

Documents d'information

SG/Inf(2020)34

23 novembre 2020

Cadre Stratégique du Conseil de l'Europe

I. INTRODUCTION

Dans leur décision du 21 novembre 2019 (CM/Del/Dec(2019)1361/11.1 – Partie 1), les Délégués du Comité des Ministres invitaient la Secrétaire Générale à considérer et à préparer, en consultation avec les États membres, un cadre stratégique quadriennal reflétant les priorités de la mission à plus long terme du Conseil de l'Europe en s'appuyant sur les priorités qui sous-tendent le Programme et Budget 2020-2021.

En conséquence, après consultation des États membres, les 18 et 21 septembre 2020, des présidents des mécanismes consultatifs et de suivi, le 29 juin 2020, et des présidents des comités directeurs et ad hoc de coopération intergouvernementale (par écrit), la Secrétaire Générale a élaboré un cadre stratégique présentant les priorités qui devraient, à son avis, constituer le cœur des nombreuses activités de l'Organisation au cours des quatre prochaines années et se refléter dans son Programme et Budget.

L'Organisation mène son action pluridisciplinaire en s'appuyant sur un modèle alliant activités normatives, suivi et coopération :

- ▶ arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et surveillance collective de leur exécution par les États membres ; évaluation de la situation dans les États membres (suivi) et identification de mesures pour combler les lacunes dans la législation, les politiques et les pratiques ;
- ▶ établissement de normes pour remédier aux insuffisances et répondre aux défis émergents au niveau paneuropéen ;
- ▶ plateforme multipartite favorisant le dialogue, la sensibilisation, les échanges entre pairs et le partage d'expériences et de bonnes pratiques ; soutien aux États membres, aux pays et organisations partenaires dans la mise en œuvre des normes du Conseil de l'Europe au moyen de programmes de coopération ciblés.

II. PRIORITÉS STRATÉGIQUES ET RÉALISATIONS CONCRÈTES POUR LES QUATRE ANNÉES À VENIR

Priorités stratégiques clés du Conseil de l'Europe pour les quatre années à venir

L'article 1^{er} du Statut du Conseil de l'Europe affirme clairement que le but de l'Organisation est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social. Il précise en outre que ce but sera poursuivi au moyen des organes du Conseil, par l'examen des questions d'intérêt commun, par la conclusion d'accords et par l'adoption d'une action commune dans les domaines économique, social, culturel, scientifique, juridique et administratif, ainsi que par la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

L'article 3 énonce quant à lui explicitement que 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 et qu'il s'engage à collaborer sincèrement et activement à la poursuite du but du Conseil.

Cela est plus pertinent que jamais dans les circonstances présentes, marquées par des tentatives pour saper le multilatéralisme. C'est bien à la fois sur le multilatéralisme et la coopération intergouvernementale que reposent le travail de notre Organisation et sa capacité à faire face aux problèmes communs et aux nouveaux défis pour nos droits et libertés, qui découlent, entre autres instruments, de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Charte sociale européenne. Nous l'avons clairement vu pendant la pandémie de COVID-19 en cours.

Le reconnaître et, conformément au Statut, protéger et promouvoir les droits de l'homme et les libertés fondamentales, ainsi que l'État de droit et la démocratie reste la priorité absolue de notre Organisation.

Le cercle vertueux du travail normatif intergouvernemental, des activités de coopération et du suivi de l'application des normes reste de première importance à cet égard.

Les grandes priorités du Cadre Stratégique quadriennal sont les suivantes :

1. La mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme. Il s'agit de l'instrument juridiquement contraignant le plus important garantissant le respect collectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales en Europe ; c'est aussi le socle des valeurs sur lesquelles repose notre Organisation. Les États parties doivent assurer que toute personne relevant de leur juridiction en bénéficie, y compris dans les parties de notre continent affectés par des affrontements et des conflits non résolus. Protéger et défendre les droits de l'homme de plus de 835 millions de personnes reste clairement une priorité pour le Conseil de l'Europe, priorité qui recouvre deux aspects essentiels :

- a) assurer la durabilité et l'efficacité à long-terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme, comme l'ont souligné plusieurs décisions du Comité des Ministres (notamment lors de sa 130^e session, à Athènes, le 4 novembre 2020 : évaluation du processus d'Interlaken et voie à suivre) ; cela requiert l'engagement sans faille des États membres à appliquer la Convention au niveau national, ainsi que celui de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) et du Conseil de l'Europe dans son ensemble ;
- b) renforcer l'exécution des arrêts de la Cour par les États membres, processus dont la surveillance reste sans conteste une prérogative du Comité des Ministres ; à cet égard, il convient de développer encore davantage les méthodes de travail et les moyens disponibles pour ce processus, notamment pour les réunions Droits de l'homme du Comité des Ministres, consacrées à cette question ; les changements devraient viser à en accroître encore l'efficacité, l'efficience et les effets tangibles, ce qui nécessitera bien sûr des décisions de la part du Comité des Ministres.

2. La liberté d'expression, aussi bien en ligne qu'en dehors de la sphère numérique. C'est un défi croissant et une action forte est nécessaire pour défendre cette liberté, qui est l'un des piliers de notre société démocratique et pluraliste. La Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes continuera de jouer un rôle spécifique et important à cet égard.

3. La lutte contre la montée des inégalités sociales et de la pauvreté. Ce phénomène est encore plus visible avec la crise de la COVID-19 que nous traversons. Les plus vulnérables sont les plus gravement touchés par cette pandémie et l'Europe va devoir faire face aux conséquences à long terme d'une profonde crise économique. Il sera donc crucial de promouvoir les droits économiques et sociaux au niveau européen, ce qui nécessitera de renforcer encore la mise en œuvre de la Charte sociale européenne.

4. La lutte contre les discriminations et la protection des groupes vulnérables. Dans ce domaine aussi, des évolutions inquiétantes et des tendances négatives commandent de porter une attention accrue à la prévention pour veiller à ce que nos sociétés soient démocratiques et inclusives. L'accent devra être mis tout particulièrement sur la lutte contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes et contre la violence domestique, en particulier au moyen de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (dite Convention d'Istanbul) et de sa ratification par d'autres États membres.

Des efforts supplémentaires devront être consacrés au renforcement de la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants, en particulier au moyen de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (dite Convention de Lanzarote). Une impulsion supplémentaire sera également donnée, au niveau de l'Organisation, à la protection des droits des minorités nationales, des personnes LGBTI, des réfugiés et des migrants, en particulier des mineurs non accompagnés, et des personnes âgées, qui constituent des groupes particulièrement vulnérables. La promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes et l'intégration de la perspective de genre resteront aussi au centre de l'attention.

5. La lutte contre les inégalités, le racisme, la xénophobie et la discrimination fondée sur la religion et les croyances ou sur tout autre motif. Il est capital de renforcer la lutte contre ces phénomènes délétères et croissants, notamment en combattant toutes les formes de discours et de crimes de haine. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) continue de jouer un rôle central pour la révision et le renforcement des normes correspondantes.

6. L'indépendance, l'efficacité et la résilience des systèmes judiciaires de nos États membres. La crise de la COVID-19 que nous traversons montre, s'il en était encore besoin, qu'il est important de consolider ces aspects. L'Organisation veillera de manière très attentive au maintien global et au renforcement des normes européennes relatives à l'État de droit, y compris dans les situations d'urgence. Les activités de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) revêtent une importance particulière à cet égard.

7. La lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent et la cybercriminalité. Dans ces domaines, les travaux du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) et la mise en œuvre de ses recommandations jouent un rôle essentiel, de même que ceux du Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL). La mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité, qui s'est imposée comme le standard mondial dans ce domaine, est cruciale pour renforcer l'État de droit dans les États membres.

8. La lutte contre la traite des êtres humains. Un nombre croissant de personnes sont victimes de ce crime et la pandémie en cours, qui pourrait avoir des conséquences socioéconomiques à long terme, aggrave le risque d'exploitation des groupes vulnérables. Des efforts accrus de prévention s'imposent donc. Dans ce domaine, l'action, fondée sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains et la Feuille de route de la Secrétaire Générale (SG/Inf(2019)34 et SG/Inf(2020)29), reste une priorité.

9. L'intelligence artificielle (IA). L'IA et l'impact plus large de la transformation numérique et de l'utilisation des nouvelles technologies sur les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit sera l'une des thématiques au cœur des activités du Conseil de l'Europe.

10. La lutte contre la dégradation de l'environnement et le changement climatique. Relever les défis que ces phénomènes posent pour la protection des droits de l'homme est devenu une priorité, d'autant que leurs conséquences vont certainement s'aggraver dans les années à venir.

11. La défense du rôle et de la diversité de la société civile, notamment des défenseurs des droits de l'homme, et des institutions nationales des droits de l'homme dans les États membres. Au-delà des aspects généraux de protection des libertés de réunion et d'association, telles que garanties par la Convention européenne des droits de l'homme, une attention accrue sera portée à la recherche des moyens de mieux associer la société civile aux activités de notre Organisation et de confier un rôle plus important et plus actif à ses représentants dans les activités de nos organes statutaires. Des décisions du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire seront nécessaires à cet effet.

12. L'éducation à la citoyenneté démocratique, l'autonomisation des jeunes et le renforcement de leur rôle dans les processus décisionnels. Toute action dans ce domaine est un investissement dans le développement démocratique futur des sociétés européennes et une garantie forte de la volonté des jeunes de protéger et promouvoir les droits de l'homme, les valeurs démocratiques et l'État de droit. C'est également crucial dans le cadre de la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme dans nos sociétés.

Réalisations concrètes (« livrables ») au cours des quatre années à venir

Pour pouvoir aboutir à des résultats dans les domaines prioritaires de l'Organisation au cours des quatre années à venir, il est particulièrement important d'insister sur l'affectation des ressources humaines et financières nécessaires aux activités qui permettront de réaliser des résultats concrets et importants (« livrables ») sur cette période. Ces réalisations incluent :

1. L'adhésion de l'Union européenne (UE) à la Convention européenne des droits de l'homme, qui est une priorité clé à la fois pour notre Organisation et pour l'UE.
2. L'amélioration de l'exécution des arrêts de la Cour par les États membres, en particulier grâce au développement des méthodes de travail et des moyens disponibles pour le processus de surveillance, notamment les réunions Droits de l'homme des Délégués du Comité des Ministres.
3. L'adoption de normes communes pertinentes en ce qui concerne l'intelligence artificielle et les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit.
4. Le renforcement des normes pertinentes pour lutter contre l'intolérance et toutes les violations de la liberté de pensée, de conscience et de religion, et contre les discours et crimes de haine en relation avec ces sujets.
5. La facilitation des obligations de faire rapport au titre des mécanismes de suivi, en particulier en harmonisant le suivi et la présentation de rapports pour plusieurs mécanismes de suivi (sur le modèle du « document de base » unique en vigueur à l'ONU), avec des questionnaires ciblés entre les cycles de suivi. Mise en place d'une coordination renforcée (synchronisation des visites, visites communes, etc.) au niveau de l'Organisation, ainsi qu'avec les activités de suivi d'autres organisations internationales.
6. La révision du système conventionnel de la Charte sociale européenne dans le but d'en renforcer l'efficacité à court et à long terme, en s'appuyant sur le rapport du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) « identifiant de bonnes pratiques et formulant des propositions visant à améliorer la mise en œuvre des droits sociaux en Europe ».
7. L'élaboration d'un instrument sur les droits de l'homme et l'environnement.
8. L'adoption de décisions visant à mieux associer la société civile aux activités de notre Organisation et fondées sur les propositions récentes de la Secrétaire Générale, comme celle visant à confier un rôle plus important et plus actif aux représentants de la société civile dans les activités de nos organes statutaires. Des décisions du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire seraient nécessaires à cet effet.
9. La rationalisation des structures et fonctionnements organisationnels, avec notamment une approche davantage axée sur un fonctionnement en groupes de travail (task forces), reposant sur une plus grande souplesse dans l'affectation de nos ressources humaines à différentes activités.
10. Le renforcement de la coordination et du rôle des comités intergouvernementaux, afin qu'ils reflètent les grandes priorités stratégiques dans la structure intergouvernementale (2022-2025) et le Cadre Stratégique.

11. L'amélioration et le ciblage accru des communications pour mieux faire connaître l'Organisation et ses activités à nos États membres et à leur population.
12. L'amélioration et le renforcement des renvois et des liens entre les activités du Conseil de l'Europe et les différents Objectifs de développement durable de l'ONU (ODD).

III. AUTRES ACTIONS ET MESURES POUR ATTEINDRE NOS OBJECTIFS

Mise en place éventuelle d'une période plus longue de programmation des activités à l'avenir

Avec la définition des priorités de l'Organisation pour les quatre prochaines années, il serait souhaitable de modifier la pratique actuelle de programmation sur une base biennale pour passer à un programme quadriennal. Cela faciliterait une approche plus cohérente, stable et prévisible. À ce stade, le budget de l'Organisation continuerait d'être établi sur une base biennale, mais avec le passage à un programme quadriennal, la perspective budgétaire devrait aussi être revue. Un examen à mi-parcours du programme quadriennal serait envisagé, de manière à pouvoir actualiser, ajuster et recentrer les activités autant que nécessaire.

Moyens de renforcer encore la synergie entre les mécanismes de suivi et leur cohésion

Les mécanismes de suivi sont l'une des caractéristiques les plus importantes du travail du Conseil de l'Europe et contribuent manifestement à sa valeur ajoutée. Cependant, il reste à faire pour parvenir à une coopération et à des synergies plus étroites entre mécanismes de suivi apparentés ou similaires et pour éviter des doublons dans leurs activités. Les solutions doivent évidemment garantir que les processus de suivi puissent se dérouler sans ingérence dans l'indépendance et les mandats respectifs des organes de suivi. Actuellement, les obligations et calendriers de présentation de rapports sont souvent contraignants et lourds. Il en résulte une certaine « fatigue » à l'égard du suivi, laquelle peut entraîner des retards importants dans les cycles de suivi et pourrait menacer les grandes réussites et les fondements des systèmes de suivi. Un moyen important d'atténuer les problèmes existants serait d'aller vers une facilitation des obligations de faire rapport au titre des mécanismes de suivi. Concrètement, il pourrait y avoir une harmonisation des processus de suivi et de présentation de rapports (sur le modèle du « document de base » unique en vigueur à l'ONU) pour plusieurs mécanismes de suivi, avec des questionnaires ciblés entre les cycles de suivi.

Enfin, il conviendrait d'établir un dialogue étroit entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire, afin de renforcer la synergie et la coordination et d'éviter les doublons entre la procédure de suivi de l'Assemblée et d'autres mécanismes de suivi de l'Organisation (qu'ils soient ou non basés sur des conventions).

Si certaines des mesures proposées pourraient être mises en place par une coordination accrue au niveau de l'Organisation (synchronisation des visites, visites conjointes, etc.), d'autres nécessiteront des décisions du Comité des Ministres ou des États parties ou un dialogue renforcé avec l'Assemblée parlementaire et, donc, une volonté politique et des efforts communs de la part de toutes les parties prenantes.

Moyens de renforcer encore la coopération intergouvernementale

La coopération intergouvernementale est au cœur de l'action de l'Organisation et les États membres en ont réaffirmé l'importance à la 129^e session du Comité des Ministres, le 17 mai 2019, à Helsinki. La coordination et le rôle des comités intergouvernementaux seront renforcés conformément aux propositions concrètes faites par la Secrétaire Générale, que les États membres ont accueillies favorablement le 21 octobre 2020. La structure intergouvernementale (2022-2025) reflétera les grandes priorités stratégiques du Cadre Stratégique pour le développement de normes juridiques et d'instruments politiques communs et pour le partage des bonnes pratiques, tout en restant suffisamment souple pour s'adapter aux besoins émergents et aux urgences.

Relations avec d'autres organisations internationales

La consolidation des relations et de la synergie avec d'autres organisations internationales reste une priorité pour l'Organisation, en particulier en ce qui concerne nos partenaires principaux : l'Union européenne, l'ONU et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Au-delà du développement d'activités et de programmes conjoints, il conviendrait de s'efforcer encore davantage d'éviter les doublons, en particulier pour ce qui est des activités de suivi. Dans le cadre de la mise en œuvre des Objectifs de développement durable de l'ONU (ODD), il est de la plus grande importance de renforcer et d'améliorer les renvois et les liens entre les activités pertinentes du Conseil de l'Europe et les ODD correspondants.

Processus de réforme en continu et culture managériale axée sur les résultats

Ce Cadre Stratégique n'a pas pour but de définir des plans pour une future réforme de l'Organisation. Ceux-ci feront l'objet d'autres documents. Il convient toutefois de noter qu'une réforme administrative et structurelle continue reste une priorité, le but étant d'améliorer encore les méthodes de travail, l'efficacité et l'efficience du Conseil de l'Europe.

Le renforcement d'une culture axée sur les résultats restera donc au centre de l'attention. La rationalisation de nos structures organisationnelles et de leur fonctionnement pourrait y contribuer, par exemple par une approche s'appuyant davantage sur un fonctionnement de type « task-force » et une plus grande souplesse dans l'affectation de nos ressources humaines à diverses activités.

Une nouvelle stratégie de communication et une meilleure visibilité pour notre Organisation

Il est essentiel de renforcer la visibilité et le rayonnement de l'Organisation et de veiller à une communication et une information adaptées. L'adoption d'une nouvelle Stratégie de communication, qui s'appuiera sur une coordination interne renforcée et plus efficace des activités de communication, représenterait un grand progrès. De plus, il est crucial de renforcer les activités de communication ciblées à destination des États membres et de leur population, de manière à mieux faire connaître les priorités stratégiques et les activités de l'Organisation. La visibilité de nos réalisations et de notre valeur ajoutée au sein de l'architecture européenne passe par la coopération étroite de toutes les parties prenantes (États membres, organes statutaires et autres organes clés, Secrétaire Générale).

IV. CONCLUSION

Ce document, établi et présenté en application de la décision des Délégués du Comité des Ministres du 21 novembre 2019, a pour but de fournir un aperçu clair et précis des grandes priorités du Conseil de l'Europe pour les quatre ans à venir. Il expose aussi brièvement certains des défis majeurs pour l'Organisation dans les temps à venir, ainsi que des moyens envisageables pour relever ces défis. Ce document reflète la vision de la Secrétaire Générale et il appartient au Comité des Ministres, en tant qu'organe décisionnaire principal de l'Organisation, de considérer les suites à lui donner, éventuellement par l'adoption de décisions correspondantes lors de la prochaine session du Comité des Ministres, en mai 2021.