



THE COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS

LE COMMISSAIRE
AUX DROITS DE L'HOMME



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 29 mars 2006

CommDH(2006)17

RAPPORT DE FIN DE MANDAT

**de M. Alvaro GIL-ROBLES,
Commissaire aux droits de l'Homme
du Conseil de l'Europe**

(Octobre 1999 – Mars 2006)

**À l'attention du Comité des Ministres
et de l'Assemblée parlementaire**

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	3
I.- LES ORIGINES DE L'INSTITUTION.....	4
II. LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES ET COMPETENCES DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME	6
1. Caractéristiques générales.....	6
2. Compétences	7
a) La promotion du respect effectif et de la pleine jouissance des droits de l'homme	9
b) L'identification d'insuffisances législatives	11
c) La promotion de l'éducation et de la sensibilisation aux droits de l'homme	13
d) La promotion des institutions nationales de droits de l'homme	14
III. LES CRITERES ET LES PRINCIPES A LA BASE DE L'ACTIVITE DE L'INSTITUTION.....	16
1. La promotion du respect effectif des droits de l'homme	16
2. L'identification des problèmes d'ordre législatif.....	17
3. La promotion de l'éducation et des actions de sensibilisation aux droits de l'homme	18
4. La promotion des institutions nationales de droits de l'homme	19
IV. LES RELATIONS INSTITUTIONNELLES	19
1. Le Comité des Ministres	19
2. L'Assemblée parlementaire	21
3. Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux	22
4. Relations avec la Cour européenne des Droits de l'Homme	23
5. Union Européenne	25
6. Les Organisations internationales.....	28
7. ONG.....	29
V. PERSONNEL ET BUDGET.....	30
VI. L'INITIATIVE DE PROLONGER LE MANDAT DU PREMIER COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME.....	34
VII. UNE VISION D'AVENIR.....	35
ANNEXE.....	42

*« Ce n'est pas parce que les choses
sont difficiles que nous n'osons pas,
c'est parce que nous n'osons pas
qu'elles sont difficiles »
Sénèque*

INTRODUCTION

Le mandat pour lequel j'ai été élu par le Comité des Ministres et l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe touche à sa fin. Au cours de ces années j'ai élaboré et présenté devant ceux qui m'ont élu un certain nombre de rapports, dans lesquels j'ai rendu compte des initiatives et des actions que j'ai entreprises en tant que Commissaire.

Mon intention n'est donc pas de répéter ici ce qui a déjà été exposé en détail au cours des années passées, mais plutôt de formuler des réflexions en partant d'une vision globale de l'action menée par le Commissaire pendant cette période de six ans et demi, ainsi que les critères suivant lesquels j'ai tenté de développer les compétences qui m'ont été attribuées, sans oublier les erreurs commises et les difficultés inhérentes au processus de mise en marche d'une Institution nouvelle. J'espère surtout que l'expérience passée donnera lieu à des conclusions positives pour l'avenir qui aideront à améliorer et à rendre plus efficace le fonctionnement de l'Institution du Commissaire. Je transmettrai enfin une réflexion personnelle sur le moment actuel des droits de l'homme en Europe et les défis que nous tous citoyens ou responsables politiques devons affronter à l'avenir.

Globalement je quitte mes fonctions avec un sentiment à la fois de satisfaction pour le travail accompli mais aussi de regret au vu de l'énorme quantité de choses qui restent à faire. Au moins ceci laisse à mon successeur une large marge de manœuvre pour imprimer sa propre personnalité sur une institution que je crois bien établie mais qui dispose encore d'un grand potentiel pour se développer plus avant. Je n'ai aucun doute sur le fait que M. Hammarberg, avec lequel j'ai eu le privilège de coopérer ces derniers mois, saura réussir dans cette tâche.

I. LES ORIGINES DE L'INSTITUTION

Il me semble indispensable, avant d'analyser le fonctionnement de l'institution du Commissaire et la nature des problèmes auxquels il a du faire face, de retracer brièvement son origine, sa constitution et ses compétences essentielles.

Dès 1972 l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe formule une Recommandation sur la « nécessité de nommer un Commissaire aux Droits de l'Homme ou solution équivalente au niveau européen »¹. Un quart de siècle plus tard, en 1997 un séminaire a été organisé, à l'initiative de la Finlande, pour étudier la possibilité d'établir le dit Commissaire, pour lequel sont prévues trois fonctions essentielles, information et conseil, examen des griefs et rôle d'*amicus curiae* devant la Cour européenne des Droits de l'Homme².

Cette initiative ne sera officiellement approuvée qu'à l'occasion du Deuxième Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement, qui s'est tenu à Strasbourg les 10 et 11 octobre 1997.

Bien que la Déclaration Finale ne fasse pas spécifiquement mention de l'institution du Commissaire, elle s'oriente vers la décision « de renforcer la protection des droits de l'homme en veillant à ce que nos institutions soient en mesure d'assurer la défense effective des droits des individus à l'échelle du continent ». Par conséquent, le deuxième point du Plan d'Action approuvé par le Sommet déclare que « les Chefs d'Etat et de Gouvernement accueillent avec satisfaction la proposition de créer un poste de Commissaire aux Droits de l'Homme pour promouvoir le respect des droits de l'homme dans les Etats membres et chargent le Comité des Ministres d'en examiner les modalités de mise en oeuvre, en respectant les compétences de la Cour unique. »

Une période de deux ans s'ouvre ensuite pendant laquelle le Comité des Ministres, le Comité Directeur pour les Droits de l'Homme (CDDH) et l'Assemblée Parlementaire, avec l'intervention consultative de la Cour européenne, travaillent à l'élaboration du futur texte, définitivement approuvé par le Comité des Ministres réuni à Budapest en mai 1999.

Le CDDH, au moment de l'élaboration du projet initial, a tenu compte des demandes de la Direction des Droits de l'Homme et de la Cour, que la création d'une nouvelle institution n'entraîne pas une diminution de leurs propres parts budgétaires. La Cour a également insisté sur le fait que le Commissaire devrait être étranger à toute fonction ou compétence dans le domaine juridictionnel.

Pour sa part l'Assemblée conçoit, dans un premier temps, le Commissaire comme un organe essentiellement d'aide au meilleur fonctionnement de la Cour au motif qu'il était « *plus important que jamais que la Cour européenne des droits de l'homme devienne ce qu'elle a toujours eu vocation à être : un organe judiciaire subsidiaire, n'intervenant*

¹ Doc. 3092, 24 janvier 1972.

² Strasbourg, 25 juin 1997, CM(97)109.

qu'en cas de défaillance des systèmes juridiques nationaux ». Elle indiquait en outre que « *la création d'un Commissaire aux Droits de l'Homme peut contribuer à ce processus si son titulaire réussit la tâche, essentiellement préventive – qu'il est proposé de lui confier* »³.

L'Assemblée tente également de renforcer certaines compétences du Commissaire, dont celle de pouvoir « *se saisir de cas individuels à condition qu'ils ne soient pas déjà soumis à la Cour européenne des Droits de l'Homme ou qu'ils soient susceptibles de faire l'objet d'une requête à la Cour* »⁴ ; la possibilité d'envoyer des Rapports au Comité des Ministres ou à l'Assemblée Parlementaire de façon différenciée ; l'âge maximum de 70 ans ou le principe d'un mandat non renouvelable. Dix huit suggestions au total, dont une demi douzaine sont acceptées par le Comité des Ministres.

L'une d'entre elles est particulièrement importante, celle de renforcer le rôle du Commissaire comme gardien du respect « effectif » des droits de l'homme, en faisant référence à ce rôle dans le premier article substantiel du texte. Elle propose aussi d'invertir l'ordre des paragraphes a) - sur le rôle de promotion du Commissaire - et b) - sur l'intervention - de l'actuel article 3.

Dans sa lettre du 15 juin 1999 à l'Assemblée Parlementaire⁵, le Président du Comité des Ministres informe que cette suggestion a été rejetée parce que « le libellé existant de l'Article 2, paragraphe 1, est une formulation qui a fait l'objet de négociations serrées visant à trouver un compromis entre les gouvernements qui sont favorables à un rôle interventionniste du Commissaire et ceux qui ne le sont pas. Selon les rédacteurs, le libellé existant, pris dans l'ensemble du texte, donne une image équilibrée de la mission du Commissaire alors que le libellé plus « interventionniste » proposé par l'Assemblée aurait perturbé cet équilibre. Cela vaut aussi pour la proposition d'inverser les sous paragraphes a et b de l'Article 4 ».

En ce qui concerne la possibilité pour le Commissaire de présenter des cas individuels devant la Cour, la réponse est également négative, car « les rédacteurs ont donné une priorité absolue à la règle selon laquelle le Commissaire ne doit pas s'ingérer dans la juridiction de la Cour européenne des Droits de l'Homme. La Cour, consultée, a également insisté fermement sur ce point »⁶.

Il est donc clair que le Comité des Ministres, a cherché à établir les bases pour une institution équilibrée entre la possibilité d'une action interventionniste, pour promouvoir un respect effectif des droits de l'homme et une fonction également significative de promotion de ceux-ci. Le Comité des Ministres s'est également refusé à toute tentative de

³ Doc. 8295, 12 janvier 1999, le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe : projet de mandat.

⁴ Doc. 8295, 12 janvier 1999, le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe : projet de mandat.

⁵ Doc. 8439, 15 juin 1999, le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe.

⁶ *Ibid.*

définir de façon restrictive les références à « d'autres instruments des droits de l'homme du Conseil de l'Europe » ou « des structures de droits de l'homme » et cela dans l'intérêt de la liberté et de la souplesse d'action du Commissaire.

II. LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES ET COMPETENCES DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME

1. Caractéristiques générales

La caractéristique la plus importante de l'institution est, sans aucun doute, son indépendance, qui est renforcée par l'élection du Commissaire par le Comité des Ministres et l'Assemblée Parlementaire.

L'institution ne peut pas recevoir de plaintes individuelles (Résolution (99) 50, art. 1.2) et ne peut par conséquent pas être considérée comme un Ombudsman. Elle est aussi définie comme une instance non judiciaire, dont l'action n'a pas besoin d'être soumise à des règles procédurales précises et dont les décisions ne peuvent pas être contestées devant les tribunaux. Son rôle de surveillance et de monitoring s'exerce régulièrement à travers le pouvoir d'émettre des Recommandations et des Avis juridiques. Le Commissaire exerce en même temps une fonction de médiation et de conseil.

Je dois reconnaître que l'idée que le Commissaire est indépendant n'a jamais été formellement mise en doute, mais dans la pratique des problèmes ont surgi à propos de la compréhension de cette caractéristique spéciale et quasi unique.

Le fait que l'art. 12 dispose par exemple que le « *Bureau du Commissaire aux Droits de l'Homme est établi au sein du Secrétariat Général du Conseil de L'Europe* » a créé des problèmes de fonctionnement, dérivés de la nécessité d'articuler les besoins propres du Secrétariat en général avec les spécificités du Commissaire qui n'ont jamais été considérées comme prioritaires, malgré toutes les déclarations officielles. C'est seulement pour l'année 2006 et depuis l'arrivée du nouveau Secrétaire Général, que cette question a commencé à être abordée avec sérieux et en tenant compte du fait que l'institution ne pouvait pas continuer plus longtemps dans la situation scandaleuse de manque de moyens qu'elle a du supporter pendant plus de cinq ans.

Dans la mesure où le Commissaire n'a pas de moyens suffisants tant humains que budgétaires, et où il ne peut bénéficier de la possibilité de sélectionner son personnel à commencer par le Directeur de son bureau, il est difficile de dire que dans ces conditions le principe de son indépendance politique est respecté. Mais je reviendrai plus tard sur ce point.

Le Commissaire ne s'intègre pas dans la structure hiérarchique que dirige le Secrétaire Général, ce qui lui permet aussi d'exercer ses fonctions en toute indépendance et avec impartialité. Pour respecter ces prérogatives explicitées à l'article 2 il est important que

son Bureau et le personnel qui l'intègre soient soumis à son autorité ultime. Même s'il doit tenir compte de ce que dispose l'article 4 de la Résolution (99) 50⁷, il ne reçoit aucun mandat impératif, il agit sur des critères politiques propres, et il établit des relations directes avec les différents gouvernements des pays membres, ce qui n'empêche pas qu'il réponde de sa gestion devant le Comité des Ministres et devant l'Assemblée Parlementaire, même si aucun mécanisme statutaire n'a été prévu à cet effet.

Je suis convaincu que c'est, précisément, son indépendance politique qui fait du Commissaire une institution unique, capable de promouvoir les principes et valeurs que le Conseil de l'Europe est appelé à défendre. Le Commissaire peut lancer des initiatives et traiter les problèmes avec une grande autonomie ce qui devrait faire de cette institution un instrument précieux pour le Conseil de l'Europe dans son ensemble, en raison de sa capacité pour ouvrir des nouvelles voies que d'autres services plus techniques pourraient ensuite approfondir.

Les potentialités d'une telle institution devraient être mises à profit, au lieu d'être sous-estimées voir, dans certains cas, ignorées. Pour cela il est aussi nécessaire de renforcer les mécanismes de coordination et de transmission d'information, à condition que la coordination ne soit pas conçue comme une simple intégration dans un ordre d'actions déjà prédéterminé, et que le partage d'informations ne soit pas réduit à l'obligation pour le Commissaire d'informer de ses projets et de ses futures actions sans qu'il y ait en même temps un véritable retour.

Je dois reconnaître que, concentré sur les difficultés de tout ordre auxquelles j'ai du faire face pour mettre en place une institution nouvelle, je n'ai peut-être pas développé toute l'énergie nécessaire pour répondre également aux objectifs de cette coordination. Si tel est le sentiment général, j'assume ma part de responsabilité, tout en rappelant ici que la coordination est toujours une affaire de deux parties ou plus.

2. Compétences

Quant aux compétences, la Résolution (99) 50 reflète clairement d'une part la volonté de créer une institution nouvelle capable de promouvoir le respect effectif des droits de l'homme dans les Etats membres, et d'autre part l'inquiétude de ceux qui menaient à l'époque une activité importante dans ce domaine, tant au sein du Secrétariat qu'à la Cour européenne des Droits de l'Homme.

Ainsi le mandat du Commissaire commence de manière quelque peu surprenante en précisant ce que le Commissaire ne doit pas faire ; il doit assumer des fonctions autres que celles remplies par la Cour, il ne doit pas recevoir de requêtes individuelles et doit veiller à ne pas exercer les mêmes activités que les organes et institutions existants⁸. La question qui se pose alors est la suivante : si l'on avait appliqué à la lettre ces critères, quel champ d'action lui serait alors resté ?

⁷ Article 4 de la Résolution (99) 50 : *«Le ou la Commissaire prend en compte les vues exprimées par le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en ce qui concerne les activités du ou de la Commissaire.»*

⁸ Article 1§2 de la Résolution (99) 50

Si l'on revient à l'idée initiale de l'Assemblée parlementaire et à la proposition finlandaise on ne peut que constater à quel point elles furent toutes deux vidées de leur contenu pour orienter la création de la nouvelle institution vers une fonction de « promotion de l'éducation et de la sensibilisation des droits de l'homme et leur respect » (article 1.1), ce que le Conseil de l'Europe faisait déjà depuis son origine. Difficile de trouver une formulation plus vague que celle contenue dans le paragraphe 1 de l'article 1, qui est de plus difficile à concilier avec le second paragraphe du même article, qui implique pour le Commissaire d'exercer des activités autres que celles déjà exercées par d'autres organes du Conseil de l'Europe. C'est une formule qui révèle la méfiance de l'existant envers l'inconnu, et la volonté d'orienter le Commissaire vers un rôle complémentaire de « promotion » des droits de l'homme.

Heureusement l'article 3 souligne quatre grands domaines d'action et c'est sur cet article que j'ai tenté de construire l'activité de l'institution, me concentrant sur :

- a) la promotion du respect effectif et de la pleine jouissance des droits de l'homme
- b) l'identification d'éventuelles insuffisances dans le droit et la pratique des Etats membres quant au respect des droits de l'homme
- c) l'éducation et la sensibilisation aux droits de l'homme
- d) l'assistance et l'encouragement des activités et la création d'Ombudsmans nationaux et d'institutions similaires dans le domaine des droits de l'homme

Pendant toutes ces années, je me suis efforcé d'orienter l'activité de l'institution vers l'accomplissement de ces quatre objectifs, et pour chacun d'entre eux, je dois avouer la difficulté qu'a représenté pour moi le fait d'assumer une fonction autonome, sans frôler ou hypothétiquement envahir le champ de compétence d'autres organes ou directions du Conseil de l'Europe. La propre définition tellement vague de compétences a rendu impossible cet exercice, et je remercie les différents responsables et membres des services de la compréhension et de la coopération qu'ils m'ont malgré tout dispensés.

Malgré tout je pense que mon Bureau a réussi à développer une série d'activités distinctes, qui représentent une authentique valeur ajoutée par rapport à ce que le Conseil de l'Europe offrait auparavant. Je crois, même si le travail n'est pas achevé et que mon successeur a une longue route devant lui, que l'institution du Commissaire jouit d'une identité et d'une réputation qui lui sont propres à la fois au sein de la communauté des droits de l'homme et au sein de l'opinion publique, tout au moins dans les pays où l'on a été le plus actif.

Les principales activités du Commissaire ont été amplement soulignées ailleurs et encore dans mon dernier rapport d'activités. Je me limiterai donc ici à une brève description.

a) La promotion du respect effectif et de la pleine jouissance des droits de l'homme

L'institution du Commissaire est le plus souvent associée à son action dans ce domaine.

Dès le début de mon mandat, j'ai été animé par le désir de faire en sorte que l'expression "promotion du respect *effectif* des droits de l'homme" constitue non pas un vague encouragement mais un mandat explicite pour que je puisse examiner de quelle manière sont respectés dans la pratique et au quotidien les droits de l'homme dans les Etats membres.

La seule manière d'accomplir cette mission a été d'entreprendre des visites dans les différents pays, faisant usage des dispositions de l'article 6(1) de la Résolution (99) 50, qui oblige les Etats membres à "faciliter l'exercice indépendant et efficace des fonctions [du Commissaire]", à l'aider dans l'organisation de son voyage et à fournir les informations demandées en temps utile.

Deux types différents de visites, et donc de rapports, se sont rapidement développés : les visites et rapports ordinaires et les visites liées à des situations de crise ou d'exception.

Ainsi le déclenchement du deuxième conflit tchétchène au moment de ma prise de fonctions m'a contraint à me rendre presque immédiatement à Moscou pour exprimer au Ministre des affaires étrangères mon désir de me rendre en Tchétchénie. Cette visite, ma première sur le terrain, a eu lieu en décembre 1999. Au cours des années suivantes, je m'y suis encore rendu cinq fois, présentant des rapports et adoptant de nouvelles recommandations pour le respect des droits de l'homme chaque fois que la situation évoluait. Mais je suis aussi intervenu dans d'autres situations d'exception durant mon mandat – en particulier dans mon propre pays en ce qui concerne les questions relatives aux droits de l'homme au regard des activités terroristes au Pays Basque. Je me suis également rendu en Géorgie et en Moldova pour examiner et intervenir sur les problèmes de droits de l'homme dans leurs régions séparatistes : en Abkhazie en février 2001, en Transnistrie en 2000 et à nouveau en 2004, concernant la menace de fermeture des écoles moldaves usant de l'alphabet latin. J'ai également été en Adjarie en mars 2004, en réponse aux tensions existantes dans cette région et avant les élections parlementaires. Enfin j'ai visité le Kosovo, la Serbie et ses pays voisins à la demande de l'Assemblée Parlementaire en 2002 d'examiner le respect des droits de l'homme au Kosovo et la situation des personnes déplacées.

En plus de ces visites non ordinaires, j'ai essayé de me rendre dans autant de pays que possible dans le but de préparer des rapports réguliers sur le respect effectif des droits de l'homme dans chaque Etat. Nous avons réussi finalement au cours des six années et demi de mes fonctions à visiter trente-deux pays dont la liste figure ci-dessous. Bien qu'assez éloigné de l'objectif initial qui était de visiter tous les Etats membres, je pense que cela représente une réussite raisonnable au vu des ressources extrêmement limitées accordées au Bureau, particulièrement pendant les trois premières années. En ce qui concerne les

pays sur lesquels je n'ai pas présenté de rapports, je me suis néanmoins rendu dans la plupart d'entre eux, que ce soit pour des visites de contact (en italique ci-dessous) incluant des visites sur le terrain en Arménie, en Azerbaïdjan et en Albanie, ou pour d'autres activités ou séminaires.

1999-2000	2001	2002	2003	2004	2005 - 2006
Géorgie Moldova - <i>Russie</i>	Andorre Norvège Slovaquie Finlande Bulgarie - <i>Suisse</i>	Grèce Hongrie Roumanie Pologne - <i>Albanie</i> <i>Arménie</i> <i>Azerbaïdjan</i>	République tchèque Slovénie Portugal Turquie Chypre Lituanie Lettonie Estonie Malte - <i>Serbie & Monténégro</i>	Luxembourg Danemark Suède Croatie Russie Royaume-Uni Suisse Liechtenstein - <i>Allemagne</i> <i>Lettonie</i> <i>Russie</i>	Espagne Italie Islande France - <i>Le Vatican</i>

Les visites régulières de pays consistent en principe en des rencontres avec les membres du Gouvernement, du Parlement, des autorités locales et judiciaires, les Ombudsmans nationaux, les institutions de droits de l'homme et, au début de chacune des visites, avec les représentants des ONG, qui me fournissent une vue d'ensemble indispensable des principaux problèmes relatifs aux droits de l'homme. J'ai également attaché une grande importance aux visites sur le terrain de toutes sortes d'établissements, dans lesquels surviennent fréquemment des questions relatives aux droits de l'homme, comme les prisons, les commissariats, les hôpitaux psychiatriques, les foyers pour les victimes de violence domestique ou de la traite des êtres humains, les centres de rétention pour étrangers et les camps de réfugiés. Mon but est toujours d'arriver à une compréhension directe de la situation sur le terrain et de ne soulever ensuite, dans mes discussions avec les autorités nationales et dans mon rapport, que les questions que j'ai pu évaluer par moi-même. Cette connaissance directe est à mon avis essentielle pour la crédibilité de l'institution et sa capacité à établir des recommandations constructives à la fin de chaque rapport.

J'ai essayé de suivre la mise en œuvre des recommandations contenues dans les rapports sur les pays en présentant, dans le meilleur des cas deux ans environ après la première visite, un rapport de "suivi". Ces rapports ont été préparés sur la base d'une nouvelle visite effectuée par les membres de mon Bureau. Au total j'ai pu présenter quinze rapports de suivi – onze d'entre eux peu avant mon départ. Bien qu'ils montrent que plusieurs problèmes identifiés par le Commissaire subsistent, ils mettent également en évidence que beaucoup ont été traités ; pas toujours, bien sûr, uniquement grâce aux encouragements du Commissaire, mais avec une action concertée de plusieurs instances et organisations nationales, internationales et non gouvernementales. Je pense néanmoins

que les discussions directes du Commissaire avec les autorités nationales et l'attention suscitée auprès du public par beaucoup de rapports de l'institution ont provoqué des améliorations à la fois générales et, assez souvent, spécifiques en ce qui concerne le respect des droits de l'homme.

Un autre instrument à la disposition du Commissaire, mais que je n'ai malheureusement pas eu la possibilité de bien développer, est la Recommandation *ad hoc* sur une question donnée et dans un pays ou une région concrète. Tout au long de mon mandat, je n'ai réussi à présenter que deux Recommandations de la sorte, concernant les allégations de stérilisation involontaire en République slovaque, et les procédures d'arrestation et de détention en Tchétchénie. Je pense que de telles Recommandations pourraient utilement compléter les rapports de visite réguliers du Commissaire. Pourtant il ne sera possible de les adopter sur une base régulière, qu'une fois que le Bureau disposera des ressources suffisantes pour suivre continuellement les nouveaux développements et évolutions dans tous les pays, ce qui n'est pas actuellement le cas.

Une dernière possibilité, là encore trop peu utilisée, fournie par le mandat du Commissaire est la présentation de rapports thématiques analysant, sur la base de l'expérience acquise lors des visites, les défis structurels et récurrents relatifs aux droits de l'homme et communs à la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe. Encore une fois je n'ai réussi à produire qu'un seul rapport de la sorte, juste à la fin de mon mandat, sur la situation des Roms, Sintis et Gens du Voyage en Europe. Je pense ici aussi que le potentiel de tels rapports est leur possible combinaison avec les recommandations générales est considérable.

b) L'identification d'insuffisances législatives

Assez tôt dans mon mandat, j'ai décidé qu'en plus de l'identification des insuffisances législatives dans les rapports sur les différents pays, il y avait un potentiel à développer cette activité à travers la possibilité pour le Commissaire de présenter des Avis et des Recommandations à caractère général.

La toute première Recommandation que j'ai adoptée sur le respect des droits fondamentaux des étrangers lors des procédures d'expulsion était en effet commune à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. La Recommandation était le résultat d'un séminaire organisé par mon Bureau en 2001 et auquel ont été invités les représentants des Gouvernements, des experts et des ONG. Le séminaire a eu lieu avant que les problèmes liés à l'immigration irrégulière ne commencent à surgir avec l'intensité que nous voyons aujourd'hui, en particulier dans le bassin méditerranéen. La question des procédures d'expulsion concernait pourtant déjà presque tous les pays du Conseil de l'Europe et nécessitait par conséquent un traitement plus général que les recommandations spécifiques contenues dans les rapports de visite par pays.

La Recommandation a été adressée au Comité des Ministres et à l'Assemblée Parlementaire, mais peu de réactions ont suivi ; il était peut-être trop tôt pour ce type de Recommandation, et il n'existait aucune procédure pour l'examiner. L'Assemblée

Parlementaire est néanmoins revenue sur certains de ses aspects dans plusieurs de ses propres Résolutions et Recommandations ce qui me paraît positif. Cette Recommandation générale demeure la seule de cette sorte que j'aie adoptée, mais je crois, au vu de l'expérience, qu'il y a un intérêt considérable pour l'institution à développer cette activité. De telles recommandations pourraient utilement être combinées avec les rapports thématiques.

Au début de mon mandat les demandes d'un certain nombre d'instances nationales – Commissions parlementaires et mécanismes nationaux de droits de l'homme – pour l'obtention de l'opinion du Commissaire sur des questions spécifiques relatives aux droits de l'homme m'ont permis de développer la préparation d'Avis. Ces textes permettent une analyse plus approfondie des législations, qu'elles existent ou soient à l'état de projet, qui ne peut pas toujours être incluse dans les rapports de visite qui doivent nécessairement couvrir une large variété de sujets. Mon Bureau a produit six Avis de la sorte durant mon mandat – trois sur des questions relatives à la création et aux compétences d'institutions nationales de droits de l'homme – et trois sur des questions de droits de l'homme substantielles.

Le tout premier Avis, donnant le ton pour les suivants, et démontrant l'intérêt de cette activité, a porté sur la dérogation du Royaume-Uni à l'article 5 de la CEDH permettant la détention pour une durée indéterminée des étrangers suspectés d'implication dans des activités terroristes et ne pouvant être expulsés. L'Avis avait été demandé par la Commission mixte sur les droits de l'homme du Parlement du Royaume-Uni, et bien qu'il n'ait pas été suivi par le Gouvernement, la Chambre des Lords a largement et de manière positive fait référence à l'Avis du Commissaire dans un jugement déclarant la législation pertinente incompatible avec la Convention⁹

Le second, sur un projet de loi de 2003 sur les étrangers en Finlande montre l'utilité de solliciter un Avis du Commissaire au stade préparatoire. Dans ce cas l'Avis avait à nouveau été demandé par une Commission parlementaire, qui a pris en compte plusieurs préoccupations du Commissaire au moment de formuler ses propres observations sur le projet. Un tel recours à une intervention du Commissaire à un stade aussi avancé permet d'identifier d'éventuelles insuffisances au regard des droits de l'homme avant l'entrée en vigueur de la législation en question.

Le Commissaire peut aussi prendre des Avis *ex officio*, comme cela a été le cas pour son Avis concernant certaines garanties procédurales encadrant l'autorisation de détention provisoire au Portugal. L'Avis avait été préparé à la lumière des insuffisances identifiées lors de ma visite au Portugal, mais qui étaient trop complexes pour être traitées immédiatement dans le rapport qui en a résulté. L'Avis a ensuite été rédigé avec la coopération du Ministre de la justice et ses préoccupations principales ont été incorporées ultérieurement dans un projet de loi réformant certains aspects du Code de procédure pénale préparé par le Ministère de la justice, mais qui n'a malheureusement pas abouti au Parlement.

⁹ [2005] UKHL 71

Je crois assurément que de tels Avis et Recommandations doivent constituer un aspect important de l'activité de l'institution et qu'il y a par conséquent de larges possibilités d'expansion dans ce domaine, si les ressources nécessaires sont octroyées. Ces Avis, tout comme l'a montré leur utilisation dans les Parlements et les tribunaux, peuvent fournir des instruments importants aux instances nationales et corriger des insuffisances avant que celles-ci n'arrivent à la Cour de Strasbourg.

c) La promotion de l'éducation et de la sensibilisation aux droits de l'homme

En ce qui concerne la promotion générale des droits de l'homme, le défi le plus évident a été d'éviter de reproduire les activités et les initiatives déjà bien menées par les autres organes du Conseil de l'Europe.

Mes activités dans ce domaine ont porté sur l'organisation de séminaires consacrés à des préoccupations d'actualité en matière de droits de l'homme. Ils ont rassemblé des représentants des gouvernements des Etats membres, des ONG et des experts indépendants. Ces participants ont examiné les principales préoccupations et fait des propositions dans la perspective d'une action future. Ces séminaires se sont focalisés sur la protection des groupes vulnérables. Ils ont porté sur le droit des personnes âgées, des personnes handicapées mentales, des étrangers venant d'arriver sur le territoire d'un pays membre, sur le trafic d'enfants et sur les défis en matière de droits de l'homme dans le domaine de l'immigration.

D'autres séminaires ont été organisés afin de promouvoir le dialogue, l'activité de la société civile et d'encourager la recherche de solutions pratiques aux défis en matière de droits de l'homme présentés par des situations de crise et de conflit. Outre le séminaire organisé à Pitsunda sous les auspices des Nations Unies et en collaboration avec la Commission de Venise, pour traiter les aspects politiques et juridiques du conflit abkhaze, mon Bureau a organisé six autres séminaires consacrés à la promotion des droits de l'homme en Tchétchénie – dans le Caucase du Nord, à Grozny et à Strasbourg. Ils ont donné lieu à des initiatives concrètes.

Enfin, j'ai cherché à organiser des réunions régulières et à maintenir un dialogue en cours avec les différents acteurs dans le domaine des droits de l'homme : avec les ONG d'envergure internationale, mais aussi avec d'autres acteurs dont le rôle dans la société implique une responsabilité en matière de promotion et de respect des droits de l'homme, tels que les leaders religieux et les forces armées.

J'ai organisé deux séminaires qui ont permis d'examiner le respect des droits de l'homme à la fois au sein des forces armées et par ces dernières dans le cadre de leurs activités. Malheureusement, je n'ai pu poursuivre la série de séminaires entamée par manque de ressources, étant donné que je me suis concentré sur la préparation de rapports par pays. Je n'ai cependant aucun doute qu'il y a encore énormément de travail à faire dans ce domaine, en particulier en ce qui concerne la sensibilisation des soldats à leurs droits et l'inclusion d'un projet de directives sur le respect des droits de l'homme au sein des forces armées.

J'ai néanmoins eu la possibilité d'organiser une série de cinq séminaires sur les droits de l'homme et les religions. Des leaders religieux, des représentants des autorités nationales et un grand nombre d'experts ont été invités à discuter de sujets tels que le rôle des religions dans les conflits armés, les relations Eglise – Etat et l'importance de la lutte contre l'ignorance, génératrice d'intolérance, à travers l'enseignement du fait et des traditions religieuses dans les écoles publiques. Les participants au séminaire final, qui s'est tenu à Kazan en Russie en février de cette année, ont soutenu la création, dans le cadre du Conseil de l'Europe, d'un Institut européen en charge de la promotion de la tolérance religieuse et du respect mutuel à travers l'éducation. J'espère vivement que cette idée sera retenue par le Comité des Ministres. Une autre idée a été lancée à Kazan, qui, je crois, est d'un grand intérêt. Il s'agit de la possibilité d'établir un organe consultatif auprès du Conseil de l'Europe, rassemblant des représentants des religions traditionnellement présentes sur le continent européen.

d) La promotion des institutions nationales de droits de l'homme

Ayant été moi-même un Ombudsman national, j'attache naturellement une importance considérable à la partie de mon mandat qui se réfère aux mécanismes nationaux de défense des droits de l'homme. Ainsi, je suis convaincu que les Ombudsmans nationaux et régionaux, les Commissions Nationales des Droits de l'Homme et tous les autres organes spécialisés, tels que les Ombudsmans et Défenseur des Enfants ou pour l'Egalité, ont une place extrêmement importante dans l'architecture des droits de l'homme en Europe. De plus, ils sont les partenaires naturels du Commissaire au niveau national et ont été d'une aide extraordinaire dans l'organisation des visites dans les différents pays ou grâce aux informations qu'ils ont transmises au sujet des principaux problèmes en matière de droits de l'homme dans leurs pays. Je souhaiterais leur exprimer ma gratitude pour leur coopération.

J'ai cherché à la fois à encourager la création de nouvelles institutions de droits de l'homme et à les assister dans leur développement au cours de mes visites dans les pays et dans mes rapports. Ainsi, seize de ces rapports font référence à des sujets liés aux Ombudsmans nationaux, quatorze aux institutions nationales de droits de l'homme ou autres organes spécialisés dans le domaine des droits de l'homme, tels que les Commissions de promotion de l'égalité, les Défenseurs des Enfants ou des personnes handicapées.

Afin de promouvoir un échange d'expérience entre les Ombudsmans nationaux et entre les institutions nationales de droits de l'homme, et de développer leurs liens avec le Conseil de l'Europe dans son ensemble, mon Bureau a organisé des Tables Rondes biennuelles en alternance avec chaque type d'institution. J'ai également organisé une Table Ronde destinée aux Ombudsmans régionaux. Je crois en effet que ces acteurs locaux ont un rôle important à jouer dans la surveillance des actes administratifs des autorités locales, et dans le respect des droits de l'homme par celles-ci, dans le cadre des nombreux services essentiels dont elles ont la responsabilité. C'est ce que j'ai rappelé récemment devant le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux.

Une partie importante du travail effectué en Tchétchénie a consisté en la création de structures locales effectives de défense des droits de l'homme. A l'issue de ma première visite en 1999 et compte tenu de la gravité de la situation, j'avais proposé d'instaurer dans la République et à titre exceptionnel un Ombudsman pouvant servir d'intermédiaire entre la population civile et les forces militaires. Cette proposition n'a pas été acceptée en tant que telle à l'époque mais le Président de la Fédération de Russie a nommé un Représentant Spécial pour la sauvegarde des droits de l'homme dans la République tchétchène. Les experts du Conseil de l'Europe ont travaillé pendant plusieurs années au sein du Bureau de ce Représentant. Je me réjouis que juste avant la fin de mon mandat, le nouveau Parlement tchétchène ait adopté une loi sur l'Ombudsman régional et ait élu le premier Ombudsman tchétchène à ce poste. Un membre de mon Bureau continue en outre actuellement à poursuivre son travail dans le Bureau de l'Ombudsman tchétchène à Grozny¹⁰, et déjà avant lui dans celui de l'Ombudsman provisoire, afin d'aider au développement de l'institution et, dans le même temps, d'organiser les activités du Conseil de l'Europe dans la Région.

Mon Bureau a également mené un programme de promotion des Ombudsmans Régionaux à travers toute la Fédération de Russie, portant leur nombre de dix-huit à trente-trois au cours des trois dernières années, grâce au soutien financier de l'Union Européenne. Enfin, j'ai également mis sur pied un programme pour encourager collectivement la création des institutions nationales de droits de l'homme en Europe. Ce programme, intitulé « JOIN », a pour but de coordonner les activités du Groupe Européen des Institutions Nationales de Droits de l'Homme, du Bureau du Haut Commissaire aux Droits de l'Homme de l'ONU et de mon Bureau.

Je note avec satisfaction l'important développement ces dernières années des mécanismes de défense des droits de l'homme. Trente-sept des Etats membres du Conseil de l'Europe ont désormais un Ombudsman national et même si le nombre des Commissions nationales de droits de l'homme respectant les Principes de Paris est inférieur, leur création est envisagée dans plusieurs pays membres. Cet engagement envers des institutions nationales montre comme je l'ai toujours pensé, que la responsabilité de la surveillance et de l'intervention dans le domaine des droits de l'homme incombe en premier lieu aux autorités et aux institutions nationales, et seulement par la suite aux institutions internationales.

¹⁰ Je déplore que la continuité du contrat du représentant du Bureau du Commissaire en Tchétchénie soit mise en péril du fait de l'absence de crédits pour le financer.

III. LES CRITERES ET LES PRINCIPES A LA BASE DE L'ACTIVITE DE L'INSTITUTION

Etant donné l'ampleur du mandat du Commissaire, il s'est avéré indispensable d'établir certains critères et principes orientant l'activité de l'institution, afin d'apaiser les craintes au sujet d'une éventuelle reproduction du travail déjà effectué par des structures existantes, craintes qui émergent toujours quand sont créées de nouvelles institutions de défense des droits de l'homme.

De mon point de vue, quatre caractéristiques centrales définissent la nature de l'institution. Il s'agit en premier lieu de son indépendance mais aussi de la possibilité d'entretenir des contacts directs avec les autorités nationales à tous les niveaux. Ces deux premières sont essentielles pour permettre au Commissaire d'offrir son conseil, sa médiation, ou pour formuler des recommandations, ce qui donne à l'institution une qualité politique indéniable. Troisièmement, l'institution doit, je le crois, faire tous les efforts possibles pour acquérir une compréhension directe de la situation donnée sur le terrain. C'est cette expérience qui donne au Commissaire et à ses recommandations leur force. L'on pourrait ajouter une autre caractéristique à ces trois premières : l'ouverture aux autres instances internationales telles que l'Union européenne, l'OSCE et les différentes instances de l'ONU, et bien sûr aux structures de droits de l'homme et aux ONG - avec lesquelles le Commissaire doit travailler et établir des relations étroites et flexibles.

1. La promotion du respect effectif des droits de l'homme

J'ai essayé de veiller à ce que les rapports et les recommandations du Commissaire, qu'ils soient réguliers ou extraordinaires, reflètent toujours mon expérience personnelle, basée sur des visites sur le terrain et des contacts directs.

Les rapports réguliers reflètent cette vue personnelle d'une situation des droits de l'homme dans un pays donné et ne constituent pas une analyse exhaustive de toutes les violations des droits de l'homme possibles, mais seulement de celles qui ont été identifiées comme les plus importantes au moment de ma visite. J'ai toujours pris le soin de formuler les recommandations nécessaires dans un esprit de coopération avec les autorités nationales. Le Commissaire n'est ni un juge, ni un Procureur, ni une ONG. J'ai simplement, sur la base des informations obtenues et des faits constatés lors de mes visites, essayé de suggérer de manière constructive des améliorations, qui ne peuvent se faire sans l'engagement, essentiel, des autorités nationales. J'ai également essayé de présenter les bonnes pratiques et je crois que c'est une part importante du travail du Commissaire.

Il est également important que le Commissaire examine la situation dans tous les pays et applique les mêmes standards à chacun d'entre eux. Si certains problèmes se posent de façon plus aigüe dans certains pays, il est incontestable que tous ont des problèmes qu'il

faut aborder avec la même attention et rigueur. Au cours de son mandat, le Commissaire devrait, me semble-t-il, s'efforcer de visiter et de faire un rapport sur tous les pays, qu'ils aient adhéré il y a longtemps ou plus récemment à l'Organisation, qu'ils soient situés à l'Ouest ou à l'Est. Il doit également analyser de manière critique, mais loyale, les problèmes auxquels les Etats-membres sont confrontés. Le Commissaire doit cependant éviter d'être pris dans les jeux politiques nationaux. Pour cette raison, j'ai cherché à éviter de conduire des visites ou de publier des rapports durant les périodes électorales.

Les rapports du Commissaire doivent refléter les préoccupations des citoyens ordinaires de telle façon que ceux-ci voient que leurs inquiétudes en matière de violation des droits de l'homme sont prises en considération par les institutions européennes. Bien que mes rapports soient adressés au Comité des Ministres et à l'Assemblée Parlementaire et mes recommandations aux autorités nationales, j'ai toujours essayé de veiller à ce qu'ils soient écrits pour une audience nationale et pas uniquement pour des experts des institutions internationales.

Les recommandations du Commissaire peuvent viser et les pratiques et la législation contraires aux droits de l'homme garantis par la CEDH ou présentant un risque de violation de ces droits. Elles peuvent traiter d'actes ou d'omissions ; elles peuvent suggérer l'abrogation de certaines lois ou l'introduction de nouvelles. Elles peuvent chercher à prévenir des violations de droits de l'homme, à y mettre fin ou à y remédier. Cet exercice flexible des fonctions préventives et réparatrices constitue à mon sens l'apport de l'institution du Commissaire à l'édifice international des droits de l'homme.

C'est aussi cette fonction qui fait du Commissaire une institution complémentaire de la Cour. Le Commissaire est – et, de mon point de vue, doit le rester - une instance non judiciaire dont la contribution au travail de la Cour et la réduction du nombre d'affaires pendantes devant elle doit se faire à la fois en amont, en identifiant et en tentant de corriger les sources de violations avant que ces dernières n'arrivent à Strasbourg, et en aval, en encourageant la mise en œuvre des mesures pour faire disparaître les sources de violations réitérées déjà identifiées par la Cour. Le Commissaire ne doit pas, selon moi, être impliqué dans le traitement des affaires elles-mêmes.

2. L'identification des problèmes d'ordre législatif

Les Avis du Commissaire peuvent être émis à la fois sur demande ou *ex officio*. Ils peuvent traiter de questions soit identifiées au cours d'une visite du Commissaire, soit portées à son attention par une tierce partie. Elles peuvent concerner des projets de loi ou des lois déjà en application, voire même se pencher sur une législation manquante. Je pense qu'il est important, cependant, que le Commissaire respecte les processus législatifs propres à chaque pays et que son intervention formelle sur un projet de loi ne se fasse qu'à la demande expresse émanant des autorités nationales.

D'une manière générale, je pense qu'il est préférable que le Commissaire présente des Avis en réponse à des demandes. J'ai d'ailleurs répondu à toutes celles que j'ai reçues – qu'elles proviennent des Parlements nationaux, des institutions nationales des droits de l'homme ou du Comité des Ministres. Cependant, le Commissaire peut trouver nécessaire de présenter des Avis *ex officio* – une pratique que l'on pourrait imaginer se développer dans le futur, suivant en cela la capacité d'intervenir dans des affaires présentées devant la Cour, telle que définie par le Protocole 14.

Quant à la possibilité de faire des Recommandations générales, je crois qu'il est préférable qu'elles interviennent dans le cadre d'une analyse thématique portant sur un ou plusieurs problèmes identifiés dans les rapports par pays. De cette manière, le Commissaire peut maintenir le lien entre ses recommandations, même les plus générales, et sa propre expérience personnelle.

3. La promotion de l'éducation et des actions de sensibilisation aux droits de l'homme

La contribution du Commissaire dans ce domaine ne peut pas être énorme, eu égard aux excellentes activités de promotion qui sont déjà menées par d'autres services du Conseil de l'Europe. Dans la mesure où ils sont écrits aussi bien pour le public que pour les professionnels les rapports du Commissaire visent déjà à sensibiliser le public aux droits de l'homme et leur place centrale dans nos sociétés démocratiques. La diffusion en général assez large du contenu de ces rapports dans les médias, a contribué, au fur et à mesure du développement de l'institution, à promouvoir le débat national et la réflexion sur les questions des droits de l'homme.

En effet, j'ai toujours estimé que le Commissaire se devait de travailler, dans toute la mesure du possible, de manière transparente, sous le regard des citoyens. Par conséquent mes rapports, recommandations et avis sont toujours rendus public dès leur présentation au Comité des Ministres et leur transmission à l'Assemblée parlementaire. Non seulement je suis resté ouvert aux médias mais j'ai aussi cherché à participer à autant de débats publics, de conférences et de séminaires que possibles. J'estime qu'il appartient assurément au Commissaire de prêter la voix et le visage de l'institution pour contribuer à la promotion des droits de l'homme et je suis persuadé que mon successeur saura développer ce rôle plus avant.

J'ai cherché à concentrer l'activité de l'institution en matière de sensibilisation aux droits de l'homme sur l'organisation de séminaires. L'objectif a été de créer des forums au sein desquels les autorités nationales et les acteurs pertinents pouvaient librement parler de sujets d'actualité, sans jamais être guidés dans leurs discussions par des conclusions qui auraient écrites d'avance, mais au contraire en leur laissant toute liberté pour aller au-delà des débats théoriques et d'identifier des propositions et des mesures concrètes pour résoudre les difficultés. Je pense que le rôle du Commissaire n'est pas uniquement d'organiser des séminaires sur des sujets isolés, mais, comme je l'ai suggéré plus haut, de promouvoir le dialogue avec et entre les acteurs, dont les activités, même si elles ne sont pas immédiatement en relation avec les droits de l'homme, peuvent affecter leur jouissance.

Un tel dialogue est, je pense, essentiel et le Conseil de l'Europe est un forum de dialogue par excellence. Ainsi, l'un des critères des séminaires et dialogues du Commissaire consiste à ce que les propositions d'activités définies lors de ces rencontres puissent être exploitées par le Conseil de l'Europe dans son ensemble. Il en est ainsi de l'élaboration de directives pour le respect des droits de l'homme dans les forces armées, ou encore de la création d'une Institution européenne en charge de la promotion de la tolérance religieuse et du respect à travers l'enseignement.

4. La promotion des institutions nationales de droits de l'homme

Il est évident qu'il existe une grande variété d'institutions au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe. Dès lors, il me semble qu'il n'est pas nécessaire d'avoir un modèle unique que les Etats membres devraient adopter sur ce terrain. Le contexte national et le cadre institutionnel varient d'un pays à l'autre et il est opportun que les institutions nationales reflètent cette diversité. Ainsi, la distinction entre les Ombudsmans nationaux et les institutions nationales de droits de l'homme est souvent difficile à faire. Cela n'est pas, problématique en soi, mais il faut s'assurer que leurs compétences respectives soient bien articulées quand ces deux institutions existent dans un même pays. Une réflexion nouvelle dans ce domaine pourrait s'avérer vraiment nécessaire dans le futur, étant donné que les deux types d'institution continuent à se développer rapidement. Je demeure, quant à moi, convaincu que les deux types d'institution peuvent co-exister sans difficulté et que toutes les deux méritent d'être encouragées.

IV. LES RELATIONS INSTITUTIONNELLES

Une partie très importante de l'activité du Commissaire s'est développée à l'intérieur même du Conseil de l'Europe et pendant les premières années de mise en marche de l'institution ces contacts se sont révélés fondamentaux non seulement pour permettre une meilleure compréhension des objectifs et du modus operandi du Commissaire, mais aussi pour tenter d'obtenir la coopération et l'aide indispensables.

1. Le Comité des Ministres

Je crois qu'il est juste de reconnaître que la relation maintenue avec le Comité des Ministres a été particulièrement positive. Respectant à tout moment mon indépendance, les Délégués m'ont donné de façon constante leur appui et leur confiance sans lesquels il m'aurait été impossible de remplir mes fonctions. Ils ont pu manifester à tout moment leurs opinions et évaluations particulières favorables ou critiques sur les rapports et actions diverses du Commissaire, mais globalement le Comité des Délégués a toujours soutenu le travail réalisé, ce qui a été pour moi un encouragement et une stimulation de premier ordre pour aller de l'avant. Je tiens ici à leur exprimer toute ma reconnaissance.

Cette coopération a été particulièrement précieuse au début de mon mandat, lorsqu'il a fallu aborder les différentes initiatives que j'ai présentées concernant la situation en République tchétchène, au moment de la deuxième guerre. En particulier, après mon premier voyage dans cette région, en décembre 1999, j'ai reçu l'appui nécessaire pour initier des négociations et permettre la présence d'experts du Conseil de l'Europe au sein du Bureau du Président de la Fédération de Russie pour la protection des droits de l'homme – aussi connu sous le nom de « Bureau Kalamanov ». Ce soutien, ajouté à la pleine coopération des autorités russes pour ce premier voyage, a permis d'instaurer un précédent et d'établir les bases de ce qu'est devenue une caractéristique essentielle de l'institution du Commissaire aux Droits de l'Homme. Le Comité des Ministres a continué à soutenir les initiatives du Commissaire pour améliorer le respect des droits de l'homme dans cette République et dans d'autres situations de crise. Dans certains cas c'est le Comité des Ministres qui a proposé au Commissaire d'intervenir.

Le Comité des Ministres n'a que rarement réagi sous la forme de décisions ou d'initiatives aux recommandations du Commissaire. D'un autre côté, il est vrai que je n'ai jamais demandé explicitement une intervention particulière du Comité des Ministres que ce soit en relation avec un Etat membre peu coopératif ou concernant une recommandation continuellement ignorée.

Il existe un domaine dans lequel une coopération plus importante et un plus grand engagement du Comité des Ministres pourraient être très positives à l'avenir. Il s'agit des rapports thématiques. Je n'ai présenté qu'un seul rapport de ce type, sur le respect des droits de l'homme des Roms, Sintis et Gens du voyage en Europe, qui contenaient des recommandations adressées directement aux autorités nationales. On pourrait facilement imaginer, que, sur la base des conclusions générales d'un rapport thématique, le Commissaire puisse recommander que le Comité des Ministres réponde à un problème spécifique par le biais d'une activité inter-gouvernementale.

La participation du Commissaire aux différents comités inter-gouvernementaux du Conseil de l'Europe travaillant sur les droits de l'homme s'est fait sur une base ad hoc. Alors que le Commissaire a souvent été invité à intervenir devant ces différents comités et que son Bureau est de plus en plus souvent sollicité pour participer en qualité d'observateurs à des réunions sur des sujets spécifiques, le Commissaire ne participe de plein droit, en tant que membre sans droit de vote, qu'au Comité d'experts sur les questions relatives à la Protection des Minorités nationales (DH-MIN). Le fait que le Comité des Ministres lui-même ait invité le Commissaire à rendre un Avis sur le projet de Convention sur la prévention contre le terrorisme montre l'intérêt grandissant pour la contribution que peut apporter le Commissaire aux travaux inter-gouvernementaux. Néanmoins, le Commissaire n'a toujours pas de statut permanent au sein du Comité Directeur des Droits de l'Homme (CDDH) pas plus que dans le Comité d'experts pour l'amélioration des procédures de protection des droits de l'homme (DH-PR) ou le Comité

d'experts pour le développement des droits de l'homme (DH-DEV). A titre de comparaison, le Bureau des Institutions démocratiques et des droits de l'Homme de l'OSCE dispose d'un statut d'observateur au CDDH. Sans aucun doute une telle omission est involontaire, mais je suis convaincu qu'une plus grande participation du Commissaire à ces travaux serait au bénéfice de tous.

2. L'Assemblée parlementaire

Le Commissaire est élu sur une liste de trois candidats présélectionnés, votée par le Comité des Ministres, qui la présente à l'Assemblée pour qu'elle élise un candidat parmi eux, le futur Commissaire. C'est pourquoi j'ai toujours considéré comme très importante la relation que doit maintenir ce dernier avec l'Assemblée Parlementaire, non seulement en l'informant ponctuellement sur tout ce qu'il fait, mais en étant disposé à comparaître autant que de besoin devant la Plénière ou toute autre Commission sur leur invitation.

C'était là mon état d'esprit personnel chaque fois que j'ai été invité à comparaître en Plénière ou en Commission, car je considère que la connaissance par l'Assemblée des activités du Commissaire et son évaluation critique, ainsi que son appui sont extrêmement précieux. A aucun moment je n'ai senti qu'il pouvait y avoir une tentative d'utiliser cette relation normale pour exercer une pression quelconque, contrairement à certains experts qui ont pensé que ces comparutions pouvaient être comprises comme un danger pour son indépendance. Au contraire, l'Assemblée a toujours été extrêmement respectueuse de l'indépendance du Commissaire.

Je me suis adressé à l'Assemblée en de multiples occasions au long de ces années : parfois devant la Plénière - pour présenter mon rapport annuel et, à une occasion, mes activités en Tchétchénie – et de manière plus fréquente, devant ses différentes Commissions. A un certain moment une confusion est apparue quant à la question de savoir si le Commissaire devait présenter son rapport annuel devant la Plénière ou devant la Commission permanente de l'Assemblée. Finalement, une procédure a été établie selon laquelle le Commissaire présente son rapport d'abord à la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, qui peut préparer un projet de réponse, et ensuite à la Plénière. En ligne avec la pratique des Ombudsmans européens lorsqu'ils présentent leur rapport annuel aux Parlements nationaux respectifs, l'Assemblée ne procède pas à un vote sur le rapport du Commissaire. Cette procédure me paraît entièrement satisfaisante. On peut seulement regretter que depuis la présentation en Plénière en janvier 2004 du rapport annuel du Commissaire pour l'année 2002, mon rapport annuel pour 2003 demeure jusqu'à aujourd'hui sans réponse devant la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme.

Toutefois, au fil du temps, j'ai été invité de façon de plus en plus régulière par les différentes Commissions de l'Assemblée. Le nombre de références aux activités et recommandations du Commissaire ont largement augmenté dans les textes de l'Assemblée et lors des débats. J'ai particulièrement apprécié le soutien exprimé par

l'Assemblée envers mes initiatives en Tchétchénie, tout particulièrement dans les premières années de mon mandat. Je dois aussi saluer les appels répétés de l'Assemblée pour une augmentation des ressources du Bureau du Commissaire.

Cela dit je n'ai pas été une seule fois invité à présenter ou discuter des questions relatives à mes différents rapports de visite alors qu'ils sont tous adressés à l'Assemblée parlementaire au même titre qu'au Comité des Ministres. Ce dernier a, au contraire, tenu un débat sur chacun d'entre eux. Pour ma part je me suis efforcé de rencontrer les délégations nationales de l'Assemblée lors de mes visites et j'ai pu apprécier les échanges toujours francs que nous avons eus.

J'espère que l'avenir verra une meilleure coopération sur ce point et que le Commissaire pourra avoir une plus grande opportunité d'informer l'Assemblée de ses rapports, recommandations et opinions et d'écouter les vues et les avis de ses membres.

En six ans et demi, trente-quatre Recommandations et Résolutions de l'Assemblée ont fait référence au Commissaire, onze appelant le Commissaire à agir spécifiquement, dix se référant à des questions institutionnelles, sept à un aspect des activités du Commissaire et six appelant à la mise en œuvre d'une de mes recommandations. Je ne considère pas que ce chiffre soit trop faible compte tenu de la jeunesse de l'institution dont la valeur devait à l'époque être démontrée. Mais je pense que des améliorations sont possibles.

En effet, il a été parfois difficile de comprendre les critères de l'Assemblée. A titre d'exemple, elle a demandé en 2002 au Commissaire de préparer en urgence un rapport sur le respect des droits de l'homme au Kosovo et la situation des personnes déplacées de la région. Le rapport que j'ai préparé en réponse et après deux visites sur le terrain n'a fait l'objet d'aucune discussion ni en session plénière ni devant la Commission des migrations, des réfugiés et de la population où j'ai brièvement pu le présenter. Parmi les cinq Recommandations et Résolutions que l'Assemblée a adopté depuis, aucune référence n'est faite à ce rapport, malgré le nombre important des préoccupations en matière de droits de l'homme qui y sont soulevés, quelques uns encore d'actualité et auxquels j'ai fait référence lors de ma dernière comparution en Commission des questions juridiques et des droits de l'homme récemment à Paris. Il en va de même pour nombre de textes adoptés par l'Assemblée relatifs des sujets sur lesquels mon Bureau a travaillé de manière approfondie

Je considère qu'une coopération étroite entre le Commissaire et l'Assemblée est importante et à l'avenir il faudra mettre en œuvre tous les efforts nécessaires pour atteindre cet objectif.

3. Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux

La coopération entre mon Bureau et le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux fut lente à démarrer mais s'est développé positivement depuis la co-organisation de deux séminaires à Barcelone en 2004 sur les Ombudsmans régionaux et le rôle des autorités

locales dans la promotion des droits de l'homme. Mes visites dans les différents pays, au cours desquelles j'ai rencontré régulièrement les autorités locales et régionales, m'ont convaincu de leur rôle essentiel dans la protection des droits de l'homme car c'est souvent vers elles que les résidents se tournent en premier et d'elles que dépendent les services essentiels. A n'en pas douter, la coopération étroite entre le Commissaire et le Congrès va continuer à se renforcer.

4. Relations avec la Cour européenne des Droits de l'Homme

Comme je l'ai signalé lorsque je me suis référé plus haut aux origines de l'institution et aux « travaux préparatoires » de la Résolution (99) 50, les rédacteurs du Statut du Commissaire, c'est à dire les Etats membres du Conseil de l'Europe, ont délibérément fait le choix de séparer de manière radicale les activités du Commissaire aux Droits de l'Homme de celles de la Cour européenne des Droits de l'Homme («la Cour»). Cette volonté est manifeste à l'article 1§2 de la Résolution, disposition qui, d'emblée et de manière paradoxale, définit négativement les compétences du Commissaire, en indiquant expressément ce qu'il/elle ne pourra pas faire : « *Le CDH ne se saisit pas de requêtes individuelles* ». Pour autant, comme cela a été également noté ci-dessus, certaines autres propositions, notamment la proposition finlandaise de 1997¹¹ - soutenues par l'Assemblée Parlementaire¹² et par nombre de Gouvernements - étaient loin de vouloir une séparation aussi radicale des rôles respectifs du Commissaire et de la Cour en prévoyant l'intervention du premier dans les litiges en qualité de « facilitateur », de conseil des requérants, etc.

La pratique a ensuite montré que le Commissaire pouvait jouer un rôle utile dans certaines activités de la Cour. De manière générale le Président de la Cour peut, de sa propre initiative ou à la suite d'une demande, inviter le Commissaire aux Droits de l'Homme à intervenir dans les affaires pendantes. Cela dit, cela n'est arrivé qu'une seule fois pendant mon mandat lorsque la Grande Chambre a sollicité l'intervention du Commissaire, « *dans les limites de ses compétences* » pour faciliter l'application de la décision prise le 12 janvier 2004 par le Président de la Cour d'appliquer l'article 39 du Règlement (mesures provisoires) afin de préserver la santé du requérant dans l'affaire n° 48787/99.¹³

Le Protocole n° 14 à la CEDH confère au Commissaire, dans son article 13, un nouveau pouvoir, celui de présenter des observations écrites et prendre part aux audiences dans toute affaire pendante devant les Chambres et la Grande Chambre. Il s'agit donc d'un pouvoir de tierce intervention qui ne nécessite pas une invitation spécifique et qui est

¹¹ CM (97) 109 : la création d'un poste de Commissaire aux droits de l'Homme permettrait « *d'alléger la charge de travail de la future Cour en faisant en sorte que certains types d'affaires puissent être traités selon une procédure plus simple et plus rapide* ».

¹² Assemblée Parlementaire Doc. 3092, « proposition de Recommandation relative à la nécessité de nommer un Commissaire aux droits de l'Homme ou d'instituer un organe équivalent au niveau européen », 24 janvier 1972.

¹³ *Ilascu, Ivantoc, Lesco et Petrov-Popa c. Moldova et Russie*. Il est intéressant de noter que l'intervention du Commissaire avait été sollicitée par une des parties défenderesses.

formulé en termes larges. En donnant une assise conventionnelle – nouvel article 36 § 3 de la CEDH - à ce nouveau pouvoir le Protocole n° 14 s'écarte ostensiblement de la traditionnelle approche de la séparation totale entre Commissaire et Cour.

Le Protocole n° 14 n'étant pas, à ce jour, entré en vigueur, je ne dispose d'aucune expérience d'application de l'article 36 § 3 susmentionné me permettant d'en extraire quelques conclusions, mêmes provisoires, dans ce rapport final de mission. Cela dit, je voudrais quand même profiter de l'occasion pour consigner ici quelques réflexions liminaires sur ces nouvelles facultés octroyées au Commissaire. Je crois, en premier lieu que ce pouvoir restera lettre morte si la question de l'accès du Commissaire à l'information sur les affaires pendantes n'est pas réglée au préalable de manière satisfaisante. Le rapport explicatif au Protocole n° 14 se borne à indiquer qu'il n'est pas envisageable d'appliquer l'article 44 § 1 du Règlement de la Cour – qui oblige à communiquer la décision de déclarer une requête recevable à la Partie Contractante dont le requérant est ressortissant – à l'égard du Commissaire. Le motif invoqué au § 88 dudit rapport explicatif est la charge excessive que cela impliquerait pour le greffe de la Cour, vu le grand nombre de décisions concernées.

Or, le Bureau du Commissaire est incomparablement plus faible, en termes de ressources humaines, que le greffe de la Cour. Dès lors, il me paraît exclu que le Commissaire puisse suivre les milliers d'affaires recevables qui sont pendantes devant la Cour. Il faudra, dès lors, mettre en place un système de communication à travers lequel l'attention du Commissaire puisse être attirée à temps sur des affaires potentiellement intéressantes et susceptibles de justifier son intervention auprès de la Cour. Ce sera sans doute des affaires dans lesquelles l'intérêt général est en jeu, qui mettent en évidence des lacunes structurelles ou systémiques ou des problèmes d'ordre général, qui touchent à un grand nombre de victimes ou interpellent la conscience collective.

Cela m'amène à mon deuxième commentaire sur le sujet. Ce pouvoir de tierce intervention devrait être appliqué avec prudence et « *self-restraint* », évitant un usage excessif qui ferait apparaître le Commissaire comme une sorte d'avocat (gratuit) de la partie requérante. Mon expérience en tant que Ombudsman (« *Defensor del Pueblo* ») en Espagne – institution qui dispose de larges pouvoirs de saisine de la Cour constitutionnelle, y compris à l'encontre de mesures spécifiques individuelles, (au travers du recours d'« *amparo* ») – montre clairement qu'il y a un risque que des pressions soient exercées sur le Commissaire pour qu'il accepte d'exercer ses pouvoirs de tierce intervention en soutien de multiples causes. Il me paraît, dès lors, essentiel que le Commissaire élabore des critères clairs et transparents sur la base desquels il entend fonder sa décision d'intervenir dans une affaire. Les requérants, les Etats partie à la CEDH, les organisations non gouvernementales et le public en général devraient pouvoir connaître ces critères à l'avance. De plus, l'application de ces critères devrait conduire au résultat de rendre les tierces interventions plutôt l'exception que la règle sans quoi l'institution du Commissaire pourrait être rapidement dénaturée.

Le précédent du Protocole n° 14 a donné lieu, surtout dans le contexte du débat en cours sur la prochaine réforme de la CEDH, à nombre de propositions qui vont dans le même sens, celui d'associer plus avant le Commissaire aux travaux de la Cour. On remet à l'ordre du jour celle visant à donner au Commissaire le pouvoir de saisir la Cour dans certains cas. Certaines propositions, telles que celles formulées par Lord Woolf dans son rapport, visent à associer le Commissaire à des mécanismes nationaux destinées à réduire le nombre d'affaires portées devant la Cour. D'autres visent à attribuer un rôle au Commissaire dans la procédure sur la recevabilité des requêtes, à prévoir le transfert au Commissaire d'affaires lorsqu'elles pourraient être réglées par une voie non juridictionnelle, à demander son intervention dans la procédure de règlement amiable ou dans celle relative à l'exécution des arrêts de la Cour.

Je ne souhaite pas, à ce stade, me prononcer sur les mérites respectifs des propositions que je viens d'évoquer, de manière non exhaustive d'ailleurs. Je me dois de mettre en garde l'ensemble des acteurs sur les risques de judiciarisation de l'institution du Commissaire. Il ne faudrait pas revenir sept ans plus tard sur les choix stratégiques faits lors de l'adoption de la Résolution (99) 50. En réalité, le Statut du Commissaire compense largement l'absence de compétences pour traiter les affaires individuelles en lui octroyant, d'une part, de nombreuses autres compétences pour s'attaquer aux problèmes structurels et, de l'autre, une grande flexibilité d'intervention, ce qui n'est guère compatible avec les procédures de type judiciaire. L'exécution du premier mandat a montré le potentiel de l'institution du Commissaire pour trouver un remède aux sources des violations, pour aborder les situations de violations collectives, pour combler les insuffisances et lacunes mises en évidence à travers les visites d'évaluation. Il faudrait à tout prix éviter, selon moi, que les efforts qui visent à réduire le nombre insensé d'affaires pendantes devant la Cour entraînent, comme conséquence non désirée, la dénaturalisation de l'institution du Commissaire et l'impossibilité de mener à bien les lignes d'activité contemplées dans son mandat.

Il faudrait, enfin, faire preuve de lucidité et réalisme en rappelant que la faiblesse des moyens matériels et personnels dont pâtit le Commissaire aux Droits de l'Homme ne lui permettent même pas d'assumer pleinement les nouvelles compétences prévues par le Protocole n° 14.

5. Union Européenne

Alors que la Résolution (99) 50 confine l'institution dans un rôle de promotion du respect des instruments du Conseil de l'Europe traitant des droits de l'homme, elle encourage explicitement le Commissaire à coopérer avec d'autres institutions internationales. L'indépendance et la flexibilité de l'institution du Commissaire facilitent grandement de tels contacts. J'ai toujours été d'avis que le Commissaire devait être activement engagé avec tous ceux qui s'intéressent et oeuvrent dans la promotion des droits de l'homme.

J'ai toujours été convaincu qu'il était important que le Conseil de l'Europe dans son ensemble, et le Commissaire en particulier, tissent des liens étroits avec les différentes institutions de l'Union européenne. Les compétences évolutives de l'Union lui permettent de se rapprocher de plus en plus de ses citoyens et d'avoir un impact grandissant sur la jouissance des droits fondamentaux. Il est devenu, dès lors, essentiel de renforcer l'engagement de l'Union européenne sur des questions de droits de l'homme. Le soutien de l'Union à l'activité du Commissaire dans les Etats membres du Conseil de l'Europe situés au-delà de ses frontières a été important. La promotion de la démocratie et des droits de l'homme représente un objectif important pour l'Union dans ses Etats membres et au delà.

J'ai eu la chance d'avoir au fil des ans la possibilité d'établir de bonnes relations avec les différentes institutions de l'Union. J'ai eu la possibilité de rencontrer le Haut Représentant pour la Politique Etrangère et de Sécurité Commune du Conseil européen de l'UE, M. Javier Solana, autant que de besoin. J'ai également maintenu des contacts étroits avec M. Matthiessen, son Représentant Spécial en charge des droits de l'homme, dont la nomination a grandement contribué à assurer la coordination entre le Commissaire et le Conseil européen dans des domaines d'intérêt commun.

Les contacts avec la Commission ont également été fréquents et fructueux. J'ai ainsi préparé des rapports sur les dix pays adhérents en 2004, à la demande du Commissaire à l'élargissement. J'ai apprécié le soutien des Commissaires aux Affaires Extérieures successifs dans nos activités communes de promotion du respect des droits de l'homme dans les pays qui bénéficient de la politique de voisinage de l'UE. Les relations avec les titulaires successifs du poste de Commissaire à la Justice, aux Libertés et à la Sécurité se sont portées sur des questions liées à l'asile, à l'immigration et aux garanties procédurales dans des procès criminels – domaines dans lequel l'Union est de plus en plus active, et bien que le Commissaire aux Droits de l'Homme ne soit qu'indirectement compétent pour examiner ces politiques.

Les relations avec le Parlement européen se sont également développées positivement au cours des années. Elles se sont d'abord concrétisées par des réunions avec des Parlementaires à Strasbourg, puis par des contacts suivis avec la Commission « Libertés Civiles, Justice et Affaires Intérieures », son sous-Comité aux Droits de l'Homme. Le Commissaire est d'ailleurs intervenu à plusieurs reprises devant le Commission et le sous-Comité susmentionnés.

Les contacts avec l'Ombudsman européen se sont aussi avérés forts utiles pour la promotion de l'institution des Ombudsmans nationaux et ont permis une réflexion plus approfondie sur le modèle de protection des droits de l'homme en Europe qu'il s'agit d'adopter à l'avenir.

Comme je l'ai déjà fait remarquer plus haut, le Commissaire n'est formellement pas compétent pour se prononcer sur la compatibilité de la législation européenne avec la CEDH, bien qu'il puisse, et pourra souvent, être appelé à examiner la conséquence de l'application, dans les Etats-membres, des règlements et directives sur la jouissance des

droits de l'homme. Dans la pratique, j'ai discuté de ces questions notamment avec M. Vittorino, à l'époque Commissaire à la Justice, et avec la Commission des Libertés Civiles, Justice et Affaires Intérieures du Parlement européen. Cependant le Commissaire ne dispose pas formellement du pouvoir de formuler un Avis ou une Recommandation adressés aux institutions de l'Union européenne.

Cet obstacle formel, qui concerne le Conseil de l'Europe dans son ensemble, perdurera tant que l'Union européenne ne sera pas partie à la Convention européenne des Droits de l'Homme. De toute manière force est de constater qu'il existe un vide dans l'architecture des droits de l'homme en Europe.

Pour cette seule raison, j'ai accueilli favorablement la proposition de création de l'Agence des Droits Fondamentaux de l'UE. Il me semble tout à fait souhaitable que l'Union européenne ait sa propre structure pour examiner l'impact en matière de droits de l'homme de ses politiques et de sa législation et pour proposer des recommandations aux différentes institutions de l'Union. Bien qu'il y ait, inévitablement, un certain chevauchement avec les activités du Conseil de l'Europe et celles du Commissaire en particulier, la mise en place de l'Agence devrait, avec la coordination nécessaire, tourner à l'avantage des deux institutions.

Il y aura certainement la place pour une coopération constructive entre le Commissaire et la future Agence. Le Commissaire devrait pouvoir présenter, au travers de l'Agence, ses propres points de vue sur le développement des politiques et de la législation de l'UE en matière des droits de l'homme. De son côté, l'Agence devrait être en mesure de profiter des pouvoirs d'enquête sur le terrain du Commissaire, de ses contacts directs avec les autorités nationales, afin de contribuer à ses propres enquêtes et recommandations dans les domaines dans lesquels elle sera compétente, mais aura, semble-t-il, des pouvoirs de contrôle assez réduits.

Cette coordination ne pourra se faire, comme beaucoup l'ont déjà proposé, qu'avec la présence du Commissaire dans la structure de direction de l'Agence. Des canaux directs de communication entre le Commissaire et les institutions européennes ont déjà été établis, ce qui devrait, selon moi, se refléter dans la composition de l'Agence. En tant qu'autorité indépendante, le Commissaire ne saurait cependant représenter le Conseil de l'Europe dans son ensemble.

J'aimerais conclure en appelant au maintien d'une certaine proportion dans les moyens financiers des différentes institutions de droits de l'homme en Europe. Alors que de nouvelles institutions comblant un vide institutionnel sont les bienvenues, particulièrement dans le domaine des droits de l'homme où il y a encore beaucoup à faire, il ne serait pas judicieux de créer un déséquilibre que reflète non pas le rôle de chacune, mais leur financement relatif. Cette remarque vaut pour l'Agence, pour le Conseil de l'Europe dans son ensemble, et pour le Commissaire en particulier.

6. Les Organisations internationales

Même s'il y a une multiplicité d'organisations et d'institutions internationales dans le domaine de la défense des droits de l'homme, je pense que l'institution du Commissaire y a trouvé sa place. Les relations de l'institution avec d'autres instances internationales reflètent ce fait. Elles se sont focalisées sur des actions de coordination des politiques avec leurs dirigeants, et ne se sont pas orientées vers une coopération au quotidien et un partage systématique d'informations, tâches pour lesquelles mon Bureau s'est de toutes façons révélé trop petit. Des rencontres avec les différentes organisations internationales au cours de mes visites se sont cependant révélées fort utiles. En retour j'ai toujours cherché à assister les autres organisations dans leurs activités à chaque fois que cela m'a été possible.

Ainsi, j'ai rencontré tous les ans les différents titulaires du poste de Haut-Commissaire des Nations Unies aux Droits de l'Homme dans le but de coordonner nos activités et nos priorités en Europe. Je veux rendre ici hommage à la personne de Sergio Vieira de Mello avec qui j'ai eu la possibilité de parler en profondeur des problèmes des droits de l'homme en Europe. Je constate avec satisfaction que la coopération à ce niveau a toujours été excellente. Mon Bureau a également maintenu des relations étroites avec l'unité « Institutions Nationales » du Bureau du Haut-Commissaire sur une base régulière. Il s'agissait là aussi de combiner les efforts des institutions pour promouvoir la création d'institutions nationales de droits de l'homme respectant les Principes de Paris. Cependant je dois admettre que les relations avec les organes conventionnels des Nations Unies ont été limitées et que celles avec la Commission des Droits de l'Homme inexistantes.

Les relations avec le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés ont été régulières et particulièrement intéressantes. En sus des rencontres avec le Haut-Commissaire portant sur des préoccupations stratégiques, mon Bureau et moi-même avons régulièrement profité de la généreuse assistance de l'UNHCR sur le terrain. Cette assistance a été particulièrement visible dans l'organisation de visites des camps de réfugiés dans toutes les régions européennes qui connaissent des conflits ou des situations de post-conflit. Elle a été également très importante lors de mes visites dans les pays fondateurs du Conseil de l'Europe, qui connaissent des difficultés dans le domaine de l'asile, conséquemment à des problèmes de gestion des flux migratoires. C'est pourquoi je suis reconnaissant aux Représentants de l'UNHCR que j'ai rencontrés dans presque tous les pays que j'ai visités et qui m'ont grandement aidé à comprendre l'érosion du droit d'asile que l'on constate dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe.

J'aimerais citer tout spécialement la Représentation de l'UNHCR auprès des institutions européennes à Strasbourg qui a assuré l'établissement de bons contacts. Sa présence au sein du Conseil de l'Europe apporte des avantages considérables à l'organisation dans son ensemble. De mon côté, j'ai été heureux de pouvoir aider dans certains cas en soulevant des questions concernant les activités de l'UNHCR dans les Etats-membres au cours de mes visites et dans mes rapports (en particulier, l'année dernière encore, en assistant l'UNHCR à s'établir de manière permanente sur l'île de Lampedusa).

Le Comité International de la Croix Rouge est une autre organisation qui m'a fourni une aide inestimable, et avec laquelle j'ai cherché, tout en respectant notre indépendance respective, à maintenir des relations étroites. Je suis particulièrement reconnaissant à son Président, M. Jakob Kellenberger, pour les entretiens que nous avons eus et qui ont toujours été riches et encourageants. Sur le terrain, le CICR a organisé de nombreuses visites et nous avons grandement profité de leur expérience, en particulier pour les questions des personnes déplacées ou disparues dans les Balkans et le Caucase.

Les relations avec l'OSCE ont suivi un même modèle de coordination et de contacts sur le terrain au cours de mes visites. Les Chefs de mission de l'OSCE ont ainsi représenté des contacts fondamentaux au cours des mes visites dans les régions qui sortaient d'un conflit et au cours de mes interventions dans des situations de crises, pour lesquelles je me suis toujours efforcé d'assurer un maximum de coordination. J'ai eu différents contacts avec le Directeur du Bureau des Institutions Démocratiques et des Droits de l'Homme et avec le Haut Commissaire pour les Minorités Nationales. Mais cette coopération pourrait sans doute être davantage approfondie.

7. ONG

L'importance pour le travail du Commissaire d'un contact constant avec les ONG ne peut être sous-estimée. Sans elles, le Commissaire serait souvent à la fois aveugle et muet, pour ne pas dire bien seul. Les ONG sont toujours les premiers points de contact durant mes visites et les informations qu'elles m'ont fourni tant dans les pays visités qu'à Strasbourg ont été le plus souvent utiles. De plus ce sont des ONG qui m'ont souvent averti d'un problème et m'ont suggéré des lieux à visiter. Les ONG ont été particulièrement précieuses pour la diffusion de mes rapports et pour l'appel à la mise en œuvre de mes recommandations.

Il ne fait aucun doute que je n'ai hélas pas répondu à toutes celles qui ont requis mon intervention, ni probablement aux attentes de chacune. Les jugements et les critères ont sans aucun doute différé. Le Commissaire ne peut pas, après tout, intervenir sur tous les sujets et l'approche de son travail – qui est de chercher à inciter de manière constructive les autorités nationales à s'engager dans la résolution des problèmes de droits de l'homme – ne coïncide pas toujours avec celle des ONG. J'ai cependant essayé de m'assurer que mon Bureau restait ouvert à toutes les organisations souhaitant porter à mon attention des sujets divers. J'ai également considéré prudemment toutes les critiques et suggestions quand celles-ci m'ont été adressées. Dans l'ensemble, je ne peux qu'exprimer ma gratitude pour la coopération et le soutien que j'ai reçus.

J'ai essayé, pour ma part, de soutenir les activités des ONG et de défendre la liberté d'association et d'expression dans les pays où elles ne sont pas encore entièrement respectées. Même au sein des pays fondateurs du Conseil de l'Europe, j'ai souvent appelé à une plus grande coopération avec les ONG, pour qu'elles puissent agir efficacement dans les endroits dans lesquels leur travail peut apporter une aide précieuse pour la protection des droits de l'homme.

Au niveau international, la coopération avec Amnesty International, Human Rights Watch, et la Fédération Internationale des Droits de l'Homme a été d'une valeur inestimable. Je leur suis à toutes reconnaissant pour leur soutien et le respect qu'elles ont montré à l'égard de cette jeune institution, dont le rôle spécial et les méthodes ont été, je l'espère, appréciés. Je voudrais, en particulier, remercier à nouveau le personnel d'Amnesty International pour leur soutien, leurs opinions et leurs critiques, qui m'ont toujours incité à la réflexion. Ainsi, je suis convaincu que la contribution régulière d'Amnesty International, pas uniquement à mon travail, mais à l'activité intergouvernementale du Conseil de l'Europe est d'une grande valeur.

V. PERSONNEL ET BUDGET

L'article 12 de la Résolution (99) 50 dispose qu'un Bureau du Commissaire aux Droits de l'Homme est établi au sein du Secrétariat Général et ses frais de fonctionnement sont à la charge du Conseil de l'Europe. L'article 2 dispose que le ou la Commissaire exerce ses fonctions en toute indépendance et avec impartialité. J'aimerais tirer quelques conclusions sur l'application de ses articles dans la pratique.

Il faut tout d'abord rappeler que cette institution a démarré avec un budget de 608.200 € en 1999/2000 et qu'en 2003 son budget avait à peine atteint la somme de 896.205 €. ¹⁴ Quelques informations supplémentaires serviraient à illustrer encore mieux la situation : pratiquement 85% des crédits alloués étaient destinées à payer les dépenses du personnel et, par exemple en 2000, le Commissaire et les membres de son Bureau disposaient d'un budget total de 8.100 € pour les missions de toute l'année. Sans oublier qu'en 1999/2000 les ressources humaines dont disposait le Bureau du Commissaire aux Droits de l'Homme étaient de deux administrateurs dont le Directeur, et de deux assistants de grade B, et qu'il a fallu attendre la fin 2001 pour atteindre un effectif de trois administrateurs et la fin de l'année 2004 pour arriver au nombre (extraordinaire !) de quatre administrateurs qui est celui dont dispose le Bureau du Commissaire à ce jour, en attendant le redéploiement de trois postes d'administrateurs supplémentaires prévus par le Budget 2006.

Je ne tiens pas à poursuivre davantage la description de cette pénible situation bien connue de tous. Dans tous les cas, il faut dire que les demandes urgentes d'augmentation de personnel et de moyens budgétaires, que le Commissaire a effectué de manière réitérée, n'ont pas été entendues pendant des années, et que - comble des combles- le budget du Commissaire a même été réduit de 10.000 € en 2002, sans doute pour éviter tout risque d'addiction à l'abondance !

¹⁴ Pour donner un ordre de grandeur on pourrait mentionner que pour la même année 2003, le budget alloué au programme intergouvernemental d'activités s'élevait à un chiffre proche de 65.000.000 €. Le budget de la Direction de la Communication et de la Recherche pour la même année dépassait les 7.000.000 € et celui de la Cour européenne des Droits de l'Homme, pour ne citer que quelques exemples, dépassait les 35.000.000 €.

Le choix était donc simple dès le premier moment. Soit j'arrivais à trouver des sources complémentaires de financement ou des moyens additionnels en personnel, soit le Bureau du Commissaire entrerait vite dans une phase terminale d'activité moribonde ou purement symbolique. C'est ainsi que j'ai établi des contacts avec plusieurs gouvernements pour solliciter leur soutien, sous forme de contributions volontaires, soit par la mise à disposition de mon Bureau de personnel qualifié soit par l'octroi de sommes destinées à financer les dépenses structurelles du Bureau ou des actions ponctuelles.

Je dois reconnaître qu'aucun des pays auxquels j'ai eu recours ne m'a refusé sa collaboration, certains à titre général, et d'autres pour des programmes ou des séminaires concrets, mais tous avec une générosité absolue et sans condition.

Cette expérience démontre à quel point il est important que dans l'équipe du Commissaire soient présentes des personnes provenant de l'extérieur de l'organisation, non seulement parce que la marge de libre sélection est plus grande mais aussi parce que l'institution s'enrichit avec des visions et des expériences nouvelles, et que cela permet d'établir des ponts avec le monde extérieur.

Cela étant dit, il est clair, au vu de l'expérience des années passées, que le Bureau du Commissaire devrait disposer d'une dotation adéquate de personnel permanent de l'organisation. Toutefois, cela me semble difficile à obtenir dans un avenir proche. En effet, même si lors de leur Troisième Sommet à Varsovie, les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont proclamé que le renforcement du Bureau du Commissaire était devenu une priorité pour le Conseil de l'Europe, il me paraît évident que les contraintes résultant de l'application du critère de la croissance zéro du budget de l'organisation rendent illusoire la mise à disposition des moyens matériels et personnels qui sont indispensables à l'accomplissement de ce mandat.

Dans tous les cas je pense que l'on peut tirer quelques conclusions de cette expérience passée, aussi bien en ce qui concerne le budget que le personnel du Bureau du Commissaire.

En premier lieu, même si celui-ci est constitué au sein du Secrétariat général, il n'est ni une direction générale ni un service ou entité administrative ordinaire. En d'autres termes et comme je l'ai dit précédemment, il ne fait pas partie intégrante du cadre hiérarchique du Secrétariat général. Ainsi, il faut insister pour dire que le Commissaire exerce ses fonctions en toute indépendance, laquelle ne serait qu'une pure fiction s'il n'avait pas la pleine autorité pour fixer les priorités de son Bureau et les lignes générales de son organisation, établir ses besoins budgétaires, choisir son personnel et fixer les objectifs du Directeur et autres cadres de son Bureau. Il faut aussi que les membres du Bureau, notamment son Directeur, soient responsables auprès du Commissaire pour l'exercice de leurs fonctions et en mesure d'exécuter les instructions ou consignes émanant du Commissaire.

C'est pourquoi il est nécessaire de trouver dans la pratique un équilibre entre l'exercice des compétences qui correspondent nominalement au Secrétaire Général, en matière de nomination du personnel, - que je ne souhaite point remettre en question - et le respect effectif de l'indépendance du Commissaire.

Or, la formule qui s'est progressivement dessinée avec la procédure de nomination du Directeur du Bureau, nous a montré la bonne voie à suivre. Effectivement, si l'on fait abstraction des premières démarches suivies en la matière, irrécyclables avec l'indépendance du Commissaire aux Droits de l'Homme, nous sommes arrivés aujourd'hui à une procédure qui me semble pleinement acceptable. Cette procédure veut qu'une fois le poste de Directeur affiché vacant, le Secrétaire Général invite le Commissaire d'abord à établir la liste des candidats à interviewer, ensuite à faire passer les entretiens aux candidats choisis et enfin à lui proposer la personne qu'il estime la plus compétente et digne de confiance pour exercer le poste. Par la suite, le Secrétaire Général procède à un entretien avec la personne proposée par le Commissaire pour occuper le poste et la nomme formellement. La proposition motivée du Commissaire ayant été en l'occurrence entérinée, cette procédure constitue, à mes yeux, un précédent positif qui témoigne d'une approche respectueuse de l'indépendance du Commissaire. En suivant cette procédure, utilisée déjà pour la désignation du troisième Directeur du Bureau du Commissaire, les compétences respectives – celles du Commissaire comme celles du Secrétaire Général - sont préservées, sur la base d'un principe de confiance mutuelle. Ce même esprit devrait présider aussi la sélection du reste du personnel du Bureau.

C'est dans cette même optique, parfaitement respectueuse de l'indépendance du Commissaire, que s'inscrit la décision prise par l'actuel Secrétaire Général de l'inviter à fixer lui-même les objectifs et à évaluer la performance du Directeur de son Bureau. Je crois qu'il s'agit, encore une fois, d'un exemple de bonne pratique qui devrait être définitivement consolidé.

Si l'on se tourne maintenant vers les aspects budgétaires il faudrait constater, comme je l'ai déjà évoqué plus haut, que depuis sa mise en place en 1999 l'institution du Commissaire n'a jamais bénéficié de la priorité, voire de l'attention, budgétaire du Conseil de l'Europe. En fait l'article 12 § 2 précité du Statut est resté en grande partie lettre morte les frais minima de fonctionnement de son Bureau n'ayant jamais été vraiment couverts par le budget de l'organisation. Encore en 2006, le budget relatif aux frais opérationnels reste inférieur à 260.000 €.

Le budget du Commissaire aux Droits de l'Homme fait aujourd'hui partie intégrante du Titre II du Budget Général du Conseil de l'Europe, titre consacré aux activités de coopération intergouvernementale. L'institution est ainsi soumise à la même procédure d'élaboration budgétaire que les Directions Générales et autres entités administratives du Secrétariat général. Cela constitue une anomalie qui ne tient pas compte de la spécificité du Commissaire – qui est une autorité jouissant de sa propre légitimité démocratique – ni de la nature véritable de ses activités – qui n'est pas intergouvernementale - ni encore moins de l'indépendance du Commissaire – qui établit ses propres priorités.

Dès lors, le budget du Commissaire aux Droits de l'Homme devrait figurer dans un titre budgétaire autonome, à l'instar d'autres institutions du Conseil de l'Europe telles que la Cour européenne des Droits de l'Homme, l'Assemblée parlementaire ou le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. De plus, la procédure budgétaire devrait tenir mieux compte de la nature spécifique de l'institution, de sorte que le Commissaire puisse présenter au Comité des Ministres ses besoins en termes de ressources en prévoyant, évidemment, les modalités de coordination appropriées avec le Secrétaire Général.¹⁵

En ce qui concerne la substance, il est peut être utile de rappeler que le budget du Commissaire aux Droits de l'Homme s'élève en 2006 à un montant de 1.639.000 €, toutes dépenses confondues.¹⁶

Je partage l'avis général¹⁷, selon lequel ces moyens ne sont pas à la hauteur des besoins minima de l'institution. La consolidation de celle-ci, voulue par les Chefs d'Etat et de Gouvernement à Varsovie en 2005, passe nécessairement par un renforcement significatif des moyens alloués au Commissaire de façon à lui permettre d'exercer dignement et efficacement les nombreuses tâches prévues par son mandat. S'il ne reçoit pas les moyens dont il a besoin, le potentiel de l'institution ne sera pas déployé efficacement. D'ailleurs, le risque existe de décevoir les nombreuses attentes créées suite au lancement de cette institution en provoquant à nouveau un décalage entre les possibilités théoriques qu'offre le mandat et la perception de son utilité par les autorités et les citoyens européens.

Je me dois d'insister sur ce point, qui me paraît crucial pour l'avenir. Le Commissaire aura besoin d'un Bureau doté d'un minimum de moyens sans créer, toutefois une bureaucratie lourde. Il est préférable, en effet, de garder une structure agile, souple et dynamique au service des priorités fixées par le nouveau Commissaire avec un système de financement qui garantisse son indépendance, véritable clé de voûte institutionnelle.

¹⁵ Tel est le cas de la Cour européenne des Droits de l'Homme, par exemple

¹⁶ Son Bureau est composé d'un Directeur, six administrateurs – trois en service actif et trois autres encore à redéployer au sein du Secrétariat Général – six assistantes personnelles/administratives – dont quatre en service actif et deux à redéployer. De plus, le Bureau dispose de trois administrateurs temporaires et de deux administrateurs travaillant à mi-temps financés grâce à des contributions volontaires.

¹⁷ Cf. par exemple Recommandation 1644 (2004) de l'Assemblée parlementaire.

VI. L'INITIATIVE DE PROLONGER LE MANDAT DU PREMIER COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME

Vers la fin de l'année 2004, les Représentants Permanents d'un groupe d'Etats membres ont pris l'initiative de demander l'inscription à l'ordre du jour du Comité des Ministres d'un point portant sur une éventuelle prolongation, limitée dans le temps, du mandat du premier Commissaire aux Droits de l'Homme. Ce point a été débattu à plusieurs reprises au cours de l'année 2005 non seulement par les Délégués des Ministres mais aussi par le Bureau de l'Assemblée parlementaire ainsi qu'au sein du Comité Mixte. En réponse à une question posée lorsque le sujet a été évoqué pour la première fois aux Délégués (décembre 2004), j'ai répondu que je me sentais honoré par une telle initiative. Par la suite je n'ai jamais participé à ce débat même si j'étais personnellement concerné. Je n'ai d'ailleurs pas reçu d'invitation à donner mon avis sur la question. Ni lorsque les Délégués l'ont examinée, à la lumière de rapports préparés à leur demande, ni lorsque l'Assemblée l'a examinée.

Je ne souhaite nullement rallumer une polémique qui a été par moments très vive. Toutefois, il serait difficile de passer le sujet entièrement sous silence dans ce rapport final de mission, eu égard, surtout, à sa dimension institutionnelle. En tous cas, il ne s'agit que de refléter ici mon opinion personnelle.

A mon avis deux points demandent à être analysés, tout au moins sommairement:

- a) Qui est compétent pour déterminer la date de départ du mandat du Commissaire aux Droits de l'Homme ?
- b) Est-il possible de prolonger la durée du mandat au delà de la date à laquelle il arrive à son terme ?

Je vais tenter d'apporter, brièvement, ma réponse à ces questions.

a) La Résolution (99) 50 sur le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe ne contient aucune disposition en la matière.

L'examen des travaux préparatoires montre que c'est le Comité des Ministres lui-même (668^{ème} réunion des Délégués des Ministres, avril 1999, point 11.2) qui a fixé le début du mandat en accordant que «*Le Commissaire et le Bureau de Commissaire commenceront à travailler dès le premier jour ouvrable de janvier 2000 au plus tard*». Aussi bien l'appel à candidatures¹⁸, que la lettre du 23 septembre 1999 que m'a envoyée le Secrétaire Général¹⁹ m'invitant à prendre mes fonctions dès le 15 octobre suivant, étaient fondées sur la décision du Comité des Ministres susmentionnée.

¹⁸ Transmis aux Ministres des affaires étrangères des Etats membres par lettre de M. Tarschys, Secrétaire Général de l'époque, qui faisait référence expresse à la décision du Comité des Ministres et indiquait que «*le Commissaire et ses services commenceraient leurs travaux le premier jour ouvrable de janvier 2000 au plus tard*».

¹⁹ Suite à mon élection, M. Walter Schwimmer, devenu entre-temps nouveau Secrétaire Général, m'a envoyé une lettre, datée du 23 du mois, pour m'informer, conformément à la décision du Comité des

J'ai ainsi débuté l'exercice de mes fonctions le 15 octobre 1999. Le même jour j'ai eu, tout naturellement, un entretien avec le Secrétaire Général et les jours suivants avec le Président de l'Assemblée parlementaire et avec le Président des Délégués des Ministres. Personne n'a émis la moindre réserve sur la légalité de ma prise de fonctions du 15 octobre 1999. Les autorités russes, avec lesquelles j'ai commencé à préparer sans tarder ma première visite officielle en Tchétchénie - laquelle s'est déroulée en décembre 1999 - n'ont pas davantage mis en cause la condition de Commissaire aux Droits de l'Homme de leur interlocuteur.

b) Le mandat du Commissaire aux Droits de l'Homme peut-il être prolongé ? L'article 11 du Statut dispose que «*le ou la Commissaire est élu pour un mandat non renouvelable de six ans*». Cette disposition reste, toutefois, totalement muette sur la possibilité de prolongation ou d'extension temporelle du mandat du Commissaire.

Cela dit, sauf à accepter que «*prolongation*» est la même chose que «*renouvellement*» - ce qui est contestable d'un point de vue juridique²⁰ il n'y a selon moi aucun autre fondement juridique pour appuyer l'affirmation selon laquelle, à défaut de pouvoir le renouveler, la décision de prolonger le mandat du Commissaire tomberait dans l'illégalité.

Le mandat du 1^{er} Commissaire ayant démarré le 15 Octobre 1999 il aurait dû prendre fin, par application de l'article 11 du Statut, le 15 octobre 2005. Or, le Comité des Ministres, qui est l'organe compétent en la matière, a décidé, lors de la 921^{ème} réunion des Délégués,²¹ d'autoriser la prolongation de son mandat en prévoyant que «*la passation de pouvoirs devrait avoir lieu au plus tard le 16 avril 2006*». Ainsi j'ai continué à exercer pleinement toutes mes fonctions pendant plusieurs mois après la date butoire du 15 octobre 2005 ce qui m'a permis, notamment d'achever un certain nombre de dossiers en cours et d'organiser convenablement la transition avec M. Thomas Hammarberg, lequel prendra ses fonctions comme Commissaire aux Droits de l'Homme à partir du 1^{er} avril 2006.

VII. UN REGARD SUR L'AVENIR

Dans les pages qui précèdent j'ai tenté de décrire très succinctement les origines de l'institution du Commissaire, les compétences qui lui ont été attribuées, comment elles ont été mises en pratique et les critères suivant lesquels j'ai fait en sorte d'orienter leur exercice.

Ministres, qu'il avait «*demandé au Directeur de l'administration de veiller à votre installation qui pourrait, si cela vous est possible, être effective dès le 15 octobre 1999.* »

²⁰ Cf CM/inf (2005)3

²¹ 30 mars 2005, point 4.3. Décision prise après avoir été informés de l'issue de la réunion du Bureau de l'Assemblée parlementaire du 18 mars 2005 [doc. SG-AS (2005)03]

Je voudrais maintenant formuler quelques considérations, non plus tournées vers le passé mais orientées vers la réflexion sur ce que pourrait être à mon avis l'avenir de l'institution que j'ai eu l'honneur de présider et les défis auxquels elle devra probablement faire face.

1.- S'il y a quelque chose qui me paraît clair à la fin de mon mandat, c'est que la violation au quotidien des droits de l'homme demeure une réalité lancinante pour des millions de personnes à travers le monde. Et l'Europe n'échappe pas à cette réalité.

La différence réside dans le fait qu'après la Deuxième Guerre mondiale, nous avons décidé de construire l'Europe sur des bases qui ne soient pas seulement celles du pur développement économique, du libre commerce et des relations de force. Nous avons pensé qu'il était nécessaire de la construire également en partant du respect de certaines valeurs, principes, droits et libertés qui sont ainsi devenus la colonne vertébrale du modèle d'Etat de droit sur lequel repose la société démocratique européenne. Après les drames et l'horreur vécus par des millions de personnes, nous avons décidé qu'il n'était pas possible de construire une société ignorant la personne, sa condition d'être humain et les droits qui lui sont inhérents en tant que telle, au dessus de toute autre considération.

La Convention européenne des Droits de l'Homme, qui donna naissance au Conseil de l'Europe, répond à cette nécessité et à cette conviction. Et l'établissement d'une juridiction unique au monde, celle de la Cour européenne des Droits de l'Homme réaffirme l'engagement des Etats de ne pas convertir la Convention en une déclaration de plus.

Depuis lors, l'action du Conseil a eu pour but de contribuer à un plus grand respect de ces valeurs dans la législation et la pratique de ses Etats membres, veillant à contrôler les insuffisances et à attirer l'attention des autorités nationales sur les dérives inacceptables. Dans ce contexte la Cour a joué un rôle primordial en transformant le droit proclamé en réalité vivante pour les centaines de milliers de personnes qui ont soulevé leurs griefs à Strasbourg, ses décisions ayant provoqué d'innombrables changements dans la loi et la pratique des Etats membres pour le bénéfice de tous. La Cour est ainsi devenu une pièce maîtresse de la crédibilité et l'efficacité du système européen de sauvegarde des droits de l'homme et doit pouvoir disposer des ressources financières, humaines et procédurales nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

Cela dit, le Conseil de l'Europe poursuit aussi un objectif plus large. Ses activités intergouvernementales et autres mécanismes de type non judiciaire, préventifs ou consultatifs, ont un rôle complémentaire pour promouvoir les valeurs que le Conseil de l'Europe est appelé à défendre depuis sa création. Durant les cinquante dernières années le Conseil de l'Europe a effectué, sur un plan technique, un travail continu, d'une valeur inestimable pour consolider l'Etat de droit, améliorer les systèmes juridiques internes et apporter une assistance aux structures nationales impliquées dans la protection des droits de l'homme. Il suffit de se référer aux travaux menés par des organismes spécialisés, tels que le CPT, l'ECRI ou la Commission de Venise pour se rendre compte de l'évidente pertinence de l'action du Conseil de l'Europe, qui s'inscrit dans la durée.

La tentation existe, sans doute, de penser qu'à mesure que l'Union européenne se développe et que les transformations démocratiques progressent vers l'est du continent européen, le travail du Conseil de l'Europe s'achève. Toutefois, cela voudrait dire que le but poursuivi par le Conseil de l'Europe est inamovible et susceptible d'être un jour pleinement atteint alors qu'il s'agit plutôt d'une obligation continue de promouvoir et défendre des valeurs qu'il n'est pas possible de considérer comme étant définitivement ancrées dans une quelconque société. En effet, les systèmes démocratiques n'arrivent pas à se perpétuer automatiquement et ce n'est pas parce qu'un droit a été une fois respecté qu'il le sera toujours. Mon expérience montre que ce travail de longue haleine de promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de la prééminence du droit est aujourd'hui encore plus pertinent que lorsque j'ai pris mes fonctions.

C'est pourquoi je ne comprends pas la politique qui consiste à refuser systématiquement au Conseil de l'Europe les moyens économiques nécessaires au digne accomplissement de sa fonction, car c'est bien là le résultat de l'application de la politique budgétaire d'augmentation zéro, c'est à dire de diminution réelle.

Si l'on ajoute à cela la nécessité de faire face aux besoins péremptoires de la CEDH, la conséquence logique est qu'une telle priorité doit être honorée sur la base d'une concentration de moyens économiques de plus en plus réduits au service d'un tel objectif, avec la conséquence inévitable d'affaiblissement des autres activités de l'organisation, déjà très amoindries. Dans cette logique je comprends parfaitement les appréhensions et les réticences, dont j'ai parlé au début de ce rapport, de la part de ceux qui pensaient que la mise en marche du bureau du Commissaire dans ces conditions supposerait une nouvelle réduction de leur budget déjà exigü.

Le danger ne s'est pas concrétisé puisque tout simplement ce bureau n'a pas reçu les moyens nécessaires. Mais tout cela est tristement révélateur d'une réalité difficile à comprendre si l'on prétend chercher une cohérence entre les objectifs fondamentaux proclamés dans tous les textes conventionnels et ce que les Etats sont réellement disposés à financer.

Je crois qu'aujourd'hui l'utilité de l'institution du Commissaire a été comprise par les pays membres qui ont assumé un grand nombre de ses recommandations, par les organisations non gouvernementales, par les institutions de droits de l'homme et en général par l'opinion publique de beaucoup de pays qui a suivi avec attention le débat suscité à l'occasion des rapports élaborés et des recommandations faites. Je crois que pour des milliers de personnes les droits de l'homme sont aujourd'hui un peu moins abstraits. Si tel était « l'effet complémentaire » recherché avec la création du Commissaire aux Droits de l'Homme, tant mieux, mais maintenant que l'on voit clairement les possibilités d'actions futures de l'institution il me semble indispensable de répondre positivement au défi de la laisser les développer pleinement et de lui donner les moyens indispensables pour cela.

2.- Car les problèmes auxquels il faut faire face à l'avenir sont importants et concernent tous les pays sans exception. Je ne prétends pas faire une liste exhaustive, encore moins établir des priorités parmi ces problèmes mais il est vrai que l'expérience me permet de prévoir au moins certains d'entre eux qui sont communs aux pays d'Europe.

Mais avant cela il faut se demander quelle est la véritable place qu'occupent les droits de l'homme dans nos sociétés et la valeur que nous leur attribuons. Il est, d'après moi, assez facile de déceler ces dernières années des vacillements dans notre engagement pour les droits de l'homme, et même, chez certains, une frustration croissante face aux restrictions qu'impose leur respect. C'est peut-être l'expression « les règles du jeu sont en train de changer », qu'on entend assez souvent, qui résume au mieux ce sentiment voulant que les vieilles règles soient inapplicables dans le monde d'aujourd'hui. Comme si les droits de l'homme étaient un luxe de passage que nous acceptons lorsque les temps sont favorables. Comme si le respect des droits de l'homme et l'administration efficace de la justice étaient des réalités incompatibles au lieu d'être intimement liées. Cette attitude est chaque jour plus visible dans les mesures adoptées en réponse aux défis soulevés par l'immigration irrégulière, les nouvelles menaces terroristes ou la nécessité du maintien de l'ordre en général. Et même lorsque l'importance du respect scrupuleux des droits de l'homme n'est pas remise en question, il subsiste une grande distance entre les textes de proclamation formelle des droits et la réalité quotidienne.

S'il est vrai que beaucoup de progrès ont été réalisés au cours des dernières années sur le terrain du respect des droits de l'homme, et ce dans beaucoup de pays européens, il faut atténuer cette appréciation positive globale à la lumière de la tendance préoccupante, déjà évoquée, à considérer que la barre de la garantie des droits de l'homme a été placée trop haut et devrait, dès lors, être réajustée.

Cette tendance est peut-être la plus visible dans le contexte des réponses apportées en Europe et ailleurs à la nouvelle menace du terrorisme international. A quelques exceptions près, la nécessité bien réelle d'apporter une réponse forte à ce fléau a donné lieu à un questionnement sur les droits et libertés qui aurait été inimaginable auparavant. Il suffit d'observer la facilité avec laquelle certains hommes politiques et dirigeants de nos pays ont accepté de remettre en question les limites de la torture et des mauvais traitements. Quel est le seuil de torture que l'on peut accepter ? Où peut-on la pratiquer ? Qui peut la pratiquer ? Dans quelles conditions peut-on utiliser les preuves obtenues grâce à la torture ? Toutes ces questions sont posées de la manière la plus sérieuse du monde ! En effet, des mesures sont à l'étude pour redéfinir la portée de l'article 3 de la CEDH, comme, par exemple, l'utilisation des assurances diplomatiques pour permettre l'expulsion d'étrangers à un pays où ces derniers courent le risque de subir des actes de torture.

L'on pourrait mentionner aussi l'extension de la durée de la détention sans inculpation, accusation ou mise en examen, ou encore la redéfinition des limites de la liberté d'expression. Même si certaines de ces mesures peuvent s'avérer nécessaires et justifiées,

la tendance générale qu'on observe de plus en plus est de donner la préférence à l'efficacité par rapport aux droits. Je suis, quant à moi, fermement convaincu, sur la base de l'expérience de mon propre pays, que le terrorisme ne peut être combattu efficacement qu'à travers le strict respect des droits de l'homme.

Une attitude similaire est décelable dans la réponse donnée à la criminalité ordinaire et aux sentiments d'insécurité croissante prévalant chez les citoyens européens. Ainsi, on peut observer l'introduction de politiques de plus en plus répressives qui privilégient le recours à la justice pénale même pour des incidents mineurs. Par rapport à d'autres formes d'intervention, la tendance est désormais de choisir en priorité la privation de liberté. Il est indéniable que quiconque commet un délit doit payer en accomplissant une peine. Toutefois j'ai averti à plusieurs reprises que la meilleure façon de garantir la sécurité des citoyens n'est pas toujours d'envoyer systématiquement en prison ceux qui ont commis un délit, en particulier dans le cas des jeunes.

D'autant plus lorsque nous savons que la majorité des prisons sont surpeuplées et dégradées et souffrent d'un manque de moyens, qui empêche la mise en pratique d'une véritable politique pénitentiaire de réinsertion des détenus pour qu'ils puissent revenir à la société meilleurs que lorsqu'ils sont entrés en prison. Cela est d'autant plus vrai en ce qui concerne les jeunes. Aujourd'hui nous créons hélas au contraire le désespoir, la haine et le ressentiment chez bon nombre de ceux qui passent des années en prison dans de telles conditions. Il est difficile de croire que cette politique de sécurité affichée puisse être efficace contre l'insécurité réelle que nous démontrent les chiffres de la récidive.

La pression croissante de l'immigration irrégulière pose, elle aussi, un nouveau défi pour assurer la jouissance des droits fondamentaux. Cette question place un certain nombre de pays devant un problème extrêmement difficile à résoudre, devant faire face à des vagues de migration illégale impossibles à assumer telles quelles et qui obligent par conséquent à mettre en place des politiques d'accueil temporaire et de renvoi des personnes arrivant dans ces conditions. Politiques qui ne sont pas toujours respectueuses des droits fondamentaux des personnes, de leur dignité humaine, et qui rendent souvent extraordinairement difficiles l'exercice du droit à l'asile. Parfois on est bien obligé de conclure que cela n'est pas la conséquence inéluctable d'authentiques difficultés qui entravent une bonne volonté générale mais plutôt de politiques délibérées visant à décourager des futurs candidats à l'émigration.

Ces problèmes, comme je l'ai déjà dit précédemment, exigent aussi la définition d'une politique commune à échelle européenne qui inclurait une aide aux pays à l'origine de l'émigration; une politique qui inclut l'aide à l'origine pour que les personnes ne soient pas obligées d'échapper à la misère et à la faim, ainsi que pour lutter contre les mafias de trafiquants d'êtres humains, qui constitue aujourd'hui une activité criminelle extrêmement lucrative, basée sur le désespoir des plus pauvres.

Mais nos sociétés européennes sont également confrontées au problème posé par la nécessité de faciliter une correcte intégration des millions d'immigrants légaux qui vivent et travaillent en Europe. Depuis un certain temps, j'observe la tendance plus

qu'inquiétante du sentiment xénophobe qui ressurgit dans nos pays et qui se banalise de plus en plus, de sorte que les propos racistes, xénophobes ou antisémites finissent par ne plus choquer. N'est-ce pas un premier pas sur une route très glissante pour accepter l'inacceptable ?

En même temps, derrière les conversations de plus en plus nombreuses sur la nécessité de faciliter l'intégration des immigrés dans nos sociétés, il existe parfois le refus de voir la réalité qui s'avère plus complexe qu'on ne veut bien l'avouer. En effet, il faut se rendre à l'évidence que dans la plupart des Etats membres les populations dont on évoque la nécessité de l'intégration ne sont pas dans leur majorité des immigrés. Il s'agit souvent des personnes nées dans nos pays et qui sont des citoyens de plein droit. Dès lors, je suis convaincu que parlant de l'intégration nous devons bien comprendre ce que l'on recherche. Ces jeunes citoyens n'ont pas pour la plupart besoin de cours de langue ou de cours d'histoire du pays qui est le leur de par leur naissance.

Le problème est ailleurs. Il faut tout faire pour transmettre à cette nouvelle génération de jeunes citoyens la compréhension des valeurs et des principes qui soutiennent nos sociétés. Il n'existe pas de droits sans devoirs. Car le revers des droits est la responsabilité que chacun de nous doit avoir pour soi, pour sa famille et pour son pays. Sans cette responsabilisation nous ne pourrions pas maintenir le caractère équitable de notre société.

Toutefois, il serait vain de parler des droits et d'appeler à la responsabilité si l'on n'est pas capable de garantir l'égalité des chances. Dans ce contexte il ne faut pas oublier que la confrontation des cultures, la discrimination dans l'accès au travail et au logement, les difficultés extrêmes pour obtenir le regroupement familial ou tout simplement le désintérêt total envers la vie d'autrui sont autant de réalités qui font monter la tension et l'incompréhension entre la société et les migrants. Si l'on ne prend pas les mesures adéquates, un dangereux sentiment d'exclusion sociale peut se développer dans une tranche de la population au profit des propagateurs de mouvements communautaristes extrêmes et de croyances religieuses manipulées et orientées vers le fanatisme, en particulier chez les jeunes.

La discrimination et l'exclusion sont aussi des phénomènes qui continuent d'affecter les membres de plusieurs populations minoritaires en Europe. Ce sont deux facteurs qui conditionnent la vie quotidienne de millions de Roms/Sintis et Gens du voyage à travers l'Europe. Nonobstant les efforts considérables qui ont été consentis sur ce terrain la différence en termes de niveau de vie et de jouissance des droits sociaux essentiels reste accablante. En Europe nous nous sommes habitués à dire qu'il faut éviter la création de lignes de division. Cette expression ne devrait pas être utilisée seulement pour se référer à des considérations d'ordre géopolitique car les lignes de division existent trop souvent à l'intérieur de nos propres sociétés – les minorités nationales, et pas seulement les Roms, recherchant encore leur place dans nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe. Encore une fois, le défi qui est posé est celui d'intégrer ces minorités dans la vie sociale et politique de nos pays tout en étant respectueux des différences qu'elles soient linguistiques, religieuses ou culturelles. Il existe certainement de multiples exemples

positifs de réussite mais pour beaucoup d'autres le chemin à parcourir reste encore long. L'accompagnement des travaux dans ce domaine sera, sans doute, l'une des tâches prioritaires du Conseil de l'Europe pour les années à venir.

Ces divisions ne sont pas toutes des métaphores. Le Conseil de l'Europe comprend toujours, en effet, certains Etats dans lesquels les conflits internes sont figés, en situation d'équilibre difficile dans laquelle certaines régions sont, de facto, indépendantes. Il en découle une inapplicabilité de la Convention européenne des Droits de l'Homme dans les territoires concernés qui empêche de parvenir à l'objectif d'assurer la prééminence du droit partout en Europe. Il en va de même pour le seul pays européen qui n'a pas encore rejoint l'organisation.

De même qu'il est impossible d'oublier les situations si difficiles des territoires d'Europe dans lesquels la violence armée n'a toujours pas été complètement éradiquée et où les victimes demandent justice et les criminels doivent être traduits devant la justice. Cela a été pour moi un engagement prioritaire durant ces années de suivi constant de la situation dans la République de Tchétchénie de la Fédération de Russie. Défendre le droit à la paix, le droit des habitants après tant de souffrances à reconstruire leur pays et leur vie, à construire un régime démocratique et à ce que les garanties de l'Etat de droit soient respectées. La communauté internationale, et en particulier le Conseil de l'Europe, devraient continuer à coopérer solidairement pour obtenir ces objectifs.

C'est à ces problèmes, et à d'autres aussi, que j'ai dû faire face durant ces années passées, et malheureusement ils restent encore sur la table de travail du Commissaire pour un avenir prochain. Je ne doute pas que mon successeur, une personne extrêmement compétente et profondément engagée dans la défense des droits de l'homme, fera face à ces défis de façon courageuse et efficace et je demande pour lui toute la compréhension et la collaboration dont il aura besoin pour remplir sa mission.

Au moment même où je termine la rédaction de ce rapport, je reçois l'information de l'annonce d'un cessez-le-feu permanent de l'ETA. Vous comprendrez mon émotion en entendant cette nouvelle qui ouvre la voie à l'espérance d'une paix définitive et permet d'envisager la possibilité de mettre fin à la période la plus terrible de violations des droits de l'homme que la démocratie espagnole ait eu à supporter à cause de l'action criminelle de ce groupe terroriste. Les victimes innocentes de cette barbarie doivent être assurées que leur témoignage de douleur ne sera pas oublié.

Je veux pour finir adresser mes remerciements à tous ceux qui m'ont aidé durant ces années passionnantes et tout particulièrement à mes collaborateurs du Bureau qui n'ont jamais hésité à donner le meilleur d'eux-mêmes et très souvent au-delà du strict accomplissement de leur devoir. Il est difficile de trouver les mots pour exprimer cette reconnaissance, d'autant plus que ce comportement exemplaire résulte du fait qu'ils croient fermement en ce qu'ils font.

A tous, encore merci.

ANNEXE



ACTIVITES DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME

15 octobre 1999 – 31 mars 2006

I. RAPPORTS RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME (32)

2000	Géorgie Moldova
2001	Andorre Norvège Slovaquie Finlande
2002	Bulgarie Grèce Hongrie Roumanie Pologne
2003	République tchèque Slovénie Portugal Turquie Chypre Lituanie Lettonie Estonie Malte
2004	Luxembourg Danemark Suède Croatie Fédération de Russie Royaume Uni Suisse Liechtenstein
2005	Espagne Italie Islande France

Rapports de pays restants (14)

Albanie, Allemagne, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Irlande, L'ex-République yougoslave de Macédoine, Monaco, Pays-Bas, Serbie-Monténégro, Saint-Marin et Ukraine

II. VISITES / RAPPORTS SPECIAUX

1999	Fédération de Russie (Tchéchénie, Daguestan et Ingouchie)
2000	Fédération de Russie (Tchéchénie)
2001	Espagne (Pays basque) Fédération de Russie (Tchéchénie et Ingouchie)
2002	Serbie-Monténégro (Kosovo)
2003	Fédération de Russie (Tchéchénie et Ingouchie)
2004	Fédération de Russie (Tchéchénie et Ingouchie) Géorgie (Adjarie) Moldova (Transnistrie)
2005	Fédération de Russie (Tchéchénie)
2006	Fédération de Russie (Tchéchénie)

III. RAPPORTS DE SUIVI (15)

2003	Géorgie Moldova Andorre Espagne (Pays basque)
2006	Norvège Slovaquie Finlande Bulgarie Grèce Hongrie Roumanie République tchèque Slovénie Chypre Malte

IV. VISITES DE CONTACT

1999	Fédération de Russie
2000	Suisse
2001	Turquie Fédération de Russie
2002	Arménie Azerbaïdjan Albanie
2003	Serbie-Monténégro

- 2004 Lettonie
Allemagne
Espagne
Fédération de Russie
- 2005 Saint-Siège

V. AVIS

- 2002 Dérogation du Royaume-Uni à l'article 5 de la CEDH
Les pouvoirs de la Commission nord-irlandaise des droits de l'Homme
- 2003 Projet de loi finlandais sur les étrangers
- 2004 Création d'une institution de lutte contre la discrimination en Pologne
Garanties procédurales entourant la détention préventive au Portugal
- 2005 Projet de Convention sur la prévention du terrorisme du Conseil de l'Europe

VI. RECOMMANDATIONS

- 2001 Les droits des étrangers souhaitant entrer dans un Etat du Conseil de l'Europe
- 2002 Procédures d'arrestation et de détention en Tchétchénie
- 2003 Le droit et la pratique relative à la stérilisation de certaines femmes en Slovaquie

VII. RAPPORTS THEMATIQUES

- 2005 La situation des droits de l'Homme des Roms, Sintis et Gens du voyage en Europe

VIII. SEMINAIRES

1. Médiateurs nationaux / Institutions nationales des droits de l'Homme

- | | | |
|------|--------------------------------------|--|
| 2000 | Budapest
Paris | Table ronde des Médiateurs d'Europe centrale et orientale
Table ronde des Médiateurs d'Europe de l'Ouest |
| 2001 | Varsovie
Strasbourg

Zurich | Table ronde des Médiateurs d'Europe centrale et orientale
Rencontre entre des représentants roms et les Médiateurs d'Europe centrale et orientale

Table ronde des Médiateurs européens |
| 2002 | Vilnius
Bakou | Table ronde des Médiateurs européens
La création d'un Médiateur en Azerbaïdjan |

2003	Kaliningrad Strasbourg Oslo Ljubljana Astrakhan	Le développement des Médiateurs régionaux en Russie Institutions nationales des droits de l'Homme et ONG Table ronde des Médiateurs européens La création d'une Institution nationale des droits de l'Homme en Slovénie Le développement des Médiateurs régionaux en Russie
2004	Strasbourg Cappadoce Barcelone Irkoutsk Berlin l'Homme	Le développement des Médiateurs régionaux en Russie La création d'un Médiateur en Turquie Table ronde des Médiateurs régionaux en Europe Le développement des Médiateurs régionaux en Russie Table ronde des Institutions nationales des droits de l'Homme
2005	Copenhague Briansk St. Petersbourg Kazan Novosibirsk Tver	Table ronde des Médiateurs européens Le développement des Médiateurs régionaux en Russie Séminaire de formation pour le Médiateur <i>ad interim</i> de Tchétchénie et son bureau Le développement des Médiateurs régionaux en Russie Le développement des Médiateurs régionaux en Russie Le développement des Médiateurs régionaux en Russie

2. Communautés religieuses

2000	Syracuse	Le rôle des religions monothéistes dans les conflits armés
2001	Strasbourg	Les relations entre Eglises et Etat
2002	Louvain	Droits de l'Homme, culture et religion
2004	Malta	Religion et éducation
2005	Kazan	Dialogue, tolérance, éducation: le Conseil de l'Europe et les religions

3. Forces armées

2002	Moscou
2003	Madrid

4. Séminaires thématiques

2001	Strasbourg	Les droits des étrangers souhaitant entrer dans un Etat du Conseil de l'Europe
	Neuchâtel	Les droits des personnes âgées
2003	Copenhague	Droits de l'Homme des personnes atteintes de troubles mentaux
	Athènes	Droits de l'Homme et immigration
2004	Tirana	La traite des enfants
	Barcelone	Droits de l'Homme et administrations locales et régionales

5. Autres séminaires et conférences

2000	Vladikavkaz	Démocratie, Etat de droit et droits de l'Homme
	Paris	Le rôle des ONG dans le travail du Commissaire
2001	Pitsunda	Les aspects juridico-étatiques du règlement du conflit Abkhazo-géorgien
	Strasbourg	Le respect des droits de l'Homme en Tchétchénie
2002	Ankara	Le rôle de la société civile
2004	Grozny	Le rôle de la société civile et l'institution d'un Médiateur dans le respect des droits de l'Homme en Tchétchénie
2005	Kislovodsk	Le renforcement du système judiciaire en République tchétchène
	Nazran	Séminaire de formation pour les ONG de droits de l'Homme tchétchènes
	Strasbourg	Séminaire de formation pour les ONG de droits de l'Homme tchétchènes