

Rapport du Secrétaire Général  
pour la session ministérielle d'Helsinki, 16-17 mai 2019

***RELEVER LES DÉFIS À VENIR –  
RENFORCER LE CONSEIL DE L'EUROPE***

**Thorbjørn Jagland**  
129<sup>e</sup> Session  
du Comité des Ministres

**Avril 2019**





Rapport du Secrétaire Général  
pour la session ministérielle d'Helsinki, 16-17 mai 2019

***RELEVER LES DÉFIS À VENIR –***  
**RENFORCER LE CONSEIL DE L'EUROPE**

**Édition anglaise :**

*Ready for Future Challenges –  
Reinforcing the Council of Europe*

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être traduit, reproduit ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, internet, etc.), mécanique, photocopie, enregistrement ou de toute autre manière – sans l'autorisation préalable écrite de la Direction de la communication (F-67075 Strasbourg Cedex ou [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int)).

Couverture et mise en page :  
Service de production des  
documents et publications (SPDP),  
Conseil de l'Europe

Photos : Shutterstock et Conseil  
de l'Europe

Éditions du Conseil de l'Europe  
F-67075 Strasbourg Cedex  
[www.coe.int](http://www.coe.int)

© Conseil de l'Europe, avril 2019  
Imprimé dans les ateliers du Conseil  
de l'Europe

# Table des matières

<b>APPEL AUX GOUVERNEMENTS DES ÉTATS MEMBRES</b>	<b>7</b>
L'acquis du Conseil de l'Europe	8
Nouveaux défis – Normes primordiales	9
Nécessité de se montrer plus proactif	9
Nécessité d'assurer l'intégrité financière de l'Organisation et de maintenir l'accent sur l'efficacité	10
L'avantage stratégique du Conseil de l'Europe	10
<b>CHAPITRE I</b>	<b>13</b>
<b>TENDANCES ET ENJEUX EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ DÉMOCRATIQUE</b>	<b>15</b>
Défis politiques et juridiques pour le système de la Convention	15
Atteintes à l'indépendance de la justice dans un certain nombre d'États membres	17
Menaces pour la liberté d'expression et la liberté des médias	18
Liberté de réunion et d'association	20
Difficultés sociales et enjeux sociétaux	22
Impact négatif des mesures d'austérité	22
Nécessité de renforcer les politiques d'égalité et de lutte contre la discrimination	23
Protection des droits des minorités nationales : maintenir la paix en Europe	24
Une réponse aux migrations fondée sur nos normes	24
<b>CHAPITRE II</b>	<b>27</b>
<b>L'ACQUIS DU CONSEIL DE L'EUROPE</b>	<b>29</b>
Garantir et protéger les droits	29
Domaines clés	29
Promouvoir la participation	31
Sport	31
Culture	31
Éducation et jeunesse	31
Gouvernance de l'internet	32
<b>RENFORCER LES ACQUIS EN RÉPONDANT À CERTAINS DÉFIS MAJEURS</b>	<b>33</b>
Travail forcé (ou « esclavage moderne »)	33
Étendue du problème et profil des victimes	33
Facteurs de vulnérabilité	33
Problèmes de détection	34
Difficultés à reconnaître le problème	34
Difficultés à traiter le problème	35
Intelligence artificielle	36
Risques potentiels associés à l'intelligence artificielle	36
Bases pour l'action du Conseil de l'Europe	38
Pistes pour l'avenir	39
La progression des inégalités	39
Un fossé grandissant	39
Les droits sociaux en Europe	40
Un nouvel élan	40



<b>CHAPITRE III</b>	<b>43</b>
<b>FAIRE LE POINT SUR LE PROCESSUS DE RÉFORME</b>	<b>45</b>
Un système de la Convention renforcé	45
Une meilleure coordination au sein de l'Organisation	46
Une politique viable en matière de gestion des ressources humaines	46
<b>PROPOSITIONS STRATÉGIQUES POUR ALLER DE L'AVANT</b>	<b>49</b>
Renforcer la coopération intergouvernementale	49
Renforcer les activités de suivi du Conseil de l'Europe	50
Suivi assuré par des organes statutaires	50
Suivi assuré par des mécanismes conventionnels et institutionnels	51
Nouvelle approche de suivi des développements importants	53
Relever le défi posé par les « zones grises »	55
Renforcer la capacité du CPT à réagir aux situations d'urgence	55
Assurer la pérennité de l'Organisation	56
Création d'un fonds spécial : le Fonds Helsinki	56
Augmentation du fonds de roulement	56
Abandon de la politique de croissance nominale zéro	56
Adaptation des règles et barèmes appliqués aux contributions	57
Vers un modèle économique plus viable	57
Adoption d'un cadre stratégique quadriennal	58
Poursuite des réformes structurelles et administratives	58
Fonctions et procédure d'élection du/de la Secrétaire Général-e adjoint-e	58
Réforme administrative et stratégie des ressources humaines	58



Salle de réunion du Comité des Ministres



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





Thorbjørn Jagland  
Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

# APPEL AUX GOUVERNEMENTS DES ÉTATS MEMBRES

---

**L**e Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Ses 47 États membres ont tous ratifié la Convention européenne des droits de l'homme, qui établit des normes communes en matière de droits de l'homme, de démocratie et d'État de droit et dont la mise en œuvre est contrôlée par la Cour européenne des droits de l'homme. Chacune des 830 millions de personnes qui vivent sur le continent a le droit de saisir cette juridiction en dernier ressort.

*La création d'un tel espace juridique commun est inédite dans l'histoire européenne et dans le reste du monde.*

*Au cours des soixante-dix dernières années, notre système fondé sur la Convention a remplacé le conflit par la coopération. Ce système est la pierre angulaire de notre sécurité démocratique. Il constitue une grande réussite pour le multilatéralisme moderne et son importance ne se dément pas.*

*Toutefois, le présent rapport fait état de tendances inquiétantes en Europe. On observe des tentatives de placer les tribunaux sous contrôle politique. Les médias et les ONG sont soumis à des pressions croissantes et des journalistes sont parfois victimes d'agressions physiques. Par ailleurs, des forces populistes et nationalistes mettent en cause l'autorité de la Cour européenne des droits de l'homme. Au terme de dix années de mandat en tant que Secrétaire Général, j'ai acquis la certitude que, dans l'environnement actuel, notre Organisation doit se montrer plus proactive si elle veut faire respecter les normes juridiques qu'elle a établies. Le droit européen et les institutions européennes doivent être utilisés le plus largement possible.*

*C'est pourquoi j'appelle les États membres à renforcer le système de la Convention et l'acquis sur lequel il repose, ainsi qu'à doter le Conseil de l'Europe de ressources financières adéquates.*

*J'invite également les gouvernements à étoffer cet acquis en établissant des normes juridiques qui permettront de protéger les droits de l'homme dans les applications de l'intelligence artificielle et de combattre « l'esclavage moderne ». Ils devraient également prendre des mesures en faveur de l'inclusion économique et sociale.*

*Dans ce rapport, je fais aussi des propositions spécifiques pour renforcer notre Organisation. Ce n'est pas le moment de battre en retraite. Au contraire, nous devons renforcer notre sécurité démocratique et nous préparer aux défis de demain.*

## L'ACQUIS DU CONSEIL DE L'EUROPE

L'action du Conseil de l'Europe repose sur deux textes majeurs : la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention) et la Charte sociale européenne. Ces deux instruments juridiques restent le pivot central du développement de notre Organisation.

La Convention garantit le droit à la vie (article 2) et interdit la peine de mort. Aujourd'hui, la peine capitale n'est appliquée dans aucun de nos 47 États membres. La Convention interdit également la torture (article 3) et le travail forcé (article 4), et consacre le principe de la légalité (« pas de peine sans loi », article 7). Ces droits ne peuvent faire l'objet d'aucune restriction. Ils sont considérés à juste titre comme une composante essentielle de l'Europe moderne.

D'autres droits fondamentaux comme l'accès à la justice et le droit à un procès équitable, la liberté d'expression, la liberté de réunion et la liberté de religion sont également inscrits dans la Convention. Une justice indépendante et des médias libres sont indispensables en tant que garde-fous exerçant un contrôle sur la répartition et l'exercice du pouvoir dans nos sociétés.

La Charte sociale, quant à elle, garantit aux Européens la possibilité de mener une vie digne et décente par le droit au logement, aux soins de santé, à l'éducation et à la vie professionnelle et familiale. Elle met l'accent sur la protection des personnes vulnérables et notamment des enfants, des migrants, des personnes âgées et des personnes handicapées. Les droits qu'elle contient forment le ciment qui assure la cohésion de nos sociétés. Ils caractérisent eux aussi l'Europe d'aujourd'hui.

Au fil des ans, le Conseil de l'Europe, partant de ces droits, les a appliqués à des questions spécifiques, apportant ainsi une protection supplémentaire aux individus. Pour répondre à une problématique donnée, nous avons élaboré de nouveaux instruments juridiques établissant des normes communes et donné des orientations pour aider les États membres à les mettre en œuvre. C'est ainsi qu'ont, entre autres, vu le jour :

- ▶ la Convention pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants ;
- ▶ la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ;
- ▶ la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels ;
- ▶ la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique ;
- ▶ la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains ;
- ▶ la Convention contre le trafic d'organes humains ;
- ▶ la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel ;
- ▶ la Convention sur la cybercriminalité ;
- ▶ la Convention sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique.

Le Conseil de l'Europe défend également la place du sport, de la culture et de l'éducation. Dans un monde où les intérêts commerciaux prennent de plus en plus d'importance, il est primordial de protéger l'intégrité de ces biens communs et de veiller à ce qu'ils restent à la portée de tous. C'est cette vision qui sous-tend nos conventions contre le dopage et la manipulation de compétitions sportives, et pour la protection de la sécurité des manifestations sportives et des spectateurs. Notre Convention culturelle ainsi qu'un ensemble d'autres mesures rendent la culture plus accessible. Dans le domaine de l'éducation, nous disposons de programmes en faveur de l'égalité, de l'inclusion et de la citoyenneté démocratique.

La Convention et la Charte sociale européenne constituent aujourd'hui, avec nos autres conventions et instruments spécialisés, des références en droit international et la base de l'ordre juridique public

en Europe. La Convention européenne des droits de l'homme et la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) sont les fondements de l'État de droit européen. Les menaces grandissantes contre l'État de droit et les nouveaux défis qui se posent en matière de droits de l'homme sur notre continent me confortent dans ma conviction qu'il nous faut renforcer les instruments du Conseil de l'Europe et non les remplacer ou les reproduire ailleurs. Ils devraient également être financés de façon appropriée, par les deniers publics.

## **NOUVEAUX DÉFIS – NORMES PRIMORDIALES**

Dans le contexte actuel, le Conseil de l'Europe ne peut rester dans l'inaction. La société et les technologies évoluent à un rythme accéléré. L'humanité est confrontée à de nouveaux défis pour lesquels les normes juridiques du Conseil de l'Europe sont requises.

Les plus urgents à relever sont au nombre de trois. Il s'agit de déterminer :

- ▶ comment tirer parti des avantages de la révolution opérée par l'intelligence artificielle tout en identifiant et en réduisant les risques qu'elle représente pour les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit ;
- ▶ comment lutter efficacement contre l'abominable pratique du travail forcé (souvent qualifiée d'« esclavage moderne ») ;
- ▶ comment lutter contre les effets des inégalités croissantes dans l'Europe du XXI<sup>e</sup> siècle.

Dans chacun de ces domaines, nous devons être prêts à agir et à renforcer l'acquis existant.

## **NÉCESSITÉ DE SE MONTRER PLUS PROACTIF**

La situation se détériore sur le plan de la sécurité démocratique car nos normes sont remises en question dans de nombreux États membres. Compte tenu de la gravité des problèmes qui se posent aujourd'hui en Europe, le Conseil de l'Europe doit se montrer plus proactif en ce qui concerne le respect des obligations des États membres et agir sans attendre s'il apparaît qu'un État membre a failli à ses engagements.

- ▶ Pour cela, nos deux organes statutaires, le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire, doivent coordonner leur action. Les sanctions unilatérales ne fonctionnent pas. Au contraire, la coopération s'impose pour faire face aux évolutions les plus graves dans nos États membres. Notre action doit reposer sur des critères clairs, et plus particulièrement sur les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et sur les rapports des organes de suivi du Conseil de l'Europe. Cela donnerait au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire la possibilité d'engager un dialogue renforcé et d'améliorer la coopération avec l'État membre concerné pour corriger toute insuffisance ou irrégularité recensées.
- ▶ Le Comité des Ministres devrait convenir des mesures qui permettraient à l'Organisation de suivre la situation dans les zones dites « grises ». Il n'est pas acceptable que nous ne puissions y accéder. C'est pourquoi il faudrait que nous commencions par nous mettre d'accord sur le fait que le Commissaire aux droits de l'homme doit bénéficier d'un accès libre et sans restriction à toutes les zones de conflit non résolu.
- ▶ Le rôle du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) devrait être renforcé en créant une procédure spéciale de contrôle des lieux de privation de liberté pouvant être appliquée à bref délai, dans les situations d'urgence et dans des circonstances bien définies. Tout en restant confidentiels, les rapports de suivi seraient communiqués immédiatement au Secrétaire Général et au Comité des Ministres.

## NÉCESSITÉ D'ASSURER L'INTÉGRITÉ FINANCIÈRE DE L'ORGANISATION ET DE MAINTENIR L'ACCENT SUR L'EFFICACITÉ

Pour devenir plus efficaces, les multiples rouages qui, au jour le jour, permettent au Conseil de l'Europe de mener à bien ses activités doivent être pérennisés. Autrement dit :

- ▶ l'intégrité financière de l'Organisation doit être renforcée. Un fonds spécial devrait être créé à cette fin et les États membres devraient abandonner la politique de croissance nominale zéro. Une troisième catégorie de membres devrait être créée, entre « grand contributeur » et « contributeur ordinaire », pour permettre aux États membres qui le souhaitent de contribuer davantage au Budget ordinaire ;
- ▶ les réformes structurelles et administratives doivent se poursuivre pour encore plus d'efficacité et de flexibilité. Le rôle du Secrétaire Général-e adjoint-e en tant que chef-fe des opérations de l'Organisation devrait être assuré et renforcé.

## L'AVANTAGE STRATÉGIQUE DU CONSEIL DE L'EUROPE

L'avantage stratégique du Conseil de l'Europe tient à trois facteurs qui sont : le caractère paneuropéen de l'Organisation ; le système de la Convention, instrument juridiquement contraignant supervisé par une cour internationale, auquel viennent s'ajouter 220 autres conventions ; et le non-assujettissement aux intérêts géostratégiques, économiques et militaires.

Pour souligner le caractère paneuropéen de l'Organisation, j'invite instamment tous les acteurs à poursuivre le processus d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme. Cette question est pressante. Si cette adhésion n'intervient pas rapidement, il y a un risque de voir deux jurisprudences distinctes se développer en matière de droits de l'homme : celle de la Cour européenne de justice et celle de la Cour européenne des droits de l'homme. Cela créerait un nouveau clivage préjudiciable en Europe.

Il nous faut également sortir de l'impasse en ce qui concerne la participation de la délégation russe à l'Assemblée parlementaire. La situation actuelle porte préjudice à l'ensemble du système de la Convention. Des millions de citoyens européens pourraient en subir les conséquences.

La Fédération de Russie enfreint les dispositions du Statut du Conseil de l'Europe : elle ne verse pas sa contribution au budget du Conseil de l'Europe, mais continue à participer pleinement au travail intergouvernemental de l'Organisation. En juin 2019, cela fera deux ans que la Fédération de Russie n'aura pas satisfait à ses obligations financières, ce qui nuit au respect de nos règles communes.

En même temps, la privation des droits de vote d'une délégation est régie par les articles 7 et 8 du Statut ; une telle décision est du ressort du Comité des Ministres, après consultation de l'Assemblée parlementaire.

Un accord soulignant les droits et les obligations de tous les États membres pourrait servir de base pour la recherche d'une solution. Nous devrions donc convenir des principes suivants :

- ▶ chaque État membre doit avoir les mêmes droits de participer et d'être pleinement représenté au sein des deux organes statutaires tant que les articles 7 et 8 n'ont pas été appliqués ;
- ▶ la pleine participation aux deux organes statutaires n'est pas une option ; au contraire, elle doit être une obligation ;
- ▶ tous les États membres sont tenus de coopérer de bonne foi avec l'ensemble des organes et institutions du Conseil de l'Europe ;
- ▶ tous les États membres doivent verser leur contribution financière à temps.

Cette approche nous permettra d'aller de l'avant. Ce ne sera pas l'acceptation de l'annexion illégale de la Crimée. Il faut plutôt y voir une reconnaissance de la nature paneuropéenne du Conseil de l'Europe et de sa mission de protection des droits des individus partout sur le continent.

Compte tenu de la situation politique actuelle en Europe, un accord fondé sur ces principes consoliderait l'espace juridique commun, aiderait à apaiser les tensions sur le continent et contribuerait au but du Conseil de l'Europe, défini à l'article 1 du Statut, de réaliser une union plus étroite entre ses membres.

Le rôle du Conseil de l'Europe consiste à faire un usage aussi large que possible du droit pour créer des sociétés sûres et protectrices pour ceux qui y vivent, au moyen d'instruments juridiquement contraignants.

Nous œuvrons aux côtés de partenaires comme l'Organisation des Nations Unies, l'Union européenne et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) pour offrir à tous un avenir sûr. Pour l'heure, persévérance et progrès doivent être nos mots d'ordre.



**Thorbjørn Jagland**  
Secrétaire Général du Conseil de l'Europe



# CHAPITRE I



*Cour européenne des droits de l'homme*



# TENDANCES ET ENJEUX EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ DÉMOCRATIQUE

---

Le but du Conseil de l'Europe a toujours été de maintenir la paix en Europe en réalisant une union plus étroite entre ses membres. Ces soixante-dix dernières années, il a accompli cette mission avec détermination et succès. Cela dit, après des décennies d'expansion géographique et d'adhésion volontaire à ses normes, l'Organisation est aujourd'hui confrontée à une période de relatif contrecoup. Çà et là sur le continent, ses normes sont remises en question et certaines de ses institutions, en particulier la Cour européenne des droits de l'homme, sont attaquées. Pour certains, le multilatéralisme est devenu source de suspicion, et l'État de droit international considéré comme un obstacle à l'action plutôt qu'un garant des droits individuels.

Ce contrecoup constitue une menace pour la sécurité démocratique en Europe, dont les grandes composantes sont :

- ▶ l'efficacité, l'impartialité et l'indépendance du pouvoir judiciaire ;
- ▶ la liberté d'expression ;
- ▶ la liberté de réunion ;
- ▶ la liberté d'association ;
- ▶ les institutions démocratiques ; et
- ▶ les sociétés inclusives.

Un État qui réunit ces éléments est un État dont les institutions sont dignes de confiance, un État résolu à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit.

Le présent chapitre présente les menaces qui pèsent actuellement sur le système de la Convention et les difficultés que posent sa mise en œuvre effective et l'application des normes communes qu'il contient. Il s'appuie sur les observations et conclusions des différents mécanismes de suivi et organes consultatifs du Conseil de l'Europe.

## DÉFIS POLITIQUES ET JURIDIQUES POUR LE SYSTÈME DE LA CONVENTION

La priorité absolue du Conseil de l'Europe est de veiller à ce que tous les États membres respectent les normes de l'Organisation et les engagements qu'ils ont pris. Pour cela, ils doivent respecter pleinement la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme. Ses arrêts doivent être exécutés rapidement et dans leur intégralité.

Dans l'ensemble, les États membres se conforment à cette obligation. Ces dix dernières années, les procédures de la Cour de Strasbourg ont gagné en efficacité ; elle a nettement résorbé son arriéré et les affaires simples sont traitées plus rapidement. La ratification du Protocole n° 14 à la Convention a contribué à réduire le nombre d'affaires en instance devant la Cour, qui est passé de 150 000

en 2011 à moins de 60 000 en 2018<sup>1</sup>. S'agissant de l'exécution des arrêts, le nombre d'affaires closes par le Comité des Ministres a atteint son plus haut historique en 2017 grâce à une nouvelle politique de dialogue renforcé avec les États membres<sup>2</sup>. Malgré ces résultats impressionnants, il continue d'y avoir un certain nombre d'obstacles au fonctionnement effectif du système de la Convention.

On a vu apparaître ces dernières années un certain nombre de tendances inquiétantes, dont une remise en cause de la primauté de la Convention et de la Cour sur les Constitutions et les juridictions nationales. Celle-ci s'est présentée sous différentes formes – changements constitutionnels, réformes judiciaires et référendums, notamment – et faisait souvent suite à des controverses autour d'un petit nombre d'arrêts de la Cour.

Cela dit, aucun État membre n'a encore refusé catégoriquement d'exécuter les arrêts de la Cour en invoquant sa souveraineté nationale. Même dans les cas les plus difficiles, le dialogue a été maintenu. Il n'en reste pas moins que les arguments politiques qui sont avancés risquent de fragiliser le droit international au détriment de l'unité européenne. Si rien n'est fait, cela pourrait mener à une situation dans laquelle, d'une part, les garanties de droits de l'homme contenues dans la Convention seraient considérablement affaiblies et, d'autre part, certaines parties au moins de la Convention ne pourraient plus être appliquées de manière systématique.

Relever ce défi nécessite une réponse politique forte à l'occasion de la session ministérielle de mai 2019, réponse qui devrait se situer dans le droit-fil de la Déclaration de Copenhague de 2018 par laquelle les États membres ont réaffirmé leur attachement profond et constant à la Convention et leur engagement de reconnaître à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés qui sont les siens.

La Cour et le système de la Convention rencontrent également des problèmes systémiques<sup>3</sup>. Ces derniers sont traités dans le cadre du processus de réforme en cours qui a débuté à la Conférence d'Interlaken des États membres en 2009 et s'est poursuivi lors de conférences ultérieures à Izmir, Brighton, Bruxelles et, plus récemment, à Copenhague. Ce processus a été marqué par l'adoption du Protocole n° 15 à la Convention, dont il est espéré qu'il entre en vigueur très prochainement (45 États parties sur 47 l'ayant ratifié). Il a également permis d'aboutir à une communauté de vues sur l'importance du principe de subsidiarité et la nécessité d'une responsabilité partagée dans le maintien du système de la Convention. De manière plus générale, il a contribué à améliorer la qualité et l'efficacité de la justice paneuropéenne.

Nous continuons à travailler pour assurer l'avenir à plus long terme du système de la Convention<sup>4</sup>. Sa capacité à surmonter des situations de résistance à la mise en œuvre des arrêts doit être améliorée. Les retards d'exécution, notamment dans le cas des arrêts pilotes, ont des répercussions sur le travail de la Cour qui est confrontée à des milliers de requêtes répétitives. La réponse à ce problème est de la responsabilité de tous. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour améliorer la mise en œuvre des arrêts au niveau national, notamment ceux qui révèlent des problèmes complexes. La réflexion sur cette question doit se poursuivre.

Il reste également à déterminer si des mesures plus efficaces sont nécessaires à l'égard des États non coopératifs. La non-coopération nuit à la crédibilité de l'ensemble du système de la Convention et risque d'avoir un effet d'entraînement. Le Conseil de l'Europe a déjà été confronté à ce cas de figure récemment (affaire Mammadov). Le recours aux mécanismes prévus par la Convention (article 52 et article 46.4, employé pour la première fois) a permis de surmonter la résistance rencontrée. Les

1. Six pays seulement représentent plus de 70 % des affaires en instance.

2. En 2017, le Comité des Ministres a clos 3 691 affaires contre 2 066 en 2016, dont de nombreuses affaires répétitives dans lesquelles une réparation individuelle a été fournie. Il y a notamment eu une augmentation importante, de plus de 30 %, du nombre d'affaires closes qui avaient révélé des problèmes structurels et qui étaient pendantes devant le Comité depuis plus de cinq ans.

3. Voir notamment le discours de janvier 2019 de Guido Raimondi, Président de la Cour européenne des droits de l'homme. [www.echr.coe.int/Documents/Speech\\_20190125\\_Raimondi\\_JY\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Speech_20190125_Raimondi_JY_ENG.pdf).

4. Le Comité des Ministres fera le bilan des progrès réalisés en la matière d'ici à la fin 2019 et décidera des suites à donner à ces travaux. La Cour et le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) continuent de travailler sur les moyens d'améliorer les procédures et de consolider l'autorité de la Cour.

mesures en question s'imposaient face au refus des autorités d'assurer la libération immédiate du requérant, laquelle aurait dû découler de l'application de l'arrêt de la Cour.

Nous n'aurions jamais dû en arriver là. **Il n'est pas possible de tolérer l'existence de prisonniers politiques aujourd'hui en Europe. C'est pourquoi nous devons trouver le moyen d'éviter que ce type de situation ne se reproduise à l'avenir : l'exécution rapide des arrêts de la Cour doit être assurée.**

## **ATTEINTES À L'INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE DANS UN CERTAIN NOMBRE D'ÉTATS MEMBRES**

La question de l'indépendance de la justice a fait l'objet d'une attention accrue ces quatre dernières années. Bien que des évolutions positives aient été notées dans quelques pays, les tentatives d'ingérence dans le travail et la composition des organes judiciaires nationaux, dont les cours constitutionnelles, se sont multipliées. Une telle intervention politique nuit à l'indépendance de la justice et risque d'entraîner une érosion de la séparation des pouvoirs.

Sur le plan positif, des efforts ont été déployés dans plusieurs États membres pour mettre en place :

- ▶ des systèmes d'évaluation des performances et de nomination fondés sur le mérite ;
- ▶ des régimes disciplinaires conformes aux normes ;
- ▶ des conseils de la magistrature opérants ; et
- ▶ une solide formation professionnelle.

Une réforme complète de la structure judiciaire a été menée dans un pays. Cela dit, l'évolution générale est préoccupante.

De hauts responsables politiques de plusieurs pays – dont des ministres – ont publiquement attaqué le système judiciaire, affirmant qu'il était corrompu ou politisé, élitiste ou peu accessible. Certains ont avancé que la modernisation nécessaire du système judiciaire ne pouvait être menée qu'en remplaçant ses juges. Un certain nombre d'autres pays ont adopté des actes législatifs octroyant à l'exécutif des pouvoirs très étendus, au détriment du pouvoir judiciaire (ou des procureurs). Il s'agissait par exemple :

- ▶ de vastes réformes des conseils supérieurs de la magistrature ;
- ▶ de révoquer et de nommer les juges, y compris de la Cour suprême, directement ou sur la base de procédures disciplinaires ;
- ▶ de révoquer les présidents des tribunaux ; et
- ▶ de créer de nouveaux tribunaux.

De manière générale, les processus législatifs connexes n'étaient pas suffisamment inclusifs et manquaient de transparence. Dans certains cas, des amendements apportés conjointement au droit procédural, au Code pénal et au Code de procédure pénale sont apparus comme une menace directe pour l'indépendance des juges et des procureurs, et l'efficacité de la justice pénale. De telles mesures nuisent également à l'idée que le public se fait de la capacité des autorités à lutter contre la corruption.

L'exercice de vastes pouvoirs par l'exécutif suscite des interrogations sur le fonctionnement indépendant de la justice. À cet égard, le refus des tribunaux ordinaires d'exécuter les jugements d'une cour constitutionnelle, par exemple, est préoccupant. Dans d'autres cas, des compétences majeures – et notamment des pouvoirs habituellement détenus par le procureur général – sont désormais concentrées de fait entre les mains du ministre de la Justice. Les organes compétents du Conseil de l'Europe<sup>5</sup> se sont penchés sur ces questions dans le cadre de leurs mandats respectifs. Sur le plan

5. La Commission de Venise, le GRECO, le CCJE et le CCPE.

politique, l'Union européenne s'est montrée proactive face à ce type d'évolution dans ses États membres. Elle s'est appuyée pour ce faire sur les conclusions des organes du Conseil de l'Europe.

Il apparaît que certains acteurs politiques ne considèrent plus la séparation des pouvoirs comme un principe inviolable. Lorsque l'intégrité et le rôle du système judiciaire sont remis en question, le public perd confiance dans la justice et la doctrine de l'État de droit est mise à mal. **L'affaiblissement de l'indépendance de la justice par l'exécutif et les tentatives de remplacer des juges et de modifier les Constitutions à des fins obscures sont des tendances dangereuses qui menacent clairement les sociétés démocratiques et la sécurité démocratique. Il faut y apporter une réponse.**

## **MENACES POUR LA LIBERTÉ D'EXPRESSION ET LA LIBERTÉ DES MÉDIAS**

La liberté d'expression, garantie par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, a toujours revêtu une importance capitale. Elle protège le droit de chacun à se forger des opinions, à les défendre et à les exprimer sans ingérence induite. L'exercice de tous les autres droits de l'homme en dépend, et c'est une condition préalable à la sécurité démocratique. Or, les évaluations successives de la liberté d'expression en Europe ces cinq dernières années montrent qu'elle est de plus en plus menacée sur tout le continent.

Il ressort clairement des récents rapports d'évaluation<sup>6</sup> que la violence envers les journalistes a nettement empiré cette dernière décennie. Différents types de cas ont été signalés : agressions physiques, intimidation, harcèlement, surveillance ciblée, harcèlement en ligne. Ces diverses tactiques servent un objectif commun : faire taire les critiques et étouffer la liberté de parole. Ces menaces font partie des plus graves défis auxquels se heurte aujourd'hui la liberté des médias. En 2018, le nombre de menaces signalées – y compris des menaces de mort – a doublé, et la majorité des incidents violents serait le fait d'acteurs inconnus ou non étatiques. Les meurtres d'au moins deux journalistes commis en Europe en 2018 pour des motifs liés à leur métier soulignent le prix que les professionnels des médias continuent de payer pour leurs enquêtes sur la corruption et le crime organisé. L'impunité consécutive aux atteintes à la vie et à l'intégrité physique des professionnels des médias ces dernières années reste une préoccupation majeure, alors que chaque État est tenu de mener des enquêtes complètes sur ces incidents.

Les campagnes de dénigrement et la rhétorique hostile de la part de hauts responsables politiques se sont également aggravées. Souvent suivies de campagnes contre leurs cibles sur les réseaux sociaux, elles empêchent les journalistes et les autres acteurs médiatiques de faire leur travail – qui consiste à informer le public et à demander des comptes aux personnes au pouvoir.

Parallèlement, les menaces traditionnelles contre la liberté et l'indépendance des médias persistent. En particulier, les fermetures de médias par les pouvoirs publics demeurent l'un des plus graves obstacles à la liberté et à l'indépendance des médias. Les poursuites pénales engagées contre des journalistes, souvent sous couvert d'« opérations antiterroristes », continuent aussi d'inquiéter. Autre tendance préoccupante : l'affaiblissement croissant de la protection du secret des sources des journalistes. Les formes de manipulation indirecte des médias (pressions financières, favoritisme...) sont également très efficaces, et de plus en plus utilisées<sup>7</sup>. Dans plusieurs États membres, les médias de service public se battent pour leur indépendance éditoriale et financière face à des initiatives visant à amputer leur budget, à supprimer la redevance ou à s'ingérer dans leur fonctionnement

6. L'étude *Journalists under pressure*, 2017, porte sur près de 1 000 journalistes et autres fournisseurs d'informations dans les 47 États membres du Conseil de l'Europe et le Bélarus. *La démocratie en danger : menaces et attaques contre la liberté des médias en Europe* évalue la situation de la liberté des médias en Europe au regard des 140 violations graves signalées en 2018 à la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes.

7. Voir la déclaration de la Commissaire aux droits de l'homme, 22 février 2018.

interne<sup>8</sup>. Dans d'autres cas, les journalistes qui tentent d'exprimer des opinions contraires à celles de la majorité se heurtent à l'intolérance des autorités.

La désinformation (en particulier les *fake news* et le discours de haine) sur les portails en ligne et les autres médias continue aussi à susciter de vives inquiétudes. Le manque de contrôle éditorial, la diffusion rapide et anonyme des informations et la capacité limitée à séparer le vrai du faux rendent ce problème d'autant plus urgent. Par ailleurs, des inquiétudes existent sur le fait que certains médias soient devenus des outils de propagande, employés pour inciter à la haine contre les minorités et les populations vulnérables et/ou pour influencer les processus électoraux. Face au problème des *fake news* et/ou du discours de haine, des initiatives juridiques ont émergé, mais elles posent la question de l'équilibre entre la garantie de la liberté d'expression et celle de la sécurité nationale et du maintien de l'ordre<sup>9</sup>.

Concernant la liberté d'expression sur internet, l'utilisation de la législation antiterroriste à mauvais escient est devenue en Europe l'une des menaces les plus répandues pour la liberté d'expression et la liberté des médias<sup>10</sup>. Des efforts accrus restent nécessaires pour élaborer un cadre clair sur les devoirs et les responsabilités des intermédiaires en matière de modération des contenus.

La surveillance exercée par la Cour européenne des droits de l'homme reste un outil essentiel pour s'assurer que la législation et les pratiques nationales respectent les normes inscrites dans la Convention<sup>11</sup>. Début 2019, la Cour a réitéré sa jurisprudence constante selon laquelle l'exercice effectif de la liberté d'expression ne dépend pas seulement de la non-ingérence de l'État, mais peut aussi exiger des mesures de protection positives<sup>12</sup>.

La dégradation de la liberté d'expression en Europe ces dernières années est extrêmement préoccupante. Il s'agit d'une tendance dangereuse – une de plus – pour nos sociétés démocratiques. **Une action politique soutenue et concertée est nécessaire de la part du Conseil de l'Europe et de ses États membres pour inverser cette tendance.** Il est également crucial de continuer à soutenir la Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, créée en 2015. Les efforts visant à la rendre plus visible devraient être accentués, y compris de la part des États membres. Les États devraient répondre à toutes les alertes.

De même, les activités légitimes des défenseurs des droits de l'homme ne devraient jamais se solder par des attaques contre leur liberté d'expression ou contre tout autre droit<sup>13</sup>. **Il convient donc de maintenir la procédure du cabinet du Secrétaire Général<sup>14</sup> concernant les défenseurs des droits de l'homme qui coopèrent avec le Conseil de l'Europe.** Il a déjà été décidé de renforcer ce mécanisme :

- ▶ en élargissant la procédure pour autoriser les signalements extérieurs directs, et non uniquement les informations émanant d'entités du Conseil de l'Europe ;

8. Les travaux intergouvernementaux du Conseil de l'Europe ont continué de viser activement ces tendances et ces menaces. Citons en particulier l'élaboration et l'adoption d'importants instruments d'orientation pour les États membres, par exemple sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété, les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet ou la viabilité financière du journalisme de qualité. La jurisprudence récente de la Cour sur l'équilibre entre liberté d'expression et respect de la vie privée a été intégrée aux Lignes directrices de 2018 sur la protection de la vie privée dans les médias. Voir : <https://www.coe.int/fr/web/freedom-expression/-/guidelines-on-safeguarding-privacy-in-the-med-1>.

9. Voir les avis de la Commission de Venise n°s 909/2017 (20 mars 2018), 920/2018 (23 juin 2018) et 915/2018 (19 mars 2018), qui recommandent à plusieurs pays de modifier ou d'abroger des lois ou projets de loi sur le discours de haine trop vagues ou d'un champ d'application trop large, ne distinguant pas suffisamment le discours de haine des propos simplement offensants.

10. Voir Commissaire aux droits de l'homme, Carnet des droits de l'homme, 4 décembre 2018 : « L'utilisation de la législation antiterroriste à mauvais escient menace la liberté d'expression ».

11. La Cour a adopté en 2018 plus de 70 arrêts sur des affaires liées à l'article 10 de la Convention, dont les deux tiers environ concluent à une violation. Les questions juridiques portées devant la Cour étaient très variées : protection du discours symbolique, obligation de l'État d'enquêter sur les commanditaires des agressions de journalistes, équilibre entre liberté des médias et droit à la réintégration des personnes ayant des antécédents pénaux, etc. La Cour a également souligné les menaces grandissantes pour la protection des sources et documents confidentiels des journalistes contre les perquisitions arbitraires et la surveillance massive de l'État.

12. *Khadija Ismayilova c. Azerbaïdjan*, n°s 65286/13 et 57270/15, 10 janvier 2019.

13. En 2018, le Comité des Ministres a adopté une recommandation aux États membres sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe. Cet espace doit permettre aux ONG, aux particuliers et institutions qui défendent les droits de l'homme, et à la société civile dans son ensemble, de fonctionner librement et en toute sécurité. CM/Rec(2018)11.

14. <https://www.coe.int/fr/web/secretary-general/-/private-office-procedure-on-human-rights-defenders>

- ▶ en affinant les critères d'évaluation des repréailles ;
- ▶ en assurant la coordination en interne, notamment avec la Cour, l'Assemblée parlementaire et la Commissaire aux droits de l'homme (sans ingérence aucune dans leurs procédures).

Cette procédure restera sous la supervision directe du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

## **LIBERTÉ DE RÉUNION ET D'ASSOCIATION**

Lorsqu'il s'agit de demander des comptes aux puissants groupes d'intérêts, les organisations non gouvernementales (ONG) et les autres acteurs de la société civile jouent un rôle proche, et souvent complémentaire, de celui des médias. La liberté d'association (article 11 de la Convention) est donc intimement liée à la bonne santé d'une démocratie. Malheureusement, les ONG et les acteurs de la société civile en Europe sont de plus en plus attaqués verbalement et soumis à une législation restrictive qui sape leur liberté d'expression et d'association. L'espace dévolu à la société civile est en train de se rétrécir.

Ces dernières années, un nombre significatif de pays a durci la réglementation applicable aux ressources financières des organisations non gouvernementales. D'après une étude menée par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), beaucoup d'États membres ont imposé des obligations spécifiques aux associations recevant des financements de l'étranger<sup>15</sup>.

Ce sont notamment :

- ▶ l'obligation de déclarer/publier la source des financements ;
- ▶ l'exigence d'une autorisation préalable pour recevoir des financements étrangers ;
- ▶ la restriction des usages auxquels ces financements peuvent être destinés ;
- ▶ une fiscalité spécifique sur les financements étrangers ou un plafonnement des financements étrangers pouvant être affectés à certaines activités.

Les obligations de déclaration et de publication relatives au financement des ONG aident à en assurer la légalité et la transparence. Cependant, ces obligations risquent de servir de prétexte pour contrôler et restreindre le travail légitime des ONG<sup>16</sup>. À plusieurs occasions, il s'est avéré que ce type de cadre réglementaire était appliqué de manière sélective, faisant craindre un détournement du pouvoir législatif et réglementaire de l'État pour entraver, restreindre, effrayer ou réduire au silence certains acteurs de la société civile. Bien que ce type d'« insécurité juridique » ne se limite pas aux ONG, il peut gravement saper la confiance des citoyens envers l'État de droit.

On relève aussi que, dans quelques États membres, les pouvoirs publics continuent de lancer des campagnes de dénigrement contre la société civile, qualifiant les ONG d'« opposition » ou d'« agents de l'étranger ». De telles campagnes, associées à une relative impunité pour des atteintes allant du harcèlement aux agressions physiques, voire au meurtre de militants de la société civile, alimentent un climat de peur et d'insécurité sans précédent. La capacité des ONG, notamment celles qui demandent des comptes au gouvernement, à communiquer avec le public continue d'être entravée à divers degrés. C'est le résultat d'un accès limité aux médias publics et de la diminution du nombre de médias indépendants<sup>17</sup>.

Dans le même temps, certains États membres se sont rapprochés des acteurs de la société civile. Ils expérimentent un type de gouvernance et d'élaboration des politiques novateur et participatif,

15. La Commission de Venise a également adopté en 2018 quatre avis concernant le droit à la liberté d'association dans plusieurs États membres.

16. Lors de sa 118<sup>e</sup> session plénière (Venise, 15 et 16 mars 2019), la Commission de Venise a adopté un rapport sur le financement des associations (CDL(2019)02).

17. Les questions citées ci-dessus sont récurrentes et ont fréquemment fait l'objet d'arrêtés de la Cour, d'avis de la Commission de Venise, d'avis et de rapports du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG et de la Conférence des ONG, ainsi que de résolutions de l'Assemblée parlementaire et du Congrès et d'une série de recommandations du Comité des Ministres. Les dernières d'entre elles sont les documents CM/Rec(2007)14, (2017)2, (2017)83 et (2018)11.

en particulier à l'échelon local, et mettent l'accent sur l'intérêt social, économique et éducatif de l'engagement et du militantisme de la société civile.

Malgré cela, la tendance au rétrécissement de l'espace civique reste inquiétante, non seulement pour les acteurs de la société civile eux-mêmes, mais aussi pour la sécurité démocratique. Il est donc essentiel que les États membres prennent des mesures pour garantir un véritable exercice de la liberté d'association. Cela peut passer par le cadre réglementaire ou par d'autres vecteurs juridiques et pratiques.

Il en va de même de la liberté de réunion, également protégée par l'article 11 de la Convention. Bien que ce droit puisse faire l'objet de restrictions, les États sont tenus de ne pas le soumettre à des ingérences indues. Ils doivent en outre mettre en place des mécanismes et des procédures adéquats pour veiller à ce qu'il soit exercé en pratique et par tous, sans discrimination. Ces dernières années, plusieurs États membres ont modifié leur législation à ce sujet ou ajusté leurs pratiques pour mieux les aligner sur les normes de la Convention. Les changements dans les procédures de déclaration préalable et dans la gestion des rassemblements publics en sont d'excellents exemples. Cependant, un certain nombre de préoccupations sont aussi apparues – ou persistent, dans certains cas – concernant à la fois le cadre législatif et la pratique.

Dans certains pays, le durcissement de la législation antiterroriste a eu des répercussions sur le cadre législatif relatif à la liberté de réunion. Dans le cadre du dialogue avec les États membres, des inquiétudes ont été exprimées quant au manque potentiel de garanties juridiques suffisantes lorsque des autorités administratives ont le pouvoir de restreindre les modalités de rassemblement. Ces inquiétudes ont aussi porté sur les réformes législatives accordant la priorité à certains types de rassemblement, au risque d'empiéter sur le droit de réunion d'autres citoyens. Comme l'a souligné la Cour, une loi qui octroie le pouvoir de proposer un changement du lieu, de la date et de l'heure ou des modalités d'un rassemblement public doit aussi prévoir des garanties juridiques adéquates et effectives contre un exercice arbitraire et discriminatoire du vaste pouvoir discrétionnaire dont dispose l'exécutif. De nombreux arrêts de la Cour ont également concerné des plaintes contre des interdictions injustifiées, visant notamment des manifestations ou défilés organisés par des groupes spécifiques, comme les personnes LGBTI. Les interdictions, quelles qu'elles soient, doivent reposer sur des motifs substantiels et étayés.

L'arrestation et la condamnation de participants à des rassemblements pacifiques ne troublant pas l'ordre public restent une réalité problématique dans plusieurs États membres. Dans d'autres, des inquiétudes se sont exprimées devant l'adoption de sanctions administratives injustifiées et/ou de mesures disproportionnées ciblant des personnalités publiques connues. De telles mesures, ainsi que la dispersion par la force de rassemblements pacifiques, peuvent dissuader les autres participants et la population dans son ensemble de se rendre à des manifestations.

L'efficacité des enquêtes sur les allégations de violences par les forces de sécurité pendant des rassemblements a également suscité l'attention. Les questions concernant les mesures à prendre en cas d'émeute, et notamment les conditions dans lesquelles la police peut recourir à la force, demeurent en suspens dans certains pays. Récemment, des inquiétudes se sont aussi exprimées quant à l'usage par les forces de police d'armes non létales spécifiques lors de heurts avec des manifestants, compte tenu des graves blessures infligées. Dans certains cas, les violences observées dans les rassemblements ont entraîné des réformes législatives. Or, celles-ci suscitent à leur tour des inquiétudes, car elles donnent à des autorités administratives – et non aux juges – le pouvoir d'interdire à certaines personnes de participer à un rassemblement public.

Ces questions sont d'autant plus importantes que plusieurs autorités étatiques font face à des protestations massives et répétées de plus en plus susceptibles de devenir violentes. **Les orientations du Conseil de l'Europe sont essentielles pour veiller à ce que les restrictions à la liberté de réunion, parfois nécessaires, répondent aux exigences énoncées dans l'article 11 de la Convention.** Le droit des individus à se réunir pour faire entendre leur voix collectivement est essentiel au bon fonctionnement d'une démocratie.

## DIFFICULTÉS SOCIALES ET ENJEUX SOCIÉTAUX

Les retombées de la récente crise économique en Europe, dont les mesures d'austérité adoptées par certains États membres, continuent d'affecter plusieurs pays européens. Elles ont eu un impact sur les droits économiques et sociaux en Europe, avec des répercussions possibles sur la stabilité politique et la cohésion sociale. Le risque s'aggrave encore lorsque les inégalités se creusent et lorsque des facteurs supplémentaires, comme les flux migratoires, sont perçus comme des menaces pour la stabilité économique et sociale.

### Impact négatif des mesures d'austérité

Dans de nombreux pays, les services publics, en particulier la santé et la protection sociale, ont été durement touchés par des baisses de financements publics au cours de la dernière décennie. Ce sont les personnes et populations vulnérables qui ont le plus souffert de ces mesures : personnes pauvres, âgées ou malades, enfants, personnes handicapées, migrants et réfugiés. La pauvreté et l'exclusion sociale qu'elles ont engendrées ont particulièrement touché les habitants des quartiers défavorisés. Depuis 2009, le Conseil de l'Europe souligne que la crise économique et les mesures d'austérité ne devraient pas saper la protection des droits sociaux.

Plusieurs rapports des différents organes et mécanismes de l'Organisation soulignent les effets délétères que la crise économique et les mesures d'austérité peuvent avoir sur l'exercice des droits<sup>18</sup>. Ils relèvent entre autres que, en période de crise économique, les diminutions de budget et de personnel dans le système judiciaire peuvent affaiblir le droit à la justice. Cela se traduit par des retards de procédure ou par la non-exécution des arrêts<sup>19</sup>. Les rapports indiquent aussi qu'en général les mesures d'austérité ont davantage nui aux femmes : les coupes budgétaires dans le système de protection sociale et/ou la stagnation du niveau des pensions compromettent encore l'exercice de leurs droits économiques et sociaux<sup>20</sup>. Les mesures d'austérité ont aussi eu un impact disproportionné sur les jeunes, pour lesquels l'accès au marché du travail constitue la difficulté la plus importante avec la tendance à l'abaissement des normes du travail et de la protection sociale pour les jeunes employés. Les Roms et les migrants sont plus susceptibles de connaître le chômage de longue durée. Le surpeuplement carcéral s'est également aggravé dans plusieurs pays du fait des coupes budgétaires. La situation est parfois très préoccupante, avec des conditions de détention inacceptables et des risques de traitement inhumain et/ou dégradant<sup>21</sup>.

La nécessité de protéger les droits sociaux est également mise en avant dans des rapports<sup>22</sup> qui montrent une montée globale des inégalités en Europe ces dernières années. Cela concerne les inégalités de revenus à la fois entre États et au sein des États membres, et s'explique avant tout par les changements technologiques et par des réformes politiques qui ont fragilisé la situation au regard de l'emploi des personnes peu qualifiées/à faibles revenus. Ces rapports alertent sur la polarisation politique et le péril pour la cohésion sociale que peuvent engendrer ces inégalités de revenus, les personnes à faibles revenus restant piégées dans une existence qui limite sérieusement l'exercice de leurs droits sociaux de base (éducation, logement, santé) et n'offre que très peu de perspectives d'amélioration.

18. Voir entre autres l'étude de faisabilité du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) : *L'impact de la crise économique et des mesures d'austérité sur les droits de l'homme en Europe*.

19. Comme le précise la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, le manque de fonds ne saurait servir d'excuse aux autorités étatiques pour ne pas honorer leurs créances judiciaires, et les retards ne peuvent aller jusqu'à saper l'essence même du droit à l'exécution des arrêts par les juridictions nationales.

20. Les femmes dépendant en plus grand nombre des prestations sociales, les diminutions du budget de la protection sociale les touchent plus durement. Les rapports relèvent également que les femmes pauvres ou menacées par la pauvreté sont plus susceptibles d'occuper des emplois peu rémunérés, précaires ou informels et sont exposées au risque d'exploitation et de traite des êtres humains.

21. Le CPT a souligné que l'obligation de garantir les droits fondamentaux des détenus découlait directement des devoirs de l'État envers les personnes qu'il a privées de liberté, ainsi que du principe fondamental selon lequel le manque de ressources ne justifie pas des conditions de détention portant atteinte aux droits des détenus.

22. Banque de développement du Conseil de l'Europe, *An introduction to inequality in Europe*, décembre 2017.



## Nécessité de renforcer les politiques d'égalité et de lutte contre la discrimination

Dans certains États membres, les nouveaux mouvements sociaux et politiques lancés par des citoyens se sentant abandonnés par le système se sont multipliés ces dernières années. Les acteurs politiques classiques ayant échoué à susciter un changement, des millions de personnes supplémentaires sont désormais prêtes à soutenir les forces nationalistes, xénophobes et antidémocratiques, qui cherchent à exploiter leur frustration. Tant que leurs griefs légitimes ne rencontreront pas de véritable réponse, la foi dans la démocratie et dans le projet européen tout entier restera en danger.

Cette menace pour les idéaux européens est illustrée par la montée considérable de l'antisémitisme, de la haine anti-musulmans et du discours de haine en ligne sur tout le continent<sup>23</sup>. Ils atteignent aujourd'hui des niveaux sans précédent au cours des dernières décennies. Cette haine se répand malgré l'adoption, dans plusieurs pays, d'importantes réformes législatives visant à renforcer la protection juridique contre le racisme, la discrimination et l'intolérance et à faire barrage au discours de haine et aux infractions motivées par la haine. Le manque de réponse adéquate à ce problème en rapide expansion est très préoccupant. Les données confirment que, en l'absence de réaction, ces transgressions verbales ne constituent qu'une première étape avant une montée de la discrimination raciale dans la vie quotidienne, voire le passage à des agressions racistes. Le Conseil de l'Europe est très attaché à la lutte contre la discrimination : il a été créé dans le sillage de l'Holocauste, pour donner vie au « plus jamais ça » – ce que reflètent ses activités pédagogiques et l'organisation annuelle de la Journée internationale de commémoration de l'Holocauste. Cette lutte doit rester une priorité. **Les États membres doivent poursuivre et accroître leurs efforts visant à combattre les discours de haine, et ce, dans le cadre des dispositions de la Convention.**

Presque tous les États membres ont mis en place des organismes de promotion de l'égalité. Dans certains de ces organismes, cependant, des lacunes ont été relevées en termes de compétences, d'indépendance et de ressources. De même, de nombreux États membres ont adopté des stratégies nationales d'intégration des Roms, mais les moyens consacrés à leur mise en œuvre restent limités. Dans certains pays, les membres de la communauté rom continuent à faire face à une discrimination et à une exclusion structurelles profondément enracinées. Bien que des progrès aient été relevés, la scolarisation insuffisante des enfants roms demeure un problème urgent.

Concernant l'attitude envers les personnes LGBTI, des améliorations considérables se sont produites dans de nombreux pays, en particulier à travers des législations sur les partenariats et le mariage de personnes de même sexe, et la reconnaissance des droits des personnes transgenres. Cela étant, la discrimination, les agressions et la répression à l'encontre des personnes LGBTI dans quelques États membres continuent de susciter de vives inquiétudes.

Il reste aussi des défis à relever concernant l'égalité de genre. Ce sont notamment :

- ▶ le déséquilibre persistant au sein des structures de pouvoir ;
- ▶ la violence fondée sur le genre ;
- ▶ les menaces contre les défenseurs des droits des femmes ;
- ▶ l'égalité d'accès à l'emploi et aux ressources financières ;
- ▶ les stéréotypes et préjugés sexistes ;
- ▶ le sexisme et la discrimination, dont le discours de haine sexiste en ligne, et hors ligne, et dans le discours politique ; et
- ▶ les baisses de budget des autorités et organismes œuvrant pour l'égalité de genre.

Des inquiétudes se sont exprimées devant l'absence persistante de solution satisfaisante à ces problèmes, et, dans quelques États membres, les mesures adoptées signent même un recul. De récentes initiatives citoyennes, comme le mouvement #MeToo, ont cassé un puissant tabou et mis en lumière le poids du harcèlement sexuel et/ou des violences sexuelles pour des millions de femmes en Europe

23. Voir le Rapport annuel 2017 de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), (CRI(2018)26).

et dans le monde. Ces initiatives montrent clairement aux autorités que la société attend d'elles des actions résolues pour assurer les droits des femmes et l'égalité de genre. Ces objectifs ne devraient pas connaître d'exception. La Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2018-2023) a un rôle clé à jouer pour aider les États membres à relever ce défi.

## **Protection des droits des minorités nationales : maintenir la paix en Europe**

---

Les droits des minorités nationales font toujours l'objet d'intenses débats dans plusieurs États membres. Parfois, des droits chèrement acquis ont été remis en question. En particulier, dans certains États membres, la tendance à souligner l'importance de la langue nationale comme facteur d'unification s'est accompagnée de mesures affaiblissant la protection des langues minoritaires. Dans l'ensemble, le relatif recul des droits de l'homme abaisse le niveau de protection accordé aux personnes appartenant à des minorités nationales. Cela vaut pour la liberté de réunion pacifique, d'association et d'expression. L'Histoire montre pourtant qu'une forte protection des droits des minorités contribue à un degré élevé de stabilité politique.

## **Une réponse aux migrations fondée sur nos normes**

---

Le flux de migrants et de demandeurs d'asile, bien que nettement ralenti aujourd'hui, demeure un défi sérieux et sensible pour les pays européens. Dans un contexte économique délicat, les forces populistes exploitent souvent cette situation pour susciter ou accentuer la peur et le ressentiment. Dans certains cas, les efforts visant à sécuriser les frontières et à stopper l'arrivée de migrants ont amené à s'interroger sur l'efficacité du droit de demander l'asile et sur le respect de l'interdiction des expulsions collectives – même si certains États ont progressé sur ce point. Des préoccupations se sont également exprimées quant aux garanties existant contre les atteintes à l'article 3 de la Convention (interdiction de la torture) concernant les personnes interceptées ou secourues en mer par des navires d'États membres en dehors des eaux européennes, puis ramenées vers les côtes libyennes.

**Davantage de solidarité est également nécessaire dans la prise en charge des demandeurs d'asile nouvellement arrivés, y compris ceux recueillis par des navires d'ONG.** Les migrants se trouvant à bord devraient recevoir des soins médicaux appropriés, de l'eau, de la nourriture et des produits de première nécessité. Les mauvaises conditions de vie dans les structures de plusieurs pays d'accueil sont également profondément préoccupantes. Citons par exemple la surpopulation, le manque de soins de santé de base, une aide inadéquate aux groupes vulnérables et un risque de traite des êtres humains et de violences sexuelles. Ces conditions déplorables inquiètent aussi s'agissant des établissements dans les pays de transit. Dans plusieurs pays, il a également été constaté que des mesures privant de liberté des migrants et des réfugiés n'avaient pas de fondement juridique. Cependant, certains États membres ont progressé, en adoptant des mesures législatives prévoyant une procédure effective et rapide de contestation de la légalité de la rétention<sup>24</sup>. Le Conseil de l'Europe a été actif sur le terrain, notamment à travers son Représentant spécial sur les migrations et les réfugiés, en organisant des visites dans les États membres concernés au premier chef et en les aidant à veiller à ce que leurs actions soient conformes aux normes des droits de l'homme.

Par ailleurs, l'accès à la protection internationale reste difficile dans plusieurs États membres.

On observe une tendance positive concernant la scolarisation des enfants réfugiés et migrants. Cependant, malgré les efforts engagés par certains pays, les mineurs non accompagnés ne bénéficient toujours pas d'une aide appropriée et de fortes inquiétudes se sont exprimées devant leur placement en rétention, leur confinement ou leur hébergement dans des conditions inappropriées<sup>25</sup>.

---

24. Le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) a publié son analyse, intitulée *Aspects juridiques et pratiques des alternatives efficaces à la rétention dans le contexte des migrations*. Cette analyse a été largement diffusée et citée pour son intérêt pratique, son aperçu détaillé des normes internationales de droits de l'homme applicables dans ce domaine et sa description des éléments essentiels pour assurer l'efficacité des alternatives à la rétention des migrants.

25. Dans le cadre du Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants réfugiés et migrants, l'Organisation offre un soutien à ses États membres dans plusieurs domaines, dont l'estimation de l'âge, la tutelle, la transition vers l'âge adulte, les alternatives à la rétention et l'accès à l'éducation.

Ce manque de soutien concerne aussi les victimes de la traite et de violences sexuelles et fondées sur le genre, ainsi que les personnes handicapées.

Cela étant, les rapports montrent une meilleure prise de conscience, dans plusieurs États membres, de la nécessité de politiques effectives d'intégration des migrants pour favoriser la cohésion sociale et le respect des droits de l'homme. Des efforts considérables ont été entrepris dans certains pays, en particulier concernant le logement, l'apprentissage de la langue locale, l'éducation, le travail et la santé.

**Il est nécessaire d'atteindre une plus grande solidarité européenne face aux enjeux de la crise migratoire. Ce faisant, il importe pour les États membres de reconnaître que la détention de mineurs ne sert aucun intérêt. Les États membres devraient œuvrer à mettre un terme à cette pratique.**



# CHAPITRE II



*Palais de l'Europe, Conseil de l'Europe*

# L'ACQUIS DU CONSEIL DE L'EUROPE

---

## GARANTIR ET PROTÉGER LES DROITS

La **Convention européenne des droits de l'homme** et la **Charte sociale européenne** établissent des droits spécifiques clairement définis. Au fil des ans, le Conseil de l'Europe a édifié sur cette base d'autres instruments juridiques, mais la plupart de ces traités ne créent pas de nouveaux droits au sens strict. Ils visent plutôt à aider les États membres à appliquer les droits existants en tenant compte des enjeux spécifiques qui sont apparus. Ils expliquent quels sont ces enjeux et fournissent aux États membres des moyens pratiques de les résoudre. Ces normes consensuelles communes ont fréquemment pour but de faciliter l'application de trois principes clairs (les «trois P») : la prévention, la protection et la poursuite des auteurs d'infractions. La plupart des conventions récentes ont introduit de nouvelles infractions pénales dans le domaine spécifique qui est le leur. Les États membres sont ensuite tenus de transposer ces infractions dans leur droit interne.

Plusieurs de ces traités sont ouverts à l'adhésion d'États non membres – et certains sont très demandés. Cela montre bien le rôle de leadership que joue l'Organisation dans l'amélioration des normes relatives aux droits de l'homme dans le monde entier.

Ces conventions représentent collectivement l'acquis du Conseil de l'Europe<sup>26</sup>. Elles forment un ensemble unique d'instruments juridiques paneuropéens de protection des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit, de Lisbonne à Vladivostok. Elles sont à la fois détaillées, efficaces et essentielles.

## Domaines clés

---

Parmi les instruments juridiques additionnels adoptés par le Conseil de l'Europe, on trouve la **Convention pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants**. Cette dernière prévoit l'établissement d'un comité international qui est habilité à visiter tous les lieux où se trouvent des personnes privées de liberté par une autorité publique (Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants). Le comité, composé de personnalités indépendantes, peut formuler des recommandations et suggérer des améliorations en vue de renforcer, le cas échéant, la protection des personnes visitées contre la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants.

Le Conseil de l'Europe protège aussi les minorités et les langues minoritaires et régionales. Il le fait pour une part via la **Convention-cadre pour la protection des minorités nationales** et la **Charte européenne des langues régionales ou minoritaires**. Ces traités précisent notamment les situations dans lesquelles les individus ont le droit de recevoir une éducation dans leur langue propre au lieu de la langue de l'État-nation où ils vivent. Face aux divers défis auxquels l'Europe est depuis peu confrontée avec la montée du nationalisme extrême et de la xénophobie, la protection des droits des minorités européennes doit demeurer une priorité.

La **Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Convention de Lanzarote)** est l'un des autres instruments juridiques adoptés par le Conseil de l'Europe. Cette

---

26. La liste de conventions ici citées n'est pas exhaustive. De plus, cela ne couvre pas l'ensemble de l'acquis.

convention est le premier instrument international érigeant en infraction pénale divers types d'abus sexuels à l'égard des enfants. Elle vise également à assurer que les enfants victimes d'abus reçoivent la protection et le soutien dont ils ont besoin. Il faut mettre un terme au fléau de l'exploitation et des abus sexuels à l'égard des enfants. Pour le Conseil de l'Europe, contribuer à résoudre ce problème mondial exige aussi de combler les lacunes juridiques et de traiter les risques associés à l'environnement numérique.

Un autre instrument clé est la **Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul)**. Il s'agit du traité international le plus détaillé sur ces questions. Cette convention reconnaît que la violence à l'égard des femmes constitue une violation explicite des droits fondamentaux, et elle contient des dispositions visant à prévenir la violence, protéger les victimes et poursuivre les auteurs de violences. En dépit du fort élan en faveur de l'action et des progrès accomplis en ce domaine depuis l'adoption de cette convention, la violence sexiste et la discrimination fondée sur le genre demeurent des réalités. On observe aussi certains retards dans la ratification de ce traité et/ou sa pleine mise en œuvre. Il est donc nécessaire de continuer à prêter une attention particulière à ces questions.

La traite des êtres humains et le trafic d'organes humains sont également des domaines de travail du Conseil de l'Europe.

La **Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains** vise à prévenir et combattre la traite, à protéger les droits fondamentaux des victimes, et à assurer l'enquête et la poursuite efficaces des personnes impliquées dans ce type d'activités. Cette convention s'applique à toutes les formes de traite, quels qu'en soient les victimes et le type d'exploitation auxquelles elles sont soumises. Les rapports de l'organe de suivi de la convention indiquent que la traite à des fins d'exploitation sexuelle demeure le type de traite le plus fréquent. Cependant, la traite à des fins d'exploitation du travail s'accroît en Europe – d'où la nécessité d'une action renforcée sur la base des normes européennes communes.

Le Conseil de l'Europe a aussi adopté une **Convention contre le trafic d'organes humains**. Cette convention appelle les États à incriminer le prélèvement illicite d'organes humains de donneurs vivants ou décédés et prévoit des mesures de protection et d'indemnisation des victimes, ainsi que des mesures de prévention.

Il convient également de mentionner le rôle du Conseil de l'Europe dans le domaine de la cybercriminalité et de la protection des données à caractère personnel. La **Convention sur la cybercriminalité (Convention de Budapest)** est le premier traité international portant sur les délits commis via l'internet et d'autres réseaux informatiques. Elle a pour objectif principal de promouvoir une politique pénale commune destinée à protéger la société de la cybercriminalité. Un nouveau protocole additionnel en cours d'élaboration introduira des éléments nouveaux en matière de preuve électronique ; il est essentiel de travailler en coopération étroite avec l'Union européenne sur ces questions, mais aussi de faire en sorte que ce protocole bénéficie à toutes les Parties à la Convention sur la cybercriminalité (qui sont aujourd'hui au nombre de 63).

Les nouveaux défis en matière de protection de la vie privée dus aux nouvelles technologies de l'information et de la communication sont abordés dans la **Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel** et son protocole le plus récent. Cette convention mentionne expressément le droit à l'autonomie personnelle et le droit au contrôle de ses propres données. Elle est également le seul traité international légalement contraignant qui existe en ce domaine. Son protocole de 2018 fournit un cadre juridique multilatéral moderne, solide et flexible pour faciliter les flux de données à travers les frontières nationales tout en protégeant de façon efficace la manière dont sont utilisées les données à caractère personnel.

Le Conseil de l'Europe a aussi pris des mesures pour protéger les individus des risques que posent la contrefaçon des produits médicaux et d'autres infractions similaires mettant en danger la santé publique. La **Convention MEDICRIME** établit clairement que la fabrication et la fourniture délibérées de médicaments falsifiés, ou leur trafic, constituent des actes criminels. Le Conseil de l'Europe est aussi actif dans le maintien de normes de qualité pour la sûreté des médicaments et de leur utilisation.



Il délivre pour ce faire des certificats de conformité et réalise des inspections chez les fabricants de ces produits. Ce travail, fondé sur une convention, est effectué par la Direction européenne de la qualité du médicament (Pharmacopée européenne).

## PROMOUVOIR LA PARTICIPATION

Le Conseil de l'Europe soutient la participation des individus dans les domaines du sport, de la culture et de l'éducation. Il promeut également une approche de la gouvernance de l'internet fondée sur les droits de l'homme.

### Sport

---

Pendant les quatre dernières décennies, l'Organisation n'a pas ménagé ses efforts pour promouvoir les valeurs positives du sport, élargir la participation aux activités sportives et combattre les menaces qui pèsent sur le sport aux niveaux local, national et international. La **Convention contre le dopage** établit des règles contraignantes visant à harmoniser les différentes réglementations antidopage. Au cours des dernières années ont aussi été adoptées deux nouvelles conventions pour protéger l'intégrité du sport : la **Convention sur la manipulation des compétitions sportives** et la **Convention sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives**. Le Conseil de l'Europe a lancé également l'initiative « *Start to talk* » (Briser le silence), qui vise à s'attaquer aux abus sexuels dans le sport. La promotion de la diversité et la lutte contre la discrimination dans le sport font aussi partie de ses priorités.

### Culture

---

L'Organisation a pris des mesures positives pour développer l'expérience culturelle des individus dans toute l'Europe. La **Convention culturelle européenne** cherche à promouvoir la connaissance de la diversité culturelle de l'Europe et à soutenir son patrimoine culturel commun. La **Convention sur les infractions visant des biens culturels** protège ces biens contre les activités criminelles. En outre, la **Convention-cadre sur la valeur du patrimoine culturel pour la société (Convention de Faro)** promeut l'idée selon laquelle la connaissance et l'utilisation du patrimoine font partie du droit d'un citoyen à participer à la vie culturelle. Au fil des années ont été lancées un certain nombre d'initiatives spécifiques dans le domaine de la culture, notamment :

- ▶ les Journées européennes du patrimoine ;
- ▶ l'Accord partiel élargi sur les itinéraires culturels ;
- ▶ l'Accord partiel élargi du Fonds européen de soutien à la coproduction et à la diffusion des œuvres de création cinématographiques et audiovisuelles (Eurimages).

### Éducation et jeunesse

---

Le Conseil de l'Europe prête aussi une grande attention au rôle de l'éducation pour la santé des démocraties. Ses priorités en ce domaine ressortent clairement de la **Charte sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme**<sup>27</sup>. Le nouveau Cadre de référence des compétences pour une culture de la démocratie, qui est au cœur de ses activités dans le domaine de l'éducation, définit les compétences spécifiques que doivent acquérir les jeunes pour comprendre et participer pleinement à une société démocratique<sup>28</sup>. La campagne « *S'exprimer en toute liberté – Apprendre en toute sécurité* », qui est issue de ce cadre, encourage les élèves des écoles à débattre

27. Voir Recommandation CM/Rec(2010)7.

28. Le Conseil de l'Europe a lancé en avril 2018 le Réseau de conseillers en matière de politiques éducatives (EPAN) afin de contribuer à la mise en œuvre, dans les 50 États parties à la Convention culturelle européenne, de réformes efficaces dans les domaines de l'éducation à la démocratie et aux droits de l'homme, sur la base des objectifs définis dans la Charte sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme, notamment en favorisant la prise en compte du Cadre de référence des compétences pour une culture de la démocratie.

des sujets, même les plus controversés, en cherchant à promouvoir la liberté d'expression, la tolérance et l'inclusion. L'initiative Éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme (ECD/EDH) s'inscrit également dans ces efforts. Elle a pour but d'aider l'ensemble des groupes de la société à apprendre à connaître les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit, à s'y identifier et à les respecter. D'autres projets dans le domaine de l'éducation sont en cours de mise en œuvre, en particulier via le Centre Nord-Sud. Toutes ces initiatives méritent d'être soutenues.

La participation des jeunes à la vie de nos sociétés est inséparable de l'éducation. Le Conseil de l'Europe a adopté des recommandations sur diverses questions telles que l'accès des jeunes à l'emploi et aux droits sociaux, la participation, la mobilité et l'éducation non formelle. Les principes, priorités et méthodes de travail dans le secteur de la jeunesse sont définis dans l'« Agenda 2020 », qui a été approuvé par les ministres de la Jeunesse. Le Fonds européen pour la jeunesse et les Centres européens de la jeunesse du Conseil de l'Europe jouent un rôle clé dans la mise en œuvre des activités de l'Organisation dans le secteur de la jeunesse.

## Gouvernance de l'internet

---

L'internet est un espace de participation démocratique. Toutefois, c'est aussi un espace où les droits fondamentaux des individus peuvent être remis en cause. C'est pourquoi le Conseil de l'Europe a cherché à développer et à promouvoir de nouvelles normes pertinentes. La Déclaration de 2011 sur les principes de la gouvernance de l'internet a reconnu la valeur de service public de l'internet. Le « Guide des droits de l'homme pour les utilisateurs d'internet » (2014) fournit des éclaircissements sur les droits de l'homme en ligne, leurs éventuelles limitations et les recours existants à ce sujet. Le Conseil de l'Europe participe également au dialogue régional et mondial sur la gouvernance de l'internet. Il produit des orientations et des instruments visant à assurer que les organes de gouvernance de l'internet prennent dûment en compte les questions relatives aux droits de l'homme et à l'État de droit.

En résumé, le Conseil de l'Europe dispose d'un puissant acquis qui contribue chaque jour à l'amélioration de la vie de 830 millions d'Européens. **Il est dans notre intérêt de sauvegarder cet acquis et de continuer à le renforcer pour qu'il soit en mesure de répondre aux défis du monde moderne.**

# RENFORCER LES ACQUIS EN RÉPONDANT À CERTAINS DÉFIS MAJEURS

---

## TRAVAIL FORCÉ (OU « ESCLAVAGE MODERNE »)

La traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail – c'est-à-dire de travail forcé – constitue aujourd'hui en Europe un problème réel et urgent. Le Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) a attiré l'attention sur le fait que les obligations découlant de la convention existante ne seraient pas appliquées eu égard à ce problème<sup>29</sup>. Il a montré que la traite aux fins d'exploitation par le travail s'est accrue pendant la dernière décennie et est devenue la forme prédominante d'exploitation dans certains pays. On observe dans tous les pays une augmentation de ce type de criminalité, même si l'ampleur du problème varie fortement d'un pays à l'autre. **La difficulté tient pour une part au fait qu'il n'existe pas de consensus sur la définition du travail forcé, ce qui complique la lutte contre ce phénomène.** Mettre un terme à la pratique odieuse du travail forcé en Europe devrait donc constituer l'une des priorités absolues de l'Organisation dans les années à venir.

### Étendue du problème et profil des victimes

---

Les rapports du GRETA montrent que la traite aux fins d'exploitation par le travail revêt différentes formes et touche différents secteurs, dans l'économie formelle comme informelle. Elle affecte à la fois les femmes et les hommes, mais le nombre d'hommes identifiés comme victimes tend à être supérieur. Les hommes sont exploités principalement dans les secteurs de l'agriculture, du bâtiment, de l'hôtellerie, de l'industrie manufacturière, de la pêche et du nettoyage. La traite aux fins d'exploitation dans les secteurs des services domestiques et des soins à la personne concerne plus fréquemment les femmes et est plus difficile à détecter dans la mesure où elle s'exerce dans des domiciles privés où les victimes peuvent être soumises à une exploitation à des fins à la fois sexuelles et de travail, parfois dans le cadre de mariages forcés ou de mariages de complaisance. Des cas d'exploitation au domicile de diplomates, qui pourraient relever de la traite des êtres humains, ont été portés à l'attention des autorités de plusieurs pays. On connaît également des cas d'enfants victimes de traite aux fins de travail forcé : le plus souvent, les enfants étaient contraints à la mendicité forcée ou exploités en vue d'activités criminelles. Les victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail sont exploitées à la fois au niveau transnational et dans leur pays d'origine ou de résidence. Le recrutement des victimes s'opère de plus en plus via l'internet, y compris les médias sociaux.

### Facteurs de vulnérabilité

---

La vulnérabilité à l'exploitation et à la traite dépend d'une combinaison de facteurs dont beaucoup sont structurels et liés aux politiques mises en œuvre dans les domaines de l'économie, du travail et des migrations. Le manque de ressources des inspections du travail, les restrictions en matière de négociations collectives et l'accès limité des travailleurs migrants aux voies légales de migration favorisent la traite aux fins d'exploitation par le travail. Les travailleurs migrants, notamment saisonniers et en situation irrégulière, ainsi que les demandeurs d'asile qui n'ont pas accès au marché du

---

29. GRETA, 7<sup>e</sup> Rapport général sur les activités du GRETA, mars 2018. <https://rm.coe.int/greta-2018-1-7gr-fr/16807af481>

travail sont particulièrement vulnérables. Ils ne disposent pas d'un pouvoir et d'un statut suffisants au sein de la société, et les travailleurs migrants en situation irrégulière n'ont guère accès à des voies de recours. Ils sont aussi mal protégés contre l'expulsion. La situation est particulièrement inquiétante dans l'industrie de la pêche, où la lutte contre la traite nécessiterait d'accroître les ressources et d'améliorer le mode de fonctionnement des inspections du travail et autres organismes de contrôle. Les travailleurs du secteur des services domestiques et des soins à la personne sont aussi extrêmement vulnérables à l'exploitation car, dans nombre de pays, ce marché s'est développé en grande partie de façon incontrôlée. Les membres des communautés roms, qui connaissent souvent la pauvreté et le chômage, et ont du mal à avoir accès aux services, sont aussi très vulnérables. Cela est tout particulièrement le cas des enfants roms. Il importe de renforcer la sensibilisation aux risques de traite aux fins d'exploitation par le travail et de développer l'information sur les moyens de l'éviter et sur les structures vers lesquelles se tourner pour obtenir une aide, car de nombreuses personnes sont encore insuffisamment informées de ces risques.

## Problèmes de détection

---

La traite aux fins d'exploitation par le travail est plus difficile à détecter que la traite aux fins d'exploitation sexuelle, d'où le nombre moindre de cas signalés. Les statistiques disponibles sur les victimes identifiées ne reflètent pas l'ampleur véritable du phénomène. Les personnes concernées ne se perçoivent pas nécessairement comme des victimes ou se méfient des autorités parce qu'elles sont en situation irrégulière. Elles préfèrent ne pas déposer plainte ou témoigner car, souvent, elles dépendent des trafiquants pour leur travail et leur logement. Le manque d'information des professionnels concernés ne facilite pas non plus l'identification de cette forme de traite. En conséquence, malgré l'amélioration progressive de la collecte de données, leur relative insuffisance dans nombre de pays fait qu'il est difficile de disposer d'un tableau clair de la situation à ce sujet.

## Difficultés à reconnaître le problème

---

L'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 4 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains mentionnent tous deux le « travail forcé », mais aucune de ces dispositions ne définit cette notion. Dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le « travail forcé » est interprété en un sens large englobant les « services forcés » ; pour la Cour, par conséquent, ces deux notions n'ont pas à être distinguées. L'« exploitation par le travail » dans le contexte de la traite des êtres humains n'est pas définie en tant que telle dans les instruments juridiques internationaux, mais est appréhendée comme englobant au minimum le travail ou les services forcés, l'esclavage ou la servitude.

Les pays continuent donc à avoir des interprétations différentes de ce qui constitue une situation d'exploitation par le travail et de ce qui relève de la traite des êtres humains. Certains États, par conséquent, peinent à reconnaître l'existence ou l'ampleur de la traite aux fins d'exploitation par le travail et à cibler suffisamment ce phénomène dans leurs politiques et leurs pratiques. L'interprétation restrictive de ce type d'exploitation par les tribunaux peut donner lieu à des acquittements ou faire que certaines affaires sont traitées uniquement comme des violations du droit du travail. Depuis maintenant un certain temps, les poursuites et condamnations effectives dans des affaires de traite aux fins d'exploitation par le travail restent peu nombreuses. De nombreux États parties font état de difficultés à cet égard.

L'arrêt décisif rendu en 2017 par la Cour de Strasbourg dans l'affaire *Chowdury et autres c. Grèce* a cependant contribué à clarifier les choses en ce domaine. La Cour a conclu pour la première fois à une violation de l'article 4 de la Convention (interdiction de l'esclavage et du travail forcé) pour cause de traite aux fins d'exploitation par le travail<sup>30</sup>. Elle a considéré qu'une situation de traite

---

30. Voir *Chowdury et autres c. Grèce* (Requête n° 21884/15), arrêt du 30 mars 2017. La Cour a également déclaré que la restriction de la liberté de mouvement n'est pas une condition nécessaire pour qu'une situation soit considérée comme une forme de travail forcé ou même de traite des êtres humains. Les restrictions pertinentes concernent certains aspects de la vie de la victime qui sont en violation de l'article 4 de la Convention.

pouvait exister en dépit de la liberté de mouvement de la victime, et jugé que les autorités avaient manqué à leurs obligations positives au titre de l'article 4 de prévenir la traite des êtres humains, de protéger les victimes, d'enquêter efficacement sur les infractions commises et de sanctionner les responsables de la traite. L'arrêt de la Cour indique également que l'article 4 de la Convention doit être lu à la lumière de la Convention du Conseil de l'Europe contre la traite des êtres humains et de l'interprétation de cette convention par le GRETA.

## Difficultés à traiter le problème

---

Pendant la dernière décennie, le GRETA a adressé des recommandations à un certain nombre d'États membres en les invitant à modifier la définition de la traite des êtres humains en vigueur dans leur législation nationale. Ces recommandations visent à assurer que toutes les formes d'exploitation citées dans la convention sont effectivement couvertes. En réponse, plusieurs États membres ont amendé leurs dispositions pénales. Lors de l'examen ultérieur de ces amendements, le GRETA a souligné la nécessité d'inclure explicitement la « servitude » et les « pratiques analogues à l'esclavage » parmi les formes d'exploitation relevant de la traite des êtres humains, de préciser explicitement dans la législation que le consentement d'une victime n'est pas pertinent pour déterminer s'il y a eu délit de traite des êtres humains, et d'interpréter l'« abus d'une situation de vulnérabilité » conformément à la convention, c'est-à-dire comme l'abus de toute situation de détresse pouvant conduire un être humain à accepter son exploitation. Le GRETA note que la majorité des Parties soumises à évaluation ont adopté des dispositions qui érigent en infraction pénale le fait de recourir en connaissance de cause aux services de personnes victimes de la traite. Cependant, le nombre de condamnations en relation avec ce problème reste très faible.

De nombreux États membres ont adopté des mesures supplémentaires sur la base des recommandations du GRETA, notamment le développement de nouvelles stratégies et plans d'action nationaux de portée globale, l'élargissement des structures de coordination existantes et la mise en place d'autres structures ou accords. Toutefois, le GRETA note avec inquiétude que, dans quelques pays, les syndicats ne sont pas reconnus comme des partenaires à part entière de la lutte contre la traite. La complexité des questions liées à la traite aux fins d'exploitation par le travail exige clairement une approche multidisciplinaire aux niveaux national et international.

Étendre le champ de la protection à tous les secteurs de l'économie et aux travailleurs sans papiers est essentiel. L'accès effectif à une indemnisation demeure hors de portée pour la majorité des victimes de la traite. Il s'agit là d'un échec des États parties à remplir leurs obligations. Cela rend aussi plus difficile la réhabilitation des victimes. Le GRETA a été informé de cas concrets où la disposition de non-sanction n'a pas été appliquée à des victimes de l'exploitation par le travail. Le principe de non-sanction stipule que les victimes de la traite ne doivent pas être tenues pour responsables des délits qu'elles ont été contraintes de commettre. Cela inclut les délits administratifs ou relatifs à l'immigration. Le GRETA a appelé instamment les autorités nationales de la plupart des États parties à examiner l'application de leurs dispositions en matière de responsabilité des entreprises, notamment afin de comprendre pourquoi aucune personne morale n'a encore été sanctionnée pour des infractions en relation avec ce type de traite, et à prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que la responsabilité pénale des personnes morales puisse être engagée dans la pratique.

Ces faits soulignent la nécessité urgente de l'action en ce domaine. Le problème de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail – souvent qualifiée d'esclavage moderne – doit être dûment reconnu. Les victimes ne devraient pas être poursuivies. Elles devraient au contraire bénéficier d'une protection réelle et avoir effectivement accès à l'indemnisation et à des voies de recours. Les auteurs de délits liés à la traite des êtres humains devraient être poursuivis. L'objectif, ici encore, est celui des « trois P » : la prévention, la protection et la poursuite des auteurs d'actes criminels. Le Comité des Ministres devrait inviter le GRETA et le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) à formuler des propositions en vue d'assurer l'application concrète de ces principes. **La possibilité d'élaborer un protocole à la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains devrait être examinée.**

En s'appuyant sur les bonnes pratiques, ce protocole pourrait inclure, entre autres, des dispositions visant :

- ▶ à fournir une définition juridique commune du travail forcé ;
- ▶ à inciter les États parties à regrouper les infractions découlant de la convention dans une législation-cadre unique à des fins de plus grande clarté juridique ;
- ▶ à assurer que les États parties prennent les mesures nécessaires pour restreindre l'activité des criminels ayant été condamnés pour des infractions visées par la convention (par exemple en leur interdisant tout déplacement à l'étranger) lorsque le risque existe que de nouvelles infractions de traite et/ou d'exploitation soient commises ;
- ▶ à promouvoir l'harmonisation de la législation pénale pertinente entre les États parties ;
- ▶ à traiter le problème de la traite des êtres humains ou du travail forcé à bord de navires en mer ;
- ▶ à fournir des orientations en vue d'améliorer l'identification et l'aide des victimes ;
- ▶ à introduire l'obligation légale pour les organes publics d'informer l'autorité nationale pertinente des victimes potentielles de la traite et/ou de l'exploitation ;
- ▶ à mettre en place une formation obligatoire à l'intention des inspecteurs du travail et d'autres personnes chargées de l'application de la loi dont les fonctions exigent normalement qu'elles soient en mesure de détecter les signes d'exploitation et d'intervenir de manière efficace ;
- ▶ à encourager les États parties à élargir le champ de la protection du travail à tous les secteurs de l'économie, et à renforcer les inspections dans les secteurs dont on sait qu'ils sont propices au travail non déclaré et/ou à la traite des êtres humains ;
- ▶ à fournir des indications utiles sur les moyens de travailler en collaboration avec le secteur privé pour combattre le travail forcé dans les chaînes d'approvisionnement ;
- ▶ à établir une plateforme pour l'échange régulier de bonnes pratiques de lutte contre le travail forcé.

## **INTELLIGENCE ARTIFICIELLE**

Le Conseil de l'Europe devrait aussi continuer à réfléchir aux risques d'utilisation abusive de l'intelligence artificielle (IA) et à leurs incidences négatives potentielles sur les droits de l'homme. L'IA favorise le progrès dans un large éventail de domaines tels que la productivité industrielle, les soins médicaux, les transports et la logistique. Néanmoins, les implications plus larges de l'utilisation, et potentiellement des abus, du traitement automatisé des données et des modèles mathématiques soulèvent des inquiétudes croissantes. Les individus, les collectivités et la société tout entière sont affectés par ces développements. Les États membres du Conseil de l'Europe sont tenus de veiller au maintien des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit au moyen de cadres législatifs adéquats.

### **Risques potentiels associés à l'intelligence artificielle**

---

Les technologies modernes, qui reposent pour la plupart sur l'utilisation d'algorithmes et l'apprentissage automatique, déterminent déjà dans une certaine mesure l'information à laquelle nous avons accès, la formation de nos opinions et nos choix quotidiens. Elles sont en fait devenues indispensables dans de nombreux secteurs de la consommation, ainsi que dans les transactions commerciales, les services financiers, l'industrie du divertissement, l'éducation ou les transports, par exemple. Leur rôle est encore appelé à se développer énormément. Elles pourront servir, par exemple, à déterminer qui peut – ou ne peut pas – avoir accès à certains soins médicaux et administrer le traitement prescrit. Elles pourront faciliter l'identification de criminels potentiels, permettront de surveiller leurs activités et seront essentielles pour établir leur culpabilité. Elles pourront aussi jouer un rôle clé dans le recrutement de personnel et la définition de ses conditions de travail. Ces technologies seront amenées à remplir des fonctions que l'on n'imagine pas encore aujourd'hui.



Il en résultera potentiellement de nombreux avantages. Toutefois, les progrès en ce domaine ne devront pas être obtenus au détriment des valeurs européennes essentielles. On ne peut donc ignorer les risques qui accompagnent ces innovations. Il est juste de s'interroger sur le fait de savoir si une société reposant sur des modèles statistiques et l'apprentissage automatique, bien que créée par des êtres humains, risquerait de devenir une société déshumanisée. Il est juste de se demander si l'innovation risquerait de porter atteinte aux droits de l'homme, à la démocratie et à l'État de droit, conquêtes durement acquises en Europe, que le Conseil de l'Europe a pour mission de protéger.

Le Comité des Ministres<sup>31</sup> a déjà exprimé ses préoccupations au sujet du recours accru à des technologies développées principalement dans le secteur privé, qui sont appliquées en l'absence d'un cadre réglementaire reconnu qui assurerait la protection des droits. L'information publique au sujet du volume sans précédent de données à caractère personnel qui sont exploitées sous forme de données comportementales aux fins des technologies d'apprentissage automatique demeure limitée. Lorsqu'ils sont en ligne, les usagers divulguent fréquemment des données à caractère personnel, bien qu'ils n'en soient pas toujours explicitement conscients. Ces données concernent par exemple leur état de santé, leurs opinions politiques ou leur vie de famille. Elles permettent à des algorithmes de prédire le comportement et les préférences d'un individu mieux que ne pourrait le faire un être humain. Des produits à caractère prédictif peuvent ensuite être échangés au prix fort sur un marché de type nouveau. De telles pratiques appartiennent à ce que l'on décrit parfois comme un « capitalisme de surveillance ». Les individus qui utilisent les technologies en ligne ignorent souvent ces pratiques d'exploitation, d'échange commercial et de surveillance de leurs données. Celles-ci remettent pourtant clairement en cause le droit de chaque individu à contrôler ses données et font naître le risque d'une monopolisation des données sous le contrôle de quelques grandes entreprises multinationales.

Les données comportementales et les produits prédictifs peuvent aussi être utilisés pour influencer les préférences personnelles – parfois de manière subliminale – et contrôler l'information que nous recevons. Les individus peuvent être soumis à certaines formes d'expérimentation comportementale. En effet, la persuasion algorithmique microciblée et subconsciente peut agir sur notre capacité à former nos propres opinions et à prendre des décisions de manière indépendante. Cela pourrait faciliter la manipulation individuelle, en la rendant à la fois plus efficace et moins visible. Il suffit d'évoquer à cet égard le scandale Cambridge Analytica. Cette affaire a montré que les processus électoraux démocratiques peuvent être affectés d'une façon telle que cela soulève de graves questions éthiques. L'utilisation de l'intelligence artificielle dans un but mal intentionné pourrait en fait avoir des incidences sur pratiquement tous les aspects de la société et de la vie quotidienne. Le pouvoir dont disposent ainsi les concepteurs d'algorithmes soulève la question du contrôle démocratique.

31. Decl(13/02/2019)1, Déclaration du Comité des Ministres sur les capacités de manipulation des processus algorithmiques (adoptée par le Comité des Ministres le 13 février 2019, lors de la 1337<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres).

Des risques sont également associés aux méthodes utilisées pour traiter les données à caractère personnel. En particulier, si des normes claires visant à assurer le respect des droits des individus ne sont pas appliquées, le traitement des données et le classement des individus sur la base de certaines catégories risqueraient de faciliter et de renforcer de façon inquiétante diverses formes de discrimination ou de ségrégation. Certains profils pourraient se voir accorder la priorité sur d'autres. Cela aurait des incidences graves sur la vie des individus et pourrait biaiser l'environnement social dans lequel ils prennent leurs décisions. Certains éléments montrent déjà de façon claire que les femmes, les membres des minorités ethniques, les personnes handicapées et les personnes LGBTI sont particulièrement affectés par certaines formes de discrimination causées par des algorithmes biaisés. La Commissaire aux droits de l'homme a souligné<sup>32</sup> que des algorithmes mal conçus ou reposant sur des critères subjectifs peuvent avoir d'importantes répercussions, par exemple en ce qui concerne l'accès à l'emploi, les décisions relatives aux soins médicaux ou aux allocations d'invalidité, et le fonctionnement du système judiciaire. Les personnes affectées ignorent souvent l'existence de moyens de recours à cet égard ou bien n'y ont pas accès.

L'intelligence artificielle risque aussi d'être utilisée pour restreindre la légitime liberté de parole et l'auto-expression des individus. L'absence de transparence des intermédiaires internet au sujet des méthodes de filtrage inscrites dans leurs algorithmes est préoccupante, tout comme la possibilité que les algorithmes de reconnaissance faciale soient utilisés pour restreindre indûment les droits au respect de la vie privée, à la liberté de réunion et à la liberté de mouvement. Il est donc nécessaire de poursuivre le travail en vue d'identifier clairement les avantages réels qu'offre l'intelligence artificielle, les risques qui lui sont associés du point de vue des droits de l'homme, et les moyens les mieux adaptés pour le Conseil de l'Europe d'agir en faveur de la prévention et de l'atténuation de ces risques.

## Bases pour l'action du Conseil de l'Europe

---

Le Conseil de l'Europe joue depuis longtemps un rôle de premier plan pour aider les États membres à exploiter les possibilités offertes par l'innovation technologique tout en sauvegardant les normes établies dans la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres instruments juridiques de référence. Il a été la première organisation internationale à veiller à ce que les lois relatives à la protection des données en Europe respectent effectivement les droits des individus. La Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel et son dernier Protocole d'amendement ont joué un rôle clé à cet égard. Le Conseil de l'Europe a également élaboré le premier instrument juridique contraignant sur la biomédecine et il a interdit le clonage humain au moyen de la Convention d'Oviedo et de ses Protocoles additionnels. La Convention de Budapest assure aujourd'hui la coordination de la lutte contre la cybercriminalité en Europe.

Depuis 2012, le Conseil de l'Europe a aussi développé d'ambitieuses Stratégies pour la gouvernance de l'internet (2012-2015 et 2016-2019), afin de répondre en temps opportun à l'évolution de l'environnement numérique. Des orientations essentielles ont été fournies aux États membres à cet égard<sup>33</sup>.

Le Conseil de l'Europe est aussi déjà intervenu de manière proactive en abordant certaines des questions soulevées par l'intelligence artificielle. Le Comité d'experts sur les intermédiaires d'internet (MSI-NET) a publié une étude sur les dimensions des droits de l'homme dans les techniques de traitement automatisé des données et leurs éventuelles implications réglementaires<sup>34</sup>. La Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) a adopté en décembre dernier une Charte éthique

---

32. Carnet des droits de l'homme du Commissaire, « Protéger les droits de l'homme à l'ère de l'intelligence artificielle », 3 juillet 2018. <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/safeguarding-human-rights-in-the-era-of-artificial-intelligence>

33. Par exemple dans les Recommandations sur la liberté d'internet et sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet. Dans son travail, le Conseil de l'Europe coopère non seulement avec les États membres, mais aussi avec tous les acteurs pertinents, y compris les grandes entreprises et associations internet. Il participe aussi activement aux grands événements concernant la gouvernance de l'internet.

34. DGI(2017)12, Algorithmes et droits humains, Étude sur les dimensions des droits humains dans les techniques de traitement automatisé des données et éventuelles implications réglementaires, mars 2018. <https://rm.coe.int/algorithms-and-human-rights-fr/1680795681>



européenne d'utilisation de l'intelligence artificielle dans les systèmes judiciaires<sup>35</sup>, qui est la première charte internationale de ce type. En février 2019 également, le Comité des Ministres a adopté une Déclaration sur les capacités de manipulation des processus algorithmiques. Le Comité directeur sur les médias et la société de l'information finalise actuellement un projet de recommandation sur les conséquences des systèmes algorithmiques pour les droits de l'homme, qui inclura des directives spécifiques à l'intention des États membres sur les mesures à prendre en ce domaine, notamment dans le domaine de la communication et de l'opinion publique. Le Conseil de l'Europe examine aussi les moyens d'aider les organes chargés de la protection de l'égalité à prévenir la discrimination. Toutefois, aussi importantes que soient ces mesures, il est clair que beaucoup reste à faire puisqu'il n'existe toujours pas de cadre réglementaire reconnu protégeant les droits des individus en ce domaine.

## Pistes pour l'avenir

---

Le Conseil de l'Europe doit aller de l'avant sur la base d'une réflexion nouvelle, en adoptant une approche stratégique transversale qui s'appuierait sur des cadres contraignants et non contraignants pour protéger les 830 millions d'Européens que représente l'Organisation. La conception, le développement et l'application des technologies d'intelligence artificielle doivent être conformes aux normes européennes des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit. Il convient de remédier à l'absence de transparence, de responsabilité et de mesures de sauvegarde dans le développement et l'utilisation de l'intelligence artificielle. L'ère des machines d'apprentissage profond doit devenir avant tout source de bienfaits et non de préoccupations.

L'introduction de règles contraignantes claires et effectivement applicables devra être légitimée par la voie démocratique. Le Conseil de l'Europe devrait continuer à travailler avec tous les acteurs pertinents, y compris hors du continent. Cela permettra de parvenir à un accord le plus large possible entre pays sur des principes et des mécanismes d'application communs.

**Le Comité des Ministres devrait examiner à cette fin la possibilité d'élaborer un nouvel instrument juridique établissant un cadre pour le développement, la conception et l'application de l'intelligence artificielle en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe concernant les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit.**

## LA PROGRESSION DES INÉGALITÉS

### Un fossé grandissant

---

Dans de nombreux États membres, l'écart entre les riches et les pauvres ne cesse de se creuser. Le chômage reste obstinément élevé dans plusieurs pays. D'autres voient augmenter le nombre des « travailleurs pauvres », c'est-à-dire des personnes qui, bien qu'occupant un emploi, ne peuvent subvenir à leurs propres besoins ou assurer un niveau de vie décent à leur famille, et qui recourent fréquemment aux prestations sociales pour compléter leurs revenus.

Pour des millions d'individus, atteindre le niveau de vie qui était celui de leurs parents est devenu impossible. Dans certains pays, l'accès à la propriété est aujourd'hui pour beaucoup un rêve inaccessible et les loyers atteignent des niveaux inabornables.

Ces réalités ébranlent les perspectives de paix et de prospérité qui prévalaient en Europe depuis l'après-guerre. Elles sapent manifestement l'espoir des citoyens et leur confiance dans les institutions. La désillusion et le cynisme – et aussi parfois les manifestations de violence – que l'on observe aujourd'hui dans certaines régions d'Europe en sont la preuve. Cette situation soumet nos démocraties à dure épreuve. Il serait mal avisé de l'ignorer. L'inaction ne ferait que nourrir l'extrémisme politique.

---

35. CEPEJ, Charte éthique européenne d'utilisation de l'intelligence artificielle dans les systèmes judiciaires et leur environnement, adoptée lors de la 31<sup>e</sup> réunion plénière de la CEPEJ (Strasbourg, 3-4 décembre 2018). <https://rm.coe.int/charte-ethique-fr-pour-publication-4-decembre-2018/16808f699b>

L'application effective des droits sociaux est plus que jamais nécessaire pour combattre les formes extrêmes de pauvreté et d'inégalité, renouer le lien social et rétablir la confiance à l'égard des gouvernements nationaux et des organisations internationales<sup>36</sup>.

## Les droits sociaux en Europe

---

La Charte sociale européenne incarne, avec la Convention européenne des droits de l'homme, le meilleur du modèle démocratique et social européen. Elle énumère les droits fondamentaux requis pour protéger la dignité humaine : le droit à l'éducation, le droit à la protection de la santé, le droit au logement, le droit à une rémunération équitable, le droit à la sécurité sociale et le droit à l'assistance sociale. Ces droits sont essentiels pour garantir la justice sociale, bâtir des sociétés fondées sur l'inclusion et renforcer la sécurité démocratique dans les États membres.

Le Processus de Turin a été lancé en 2014 afin de promouvoir la mise en œuvre des droits sociaux et économiques dans l'ensemble du continent parallèlement aux droits civils et politiques garantis par la Convention européenne des droits de l'homme. La ratification de la Charte sociale européenne révisée et l'acceptation du Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives par tous les États membres du Conseil de l'Europe font partie de ses objectifs essentiels.

## Un nouvel élan

---

La Charte sociale européenne est aujourd'hui en vigueur dans 43 des 47 États membres du Conseil de l'Europe. Trente-quatre États membres sont liés par la Charte révisée de 1996 et neuf par la Charte d'origine de 1961. Quatre États membres n'ont encore ratifié ni l'une, ni l'autre.

Seuls 15 États membres sont liés par le Protocole additionnel de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives.

Les raisons de l'absence de nouvelles ratifications seront examinées par le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) dans un prochain rapport qui portera sur l'amélioration de la mise en œuvre des droits sociaux en Europe<sup>37</sup>. On sait déjà cependant que la complexité des procédures de suivi et le champ d'interprétation de la Charte sociale et de la Charte sociale révisée dissuadent certains États membres de ratifier ces instruments. L'analyse approfondie réalisée par le CDDH pourrait servir de point de départ pour répondre à ces préoccupations par la voie du dialogue bilatéral et des activités d'aide, en vue de parvenir à de nouvelles ratifications.

**Il est clair, par conséquent, que le Processus de Turin a besoin d'un élan nouveau. Une attention particulière devrait être consacrée à répondre aux préoccupations des quatre États membres qui n'ont ratifié ni la Charte de 1961, ni la Charte révisée.**

**Des activités d'aide devraient aussi être conçues et mises en œuvre afin de préparer l'acceptation par tous les États membres de dispositions supplémentaires (toutes de préférence) de la Charte révisée.** De nombreux États, en effet, n'ont accepté qu'un petit nombre d'articles. Bien que ce système «à la carte» facilite les ratifications, il est temps pour le Comité des Ministres de rendre obligatoire l'acceptation des neuf dispositions clés de la Charte révisée.

Promouvoir la Charte sociale européenne implique également d'étendre les compétences du Comité européen des Droits sociaux (CEDS). La discussion sur le rôle et les fonctions du comité devrait être poursuivie. **Il conviendrait aussi de réfléchir aux moyens de mieux faire connaître ses décisions. La procédure de nomination des membres du comité devrait en outre être revue,** notamment en envisageant une augmentation de leur nombre et en examinant leurs critères de sélection. Plus grande sera la confiance dans cette institution, plus grandes seront les chances de nouvelles ratifications du Protocole de 1995.

---

36. Voir [Message](#) du Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne et du Code européen de sécurité sociale au Comité des Ministres, «Les droits sociaux ont encore besoin de protection et d'investissement : Contribution à la réflexion sur les priorités du Conseil de l'Europe à l'occasion du 70<sup>e</sup> anniversaire», in Rapport relatif aux conclusions XXI-2 (2017) de la Charte sociale européenne de 1961 (annexe VII).

37. Voir [Mandat du CDDH pour le biennium 2018-2019](#), doc. CDDH (2018)1.

Le Comité des Ministres pourrait également aider à la mise en œuvre des décisions relatives aux réclamations collectives. Il devrait par exemple faire un usage plus fréquent du pouvoir qui est le sien d'adresser des recommandations aux États membres. Cela contribuerait à accroître l'impact et la visibilité de la procédure.

On affirme parfois que la procédure de déclaration, en raison de sa complexité, nuit aux ratifications. Il conviendrait donc de réfléchir sérieusement aux moyens de simplifier cette procédure. Un certain nombre de propositions en ce sens ont été avancées par le président du Comité européen des Droits sociaux<sup>38</sup>.

**Enfin, le processus d'harmonisation mutuelle avec les normes de l'Union européenne devrait être poursuivi.** Il est important de maintenir la synergie entre le mécanisme de la Charte sociale européenne et les normes de l'Union européenne, et d'éviter les conflits entre les différents instruments. La Charte sociale européenne devrait jouer un rôle clé dans la mise en œuvre du Socle européen des droits sociaux et de nouveaux moyens devraient être examinés à cet égard<sup>39</sup>.

La réflexion sur ces questions devra être poursuivie au vu des conclusions du prochain rapport du CDDH.

Toutefois, dans un premier temps, **le Comité des Ministres devrait mettre à profit la réunion ministérielle de mai 2019 pour réaffirmer le rôle primordial de la Charte sociale pour garantir et promouvoir les droits sociaux sur l'ensemble du continent.** Il devrait s'engager à assurer l'efficacité à long terme de la Charte sociale, conformément à la Déclaration émise à l'occasion du 50<sup>e</sup> anniversaire de la Charte en 2011<sup>40</sup>.

---

38. Voir la [déclaration](#) de M. Palmisano, président du CEDS, devant le GR-SOC (janvier 2019).

39. [Allocution](#) du Secrétaire Général lors du lancement du Socle européen des droits sociaux (Sommet social pour des emplois et une croissance équitables, Göteborg, 17 novembre 2017). Voir aussi Olivier de Schutter, «[The European Pillar of Social Rights and the role of the European Social Charter in the EU legal order](#)» [Le Socle européen des droits sociaux et la Charte sociale européenne dans l'ordre juridique de l'UE], novembre 2018 (étude réalisée à la demande du secrétariat de la Charte sociale européenne et de la Plateforme CdE-FRA-REINDH-EQUINET sur les droits sociaux et économiques).

40. Déclaration du Comité des Ministres sur le 50<sup>e</sup> anniversaire de la Charte sociale européenne, adoptée par le Comité des Ministres le 12 octobre 2011 lors de la 1123<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres. [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx??ObjectID=09000016805cc1d4](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx??ObjectID=09000016805cc1d4)



# CHAPITRE III



*128<sup>e</sup> session du Comité du Ministres,  
tenue le 18 mai 2018 au château d'Elseneur, Danemark*

# FAIRE LE POINT SUR LE PROCESSUS DE RÉFORME

---

## UN SYSTÈME DE LA CONVENTION RENFORCÉ

Au cours de la dernière décennie, un important processus de réforme a été mis en œuvre au sein de l'Organisation. La priorité absolue était d'améliorer l'efficacité de la Cour compte tenu de l'augmentation de sa charge de travail. En 2011, 150 000 requêtes étaient en instance. La capacité de la Cour à jouer son rôle prééminent dans la protection des droits de l'homme en Europe était menacée, tout comme la crédibilité du système de la Convention.

La ratification rapide du Protocole n° 14 à la Convention était d'une importance primordiale pour qu'elle puisse entrer en vigueur. Après son élection en 2009, le Secrétaire Général avait d'ailleurs déclaré qu'il s'agissait de l'une de ses grandes priorités. Cet objectif a été atteint à Interlaken en 2010 avec la ratification de la Fédération de Russie.

Le Protocole n° 14 a apporté un certain nombre de changements :

- ▶ les juges uniques peuvent déclarer que des requêtes sont irrecevables ;
- ▶ des comités composés de trois juges peuvent traiter des affaires bien fondées, étayées par une jurisprudence solide ;
- ▶ une procédure d'arrêt pilote visant à éliminer les problèmes systémiques ou structurels dans les États membres a été mise en place.

Ces mesures ont permis à la Cour de se concentrer davantage sur les affaires prioritaires ou urgentes. Après Interlaken, de nouvelles réformes ont été décidées à l'occasion des réunions à haut niveau qui se sont tenues à Izmir, Brighton, Bruxelles et Copenhague, et qui ont également amélioré son efficacité et sa productivité.

La Déclaration de Bruxelles de 2015 sur la responsabilité partagée a été une initiative décisive à cet égard. Tous ces faits et événements ont montré clairement que chacun doit assumer sa part de responsabilité dans la défense et le maintien du système de la Convention, surtout au niveau national. Partant de ce principe de base, des ressources supplémentaires ont été mobilisées pour aider les États membres à mettre leur législation en conformité avec la Convention européenne et à former les juges et les avocats à la jurisprudence de la Cour.

Grâce à ces efforts communs, le nombre d'affaires pendantes devant la Cour au début de 2019 n'était plus que de 57 250, sachant que plus de la moitié des requêtes proviennent de quatre États membres.

Des ressources supplémentaires ont également été allouées au Département de l'exécution des arrêts. Ses méthodes de travail ont été revues et améliorées afin d'assurer l'exécution opportune et appropriée des arrêts de la Cour. Le nombre total d'affaires pendantes devant le Comité des Ministres est passé de près de 10 000 en 2016 à 6 150 en 2018.

Les réformes combinées mises en place jusqu'à présent ont permis d'éviter ce qui était en passe de devenir une crise institutionnelle et de préserver la crédibilité de l'ensemble du système. Les travaux visant à assurer l'avenir à long terme du système de la Convention se poursuivent<sup>41</sup>.

## **UNE MEILLEURE COORDINATION AU SEIN DE L'ORGANISATION**

Une meilleure coordination des activités de l'Organisation et un transfert progressif des priorités et des ressources vers le terrain ont également été réalisés. Ainsi, une nouvelle entité de coordination a été créée au sein du Secrétariat et dotée d'une capacité de collecte de fonds: le Bureau de la Direction générale des programmes (ODGP). En conséquence, le montant des fonds extrabudgétaires annuels a doublé depuis 2009, pour atteindre aujourd'hui un niveau d'environ 60 millions d'euros.

Les structures ont été rationalisées, comme en témoignent la fusion de quatre directions générales en deux et la création de la Direction de l'audit interne et de l'évaluation (DIO) qui assure l'audit de l'Organisation et évalue les activités. En outre, des plans d'action axés sur les résultats ont été mis en place pour un certain nombre d'États membres.

Ces plans d'action sont principalement exécutés sur le terrain. L'Organisation dispose désormais d'un réseau décentralisé de 17 bureaux extérieurs comptant au total 300 personnes, soit deux fois plus qu'en 2009. Cette structure contribue à améliorer le dialogue avec les États membres et à renforcer l'assistance à la mise en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe. Avant 2009, le manque de coordination et d'orientation claire était évident. À Kiev, par exemple, trois bureaux différents s'occupaient de trois projets différents. Ces bureaux sont désormais regroupés en un seul.

Des plans d'action thématiques ont également été élaborés, notamment sur des questions telles que l'indépendance du pouvoir judiciaire, la mise en place de sociétés inclusives, la lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation conduisant au terrorisme, les Roms et les Gens du voyage, les enfants migrants et réfugiés. Ces plans d'action sont coordonnés et transversaux. On notera avec intérêt qu'ils sont financés en mettant en commun des ressources extrabudgétaires et des crédits issus du Budget ordinaire afin d'atteindre des objectifs communs. Le programme d'activités et le budget ont été regroupés en un seul document simplifié comportant moins de lignes de programmes.

Le Rapport annuel du Secrétaire Général sur les défis auxquels l'Europe est confrontée a été introduit, ce qui contribue à mettre l'accent sur les priorités politiques du Comité des Ministres.

Il est essentiel que l'Organisation réagisse rapidement et de manière pragmatique aux nouvelles questions qui se posent dans les États membres. À cette fin, de nouveaux mécanismes ont été mis en place. Il s'agit notamment de la Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, du Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés, et de la procédure du cabinet concernant les défenseurs des droits de l'homme.

Une meilleure coordination des organes de suivi a également été assurée. Une réunion annuelle rassemble désormais ces organes, les aide à se concentrer sur les domaines prioritaires et les encourage à adopter de nouvelles méthodes de travail.

## **UNE POLITIQUE VIABLE EN MATIÈRE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

Il a également été important de relever le défi posé par les coûts croissants des ressources humaines et d'assurer la viabilité dans ce domaine. En effet, les effectifs ont considérablement augmenté à la suite de l'élargissement du Conseil de l'Europe au cours des années 1990 et 2000, et les politiques

41. Voir le chapitre I, Défis politiques et juridiques pour le système de la Convention.



de gestion des ressources humaines n'avaient pas été adaptées pour tenir pleinement compte de cette situation. Afin de limiter les dépenses de personnel, un certain nombre de modifications ont été apportées :

- ▶ le nombre d'années entre les échelons de rémunération a été doublé ;
- ▶ la plupart des indemnités payables au personnel ont été revues ;
- ▶ un troisième régime de pension assorti de prestations moins élevées a été instauré ;
- ▶ 230 postes (12 %) ont été supprimés depuis 2010 ;
- ▶ un moratoire sur l'octroi de contrats à durée indéterminée a été instauré en 2012, suivi d'une nouvelle politique contractuelle en 2014 : la proportion d'agents titulaires de contrats flexibles est passée de 35,4 % en 2013 à 45,7 % en 2019.



*La 129<sup>e</sup> session du Comité des Ministres  
se tiendra le 17 mai 2019 au Finlandia Hall, Helsinki, Finlande*

# PROPOSITIONS STRATÉGIQUES POUR ALLER DE L'AVANT

---

## RENFORCER LA COOPÉRATION INTERGOUVERNEMENTALE

Il est nécessaire de réaffirmer l'importance de la coopération intergouvernementale au sein de l'Organisation. Le rôle de nos comités intergouvernementaux est crucial pour son efficacité.

Le Conseil de l'Europe ne peut pas relever de nouveaux défis sans une réflexion et des réponses communes approuvées par nos 47 États membres, que ce soit sous la forme de lignes directrices, de conseils, de bonnes pratiques ou de nouvelles normes.

Au cours des dix dernières années, les travaux intergouvernementaux ont été rationalisés : le nombre de comités a été réduit, leurs mandats ont été affinés et limités dans le temps, et leur « production » de nouvelles normes a été ramenée à ce qui est essentiel.

Les comités intergouvernementaux doivent utiliser leurs ressources pour traiter des sujets qui sont importants pour les États membres et pour lesquels le Conseil de l'Europe possède une réelle compétence et apporte une véritable valeur ajoutée par rapport à d'autres organisations. Dans le même temps, leur mandat devrait être suffisamment souple pour répondre aux besoins urgents ou s'y adapter.

**La coordination et la coopération intergouvernementale devraient être renforcées.** Il faut pour cela :

- ▶ accroître la participation des nombreuses parties prenantes en faisant appel à l'expertise de la société civile, des universités et des entreprises ;
- ▶ renforcer les interactions entre les comités intergouvernementaux en prenant, par exemple, les mesures suivantes :
  - procéder à des échanges plus réguliers entre les présidents des comités ;
  - utiliser de façon plus dynamique des stratégies thématiques pluriannuelles (internet, terrorisme, etc.) ;
  - faire davantage appel aux rapporteurs thématiques pour les thèmes transversaux (par exemple l'égalité des sexes, les questions relatives aux Roms, le handicap, etc.) ;
  - mettre en place une plateforme informatique et créer une base de données commune pour les comités intergouvernementaux afin de faciliter l'accès à l'information et la coordination ; recueillir toutes les informations pertinentes sur les comités intergouvernementaux ;
  - poursuivre la pratique des réunions régulières (annuelles) des présidents des comités intergouvernementaux et contribuer aux échanges numériques.

## RENFORCER LES ACTIVITÉS DE SUIVI DU CONSEIL DE L'EUROPE

Il serait bon que de nouvelles réformes soient mises en œuvre pour accroître l'efficacité du système de suivi du Conseil de l'Europe, notamment le suivi assuré par les organes statutaires et le suivi mené par les mécanismes conventionnels et institutionnels. Une meilleure coordination est nécessaire entre ces différents acteurs, à commencer par l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres.

### Suivi assuré par des organes statutaires

---

#### L'Assemblée parlementaire

Dans le cadre du processus d'élargissement du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire a défini les obligations spécifiques dont les États membres candidats doivent s'acquitter pour défendre les principes fondamentaux de l'Organisation. Lors de leur adhésion, les nouveaux États membres se sont librement engagés à remplir ces obligations, en plus de leurs obligations statutaires. Entre 1993 et 1995, l'Assemblée parlementaire a adopté des textes chargeant sa commission des questions politiques et de la démocratie, et sa commission des questions juridiques et des droits de l'homme de suivre de près le respect des obligations et engagements et de lui faire rapport en cas de problème. En 1994, elle a également souligné que le non-respect des engagements librement contractés entraînerait une action de suivi. En 1997, un nouveau mécanisme de suivi a été mis en place dans le cadre de ce que l'on appelle aujourd'hui couramment la commission de suivi.

Le travail de la commission de suivi peut prendre quatre formes :

- ▶ une procédure de suivi complète, avec des visites régulières effectuées par deux rapporteurs (elle s'applique actuellement à 10 États membres) ;
- ▶ un dialogue postsuivi, qui est une procédure moins intensive appliquée aux États membres qui ont fait des progrès (elle concerne actuellement 3 États membres) ;
- ▶ des examens périodiques de tous les autres États membres tous les cinq à six ans (actuellement, 34 des 47 États membres du Conseil de l'Europe sont concernés par cette procédure) ;
- ▶ un rapport sur le fonctionnement des institutions démocratiques dans un État membre quand des événements particuliers le justifient.

#### Le Comité des Ministres

S'appuyant sur la Déclaration du Comité des Ministres de 1994 sur le respect des engagements des États membres, le Comité a également élaboré des procédures de suivi. Il assure ainsi le contrôle des engagements pris lors de l'adhésion et sur la base des avis de l'Assemblée parlementaire. Cette procédure concerne actuellement trois États membres.

Le suivi assuré par le Comité des Ministres a également contribué à faire en sorte que les États concernés s'acquittent de leurs obligations et de leurs engagements. Un certain nombre de procédures de suivi ont été abandonnées depuis en raison des progrès réalisés.

Cependant, il a été suggéré à plusieurs reprises que le suivi effectué par l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres manque d'efficacité et pourrait être encore amélioré. Par exemple, certains se sont dits préoccupés par le fait que la procédure de suivi et le dialogue postsuivi de l'Assemblée parlementaire ne soient appliqués qu'à un petit nombre de pays et pour une période prolongée, ce qui peut engendrer une « lassitude » dans les États concernés par le suivi. D'autres ont également mis en doute la neutralité politique du processus et l'absence de critères clairs associés à l'ouverture et à la clôture des procédures.

Il a souvent manqué un terme prévisible et défini au suivi effectué par le Comité des Ministres et cette incertitude inquiète certains des États concernés. En outre, les procédures de suivi du Comité des Ministres ne concernent qu'un petit nombre de pays et d'aucuns estiment qu'elles ne sont pas appliquées à d'autres États membres dans lesquels des problèmes similaires et urgents sont apparus.

Pertinentes ou non, ces préoccupations continuent de nuire à la coopération et, en fin de compte, à l'efficacité du suivi.

### **Suivi assuré par des mécanismes conventionnels et institutionnels**

---

Outre les organes statutaires, des fonctions de suivi sont exercées par des institutions spécialisées et des organes de contrôle qui ont été créés en vertu de traités spécifiques ou de résolutions du Conseil des ministres, notamment :

**Le Commissaire aux droits de l'homme :** le Bureau du Commissaire est une institution non judiciaire indépendante et impartiale dont le mandat est de promouvoir le respect effectif des droits de l'homme et d'aider les États membres à mettre en œuvre ces normes. De même, le Commissaire : assure ainsi la promotion de l'éducation et de la sensibilisation, s'efforce de déceler d'éventuelles insuffisances dans le droit et la pratique, favorise l'action des médiateurs nationaux et apporte conseils et informations concernant la protection des droits de l'homme dans la région. Les activités de cette institution sont axées sur les visites dans les pays, l'établissement de rapports thématiques et la sensibilisation.

**La Commission européenne pour la démocratie par le droit :** mieux connue sous le nom de Commission de Venise, cette instance consultative fournit des conseils juridiques – sous forme d'avis – à ses États membres. Elle vise à les aider à mettre leurs structures juridiques et institutionnelles en conformité avec les normes européennes dans les domaines de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit. Elle peut fournir une « aide constitutionnelle d'urgence » aux États en phase de transition et adopte une approche non directive fondée sur le dialogue. Elle produit également des études et des rapports sur des questions d'actualité.

**Le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) :** le CPT examine la situation dans les lieux de privation de liberté. Pour cela, il organise des visites des lieux de détention et évalue le traitement des personnes privées de liberté. Après chaque visite, le CPT adresse à l'État concerné un rapport détaillé contenant les conclusions, recommandations, observations et demandes d'informations. Depuis sa création en 1990, le CPT a effectué plus de 400 visites dans les 47 États membres du Conseil de l'Europe. Bien que le CPT puisse déjà effectuer des visites ad hoc, il est proposé de renforcer cette disposition en cas de situation d'urgence (voir proposition dans les pages suivantes).

**Le Comité européen des Droits sociaux :** le comité examine le respect de la Charte sociale en vertu de deux mécanismes complémentaires : les réclamations collectives déposées par les partenaires sociaux et d'autres organisations non gouvernementales, et les rapports nationaux établis par les Parties contractantes. Les décisions et conclusions du comité doivent être respectées par les États concernés ; même si elles ne sont pas directement applicables dans les systèmes juridiques nationaux, elles établissent le droit et peuvent servir de base à des développements positifs pour les droits sociaux par le biais de la législation et de la jurisprudence au niveau national.

**Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales :** il s'agit du comité d'experts indépendants chargé d'évaluer la mise en œuvre de la convention-cadre dans les États parties et de conseiller le Comité des Ministres. Les résultats de cette évaluation consistent en des avis détaillés par pays, adoptés à l'issue d'une procédure de suivi. Cette procédure comprend l'examen des rapports soumis par les États et d'autres sources d'information, ainsi que des réunions sur place avec des interlocuteurs gouvernementaux, des représentants des minorités nationales et d'autres acteurs concernés. Dans de nombreux cas, le suivi assuré par le comité consultatif a joué un rôle crucial dans la mesure où il a incité les États à améliorer la mise en œuvre de la convention.

**Le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires :** le rôle du comité est d'évaluer le respect par un État partie de ses engagements, de recommander des améliorations de la législation, de la politique et de la pratique, et de faire rapport au Comité des Ministres. En outre, tous les deux ans, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe présente à l'Assemblée parlementaire un rapport détaillé sur l'application de la charte.

**La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) :** cet organe est chargé de lutter contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. Il

est composé de membres indépendants. L'ECRI mène des activités de suivi par pays en traitant tous les États membres sur un pied d'égalité. Chaque rapport contient une analyse de la situation dans l'État concerné et formule des recommandations à l'intention du gouvernement en exercice sur la manière de s'attaquer aux problèmes recensés.

**Le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA)**: le mécanisme de suivi de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains se compose de deux piliers: i) le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), organe technique composé d'expert(e)s indépendant(e)s et hautement qualifié(e)s; et ii) le Comité des Parties, organe politique composé des représentant(e)s au Comité des Ministres des États parties à la convention. Le GRETA publie des rapports évaluant les mesures prises par les Parties pour mettre en œuvre la convention. Le Comité des Parties pourra alors faire des recommandations pour assurer la mise en œuvre des conclusions du GRETA. Les rapports du GRETA ont une incidence importante sur la lutte contre la traite des êtres humains. Il est maintenant proposé de renforcer la capacité du GRETA à lutter contre le fléau du travail forcé (cf. chapitre II).

**Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO)**: L'objectif du GRECO est d'améliorer la capacité de ses membres à lutter contre la corruption. Pour ce faire, il veille au respect des normes anticorruption du Conseil de l'Europe – en particulier la Convention pénale sur la corruption<sup>42</sup> et la Convention civile sur la corruption<sup>43</sup> – et recourt à un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques. Il contribue également à repérer les lacunes dans les politiques nationales de lutte contre la corruption. Son suivi consiste en une procédure d'évaluation « horizontale ». Les recommandations qui en découlent visent à encourager l'adoption des réformes législatives, institutionnelles et pratiques nécessaires. Une procédure de conformité est mise en place pour évaluer les mesures prises par ses membres pour donner suite aux recommandations. Le GRECO fournit également une plateforme qui sert à échanger les meilleures pratiques.

**Le Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL)**: le comité évalue le respect des principales normes internationales de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. MONEYVAL formule également des recommandations à l'intention des autorités nationales sur la manière d'appliquer ces normes plus efficacement. Tous les rapports de MONEYVAL deviennent automatiquement des documents publics.

**Le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO)**: composé d'experts indépendants et impartiaux, le GREVIO publie des rapports évaluant les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. En cas de violence grave ou persistante visée par la convention, le GREVIO peut engager une procédure d'enquête spéciale. Huit rapports de pays ont déjà été publiés dans le cadre de la première évaluation (de référence).

**Le Comité des Parties à la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Comité de Lanzarote)**: le Comité de Lanzarote évalue la protection des enfants contre la violence sexuelle dans les États parties. Lorsqu'une situation requiert une attention immédiate, le Comité de Lanzarote peut également demander la présentation urgente d'un rapport spécial.

**Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux**: le Congrès est chargé d'évaluer l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale dans chaque État membre. Il effectue régulièrement des visites générales de suivi et peut également se concentrer sur un aspect particulier de la charte ou organiser d'urgence des missions d'enquête dans des situations préoccupantes. Le Congrès poursuit

---

42. La Convention pénale sur la corruption est un instrument ambitieux visant à incriminer de manière coordonnée un large éventail de comportements de corruption. Elle prévoit également des mesures de droit pénal complémentaires et une meilleure coopération internationale dans la poursuite des infractions de corruption.

43. La Convention civile sur la corruption définit pour la première fois des règles communes au niveau international dans le domaine du droit civil et de la corruption. Elle traite notamment de l'indemnisation des dommages; de la responsabilité (y compris celle de l'État pour les actes de corruption commis par des agents publics); de la faute concurrente; de la validité des contrats; de la protection des employés qui dénoncent des faits de corruption; de la clarté et de la fidélité dans l'établissement du bilan et dans la vérification des comptes; de l'obtention de preuves.

un dialogue politique régulier « postsuivi » et « postélectoral » avec les États membres pour veiller à la mise en œuvre de ses recommandations.

La valeur ajoutée d'un grand nombre de ces institutions spécialisées et mécanismes de suivi réside dans la nature cyclique de leur travail. L'évaluation périodique et approfondie de tous les États membres, conformément aux critères établis, les place au-dessus des controverses politiques du moment. Leur force tient également au fait que leurs activités s'appuient largement sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Le suivi est un exercice complexe. Son efficacité continue exige un appui politique et financier permanent. Elle repose également sur la confiance, le respect, la cohérence et la neutralité politique. Les mécanismes de suivi doivent également être en mesure d'évoluer et de s'adapter aux nouveaux défis.

Le Rapport annuel 2014 du Secrétaire Général soulignait qu'il était nécessaire de renforcer la cohérence et de prévenir les doubles emplois, et signalait que certaines normes faisaient l'objet d'un suivi mené par deux ou plusieurs organes distincts et que cela pouvait créer des chevauchements. Il indiquait également que les cycles périodiques d'évaluation pays par pays étaient parfois trop longs. Ces constats représentent un défi particulier pour l'Organisation qui doit réagir rapidement aux événements en cours.

Depuis, beaucoup d'efforts ont été consentis pour combler ces lacunes. La plupart des organes de suivi ont accru leur capacité de réaction rapide et sont devenus plus souples. Ils ont également mis au point, ou mettent au point, des mécanismes d'intervention ad hoc qui seront inclus soit dans leur statut, soit au niveau du règlement intérieur. Ils ont enfin, dans certains cas, effectué des visites communes dans les États membres. Cette approche devrait être poursuivie.

Il est cependant préoccupant de constater que les avis et recommandations des organes de suivi sont de plus en plus fréquemment ignorés. De même, ces organes ont parfois été durement critiqués pour le simple fait qu'ils faisaient leur travail. **Il faudrait dans ce cas qu'ils bénéficient d'un soutien politique accru, y compris de la part du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire.**

## **Nouvelle approche de suivi des développements importants**

---

Des événements récents ont prouvé que le Conseil de l'Europe doit être en mesure de réagir rapidement et efficacement.

Actuellement, lorsqu'il existe des préoccupations urgentes quant au respect par un État membre de ses obligations statutaires et de ses engagements spécifiques, plusieurs actions sont possibles. Le Secrétaire Général peut déclencher l'application de l'article 52 de la Convention européenne des droits de l'homme et engager une procédure d'enquête<sup>44</sup>. Le Comité des Ministres peut entamer le suivi formel d'un pays spécifique sur la base de sa Déclaration de 1994 sur le respect des engagements des États membres du Conseil de l'Europe<sup>45</sup>. Il peut également déclencher l'application de l'article 46, paragraphe 4, de la Convention<sup>46</sup>, comme cela a été fait dans l'affaire Ilgar Mammadov. De même, l'Assemblée parlementaire peut ouvrir ses procédures de suivi. Le Commissaire aux droits de l'homme bénéficie également d'un mandat large et de la capacité d'agir.

Toutefois, l'expérience a révélé les limites de cette approche compartimentée. Le manque de coordination a gravement entravé la capacité du Conseil de l'Europe à réagir efficacement.

44. Conformément à l'article 52 de la Convention, toute Haute Partie contractante fournira sur demande du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe les explications requises sur la manière dont son droit interne assure l'application effective de toutes les dispositions de cette Convention.

45. L'objectif principal de la Déclaration de 1994 était de mettre en place un mécanisme spécial permettant au Comité des Ministres d'examiner toute situation ou tout thème lié à la mise en œuvre des obligations statutaires des États membres ou des engagements spécifiques dans les domaines de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit.

46. Conformément à l'article 46, paragraphe 4, lorsque le Comité des Ministres estime qu'une Haute Partie contractante refuse de se conformer à un arrêt définitif dans un litige auquel elle est partie, il peut, après avoir mis en demeure cette partie et par décision prise par un vote à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité, saisir la Cour de la question du respect par cette Partie de son obligation d'exécuter l'arrêt y afférent.

L'Organisation peut répondre en devenant plus efficace, si la volonté politique de le faire existe. Pour y parvenir, les deux organes statutaires – le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire – doivent travailler de manière coordonnée.

Le Comité mixte joue un rôle de coordination entre les deux. Ses principales fonctions consistent :

- ▶ à examiner les problèmes qui sont communs au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire ;
- ▶ à attirer l'attention de ces deux organes sur les questions qui semblent présenter un intérêt particulier pour le Conseil de l'Europe ;
- ▶ à faire des propositions pour les projets d'ordre du jour des sessions du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire ;
- ▶ à examiner et promouvoir des mesures concrètes pour répondre aux recommandations adoptées par l'un ou l'autre de ces deux organes.

**Dans la pratique, le Comité mixte s'est principalement occupé de questions interinstitutionnelles. Ses activités devraient inclure l'examen des problèmes communs au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire, comme prévu dans son mandat.**

Cela permettrait à l'Assemblée et au Comité des Ministres de mieux assurer la conformité statutaire des États membres, notamment en ce qui concerne l'article 3 du Statut<sup>47</sup>.

À l'initiative de l'Assemblée parlementaire et/ou du Conseil des Ministres, le Comité mixte établirait une « procédure de dialogue approfondi » avec l'État concerné.

Le Comité mixte chargerait alors le Secrétaire Général de créer une équipe spéciale transversale au sein du Secrétariat, qui pourrait entamer un « dialogue approfondi » avec l'État concerné. Ses activités pourraient inclure :

- ▶ des visites dans les pays et des réunions avec les autorités et la société civile ;
- ▶ des visites de lieux de détention ;
- ▶ des demandes d'informations complémentaires ; et
- ▶ la participation de représentants de haut niveau.

Les rapports, conclusions et recommandations publiés dans le cadre du dialogue approfondi seraient rendus publics rapidement.

Le déclenchement de ce processus de dialogue approfondi ne confirmerait pas un manquement grave aux obligations mais signalerait qu'il existe de sérieuses préoccupations à cet égard. Le processus vise à lever ces préoccupations en appliquant des mesures définies conjointement qui relèvent de l'expertise du Conseil de l'Europe. Cette démarche est conforme à l'éthique de coopération de l'Organisation. À ce titre, il sera attendu de l'État concerné qu'il coopère de bonne foi avec le groupe de travail. Il devrait également continuer de s'acquitter de ses autres obligations.

Le Secrétaire Général ferait rapport au Comité mixte sur le point de savoir si l'État concerné a coopéré et si les graves préoccupations persistent. Dans le cas d'une coopération efficace, des mesures de suivi pourraient être appliquées. Si un manque flagrant de volonté de coopérer est constaté, le rapport du Secrétaire Général pourrait inclure des recommandations au Comité des Ministres pour qu'il fasse usage des pouvoirs qui lui sont conférés par les articles 7 et 8 du Statut<sup>48</sup>. Selon le Statut, le Comité des Ministres a le pouvoir d'appliquer les articles 7 et 8 après consultation de l'Assemblée

47. Conformément à l'article 3 du Statut, tout membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il s'engage à collaborer sincèrement et activement à la poursuite du but du Conseil de l'Europe.

48. L'article 8 du Statut énonce que tout membre du Conseil de l'Europe qui enfreint gravement les dispositions de l'article 3 (qui fait référence au respect de la prééminence du droit, des droits de l'homme et des libertés fondamentales) peut être suspendu de son droit de représentation et invité par le Comité des Ministres à se retirer dans les conditions prévues à l'article 7.



parlementaire du Conseil de l'Europe. L'Assemblée a également le droit de recommander au Comité des Ministres d'appliquer ces articles.

Globalement, cette approche renforcera la cohésion et l'efficacité de l'Organisation face à des événements importants. L'approbation de cette proposition permettrait au Conseil de l'Europe de sortir de la crise institutionnelle actuelle avec une autorité renforcée. Cette approche ne nécessite aucune modification du Statut.

### **RELEVER LE DÉFI POSÉ PAR LES « ZONES GRISES »**

À la suite des changements révolutionnaires intervenus en Europe à la fin des années 1980 et au début des années 1990, le continent dans son ensemble a adopté la voie démocratique et les droits de l'homme comme moyens de parvenir à une plus grande unité. Cependant, il existe encore en Europe des « zones grises » au sein desquelles les normes européennes ne sont pas appliquées et où les individus sont privés de leurs droits fondamentaux. Le Conseil de l'Europe devrait s'attaquer définitivement à ce phénomène.

L'Organisation a déployé des efforts progressifs et globaux pour s'engager sur ces territoires et apporter un soutien aux populations touchées par des conflits. Ces efforts se sont révélés en grande partie inefficaces. La question de l'accès et le dialogue avec les autorités *de facto* sont à cet égard le problème principal. En effet, les gouvernements des États membres qui sont confrontés à des conflits territoriaux sont naturellement sensibles à toute situation qui peut être considérée comme une étape volontaire ou involontaire dans un processus de reconnaissance d'un territoire contrôlé par des séparatistes. Cette préoccupation est très bien comprise au sein du Conseil de l'Europe, lequel mène toutes ses actions concernant des zones de conflit en accord avec les États membres dont un tel territoire fait partie. Il s'agit d'une démarche qui respecte pleinement la souveraineté et l'intégrité territoriale des États membres.

Les droits fondamentaux de tous les Européens devraient être protégés de façon équitable et les personnes qui se trouvent piégées dans des conflits « gelés » ou « prolongés » ne font pas exception. Il faudrait que la protection de ces droits soit considérée comme une étape dans le règlement des conflits dans lesquels les populations civiles souffrent le plus. La protection intégrale, telle qu'elle est prévue par la Convention, ne peut pas être assurée instantanément, mais l'accès du Commissaire aux droits de l'homme aux zones de conflits doit être considéré comme un premier pas et une priorité absolue.

**La Résolution (99) 50 du Comité des Ministres, qui porte création de l'institution du Commissaire aux droits de l'homme, devrait donc être complétée afin de préciser que le Commissaire doit avoir un accès total, libre et sans restriction à toutes les zones de conflit non réglé, à tout moment, et en utilisant tous les moyens d'accès possibles et sûrs.**

**Il convient également de souligner dans la Résolution (99) 50 qu'aucune des visites du Commissaire dans une zone d'un conflit non réglé et aucune réunion avec un représentant des autorités *de facto* ne doit être considérée comme traitant d'une question de statut territorial ou d'une question dans le cadre d'une procédure de reconnaissance.**

### **RENFORCER LA CAPACITÉ DU CPT À RÉAGIR AUX SITUATIONS D'URGENCE**

Au cours des dix dernières années, plusieurs situations d'urgence liées à la privation de liberté se sont présentées, accompagnées d'allégations de torture et/ou de traitements inhumains ou dégradants. Dans un certain nombre de cas, le Conseil de l'Europe a dû réagir immédiatement; dans d'autres, il n'a pas été en mesure d'intervenir. Parfois, la confidentialité prolongée des visites ad hoc du CPT a limité la capacité globale de l'Organisation à répondre à ces situations.

**Il faudrait donc créer un mécanisme spécial pour les situations d'urgence par le biais d'une révision du règlement intérieur ou d'un éventuel protocole à la Convention pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants.**

Pour cela, il importe de tenir compte du fait que :

- ▶ conformément à l'article 7, paragraphe 1, de la convention susmentionnée, le CPT est déjà habilité à organiser les visites (autres que des visites périodiques) qu'il juge nécessaires en fonction des circonstances ;
- ▶ conformément à l'article 8.1, après en avoir avisé les autorités de l'État concerné, le CPT peut déjà visiter à tout moment tous les lieux qui relèvent de sa juridiction et dans lesquels des personnes sont privées de liberté par une autorité publique.

Les efforts devraient donc se concentrer sur le renforcement de la procédure de visite ad hoc, en veillant à ce que des visites d'urgence soient effectuées lorsque cela est nécessaire.

Le rapport établi à l'issue d'une visite d'urgence devrait rester confidentiel, mais il devrait néanmoins être communiqué immédiatement au Secrétaire Général et au Comité des Ministres, qui devraient ensuite proposer toute mesure de suivi qui s'impose, le cas échéant.

## ASSURER LA PÉRENNITÉ DE L'ORGANISATION

La promotion et la protection des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit sont une mission à long terme. Le mécanisme interne du Conseil de l'Europe doit être adapté à cette fin. Des réformes supplémentaires et urgentes sont nécessaires pour assurer sa pérennité.

### Création d'un fonds spécial : le Fonds Helsinki

---

Le Conseil de l'Europe est actuellement confronté à des contraintes budgétaires qui soulignent la nécessité de trouver d'autres sources de financement pour ses activités. **Les États membres sont donc invités à exprimer leur soutien à l'Organisation en versant au Budget ordinaire des contributions volontaires non affectées.** La session ministérielle du Comité des Ministres à Helsinki en mai 2019 offre une excellente occasion de lancer un fonds spécial (le « Fonds Helsinki ») à cette fin.

### Augmentation du fonds de roulement

---

Il n'existe pas de mécanisme fiable pour atténuer les effets d'une perte de financement importante. Le fonds de roulement actuel s'élève à 3,5 millions d'euros (1,1 % du montant total des contributions aux budgets du Conseil de l'Europe). Les événements récents ont montré qu'il ne s'agit pas d'une base suffisante.

Le Commissaire aux comptes a précédemment recommandé d'accroître cette réserve financière. **Un fonds de roulement de 30 millions d'euros contribuerait à préserver la liquidité financière de l'activité statutaire du Conseil de l'Europe en cas de perte soudaine et importante d'une source de financement.** Cette augmentation pourrait être financée sur plusieurs années au moyen de l'excédent budgétaire de fin d'exercice.

### Abandon de la politique de croissance nominale zéro

---

Le Conseil de l'Europe maintient depuis plusieurs années une politique de « croissance nominale zéro » qui se traduit concrètement par une réduction progressive mais régulière de ses activités budgétisées et de ses effectifs chaque année. Depuis 2010, sur l'ensemble des postes financés par le Budget ordinaire, plus de 230 postes ont été gelés ou supprimés, ce qui représente une perte de 12 % de ces effectifs et a une incidence négative sur la production, la réputation et le rôle de l'Organisation.

La poursuite de la politique de croissance nominale zéro entraînera une érosion supplémentaire et constante de la capacité d'exécution de l'Organisation. Or cette tendance va clairement à l'encontre des objectifs fixés par nos États membres. Il est donc important que le cadre financier de l'Organisation corresponde à ses priorités.

Le retour au modèle de croissance réelle zéro, dans lequel les contributions des États membres sont ajustées au taux d'inflation du pays hôte, est une étape minimale nécessaire pour mettre fin à l'érosion en cours. Ce modèle serait également plus en phase avec la notion de responsabilité partagée.

## **Adaptation des règles et barèmes appliqués aux contributions**

---

Des événements récents ont mis en évidence l'absence de directives sur l'octroi et le retrait du statut de contributeur majeur.

L'adoption de règles plus formelles dans ce domaine est dans l'intérêt d'une bonne gestion financière et pourrait assurer une plus grande prévisibilité des ressources sur une période donnée. **Il s'agirait notamment de définir une période minimale d'affiliation au groupe des principaux contributeurs et une période minimale de notification du retrait de ce groupe.** Il est proposé ce qui suit :

- ▶ l'État membre qui prend l'initiative de devenir un contributeur majeur devrait s'y engager pendant au moins dix ans (cinq exercices biennaux) ;
- ▶ si l'État membre souhaite cesser d'être un contributeur majeur, une notification devrait être adressée au Secrétaire Général deux ans avant le début de l'exercice biennal au cours duquel le retrait du statut de contributeur majeur prendrait effet.

Concrètement, cela signifie que, si un État membre exprimait son intention de devenir un contributeur majeur pour l'exercice biennal 2020-2021, cet engagement durerait jusqu'à la fin de l'exercice biennal 2028-2029. Cet État continuerait d'être un contributeur majeur jusqu'à ce qu'il notifie sa décision de cesser ses activités. Si la notification était adressée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2028, son statut de contributeur majeur cesserait à compter de l'exercice biennal 2030-2031. Si la notification était adressée au cours de l'exercice biennal 2028-2029, son statut de contributeur majeur prendrait fin à compter de l'exercice biennal 2032-2033.

**En outre, il est proposé d'introduire une troisième catégorie de membres entre celle des contributeurs majeurs et celle des contributeurs normaux**, ce qui permettrait aux États membres qui le souhaitent de contribuer davantage au Budget ordinaire. Les règles formalisées susmentionnées concernant les contributeurs majeurs s'appliqueraient également à cette catégorie.

## **Vers un modèle économique plus viable**

---

Conformément à l'esprit des propositions précédentes, **l'Organisation devrait abandonner progressivement la pratique consistant à fournir certains services gratuitement.** Aujourd'hui, la grande majorité des conventions comprenant des mécanismes de suivi n'imposent pas aux États non membres de verser une contribution pour financer leurs frais de fonctionnement. Cependant, le fait qu'un État non membre ratifie une telle convention augmente le coût du mécanisme de suivi (en termes de ressources humaines et opérationnelles). Or, dans ce cas, la charge financière est uniquement imputée au Budget ordinaire. Une telle pratique devrait être changée.

**Les nouveaux États non membres qui participent de plein droit au mécanisme de suivi d'une convention devraient être invités à contribuer au financement de celle-ci.** Cette condition devrait être une condition préalable à la ratification. Les États non membres actuels devraient être invités à faire de même.

**En outre, toutes les nouvelles conventions devraient comporter une clause stipulant que les États non membres doivent contribuer au financement des mécanismes de suivi.**

Des discussions sont en cours avec l'Union européenne sur la possibilité qu'elle verse au Conseil de l'Europe une contribution non affectée.

**Un niveau approprié de participation de la Direction européenne de la qualité du médicament et soins de santé, et de la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB) devrait être envisagé.**

En principe, le Conseil de l'Europe devrait être financé par des fonds publics. Toutefois, le Comité des Ministres a toute latitude pour examiner la possibilité d'un financement privé affecté à des tâches spécifiques et devrait définir un cadre pour de tels partenariats avec des intérêts privés. Ce cadre permettrait aux entreprises privées et aux particuliers d'accorder des subventions au Conseil de l'Europe. Il garantirait également que les contributions privées n'aient pas d'effets insidieux sur les objectifs ou les travaux de l'Organisation.

## Adoption d'un cadre stratégique quadriennal

---

Les priorités de l'Organisation devraient être définies sur la base d'un cadre stratégique quadriennal, ce qui apporterait une plus grande stabilité et produirait donc un plus grand impact.

Dans un cadre quadriennal, le Programme et Budget, regroupé autour d'un nombre limité de grandes priorités thématiques, mettrait l'accent sur les résultats obtenus dans toutes les lignes de programme. Des objectifs plus clairs seraient fixés ainsi qu'un ensemble restreint d'indicateurs de performance de haute qualité. Le nombre de lignes de programme serait revu, par exemple, en regroupant certaines d'entre elles pour accroître la flexibilité, améliorer les synergies et permettre une plus grande réactivité face aux nouveaux défis.

De cette façon, les priorités politiques détermineraient le budget et non l'inverse.

Dans ce cadre, l'exécution technique devrait donner lieu à la définition de deux séries de résultats escomptés et/ou d'indicateurs pour chaque ligne de programme et sur une base biennale :

- ▶ la première conformément au Budget ordinaire prévu ;
- ▶ la deuxième ouverte à un versement de ressources financières supplémentaires au Budget ordinaire (à savoir le Fonds Helsinki).

## POURSUITE DES RÉFORMES STRUCTURELLES ET ADMINISTRATIVES

### Fonctions et procédure d'élection du-de la Secrétaire Général-e adjoint-e

---

Il est important que le-la Secrétaire Général-e et le-la Secrétaire Général-e adjoint-e continuent de partager la même vision et les mêmes priorités pour l'Organisation.

La Secrétaire Générale adjointe en exercice s'est concentrée sur les questions liées à la mise en œuvre du programme de réforme du Secrétaire Général et à la gestion globale de haut niveau de l'Organisation. **Les priorités de la Secrétaire Générale adjointe comprennent la supervision du Programme et Budget, ainsi que la politique du personnel. Nous devons assurer la continuité de cette approche en modifiant le règlement intérieur en conséquence.**

L'expérience a prouvé que le Secrétaire Général bénéficie d'un soutien d'autant plus appuyé d'un adjoint que celui-ci a une connaissance approfondie de l'Organisation et vient de l'intérieur de celle-ci. **Il serait bon également de convenir que seuls les membres du personnel sont éligibles à ce poste et que seul le Secrétaire Général est compétent pour proposer un candidat.**

Selon la pratique actuelle, des membres du personnel cherchent à être élus au poste de Secrétaire Général adjoint. Cela les oblige, concrètement, à faire campagne de manière active. Or cette situation est très inhabituelle pour une organisation internationale, et plutôt malsaine.

### Réforme administrative et stratégie des ressources humaines

---

Le Conseil de l'Europe a mis en œuvre une série de réformes qui se sont succédé au cours des dix dernières années.

Celles-ci ont rendu l'Organisation plus légère et plus efficace en mettant clairement l'accent sur ses activités prioritaires.

En suivant cette approche, le Conseil de l'Europe a été en mesure d'absorber non seulement une réduction budgétaire de près de 7 % à la suite de la décision de la Turquie de cesser d'être un contributeur majeur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, mais aussi l'impact cumulatif de la politique de croissance nominale zéro qui reste en vigueur.

La réforme administrative en cours est guidée par deux principes : optimiser les ressources et maintenir une organisation moderne et attrayante.

Dans le domaine des ressources humaines, les mesures prises, qui concernent la révision des structures hiérarchiques et la mobilité au sein de l'Organisation, se sont traduites par une réduction du nombre de postes de haut niveau et des réorganisations internes.

Une stratégie des ressources humaines pour la période 2019-2023 est en cours de finalisation. Elle couvre tous les aspects de la gestion des ressources humaines (gestion des personnes, environnement et culture de travail, ainsi que politiques, réglementations et procédures en matière de ressources humaines). Cette stratégie prévoit des changements fondamentaux dans la façon dont nous travaillons ensemble au sein du Secrétariat. Voici quelques-uns des principaux domaines à l'étude :

- ▶ la réforme des contrats de travail ;
- ▶ l'amélioration de la planification des ressources humaines pour veiller à ce que les effectifs soient constamment et étroitement alignés sur les priorités à court et à moyen terme de l'Organisation ;
- ▶ l'examen des stratégies et outils de recrutement et de perfectionnement professionnel ;
- ▶ des mesures supplémentaires visant à accroître la mobilité du personnel, en particulier vers les bureaux extérieurs ;
- ▶ la rationalisation et la simplification de la réglementation et des procédures en matière de gestion des ressources humaines.

En ce qui concerne les procédures de travail, les mesures déjà mises en œuvre comprennent :

- ▶ des initiatives visant à adopter des méthodes de travail sans papier ;
- ▶ une rationalisation des procédures liées aux bâtiments ;
- ▶ la mise en place d'un outil intégré de passation de marchés ;
- ▶ l'utilisation accrue des vidéoconférences et des initiatives d'« écologisation ».

Les principales propositions de nouvelles réformes sont les suivantes :

- ▶ un examen des procédures et pratiques actuelles en matière de voyages afin de réduire les coûts et les frais généraux administratifs ;
- ▶ un examen des méthodes de travail de traduction pour améliorer leur efficacité et leur efficacité, tout en garantissant un niveau de service acceptable ;
- ▶ une analyse des procédures financières de chaque entité afin de détecter et d'éliminer les lourdeurs administratives ;
- ▶ l'utilisation de l'interprétation à distance et d'autres innovations permettant de réduire les coûts ;
- ▶ une meilleure utilisation des technologies de l'information dans toutes les méthodes de travail (une nouvelle stratégie informatique a été adoptée en juillet 2018).





[www.coe.int](http://www.coe.int)

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.