ont également contribué au rétablissement du système juridictionnel sur le territoire de la République tchétchène. Dans cette région déchirée par la guerre, la population dépend du Conseil de l'Europe pour contribuer à normaliser la vie en Tchétchénie et encourage l'Organisation dans ses efforts.

Je suis heureux de voir que l'abolition de la peine de mort, une priorité claire pour le Conseil de l'Europe, sera aussi à l'ordre du jour de cette conférence. Désormais, la peine de mort ne s'applique plus en Europe, et cela devrait aussi être le cas en temps de guerre.

Le Conseil de l'Europe a changé; il est devenu une organisation plus politique et plus opérationnelle. Une chose n'a pas changé, cependant: la protection des droits de l'homme est et demeure au coeur de sa mission. Cette conférence devrait donner un nouvel élan pour des décisions politiques et renforcer la protection active des droits de l'homme dans toute l'Europe. ★

M. Lamberto Dini

Ministre des Affaires étrangères de l'Italie

Je désire avant tout, au nom du Gouvernement italien, souhaiter la bienvenue à tous les honorables participants à la Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'homme, que nous sommes heureux d'accueillir à Rome. Nous voulons ainsi commémorer solennellement le 50^e anniversaire de la signature de la Convention européenne des droits de l'homme dans la ville où elle a vu le jour.

La conférence offrira aussi l'occasion de réaffirmer la valeur et l'actualité du message de paix et de civilisation que le Conseil de l'Europe a contribué à répandre en un demi-siècle d'activité.

Le 5 mai 1949 était signé à Londres le Statut du Conseil de l'Europe, laboratoire clairvoyant d'idées et de contenus de haute valeur éthique, comme une avantgarde de dix Etats souverains engagés dans un processus de rapprochement politique et de mise en commun des instruments du pouvoir national pour la fondation future d'un pouvoir commun.

À cette époque, grands furent les espoirs que suscita la signature du Traité de Londres, surtout pour ceux qui, ayant encore le souvenir vivant des horreurs de la seconde guerre mondiale, virent en l'Assemblée consultative – où siégeaient ensemble, pour la première fois, les représentants des parlements de quelques Etats européens – l'expression d'une volonté démocratique commune aux peuples du Vieux Continent.

Le Conseil de l'Europe a fourni une contribution essentielle au respect des droits fondamentaux de l'homme et à leur sauvegarde.

Je pense, d'une part, aux importantes réalisations dans le domaine de la codification du droit: la Charte sociale européenne de 1961, révisée en 1996, la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines et traitements inhumains et dégradants, en 1987, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, en 1995, et, plus spécia-

lement, les douze protocoles qui sont venus compléter et enrichir la Convention signée à Rome en 1950. Je pense, d'autre part, au travail constant d'élaboration d'une jurisprudence par la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme.

Pourtant, le chemin à accomplir est encore long. En effet, nous assistons quotidiennement à des violations graves et répétées des droits de l'homme, même des plus fondamentaux. Dans un trop grand nombre de pays, trop d'êtres humains voient leur dignité bafouée, souvent dans l'indifférence générale.

Le Conseil de l'Europe a rempli, avec conviction et cohérence, sa mission de conscience vigilante du continent, exerçant une forte attraction sur tous ceux des pays européens qui ont vu dans notre Organisation un garant et un défenseur de la démocratie et des libertés fondamentales.

Rappelons, à ce propos, que le Conseil de l'Europe est passé, de 1989 à nos jours, de vingt-trois à quarante et un Etats membres. Cela démontre que les régimes totalitaires d'Europe centrale et orientale n'ont été capables que d'étouffer les aspirations vers la démocratie, la liberté et la justice des peuples qu'ils avaient soumis, sans réussir à supprimer de leurs consciences ces mêmes aspirations qui se sont, par la suite, manifestées de manière irrésistible et irréprouvable.

Le caractère indivisible et interdépendant des droits de l'homme, consacré au Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement réunis à Vienne en 1993, a conduit le Conseil de l'Europe vers une protection toujours plus efficace, incluant également les droits économiques et sociaux par l'adoption de la Charte sociale européenne, qui s'est révélée être un instrument très utile pour réduire les tensions sociales et garantir des conditions de travail et de vie dignes.

Une conscience croissante de ses droits

La nature même du Conseil de l'Europe et l'ampleur de sa tâche requièrent une réflexion approfondie et opportune sur la voie à poursuivre pour assurer son fonctionnement correct: je me réfère, par exemple, à la Cour européenne des droits de l'homme, aujourd'hui confrontée, de façon croissante, à un nombre de recours potentiel d'une population de quelque 800 millions d'individus, lesquels ont une conscience croissante de leurs droits et accentuent ainsi cette tendance.

La présente conférence peut représenter le lieu et l'occasion d'établir un bilan du chemin parcouru, et de définir les perspectives de l'action à venir du Conseil de l'Europe.

Des débats que nous allons tenir émergera, j'en suis certain, l'attention portée par l'Organisation envers les phénomènes sociaux susceptibles d'engendrer des situations de dégradation, de malaise, voire de danger, pour le développement harmonieux de notre société.

À ce propos, la Conférence européenne « Tous différents, tous égaux: de la théorie à la pratique » – Contribution européenne à la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie, et l'intolérance qui y est associée, que j'ai eu l'honneur de présider à Strasbourg au mois d'octobre dernier, a constitué une expérience de travail en commun, pleinement réussie, entre délégations gouvernementales, organismes spécialisés, experts indépendants et représentants de la société civile, un modèle inédit qui a permis au Conseil de l'Europe de réaffirmer son rôle d'initiateur d'idées et d'élan vers la recherche de solutions renouvelées et adaptées aux réalités.

Une fois encore, notre Organisation et les pays qui y ont adhéré ont su fournir une analyse lucide des principales pathologies de la société européenne contemporaine, dressant un tableau réaliste, sans complaisance ni fausses pudeurs, des graves problèmes que tous les pays occidentaux peuvent avoir à affronter dans la conjoncture socio-économique actuelle. En plus des résurgences alarmantes de manifestations à caractère raciste ont été évoquées à Strasbourg, avec inquiétude, en particulier les phénomènes de xénophobie et d'intolérance, directement liés

aux importants flux migratoires des dernières années, qui appellent notre attention sur des problèmes sociaux, juridiques et humains très douloureux. Il est nécessaire que l'Europe, patrie du droit moderne et des garanties des libertés fondamentales, s'engage dans l'élaboration de nouvelles lignes de conduite et de protection des plus faibles afin que nous puissions affirmer les valeurs de la solidarité humaine et du respect des populations qui, déjà gravement frappées par la guerre, les conflits raciaux ou ethniques et les privations, aspirent seulement à une vie meilleure et plus juste.

Mais nous ne devons pas oublier que, dans ces catégories déshéritées, se cachent parfois les formes d'exploitation les plus odieuses et barbares: je pense à la traite des femmes et des enfants, aux vexations infligées aux immigrants, souvent utilisés comme de véritables esclaves dans le trafic de la drogue et d'autres activités illicites conduites par la criminalité organisée.

Nous devons dénoncer ces phénomènes illégaux haut et fort, sans réserves et sans précautions, afin de rassembler une collaboration maximale entre les pays d'origine, de transit et de destination de ces masses malheureuses: il faut prévenir l'activité criminelle et restituer à ces individus le droit de mener une existence digne.

Il revient, en premier lieu, à l'Europe de lutter contre ces phénomènes clandestins et de s'opposer à l'exploitation du désespoir d'autrui, par des accords, des interventions de formation sur place et des initiatives de développement dans les pays d'origine. À ceux qui sont déjà victimes de ces odieux trafics, nous devons montrer notre solidarité pour leurs souffrances et pour leur dignité violée.

C'est pour cela que j'estime que le Conseil de l'Europe doit, avec un légitime orgueil, accueillir dans la grande famille des instruments conventionnels le Protocole additionnel n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme, relatif à la discrimination, que nous signerons demain au siège évocateur du Campidoglio et qui représente un des instruments internationaux les plus avancés en matière de lutte contre le racisme.

L'abolition de la peine de mort: un critère constant

Pour conclure, je veux rappeler un thème traditionnel de la ligne de pensée et de conduite du Conseil de l'Europe: celui de l'abolition de la peine de mort. Depuis l'adoption, en 1983, du Protocole no 6 à la Convention européenne des droits de l'homme, l'abolition de la peine capitale a constitué une priorité constante et partagée de notre Organisation. La bataille menée par le Conseil de l'Europe est devenue ces dernières années un critère constant pour évaluer, chez les pays candidats à l'adhésion, la maturité de leur système de sauvegarde du droit à la vie. À cet égard, je souhaite rendre hommage à la dimension parlementaire du Conseil de l'Europe: sans l'action passionnée de l'Assemblée de Strasbourg, il n'aurait pas été possible d'atteindre le but recherché. Ce juste combat constitue le couronnement d'une longue et vaste série de mesures tendant à affermir le respect de la dignité humaine et des droits fondamentaux de la personne.

C'est pour ces raisons que l'Italie, à la fin de son semestre de présidence, présentera au Comité des Ministres, le 9 novembre, une déclaration solennelle pour la constitution, en

Europe, d'un espace exempt de la peine de mort. La vie est le bien le plus précieux que nous ayons. Le progrès, les avancées sociales, le développement économique sont des phénomènes qui influent sur la marche ordonnée de la société: la globalisation de l'économie, des marchés et des moyens de communication, les découvertes scientifiques et technologiques, l'évolution même de la pensée humaine ont révolutionné nos habitudes, notre façon d'apprendre, de travailler, de nous exprimer. Nous allons, me semble-t-il, vers un nouvel ordre des choses.

Et pourtant, l'avancée incessante vers le futur, tantôt exaltante, tantôt confuse, ne doit pas nous faire perdre de vue ce qui est au centre de cet univers propulsé par des événements dynamiques: l'homme. L'homme, avec ses espoirs, ses utopies, ses droits: le droit à la vie, à la dignité et au respect.

Il appartient en premier lieu à nous pays membres du Conseil de l'Europe, défenseurs en tout lieu des valeurs de la démocratie, de la liberté et du pluralisme, de faire en sorte que ces espoirs, ces utopies, ces droits ne soient pas obscurcis et opprimés. ★

Lord Russell-Johnston

Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Nos hôtes m'ont dit et redit que je ne devrais pas parler plus de quatre minutes. Il serait contraire à ma nature modeste de ne pas me conformer à leur demande et vous voudrez donc me pardonner si, dans ces circonstances, j'abandonne rhétorique et banalités. Ce rassemblement de ministres et l'événement que nous commémorons sont trop importants pour que nous gaspillions notre temps en vains verbiages.

À l'heure où nous sommes réunis, ici, à Rome, pour célébrer le 50^e anniversaire de la Convention européenne des droits de l'homme, plus de 15 000 requêtes sont pendantes devant la Cour européenne. Plus de 700

lettres et quelque 200 appels téléphoniques lui parviennent chaque jour, de toute l'Europe.

Ce ne sont pas de creuses statistiques et il ne faut pas les traiter comme telles. Derrière chaque requête il y a une vie humaine, une histoire, parfois simple et ordinaire, souvent tragique. Mais derrière chaque lettre, chaque appel et chaque visite au siège de la Cour, à Strasbourg, il y a un espoir: espoir que les griefs seront entendus, espoir que les torts seront redressés, espoir que justice sera rendue.

Ce sont ces espoirs ainsi que la confiance de centaines de millions d'individus, vivant en Europe de Grozny à Rome ou à l'île de Skye, qui devraient nous dicter notre ordre du jour.

Lorsque nous repartirons pour nos capitales, ne laissons pas derrière nous de simples déclarations et discours superficiels. Notre mécanisme de protection des droits de l'homme, unique au monde, a besoin d'un nouvel enga-

gement, politique et financier, pour poursuivre sa mission et faire ce qu'attendent les peuples d'Europe: rendre la justice et protéger les droits des citoyens européens contre la puissance étatique.

Des actes concrets

C'est une attente qui ne peut être comblée au moyen d'accolades, mais par les actes concrets suivants :

- d'abord, on ne peut pas mettre en danger la primauté de la Convention et de la Cour en matière de droits de l'homme ;
- ensuite, il faut trouver les ressources financières supplémentaires qui permettront de traiter le nombre croissant de requêtes. Enfin, les décisions de la Cour doivent être respectées. Inconditionnellement et unanimement.

En concevant et élaborant la Convention dans l'immédiat après-guerre, nos prédécesseurs ont montré un esprit visionnaire, de la résolution et du courage politique. Cinquante ans plus tard, nous avons l'occasion de prouver que, nous aussi, pouvons agir avec la même résolution, le même esprit visionnaire et le même courage. Pas pour notre propre gloire, mais pour les idéaux en lesquels nous croyons: les idéaux de justice et de droits de l'homme, les idéaux qui sont la sauvegarde de notre liberté. ★

PRÉSENTATION DES RAPPORTS INTRODUCTIFS CONCERNANT LES DEUX SOUS-THÈMES DE LA CONFÉRENCE MINISTÉRIELLE

M. Walter Schwimmer

Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

J'ai le devoir et l'honneur de vous présenter, en guise d'introduction générale aux discussions, les deux rapports que j'ai préparés sur les thèmes des deux volets de cette conférence. Je vous rassure: je ne vais pas vous les lire puisqu'ils figurent dans votre dossier.

Permettez-moi simplement de faire un commentaire liminaire: il est tout à fait exceptionnel que le Secrétaire Général fasse office de rapporteur d'une conférence ministérielle. Dans la plupart des cas, ce sont les gouvernements des Etats membres qui préparent les rapports sur les thèmes qui feront l'objet des discussions. Toutefois, le Comité directeur pour les droits de l'homme a préféré que je me charge de ces rapports, et j'ai accepté avec plaisir. Je voudrais néanmoins signaler que ce type de rapport a pour but de stimuler le débat et la prise de décision, et les rapports pour cette conférence ne font pas exception à la règle. C'est pourquoi j'ai conçu mes rapports, non pas comme des documents contenant des informations techniques et décrivant les travaux en cours du Conseil de l'Europe – même s'ils contiennent quelques informations de cette nature – mais plutôt comme des documents critiques et prospectifs qui identifient des domaines et des propositions prioritaires à court et à moyen termes. Les rapports reflètent, dans leur structure, les deux projets de résolution soumis pour adoption à cette conférence. Ils couvrent beaucoup de sujets et il ne m'est pas possible ici de passer en revue toutes les questions soulevées.

Cet exposé se limitera donc à mettre en lumière un petit nombre de points évoqués dans les deux rapports écrits qui, à mon sens, sont des questions essentielles qui se posent aujourd'hui à l'Europe, et au Conseil de l'Europe, en matière de droits de l'homme. Bien évidemment, le fait qu'une question spécifique ne soit pas mentionnée dans mon exposé d'aujourd'hui ne signifie pas qu'elle soit de moindre importance. Je vous renvoie donc à mes rapports écrits pour un certain nombre de propositions concrètes sur lesquelles je ne reviendrai pas oralement.

J'aimerais commencer par une vérité simple: la protection des droits de l'homme commence et s'achève au niveau national. Il peut être surprenant d'entendre le Secrétaire Général d'une organisation internationale insister sur le fait qu'il incombe aux autorités nationales de protéger et de promouvoir les droits de l'homme dans le cadre de leur système juridique interne. Pour éviter tout malentendu, je voudrais dès à présent dire qu'il n'y a là rien d'incompatible avec le rôle essentiel que le Conseil de l'Europe et ses systèmes de protection des droits de l'homme sont appelés à jouer. Je pense, cependant, que cette affirmation reflète parfaitement l'expérience accumulée par notre Organisation en matière de protection des droits de l'homme au cours des cinquante dernières années. Elle résume aussi les défis que nous devons relever dans l'Europe d'aujourd'hui, et nous permet de les analyser.

Premièrement, les droits de l'homme ne peuvent véritablement être protégés au niveau

national que si un pays est stable et démocratique. A contrario, il ne saurait y avoir de démocratie stable si les droits de l'homme de tout ou partie de la population d'un pays sont méprisés. Mettre de l'ordre chez soi revient sans aucun doute en premier lieu aux gouvernements de chacun des Etats membres, mais ils ne sont pas seuls responsables: l'existence même du Conseil de l'Europe en est la preuve. L'Europe a malheureusement été confrontée à des poches d'instabilité, voire de véritables crises et des situations de conflit où les droits de l'homme ont été violés massivement, en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo et en Tchétchénie, pour ne citer que quelques cas. Face à de telles situations, il faut réagir rapidement et efficacement au niveau international. Le Conseil de l'Europe a des leçons à tirer de l'expérience concernant le conflit tchétchène. Nous devons rester fermes dans notre condamnation de violations graves et massives telles que celles-là, mais, dans le même temps, nous devons améliorer notre capacité de réaction. Nous devons garder à l'esprit que notre expérience de telles situations est courte et que nous n'intervenons que depuis peu de temps. Je suis persuadé que le temps est venu de créer et de financer une capacité de réaction rapide au sein du Secrétariat, sous la forme d'une équipe d'intervention pour les droits de l'homme et d'un fonds d'urgence, qui peuvent jouer un rôle vital en aidant l'Etat concerné à restaurer rapidement un niveau minimal de respect des droits de l'homme. Mais notre capacité de réaction politique aussi a besoin d'être améliorée.

Si nous envisageons sérieusement notre mission statutaire, qui est de parvenir à une union plus étroite en Europe par la sauvegarde des droits de l'homme, nous devons, en tant que de besoin, ne pas hésiter à élaborer et à mettre en œuvre de nouvelles formes de pression constructive dès lors qu'un pays ne respecte pas les obligations et principes de base inhérents à l'adhésion à cette Organisation. Je pense que cela mérite l'attention urgente du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire, car soyons réalistes: de nouveaux défis ne manqueront pas de se poser à l'avenir.

Les récents événements en Yougoslavie sont l'illustration la plus éloquente du fait que les droits de l'homme commencent au niveau

national. Nous devons saluer le courage et l'esprit démocratique du peuple de la Yougoslavie, qui s'est affranchi du joug de la dictature totalitaire et a choisi la voie de la démocratie, de la prééminence du droit et du respect des droits de l'homme, suivant en cela l'exemple de ses pays voisins. Le rôle du Conseil de l'Europe doit être d'encourager, de renforcer et d'aider cette transition par tous les moyens, même et surtout actuellement, alors que ce processus naissant est encore vulnérable. Comme pour la Bosnie-Herzégovine, il faut que l'objectif clair soit d'amener le pays à s'intégrer dans la communauté européenne stabilisatrice de normes et de valeurs que constitue le Conseil de l'Europe, tout en veillant à ce que les progrès nécessaires soient réellement accomplis.

Toutefois, ces exemples frappants ne sont pas les seuls témoignages que le respect des droits de l'homme au niveau national demeure important pour qu'il y ait des sociétés stables et unies. On note aussi des signes inquiétants d'une recrudescence du racisme et d'autres formes de discrimination et d'intolérance dans toute l'Europe. Ils ont été reconnus lors de la conférence européenne majeure qui a été organisée à Strasbourg il y a à peine trois semaines en tant que contribution européenne à la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée prévue l'an prochain. À plus long terme, ces phénomènes menacent gravement la stabilité et la cohésion, car ils sont des facteurs intrinsèques de divisions pour chaque société. Je crois que cette conférence devrait exprimer un soutien aux diverses institutions et activités du Conseil de l'Europe qui traitent de ces problèmes et d'autres problèmes connexes: la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, mais aussi le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales – qui est un texte pionnier.

Pour moi, le fait que le Protocole n° 12 sur la non-discrimination ait été ajouté à la Convention européenne des droits de l'homme est un signe des temps. Il fournira à la Cour une base juridique solide pour traiter les allégations de discrimination qui n'étaient pas couvertes jusqu'ici par la Convention, et contribuera à renforcer encore le rôle stabilisateur et unificateur du système de la Conven-

tion sur notre continent. Le protocole sera signé par de nombreux Etats membres demain, et j'espère que d'autres suivront leur exemple.

Les droits sociaux également sont importants pour la stabilité. Trop souvent, la protection des droits sociaux est dissociée de la protection des droits de l'homme et traitée comme un domaine de moindre importance. Il y a donc un large fossé entre cette pratique et la théorie soutenue officiellement selon laquelle les droits de l'homme sont indivisibles. Malheureusement, dans la pratique courante, l'invisibilité de cette indivisibilité semble être la règle. À l'évidence, il est faux de penser que les droits sociaux sont une catégorie accessoire des droits de l'homme – et a fortiori de penser qu'ils ne font pas partie des droits de l'homme: quand on pense à la pauvreté persistante, à la situation de bon nombre de personnes âgées ou aux abus dont sont victimes les enfants, il faut bien admettre que certains des affronts les plus graves à la dignité humaine s'exercent précisément dans la sphère sociale. Cependant, il est tout aussi dangereux de relativiser ces droits car, ce faisant, on ne tient pas compte du fait qu'ils sont essentiels pour la cohésion et la paix sociales, et donc pour la stabilité. C'est pourquoi, dans mon rapport concernant le sous-thème I de cette conférence, je plaide pour une refonte de nos catégorisations traditionnelles en matière de droits de l'homme. Je me sens obligé de signaler ici que les projets de texte soumis pour adoption à cette conférence ne prêtent qu'une attention limitée à l'importance des droits sociaux dans nos sociétés.

La protection des droits de l'homme commence au niveau national. Pour cela, il faut bien plus qu'un système stable et démocratique. Cela présuppose que le pays soit doté de procédures juridiques efficaces et accessibles, qui puissent être entamées devant des tribunaux indépendants et même d'accorder réparation dans « un délai raisonnable », pour reprendre les termes de l'article 6 de la Convention. Cela présuppose l'existence de tout un système de contre-pouvoirs et d'instances de surveillance qui contribuent à prévenir ou contenir tout abus de pouvoir, par exemple les ombudsmen et les institutions nationales de protection des droits de l'homme, une société civile dynamique avec des médias critiques et indépendants et des

ONG. Cela présuppose l'existence d'une culture démocratique des droits de l'homme à tous les niveaux du gouvernement, en particulier au niveau des instances chargées de l'application des lois.

Dans la plupart de ces domaines, l'Europe tout entière a considérablement progressé au cours des cinquante dernières années et le Conseil de l'Europe a contribué à ces progrès en établissant des normes et en apportant une assistance concrète aux Etats membres. Il reste toutefois encore beaucoup à faire, par exemple pour intégrer pleinement les normes et valeurs de protection des droits de l'homme dans nos systèmes d'éducation et de formation professionnelle. C'est par le biais de cette formation et sensibilisation que l'on peut le mieux éviter les violations des droits de l'homme sur le long terme, et je vous assure que le Conseil de l'Europe se tient prêt à développer un programme global pour tout le continent visant à stimuler et à aider les efforts nationaux dans ce domaine.

Un autre domaine qui semble avoir besoin d'encouragements supplémentaires est la transparence du gouvernement. Un gouvernement ouvert, démocratique et responsable se caractérise par la transparence, active et passive, qui sert de puissant garde-fou contre les abus de pouvoir, la corruption et d'autres maux. Alors que nous sommes entrés dans la société de l'information, il semble incongru que certains Etats membres refusent encore de reconnaître aux individus un droit d'accès à l'information détenue par les pouvoirs publics. Cependant, plusieurs pays préparent actuellement des textes de loi en la matière et je suis persuadé qu'il devrait être possible, dans les toutes prochaines années, de transformer les principes de base actuellement élaborés au sein du Conseil de l'Europe en un texte contraignant, une convention européenne sur l'accès aux informations officielles. Je serais heureux que cette conférence ministérielle reconnaisse cela comme un objectif à moyen terme.

La protection des droits de l'homme commence et s'achève au niveau national. En quelque sorte, c'est à l'étape intermédiaire, entre le début et la fin, que la protection internationale des droits de l'homme intervient et que nos systèmes de protection des droits de

l'homme entrent en jeu. En particulier, lorsque l'appareil de protection nationale des droits de l'homme ne parvient pas à prévenir ou réparer une violation des droits de l'homme, il est possible à tout individu de soumettre son cas à la Cour européenne des droits de l'homme.

Nous allons commémorer demain le 50^e anniversaire de la Convention et, bien entendu, cela nous fournira une excellente occasion de saluer le succès et les résultats impressionnants de ce texte juridique unique en son genre. Cependant, cette conférence devrait aussi examiner les défis à venir.

Permettez-moi d'aller droit au but. Je vois quelques domaines clés dans lesquels il faut agir. Le premier d'entre eux est la charge de travail de la Cour européenne des droits de l'homme. En ce moment même, la Cour a plus de 15 000 requêtes en instance. La réforme entraînée par le Protocole n° 11 – l'établissement d'une Cour permanente en remplacement de l'ancien système à deux niveaux composé de la Commission et de la Cour – ne suffit pas à faire face à cet afflux massif d'affaires. Je sais bien que la Cour travaille sans relâche à rationaliser davantage ses méthodes de travail – le Président Wildhaber va vous en parler dans quelques instants –, mais il semble totalement irréaliste de s'attendre à ce que cela entraîne une augmentation de capacité suffisante pour faire face au nombre de requêtes intentées à Strasbourg. Que faire, dans ces conditions ?

Premièrement, il faut bien comprendre que les besoins financiers de la Cour échappent, à court terme du moins, au contrôle du Secrétariat et de la Cour elle-même, puisqu'ils dépendent du nombre de requêtes individuelles. Dans ce contexte, j'ai demandé au Comité des Ministres, en janvier dernier, de se pencher sur le rôle et le fonctionnement de la Cour en vue de proposer une méthode de financement qui ne pénalise pas les autres activités du Conseil de l'Europe à moyen terme. Ainsi, le Comité des Ministres pourrait décider de traiter le budget de la Cour comme une « corbeille séparée » à l'intérieur du budget ordinaire; il pourrait aussi, après avoir étudié en détail les requêtes reçues, intégrer les besoins budgétaires supplémentaires de la Cour dans un coefficient d'ajustement de

croissance zéro en termes réels du budget ordinaire. Dans l'un ou l'autre cas, la Cour serait dotée des ressources financières et humaines adéquates pour faire face à sa charge de travail.

Une deuxième mesure est constituée par une réforme supplémentaire du système de la Convention. Cela soulève un certain nombre de questions fondamentales; j'en ai abordé quelques-unes dans mon rapport écrit concernant le sous-thème I de cette conférence. Plusieurs idées ont déjà été évoquées et, bien qu'il soit prématuré que cette conférence donne une direction précise pour une telle réforme, je suis persuadé que nous devrions lancer d'urgence une étude en profondeur des diverses options. Il est cependant possible d'identifier dès à présent l'un des principaux paramètres de cette réforme. Il convient de maintenir avec fermeté, voire de renforcer, le principe de la subsidiarité. En d'autres termes, il incombe en premier lieu aux autorités nationales, notamment les tribunaux, de protéger les droits et les libertés stipulés dans la Convention. Le système de Strasbourg ne devrait fonctionner que sur la base de la subsidiarité, c'est-à-dire n'intervenir que lorsque le système juridique national n'est pas parvenu à garantir une protection adéquate. Nous devrions résister à la tentation d'assigner à la Cour de Strasbourg un rôle qui devrait et peut uniquement être joué par les tribunaux et autres autorités au plan interne. Le système de la Convention repose sur le présupposé qu'il existe des systèmes de protection efficaces déjà en place au niveau national. La protection des droits de l'homme commence au niveau national.

Cela explique qu'une troisième catégorie de mesures concerne ce niveau national. J'aimerais souligner que ces mesures restent essentielles non seulement pour réduire l'afflux de requêtes déposées à Strasbourg mais, à l'évidence, avant tout, pour améliorer la protection des droits de l'homme au sein des systèmes juridiques internes. Il reste encore beaucoup à faire pour veiller à ce que les tribunaux et autres instances publiques aient une véritable connaissance de la jurisprudence de Strasbourg, par exemple à travers la formation, ainsi que la diffusion et la traduction des arrêts. Combien d'Etats contractants sont dotés de garanties adéquates pour veiller à ce que les projets de loi soient systématiquement exami-

nés pour s'assurer de leur compatibilité avec la Convention? Les institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'homme et les agents du gouvernement peuvent jouer un rôle essentiel à cet égard.

Un deuxième aspect fondamental du système de la Convention mérite que l'on s'y attarde, je veux parler de l'exécution des arrêts de la Cour. Cette exécution est essentielle pour la crédibilité et l'efficacité du système de la Convention. Jusqu'ici, les arrêts ont bien été exécutés, mais je dois attirer l'attention sur une tendance préoccupante, au moins dans certaines affaires, à politiser le rôle du Comité des Ministres pour ce qui est de la supervision de l'exécution des arrêts. C'est là une pratique totalement étrangère à la nature judiciaire des procédures de la Convention.

Le principe de la prééminence du droit exige l'exécution de tous les arrêts, même si telle ou telle affaire se place dans un contexte politique particulier. Cela est vrai à Strasbourg comme au niveau national. Malheureusement, il semble nécessaire de commencer à réfléchir aux mesures – politiques et autres – qui pourraient être prises lorsqu'un Etat contractant tarde à exécuter un arrêt, ou refuse même de l'exécuter. À cet égard, je note avec satisfaction l'attention croissante que l'Assemblée parlementaire porte, depuis quelques années, sur la question de l'exécution des arrêts. Plus généralement, je tiens à souligner que le Comité des Ministres, du fait de son rôle de supervision, est particulièrement bien placé pour identifier les problèmes structurels révélés par certaines affaires. Parmi ces problèmes, on peut citer la durée excessive des procédures civiles et pénales, le recours à la torture ou à d'autres formes de mauvais traitements lors des interrogatoires de police, ou encore la non-exécution des décisions rendues par les juridictions nationales. Bien entendu, c'est d'abord aux gouvernements et parlements nationaux qu'il incombe de résoudre ces problèmes, mais le Conseil de l'Europe peut contribuer à la recherche de solutions en menant des actions globales. Ainsi, le Comité des Ministres peut veiller à ce que ces problèmes soient traités dans le cadre des activités intergouvernementales, des programmes d'assistance peuvent être élaborés pour les pays qui en ont besoin, et le commis-

saire aux droits de l'homme peut aussi jouer un rôle utile à cet égard.

La protection des droits de l'homme s'achève au niveau national. Nos normes européennes en matière de droits de l'homme, les arrêts rendus par la Cour, les recommandations formulées par nos organes chargés de la prévention de la torture, de la protection des droits sociaux, de la protection des minorités nationales ou de la lutte contre le racisme et l'intolérance, et tant d'autres dispositions, ne peuvent être appliqués que par les Etats membres, au niveau national, et doivent être appliqués.

Je suis convaincu que les Etats membres et le Conseil de l'Europe devraient accorder plus d'attention à la mise en œuvre des normes. Il y a un instant, j'ai souligné l'importance de l'exécution des arrêts, mais il importe tout autant que les Etats suivent les recommandations qui leur sont adressées dans le cadre de nos autres mécanismes de protection des droits de l'homme. Nous devons cependant reconnaître que, parfois, des Etats membres, qui montrent pourtant la volonté politique de mettre en œuvre ces recommandations, se heurtent à d'importantes difficultés, de nature variée (financière, structurelle ou autre).

Ainsi, à titre d'exemple, des Etats membres peuvent avoir des difficultés à améliorer les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires comme le leur recommande le Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Ces Etats se tournent alors vers le Conseil de l'Europe pour qu'il leur apporte son assistance, mais bien souvent nous n'avons malheureusement pas les moyens de répondre favorablement à leurs demandes.

Pour répondre à ce type de demandes, j'ai obtenu du Comité des Ministres l'autorisation de créer, dans le budget ordinaire, un nouveau titre intitulé « fonds d'intervention ». Malheureusement, pour l'instant, ce n'est qu'une boîte vide, qu'il convient de remplir si nous voulons véritablement agir dans ce domaine et dans d'autres secteurs importants de nos activités.

Permettez-moi de faire, avant de conclure, une dernière remarque au sujet de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette remarque concerne la place de la Convention

dans le cadre plus vaste de l'architecture institutionnelle européenne. Dans quelques semaines, l'Union européenne a l'intention de proclamer officiellement sa charte des droits fondamentaux. Je félicite l'Union pour cette réalisation importante. Bien entendu, nous notons avec satisfaction que la charte établit un lien direct avec la Convention européenne des droits de l'homme en ce qui concerne l'interprétation de la charte. Il est essentiel que le processus de construction européenne se réalise sans défauts de construction si l'on veut créer une Europe sans clivages. L'adhésion de la Communauté ou de l'Union à la Convention, que beaucoup préconisent, contribuerait à faire avancer la construction européenne dans la bonne direction; une cour indépendante exercerait un contrôle impartial sur les institutions de l'Union européenne, comme la Cour de Strasbourg exerce un contrôle sur les juridictions nationales. J'espère que les participants à la prochaine conférence intergouvernementale feront preuve de clairvoyance et parviendront à un accord qui rendra cette adhésion possible d'un point de vue juridique. Entretemps, le Conseil de l'Europe pourrait procéder à un examen préliminaire afin d'identifier les amendements à la Convention qui pourraient être envisagés en vue de lever les obstacles juridiques s'opposant à l'adhésion. J'appelle donc solennellement l'Union euro-

péenne/les Communautés européennes à adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme.

À l'aube du nouveau siècle, il importe plus que jamais que le Conseil de l'Europe encourage et s'assure que les droits de l'homme en Europe soient effectivement protégés au plan national. J'espère que ce bref tour d'horizon aura permis de mettre en évidence quelques-uns des grands défis que nous devons relever dans le domaine des droits de l'homme. Que ce soit pour réagir à des violations graves et massives des droits de l'homme, pour répondre aux besoins immédiats de la Cour et mener à bien la réforme du système de la Convention, ou pour accorder une plus grande attention à la mise en œuvre des normes, la volonté politique des gouvernements de nos Etats membres est indispensable. En particulier, il importe que le Comité des Ministres assume pleinement, avec l'Assemblée parlementaire, son rôle politique de gardien de nos normes et mécanismes consacrés aux droits de l'homme. On a dit que la raison d'être du Conseil de l'Europe était la défense des droits de l'homme. Je ne peux qu'approuver ce point de vue et inviter par conséquent nos Etats membres à donner la priorité à ce domaine, qui est au coeur de la communauté de valeurs représentée par le Conseil de l'Europe. ★