

CommHR(2026)37

Échange de vues avec les
Délégués des Ministres du Conseil de l'Europe

Discours de Michael O'Flaherty,
Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe

Strasbourg, 29 avril 2026

Merci Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Je vous remercie de me permettre de m'adresser à vous cet après-midi pour vous présenter mon rapport annuel de 2025. J'espère que vous avez toutes et tous pu le consulter, et je ne vais donc pas en faire une présentation détaillée ; je me contenterai d'en souligner quelques points.

Le rapport est structuré autour de priorités, que je vais passer en revue, mais d'abord un mot sur la boîte à outils.

J'ai pu utiliser pleinement ma boîte à outils en 2025 et au début de 2026. Cela signifie que j'ai effectué de nombreuses missions et que je me suis rendu dans de nombreux États membres, que ce soit dans le cadre formel d'une visite de pays ou pour une autre raison. Ce travail de terrain représente une grande partie de mes activités.

Lors de ces déplacements et à d'autres occasions, j'ai aussi pu dialoguer avec les autorités nationales, avec les acteurs des droits humains des pays concernés, avec la société civile et, bien entendu, avec les organisations internationales compétentes. Non moins importants ont été mes échanges, que je cherche à approfondir sans cesse, avec l'ensemble du système du Conseil de l'Europe. Je me suis de plus en plus investi dans ce que j'appellerais, faute de mieux, la « diplomatie de conférence », que je considère comme un aspect important de mon travail, et j'ai fait évoluer en conséquence les types de documents écrits auxquels vous êtes habitués de la part du Commissaire.

Au cours de l'année écoulée, vous avez vu pu voir que j'ai produit beaucoup de documents : de nombreuses déclarations et lettres, que j'ai publiées, mais aussi des tierces interventions et des communications transmises en vertu de la règle n° 9, plus rares mais très importantes. Cependant, j'ai produit beaucoup moins de rapports formels de type classique que les titulaires précédents du poste de Commissaire. C'est parce que - pour parler franchement, mais sans manquer de respect envers personne - je ne suis pas un institut de recherche et je ne suis pas sûr que la production de tels rapports soit le moyen par lequel je peux vous être

le plus utile. Je me considère plutôt, pour l'essentiel, comme un acteur diplomatique, étroitement ancré dans les réalités du terrain et agissant sur le terrain.

Passons maintenant aux priorités. Celles et ceux d'entre vous qui m'ont déjà écouté plusieurs fois me trouveront ennuyeux, car je n'ai toujours que quatre priorités, les mêmes que la dernière fois que je me suis adressé à vous, mais je voudrais vous dire où j'en suis pour chacune d'elles.

Priorité numéro 1 : défendre le peuple ukrainien

C'est une priorité constante. J'ai eu l'occasion de me rendre à nouveau en Ukraine au cours de l'année et j'ai essayé, avec d'autres, de maintenir l'attention - y compris par le biais des médias sociaux - sur les atrocités en cours, les actes criminels de l'agresseur russe.

Je pense qu'il est important de ne jamais cesser de mettre en lumière ce que fait la Fédération de Russie.

D'un point de vue plus thématique, j'ai continué, tout au long de l'année, à prêter attention à ce que nous pourrions appeler « l'intégration des êtres humains dans la voie vers la paix », et à veiller à ce que la dignité et les droits humains soient de plus en plus visibles dans les différentes voies devant mener à une fin pacifique de l'agression.

Le mémorandum que j'ai publié l'été dernier définit 10 domaines auxquels il faut prêter attention si l'on veut que les êtres humains soient au cœur de la paix. J'ai présenté le mémorandum et participé à des débats sur ce sujet lors de la conférence sur la reconstruction de l'Ukraine tenue l'été dernier à Rome. À l'automne, j'ai convoqué à Varsovie une réunion de hauts responsables d'organisations internationales spécialisées dans les questions concernant les conflits, les droits humains et la paix, afin de voir comment nous pourrions rendre ces 10 domaines plus opérationnels. Vous vous demandez sûrement s'il y a des progrès en la matière. Nous savons quelle est la situation en termes de paix et de conflit, mais je constate une volonté croissante de reconnaître le rôle des femmes dans les processus de paix, notamment en référence à la Résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU sur les femmes, la paix et la sécurité.

Pour ma part, aujourd'hui et dans les mois à venir, je me concentre sur un seul de ces 10 domaines : celui qui concerne les personnes déplacées. Je m'intéresse de près à la situation des personnes réfugiées, en gardant à l'esprit que la directive européenne sur la protection temporaire cessera d'être applicable à partir d'avril de l'année prochaine. Il faudra voir ce qui remplacera cette directive, car, de toute évidence, nombre de personnes ne seront pas retournées en Ukraine d'ici là. Nous devons également, et avec la même attention, examiner la situation des personnes déplacées à l'intérieur de l'Ukraine.

Priorité numéro 2 : intégrer les droits humains dans les grands enjeux actuels

Cette priorité est plurielle car il s'agit, vous vous en souvenez peut-être, de travailler avec d'autres pour que l'attention portée aux droits humains, aux êtres humains et à la dignité humaine soit au cœur des grands enjeux auxquels nos sociétés sont confrontées aujourd'hui. Je me concentre sur quatre de ces grands enjeux.

Le premier de ces grands enjeux est celui des migrations.

Il s'agit d'un thème dont je me suis beaucoup occupé tout au long de l'année. Vous l'aurez constaté, il ressort de mes activités et de mes écrits que j'ai dû aborder le problème des refoulements dans plusieurs de nos États membres. J'ai dû aborder le problème du refus d'accès aux procédures d'asile sur le territoire du Conseil de l'Europe. J'ai dû aborder le problème des États qui n'assument pas la responsabilité des actes criminels commis par des acteurs étatiques dans le contexte migratoire.

Certains d'entre vous le savent, je me concentre aussi, plus particulièrement, sur le phénomène de l'externalisation. L'externalisation consiste, pour un État, à déléguer à d'autres États, selon différentes modalités, la gestion des migrations, et à se décharger ainsi de sa responsabilité en la matière.

Cette question est toujours d'actualité, mais elle prend évidemment une résonance particulière dans le contexte de l'orientation politique croissante vers l'externalisation qui s'observe sur le continent européen.

J'ai notamment examiné les aspects suivants :

- l'externalisation des procédures d'asile,
- l'externalisation des procédures de retour,
- l'externalisation de la gestion des frontières.

Deux observations générales.

Comme vous le savez, ces solutions sont parfois qualifiées d'innovantes ; or, il est important de rappeler qu'il n'y a rien d'innovant ici. Tout ce que nous essayons en Europe a déjà été essayé ailleurs, et partout où cela a été essayé, cela s'est révélé très problématique.

L'autre observation générale est que ces approches innovantes ou nouvelles présentent de nombreux risques du point de vue des droits humains. En conséquence, nos États membres devraient respecter au moins trois principes.

- Le premier est le principe de précaution. Conscients que les choses peuvent mal tourner, les États devraient réfléchir d'emblée à la manière d'éviter que les choses tournent mal.

- Deuxièmement, il faudrait que tout accord conclu avec d'autres États soit assorti de conditions préalables et de garanties en matière de droits humains.
- Troisièmement, il s'agirait de veiller à ce que ces garanties soient effectives, en établissant de solides systèmes de surveillance de la situation des droits humains, qui devraient eux-mêmes satisfaire à des critères de transparence et de responsabilité.

Pour aider les États membres à traiter ces questions, j'ai ouvert un nouveau chantier, à savoir l'élaboration d'orientations pour la mise en place, par les États, d'outils d'évaluation des droits humains. En d'autres termes, ce sont des outils qui permettent de traiter les trois aspects particulièrement importants que j'ai mentionnés.

D'autres questions liées à la migration me préoccupent aussi beaucoup.

La première concerne les décès en mer. L'OIM nous a indiqué ces derniers jours que la fréquence des décès en Méditerranée n'a jamais été aussi élevée que cette année, dans le contexte actuel de crise. C'est déplorable, car nous pourrions développer la capacité de recherche et de sauvetage du jour au lendemain si nous en avons la volonté. Des gens se noient, en partie à cause de l'insuffisance des opérations de recherche et de sauvetage.

Il y a ensuite les négociations en cours à l'UE sur la refonte de la directive relative au retour ou l'élaboration d'un nouveau règlement en la matière. J'ai présenté des observations à ce sujet le 2 mars. Je n'entrerai pas dans les détails ici, mais alors que les négociations atteignent leurs dernières phases, il est très important de veiller à ce qu'un certain nombre de principes soient respectés, comme l'évaluation individualisée des demandes d'asile. Il importe aussi de porter une grande attention, sous l'angle des droits humains, à la gestion des plateformes de retour. Quant à la rétention des personnes faisant l'objet d'une décision de retour, elle ne devrait surtout pas être systématique car elle n'est pas toujours nécessaire et, dans le cas d'enfants, elle est très problématique, comme nous l'indiquent l'UNICEF et la pratique établie dans le cadre de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

Le deuxième grand enjeu est lié à l'intelligence artificielle.

Je suis amené à m'intéresser à plusieurs aspects de l'IA, notamment :

- l'extraordinaire rapidité du déploiement des nouvelles générations de cette technologie,
- les pressions actuelles en faveur de la déréglementation,
- l'idée selon laquelle il faudrait choisir entre réglementation et innovation,
- une salutaire prise de conscience croissante des risques et des dangers inhérents à l'intelligence artificielle non réglementée.

En ce qui concerne ces aspects, dans l'ensemble, les modèles de contrôle n'ont pas suivi l'évolution de la technologie, d'une part, et du discours, d'autre part. Nous avons besoin d'une nouvelle génération de modèles de contrôle, et je proposerai donc des moyens d'intégrer les droits humains dans le contrôle de l'intelligence artificielle. Ces éléments figureront dans un rapport qui sera publié dans quelques mois.

Le troisième des quatre grands enjeux actuels est l'environnement.

Il s'agit là, bien sûr, de la grande question existentielle du moment. Il n'y aura pas d'avenir pour l'être humain si nous ne parvenons pas à protéger l'environnement. J'ai mis du temps à contribuer à la défense de cette cause car je voulais d'abord m'assurer que ma contribution apporterait une valeur ajoutée. J'ai le plaisir de vous annoncer que mon équipe et moi-même sommes désormais pleinement investis dans le soutien d'une approche de la crise climatique fondée sur les droits humains. À cette fin, j'utilise un modèle classique de promotion de la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. La Cour a rendu plus de 300 arrêts sur des questions d'environnement, et ce que je cherche à faire, c'est favoriser, dans tous les États membres, la mise en œuvre d'un ensemble de dispositions issues de ces arrêts. C'est une nouvelle manière d'envisager l'exécution des arrêts. Elle consiste à identifier un socle commun, pour que nous puissions tous être guidés par la Cour vers la clarification, au sein du Conseil de l'Europe, de la signification du droit à un environnement sain.

Le quatrième grand enjeu est l'inégalité.

Je peux vous dire qu'en 2025, je me suis beaucoup intéressé aux problèmes d'inégalité. Je me concentre sur la pauvreté des enfants, et je traiterai ce sujet jusqu'à la fin de mon mandat. Je réfléchis à la manière dont nous pouvons aborder le problème de la pauvreté des enfants en plaçant les droits humains au cœur de nos efforts. J'ai déjà effectué deux visites de pays sur ce thème et je publierai l'an prochain un rapport contenant, je l'espère, des conseils utiles pour les États.

Priorité numéro 3 : défendre les personnes oubliées

Cette priorité - que connaissent bien celles et ceux d'entre vous qui m'écoutent depuis deux ans - consiste à déterminer quelles personnes, dans nos sociétés, sont les plus abandonnées, les plus oubliées et les plus marginalisées, et à les défendre.

C'est pourquoi j'ai consacré beaucoup de temps, ces deux dernières années, à la situation des Roms et des Gens du voyage. J'ai effectué cinq visites de pays qui étaient spécialement consacrées à cette question. J'ai publié un livre intitulé « Les 12 millions ignorés », et une exposition itinérante en lien avec cet ouvrage parcourt actuellement l'Europe. Le but est de faire connaître ce que vivent les Roms, de manière à ce que leurs difficultés soient prises en compte par les responsables politiques. Je continuerai à travailler sur cette question aux niveaux régional et national, ainsi que, bien sûr, avec les organes compétents ici, à Strasbourg.

Ces derniers mois, je me suis aussi intéressé à un autre groupe de personnes oubliées : les populations des territoires occupés. Lorsque j'étais en Ukraine, j'ai accordé une attention particulière aux personnes qui vivent dans les territoires temporairement occupés, mais, récemment, je me suis aussi intéressé à la situation des populations qui vivent en Abkhazie et en Ossétie du Sud (dans la région de Tskhinvali). Le sort de ces personnes reste pour moi une préoccupation constante.

Je commence à travailler sur la situation d'un troisième groupe de personnes oubliées ou négligées, totalement différent : celui des personnes âgées vivant en institution, qui sont cependant tout aussi défavorisées du point de vue des droits humains. La pandémie de covid date maintenant de cinq ou six ans déjà, mais rappelons-nous combien de pensionnaires de maisons de retraite sont alors décédés parce que leurs besoins n'avaient pas été dûment pris en compte. J'ai donc l'intention de m'intéresser de près à la situation de ce groupe, en particulier au cours de l'année à venir.

Priorité numéro 4 : défendre les défenseurs des droits humains et la société civile

Ainsi que je vous l'ai déjà dit, je ne m'attendais pas à ce qu'une part aussi importante de mon travail doive consister à défendre les défenseurs des droits humains en particulier, et la société civile en général. Je ne m'attendais pas à ce qu'il ne se passe pas une semaine sans que je doive intervenir auprès d'un gouvernement à ce sujet, mais c'est un fait.

Au cours de l'année écoulée, les problèmes se sont plus ou moins concentrés dans deux domaines. Le premier est la liberté de réunion. La liberté, l'espace nécessaire pour travailler, juste un espace pour exister en tant qu'organisation. Dans trop de pays, des lois de plus en plus étouffantes ont pour effet de limiter massivement le travail des organisations de la société civile jusqu'à l'entraver complètement. Le second domaine où se concentrent les problèmes est celui qui concerne l'espace nécessaire à l'exercice de la liberté de manifester pacifiquement. Là encore, ce sont notamment la liberté de réunion et la liberté d'expression qui sont menacées.

Vous verrez d'ailleurs que cette quatrième priorité est très clairement liée au travail essentiel que vous réalisez autour de la démocratie.

Une priorité inattendue : la défense du système de la Convention

Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs,

Il y a encore une priorité, mais à celle-ci, je ne m'attendais pas. En effet, je ne l'ai pas définie moi-même mais elle m'a été imposée. Cette priorité consiste à contribuer, avec beaucoup d'autres acteurs, à la défense du système de la Convention.

Mon point de vue est bien connu. Je l'ai exprimé ici à plusieurs reprises. Je ne vais donc pas répéter ce que vous savez déjà. Permettez-moi simplement de faire brièvement quelques remarques, pour mémoire.

- Je continue de penser que la lettre et la déclaration diffusées l'an dernier par certains États membres n'étaient pas utiles.
- Je considère qu'il est bon que la discussion ait eu lieu en interne, et que le CDDH et vous-mêmes ayez mené des travaux sur le sujet, qui sont en train de s'achever.
- J'estime que les éléments du projet de déclaration sont bien meilleurs que les contenus de documents précédents. Certains des pièges ont été évités. Je m'en tiendrai là.
- J'accepte que le projet de texte qui est en grande partie finalisé soit le texte qui sera présenté à Chişinău, lors de la session ministérielle.

Je voudrais simplement vous demander, à vous et aux États membres, de garder à l'esprit quatre considérations lorsque vous donnerez suite à la déclaration présentée à Chişinău.

- Premièrement, nous devrions toujours exiger le plein respect de l'indépendance des juridictions. J'emploie le mot « juridictions » au pluriel car il englobe la Cour européenne des droits de l'homme, mais aussi les juridictions nationales qui statuent sur des questions de droits humains.
- Deuxièmement, nous devrions toujours défendre l'universalité des droits humains. Toute personne est titulaire des droits humains, quels que soient son identité, son lieu de naissance ou les circonstances qui l'ont amenée à se retrouver entre les mains de l'État.
- Troisièmement, nous devrions nous garder d'instrumentaliser la Convention européenne des droits de l'homme pour réaliser une autre ambition politique.
- Enfin, quatrièmement, nous devrions anticiper, dans toute la mesure du possible, les conséquences imprévues des projets que nous envisageons de mettre en œuvre. Les mesures que nous prenons aujourd'hui risquent en effet d'avoir des conséquences dans 10, 15 ou 20 ans, à un moment où la situation politique de notre continent aura peut-être changé. Nous devrions donc anticiper pour éviter ces conséquences.

Un message d'espoir et de résilience

J'ai déjà été assez long, Madame la Présidente, mais je voudrais terminer sur une note positive, si vous me le permettez.

D'habitude, j'arrive à une conclusion plutôt dystopique, mais je préfère déroger à cette habitude aujourd'hui. Je voudrais revenir brièvement sur les deux ans qui se sont écoulés depuis le début de mon mandat de Commissaire. Au cours de ces deux ans, j'ai appris à connaître le Conseil de l'Europe. Je le connaissais depuis l'extérieur ; j'ai appris à le connaître de l'intérieur.

Je pense qu'il est important que je termine mon allocution en disant à quel point je suis impressionné par les réalisations continues de cette Organisation. Elle a mis en place des fondements et des infrastructures solides pour la défense des droits humains, et nous devons le rappeler de temps à autre.

Bien sûr, je veux parler de la Cour, mais aussi des instruments autres que la Convention européenne des droits de l'homme et de leurs organes de suivi. Le travail de ces organes de suivi a des effets concrets dans nos États membres. Par exemple, le travail du CPT a des effets dans les cellules de prison et celui du GREVIO a des effets dans les refuges pour femmes. Je le constate chaque fois que je me rends dans un pays.

Je suis aussi impressionné par la capacité de l'Organisation à générer des traités. Cette Organisation est considérée avec raison comme le laboratoire mondial des traités relatifs aux droits humains et, à ce titre, elle joue un rôle très important. La convention-cadre sur l'intelligence artificielle et la convention sur la protection des avocats sont ainsi des initiatives novatrices à l'échelle mondiale. Juste une petite remarque à cet égard : certes, le Conseil de l'Europe élabore de grands traités, mais nous devrions peut-être nous attacher davantage à les promouvoir.

Je veux aussi parler des réalisations des nombreux autres organes, dont la Commission de Venise. La Commission de Venise surveille la mise en œuvre du principe de la prééminence du droit sur notre continent. Sa contribution à la protection de l'État de droit est sous-estimée.

Le Secrétariat mène des activités très diversifiées, que j'ai eu le plaisir de découvrir ces deux dernières années. Par exemple, il travaille de manière créative et novatrice sur l'IA. L'outil d'évaluation HUDERIA, conçu par le Secrétariat de cette Organisation, est un leader mondial.

Je veux aussi parler des activités consacrées aux Roms. Le vaste acquis en matière de défense de la culture et de l'histoire des Roms, c'est en grande partie au Secrétariat du Conseil de l'Europe que nous le devons.

Et il y a tant d'autres activités que je ne peux pas énumérer maintenant. Je n'ai pas mentionné l'excellent travail des membres de mon équipe, mais ils comprendront qu'il serait un peu étrange que je le fasse ici. Je tiens cependant à saluer leurs réalisations.

Pour finir, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, je conviens que nous ne pouvons pas nous reposer sur nos lauriers. Nous traversons une période particulièrement difficile, mais, alors que nous affrontons des vents contraires, gardons à l'esprit tout ce que notre

Organisation a déjà réalisé pour mener à bien sa mission. C'est un motif de fierté légitime et cela doit nous donner la confiance nécessaire pour continuer d'avancer.

Je vous remercie de votre attention.