



Droits de l'homme en Europe : la complaisance n'a pas sa place

Points de vue de **Thomas Hammarberg**
Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS

COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME

Publishing

Editions



Droits de l'homme en Europe : la complaisance n'a pas sa place

Points de vue de **Thomas Hammarberg**,
Commissaire aux droits de l'homme
du Conseil de l'Europe

Edition anglaise :

Human Rights in Europe: no grounds for complacency

ISBN 978-92-871-6916-7

Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.

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

La plupart des photos provenant du Conseil de l'Europe ont été prises par Sandro Weltin, photographe au Conseil de l'Europe, qui a accompagné le Commissaire aux droits de l'homme dans plusieurs de ses visites officielles afin d'illustrer la situation des droits de l'homme en Europe.

Photo de la couverture : Migrants retenus dans le centre pour migrants irréguliers de Fylako, à Evros, en Grèce, décembre 2008 (© Conseil de l'Europe).
Photo de quatrième de couverture : Isabel Nukuoca, 11 ans, expliquant qu'une nouvelle école doit être construite dans son village, le village à majorité rom de Barbulesti, en Roumanie, octobre 2010 (© Conseil de l'Europe).
Design de la couverture et mise en page : Service de production des documents et des publications (SPDP), Conseil de l'Europe

Editions du Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

<http://book.coe.int>

ISBN 978-92-871-6915-0

© Conseil de l'Europe, octobre 2011

Imprimé en France

Table des matières

Avant-propos	9
Chapitre 1 : Xénophobie et identité	35
Respecter l'autre	36
Islamophobie	40
La <i>burqa</i> et le droit au respect de la vie privée	44
Arrestations arbitraires et discriminatoires	48
Crimes de haine.....	52
Langues minoritaires.....	57
Chapitre 2: Droits des Roms	65
Histoire de la répression des Roms en Europe.....	66
Persistence de la stigmatisation des Roms	70
Eradication de la discrimination à l'égard des Roms	73
Représentation politique des Roms	81
Roms apatrides.....	85
Discrimination des migrants roms	88
Chapitre 3: Politiques d'asile et d'immigration	93
Droits des migrants.....	94
La criminalisation des migrations	98
Droit d'asile	102
La détention des demandeurs d'asile	105
Regroupement familial	109

La traite des êtres humains	114
Apatridie.....	117
Personnes déplacées	121
Chapitre 4: Protection contre l'homophobie et la transphobie	127
Les Principes de Jogjakarta	128
Homophobie	132
Transphobie	136
Chapitre 5: Droits des personnes handicapées	143
Pour une société inclusive	144
Droits des personnes handicapées mentales	149
Discrimination des personnes ayant une déficience intellectuelle	153
Chapitre 6: Les droits en matière d'égalité hommes-femmes	161
Représentation politique des femmes et des hommes	162
Écarts de salaire	165
Violence domestique	167
Viol	171
Chapitre 7: Droits de l'enfant	177
La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.....	178
Le point de vue de l'enfant	183
Enfants et violence.....	187

Abus sexuels sur enfants.....	191
Enfants placés dans des institutions inadaptées.....	194
Enfants en prison.....	198
Enfants migrants.....	202
La pauvreté des enfants.....	206

Chapitre 8: Droits sociaux et économiques.....211

Pauvreté et marginalisation.....	212
La crise économique mondiale et les droits de l'homme.....	215
Egalité, discrimination et pauvreté.....	219
Droit au logement.....	222
Les droits des personnes âgées.....	225
VIH/sida et droit à la santé.....	230
Changement climatique : une question de droits de l'homme.....	233
Appliquer les normes en matière de droits sociaux.....	237

Chapitre 9: Police, justice et système pénitentiaire.....243

Violences policières.....	244
L'argument de la bombe à retardement.....	248
L'abolition totale de la peine de mort.....	252
La corruption porte atteinte à la justice.....	255
Des juges indépendants.....	261
Durée excessive des procédures judiciaires.....	264
Exécution des décisions de justice.....	266

Conditions de détention	270
La réclusion à perpétuité	272
Voies de recours pour les victimes de violations des droits de l'homme.....	276
Requêtes devant la Cour de Strasbourg	279

Chapitre 10: Lutte contre le terrorisme et respect des droits de l'homme

Les méthodes antiterroristes et la complicité européenne	284
Services de renseignements : les limites du secret	289
Les listes noires de terroristes	294
Terrorisme : les enseignements de l'Irlande du Nord.....	298
Protection de la vie privée et protection des données	304

Chapitre 11 : Violations passées des droits de l'homme

Tirer les leçons de l'histoire	312
Obligation de rendre des comptes dans les Etats post-totalitaires.....	316
La Cour pénale internationale	319

Chapitre 12: Liberté des médias et liberté d'expression

Blasphème et discours de haine	326
La diversité des médias.....	329
Les journalistes en danger	333
Liberté de réunion.....	337

Chapitre 13: Les acteurs des droits de l’homme	341
Défenseurs des droits de l’homme	342
L’exemple d’Andreï Sakharov.....	344
Responsables religieux	348
Ombudsmans	351
Collectivités locales	353
Parlements	357
Chapitre 14: Mesures systématiques de mise en œuvre des droits de l’homme	363
Mise en œuvre au niveau national.....	364
Budget national.....	370
Education aux droits de l’homme	373
Chapitre 15: Action internationale	377
Politique étrangère et droits de l’homme	378
Responsabilisation des acteurs internationaux	385
Liste des sigles et des acronymes.....	391
Traités du Conseil de l’Europe relatifs aux droits de l’homme : état des ratifications et des signatures	395

Avant-propos

Il y a loin du discours politique sur les droits de l'homme à la réalité quotidienne en Europe. Certes, les responsables politiques se disent presque tous favorables à la protection de la liberté et de la justice. Des normes relatives aux droits de l'homme ont été adoptées aux niveaux européen et international et, pour beaucoup d'entre elles, intégrées en droit interne. Pour autant, ces normes ne se traduisent pas toujours dans les faits, car elles ne sont pas systématiquement mises en œuvre.

C'est de ce déficit de mise en œuvre que traite le présent ouvrage. Il rassemble des « points de vue » ou des articles que j'ai publiés, puis mis à jour, depuis que j'exerce les fonctions de Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, c'est-à-dire depuis avril 2006. A ce jour, je me suis rendu dans la quasi-totalité des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe. A chaque fois, j'ai rencontré des victimes de violations des droits de l'homme et leur famille, des responsables politiques, des procureurs, des juges, des policiers, des ombudsmans, des chefs religieux, des journalistes, des représentants de la société civile, des personnes détenues ou internées. Les « points de vue » que m'ont inspirés ces multiples visites résument mes réflexions, conclusions et recommandations.

Ce que j'ai vu et entendu m'a rempli d'une profonde impatience. Certes, il faut du temps pour bâtir une culture de respect des droits de l'homme et mettre en place des institutions et des procédures permettant d'inscrire ces principes dans la réalité. Mais les progrès sont trop lents, et l'on comprend la déception ressentie par beaucoup.

Certaines circonstances – guerres ou luttes de pouvoir, catastrophes naturelles, crises économiques – peuvent ralentir les réformes nécessaires. En revanche, je trouve beaucoup moins convaincant un autre argument que j'ai souvent entendu, à savoir que l'opinion publique serait hostile aux réformes qui vont dans le sens de la protection et de la promotion des droits de l'homme. J'ai en effet pu constater que, dans l'ensemble, les populations veulent la liberté et la justice non seulement pour elles-mêmes, mais aussi pour les autres. La classe

politique doit prendre ses responsabilités, car la mise en œuvre des droits de l'homme est, dans une large mesure, une question de volonté politique.

Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ont ratifié la Convention européenne des droits de l'homme, adoptée en 1950. Ce traité ainsi que les autres normes en matière de droits de l'homme résultent à l'origine d'un accord entre gouvernements. Mais c'est de leur utilité et de leur importance avérées au cours des décennies que ces textes tirent leur force et leur rayonnement sur l'ensemble de ce continent pluriel. Dépasant les intentions qui ont animé leurs rédacteurs, ils ont fini par acquérir une existence autonome.

Dans un nombre toujours croissant de pays, groupes de la société civile, médias et simples citoyens se réfèrent à ces normes dans des domaines qu'ils jugent essentiels. Beaucoup y voient une raison d'espérer, ce qui explique que de plus en plus de personnes se tournent, par exemple, vers la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg. C'est cette ferveur envers les droits de l'homme qui singularise ces instruments et leur confère une valeur morale qu'aucun gouvernement ne peut plus se permettre d'ignorer. Il importe au plus haut point de préserver cette dimension populaire et morale des droits de l'homme.

C'est pourquoi les tentatives pour détourner ou déformer le sens même de ces droits sont particulièrement regrettables. Les notions fondamentales et le langage des droits de l'homme ont été instrumentalisés et dévalorisés dans le discours politique. Certains gouvernements minimisent ou dissimulent leurs propres insuffisances tout en utilisant les droits de l'homme pour discréditer d'autres Etats.

Il arrive aussi que des responsables gouvernementaux – ainsi que certains médias – s'insurgent lorsque les carences de leur pays sont révélées par les mécanismes créés pour surveiller la mise en œuvre des normes internationales reconnues en matière de droits de l'homme. Ils se laissent aveugler par la fierté nationale au lieu de réfléchir aux moyens d'améliorer la situation.

Il faut lutter contre l'hypocrisie et veiller plus rigoureusement à l'application effective des droits de l'homme. Cela suppose d'accepter la critique dans un esprit constructif et de s'appliquer à mobiliser le plus largement possible autour de ces principes. A cet égard, des organisations internationales comme le Conseil de l'Europe portent aussi de lourdes responsabilités. Il est en effet d'autant plus important de faire preuve de cohérence et d'impartialité qu'il s'agit d'un domaine particulièrement sensible.

La situation ne pourra guère s'améliorer sans un suivi honnête et concret. Les organisations non gouvernementales jouent un rôle majeur dans ce suivi, tout comme les médias. La plupart des pays européens ont maintenant mis en place des ombudsmans et d'autres structures nationales des droits de l'homme. Lorsqu'elles sont véritablement indépendantes, ces structures révèlent des problèmes qui appellent des mesures.

Car il ne suffit évidemment pas de dénoncer les violations. Encore faut-il que le suivi donne lieu à des actions concrètes. Les gouvernements doivent agir selon trois axes : ils doivent respecter eux-mêmes les normes en matière de droits de l'homme, protéger les personnes contre les violations des droits de l'homme commises par d'autres et faire le nécessaire pour donner effet aux droits. Dans tous les cas, des mesures actives sont nécessaires. Il faut renforcer les capacités pour que les droits de l'homme deviennent une réalité dans tous les domaines.

Ce qui compte, ce sont les résultats. Toutefois, si nous voulons réellement faire progresser les droits de l'homme, nous devons nous garder de tout simplisme. Il ne s'agit pas de distinguer les « bons » gouvernements des « mauvais » ni de dresser un palmarès. Il y a des insuffisances et des problèmes dans tous les pays ; partout, les responsables se doivent de montrer qu'ils ont la volonté politique de s'y attaquer.

Les articles de la présente publication sont classés en 15 chapitres. Dans le premier, intitulé « Xénophobie et identité », je décris un

phénomène multiforme qui tend malheureusement à s'amplifier en Europe. Racisme, xénophobie, islamophobie, antisémitisme, homophobie, transphobie sont autant de manifestations de rejet à l'égard de ceux que le groupe majoritaire considère comme « différents ». Les minorités sont la cible de propos haineux, de violences et de discriminations systématiques.

Des partis d'extrême droite ouvertement hostiles aux migrants et aux minorités sont aujourd'hui représentés dans plusieurs parlements nationaux en Europe. Dans certains pays, ils influencent directement les politiques gouvernementales. On voit même de grands partis, traditionnellement modérés, qui commencent à reprendre le discours des extrémistes dans un but électoraliste, ce qui a malheureusement pour effet de « légitimer » les positions xénophobes. Ce climat politique tend à alimenter la discrimination, la ségrégation et les tensions intercommunautaires, voire les frictions entre pays voisins.

Ces tendances semblent s'accroître sous l'effet de la crise économique mondiale que nous traversons aujourd'hui : la montée du chômage a en effet rendu l'avenir incertain pour une grande partie de la population. Les gouvernements qui ont tenté de lancer un débat sur « l'identité nationale » ont échoué lorsque leur intention était de définir une seule et unique identité commune. Les gouvernements devraient au contraire reconnaître et valoriser le fait que toutes les sociétés européennes sont aujourd'hui multiculturelles et qu'il convient de célébrer et de protéger la diversité en favorisant la tolérance et la compréhension mutuelle.

Le chapitre consacré aux « Droits des Roms » montre comment le climat d'intolérance perpétue les injustices faites à la population rom. Les Roms restent en effet largement défavorisés par rapport aux populations majoritaires dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, du logement et de la santé, et ne sont pratiquement pas représentés sur le plan politique. De nombreux Roms vivent dans une misère noire et n'ont guère d'espoir de connaître une vie meilleure ou de s'intégrer dans la société.

Beaucoup d'entre eux n'ont même pas de papiers d'identité. En réalité, des milliers de Roms n'ont tout simplement pas d'existence administrative. Ils n'ont jamais obtenu de certificat de naissance ni pu surmonter les obstacles administratifs qui s'opposent à leur reconnaissance par l'Etat. Ils vivent bien souvent en marge, privés de la protection sociale la plus élémentaire. Sans documents d'identité, ils ne peuvent accéder aux services d'éducation et de santé.

Le racisme à l'égard des Roms est un phénomène répandu partout en Europe. En période de difficultés économiques, il semble qu'il y ait une tendance accrue à retourner son mécontentement contre des boucs émissaires – et les Roms sont des cibles faciles. Au lieu de pêcher en eaux troubles, les responsables politiques nationaux et locaux devraient défendre haut et fort les principes de non-discrimination et de respect envers les personnes d'origine différente. A tout le moins, ils devraient s'abstenir de tenir eux-mêmes des propos hostiles aux Roms.

Il importe, à mon avis, de faire connaître l'histoire des Roms en Europe; cela permettrait de mieux comprendre ce qu'ils ont enduré par le passé. Il ne faut pas oublier qu'en Allemagne, seuls quelques milliers de Roms ont survécu aux camps de concentration et aux exécutions.

Les survivants ont eu énormément de mal à reconstruire leur vie après avoir perdu tant de proches et vu leurs biens détruits ou confisqués. Nombre d'entre eux étaient aussi très diminués physiquement. Certains ont cherché pendant des années à obtenir réparation, mais leurs demandes ont été rejetées. Fait significatif, il n'a pas été question de l'extermination massive des Roms au procès de Nuremberg. Le génocide des Roms, que ceux-ci appellent *Samudaripen* ou *Porrajmos*, n'a guère été reconnu dans le discours officiel en Europe.

Dans ce chapitre, je cite également la Suédoise Katarina Taikon, écrivain et militante des droits des Roms, qui a mis en avant le fait que ces problèmes relèvent des droits de l'homme. Elle a souligné que les Roms ne demandent pas de privilèges, mais simplement les mêmes droits qu'autrui: « Nous demandons la même protection juridique contre les agressions que celle dont bénéficierait toute autre

personne. Et nous demandons que les générations de Roms qui ont grandi sans logement ni scolarité et qui ont été victimes d'abus et de discrimination de la part de l'Etat et des collectivités locales voient leurs préjudices reconnus et reçoivent réparation.»

Le chapitre sur les « Politiques d'asile et d'immigration » souligne le manque de coordination des pays européens dans le domaine migratoire. En raison de leur situation géographique, certains sont submergés par l'afflux de migrants. Or, le « partage des coûts » entre les Etats européens n'a pas bien fonctionné. Cette défaillance a notamment entraîné l'effondrement du système d'asile de la Grèce, ce qui n'a pas empêché les autres pays européens de continuer à renvoyer des demandeurs d'asile à Athènes en invoquant le règlement Dublin II, qui n'est plus adapté aux réalités d'aujourd'hui. En janvier 2011, la Cour de Strasbourg a d'ailleurs estimé que cette pratique était contraire à la Convention européenne des droits de l'homme.

Les gouvernements ont surtout pris des mesures destinées à empêcher l'arrivée de nouveaux migrants. Il est désormais plus difficile, à la fois pour les réfugiés et pour les migrants économiques, d'atteindre nos frontières. Des hommes, des femmes et des enfants continuent pourtant de tenter leur chance. Des milliers de personnes se sont ainsi noyées dans la Méditerranée ces dernières années, sans que l'Europe s'émeuve beaucoup de ces tragédies.

Des navires patrouillent le long des côtes méridionales de l'Europe pour intercepter les migrants africains et leur faire rebrousser chemin. Quant aux compagnies aériennes, elles sont fortement incitées à refuser de transporter des passagers qui, à leur arrivée, risquent de se voir interdire l'entrée sur le territoire. J'estime que ces politiques technocratiques portent atteinte aux normes internationales consacrant le droit de demander l'asile. Les demandeurs d'asile n'ont même plus la possibilité de se rendre en un lieu où ils puissent présenter officiellement leur demande. Parmi les migrants que l'on empêche ainsi d'arriver en Europe, il y a des personnes dont la liberté ou la vie

sont menacées. Les mesures de limitation des migrations ouvrent donc une large brèche dans le système de protection des droits de l'homme.

Les migrants qui, malgré tous les obstacles placés sur leur route, parviennent tout de même à entrer en Europe ne sont pas au bout de leurs peines. Ceux qui n'ont pas de papiers en règle sont qualifiés d'« illégaux » ; dans plusieurs pays, ils encourent des sanctions pénales et il n'est pas rare qu'ils soient privés de liberté. Un Etat doit certes contrôler ses frontières et décider quelles personnes il autorise à entrer sur son territoire et à y séjourner, mais cela ne le dispense pas de respecter les normes internationales auxquelles il a souscrit. Ainsi, il doit au minimum reconnaître aux migrants le droit de demander l'asile et prévoir à cette fin une procédure d'arbitrage équitable.

Le fait que les droits de l'homme s'appliquent aussi aux migrants en situation irrégulière ne semble pas entièrement compris ni admis. Toute personne, quel que soit son statut juridique, a droit à l'enseignement primaire et secondaire, aux soins d'urgence, à des conditions de travail raisonnables et au respect de sa vie privée et familiale. Or, du fait de leur statut juridique précaire, les migrants en situation irrégulière sont vulnérables aux abus ; lorsque leurs droits sont bafoués par un fonctionnaire, un employeur ou un propriétaire, ils ont souvent du mal à les faire valoir effectivement.

Le chapitre intitulé « Protection contre l'homophobie et la transphobie » traite du problème des violences extrémistes dont les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT) sont la cible depuis des générations. Le régime nazi allemand a fait arrêter quelque 100 000 personnes en raison de leur orientation sexuelle et en a envoyé plus de 10 000 en camp de concentration. Par une amère ironie, on retrouve aujourd'hui dans le discours public en Europe certains « arguments » contre les personnes homosexuelles avancés à l'époque par les nazis.

Le vrai problème, ce n'est pas l'orientation sexuelle de telle ou telle personne, mais la réaction des autres. Quels qu'en soient les ressorts

psychologiques, les réactions agressives envers les personnes homosexuelles ou transgenres restent répandues. Malheureusement, certains responsables et enseignants religieux ont apporté un soutien ouvert ou tacite à la discrimination et à l'homophobie, ce qui a contribué à retarder la nécessaire évolution des mentalités dans de nombreux pays.

Ce sont les droits de l'homme qui sont ici en jeu. Il est nécessaire de combattre l'incitation à la haine et les crimes inspirés par la haine contre les personnes LGBT, de garantir leur liberté d'expression, d'association et de réunion pacifique (par exemple lors des Marches des fiertés), de défendre leur droit de demander l'asile, de veiller à ce qu'elles ne fassent pas l'objet de discrimination en matière d'emploi, d'éducation et de santé, et de protéger leur droit au respect de la vie privée et familiale.

L'Europe compte plus de 80 millions de personnes handicapées. Dans le chapitre sur les « Droits des personnes handicapées », il est souligné que leurs droits sont reconnus dans les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment dans une convention importante des Nations Unies adoptée en 2006. Mais ces droits sont encore loin d'être une réalité, car leur mise en œuvre tarde à se concrétiser. Un changement d'attitude envers les personnes handicapées s'impose encore : la charité doit laisser la place à une action qui s'appuie sur les droits.

Des progrès ont certes été enregistrés ces dernières années (en partie à la suite de l'adoption, en 2006, de la convention des Nations Unies et du plan d'action du Conseil de l'Europe), mais les politiques actuelles en direction des personnes handicapées restent largement axées sur la prise en charge en institution, la réadaptation médicale et les prestations sociales. Elles partent du principe que les personnes handicapées sont des victimes plutôt que des individus capables et en droit d'être des citoyens actifs.

A cet égard, je tiens à souligner l'importance de garantir l'égalité des chances : la société devrait être ouverte à tous. Cela suppose des

mesures volontaristes pour rendre la société accessible aux personnes handicapées. Par exemple, les enfants aveugles, sourds ou en fauteuil roulant devraient avoir la possibilité de fréquenter l'établissement d'enseignement de leur choix.

Les personnes ayant une déficience intellectuelle sont encore stigmatisées et marginalisées. Elles sont rarement écoutées et encore moins consultées. Nombre d'entre elles restent confinées dans des institutions inhumaines d'un autre temps. Les initiatives de désinstitutionnalisation sont ralenties par de multiples obstacles.

Il est capital que les personnes handicapées puissent participer à toutes les décisions concernant leur vie, tant au niveau individuel que par le biais de leurs organisations représentatives. Dans ce domaine, les maîtres mots devraient être « inclusion » et « autonomisation ». Les personnes présentant des troubles mentaux ou une déficience intellectuelle se heurtent toujours à des barrières lorsqu'elles veulent prendre des décisions par elles-mêmes. Même lorsqu'il s'agit de questions importantes, leur capacité juridique est restreinte ou ignorée.

Il y a une grande différence entre priver une personne handicapée du droit de décider comment conduire sa vie et lui donner « accès à un accompagnement ». La première approche considère la personne handicapée comme un objet – objet de traitement, objet de charité, objet de crainte. La seconde la place au centre du processus décisionnel, respecte son autonomie et la considère comme un sujet pouvant se prévaloir de l'intégralité des droits de l'homme.

Le chapitre consacré aux « Droits en matière d'égalité hommes-femmes » constate que ce thème recouvre d'innombrables questions, mais il met plus particulièrement en lumière trois formes d'injustice très répandues à l'encontre des femmes : leur sous-représentation dans les instances politiques ; la discrimination dont elles sont victimes sur le marché du travail, y compris en matière de rémunération ; enfin, les atteintes portées à leur intégrité physique.

Le niveau de représentation des femmes en politique varie beaucoup d'un pays européen à l'autre. C'est en Espagne et dans les pays nordiques que la situation leur est le plus favorable, ce qui montre qu'il est possible de parvenir à une représentation plus équilibrée des femmes et des hommes si l'on s'attache véritablement à encourager les candidatures féminines. Malgré ce constat, l'argument selon lequel les femmes ne s'intéresseraient pas au pouvoir politique et à la représentation directe a la vie dure dans certains pays. La vérité, c'est que les hommes politiques n'ont guère intérêt à remettre en cause le statu quo et préfèrent préserver leur pouvoir.

La même tendance s'observe sur le marché du travail : rien ne saurait justifier qu'une femme ne touche pas la même rémunération qu'un homme qui effectue un travail identique ou très similaire. De plus, les femmes se heurtent encore au « plafond de verre » lorsqu'elles cherchent à obtenir une promotion à un poste de direction ; dans les secteurs qui emploient surtout des femmes, les salaires sont généralement plus faibles que dans les professions typiquement « masculines ». Certains de ces clivages, qui reposent sur des stéréotypes, tendent à disparaître (notamment sous l'effet des progrès réalisés dans le système éducatif), mais il reste nécessaire de revaloriser certaines professions dans des secteurs comme la santé, la petite enfance et l'éducation.

Dans certaines régions de l'Europe, la violence faite aux femmes reste considérée comme une affaire purement privée. Cette « privatisation » de la responsabilité n'est pas acceptable. Il est désormais admis que la violence familiale constitue un véritable problème de droits de l'homme ; c'est pourquoi il incombe aux autorités d'agir pour prévenir et sanctionner ces abus. Il faut considérer les violences sexuelles comme une très grave atteinte aux droits de l'homme. Le fait qu'elles soient largement passées sous silence n'est pas une excuse pour faire comme si elles n'existaient pas. Au contraire, protéger les femmes contre cette menace devrait être une priorité politique. Il faudrait commencer par déterminer pourquoi les affaires portées devant la justice donnent lieu à si peu de condamnations, et corriger cette anomalie.

Les enfants forment une part importante de la population et représentent à bien des égards l'avenir de la société. Pourtant, leurs problèmes figurent rarement en tête des priorités politiques. C'est l'un des principaux constats du chapitre sur les « Droits de l'enfant ». Les ministres chargés de l'enfance, souvent peu expérimentés, ne sont pas des personnalités de poids au sein du gouvernement. Les préoccupations des enfants sont parfois minimisées et le plus souvent considérées comme extérieures au champ politique.

Il faut commencer par souligner la nécessité de mettre en œuvre la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, que tous les pays européens ont ratifiée. La convention a indéniablement fait beaucoup avancer la cause des enfants, mais les problèmes sont loin d'avoir tous disparu. Il reste notamment à appliquer pleinement le principe selon lequel l'intérêt supérieur de l'enfant doit guider toute décision le concernant. Cela suppose de permettre à l'enfant d'exprimer son point de vue et de prendre celui-ci au sérieux.

Les abus sexuels sur les enfants sont nombreux et les châtiments corporels restent autorisés dans plusieurs pays européens. Ces pratiques portent atteinte à l'intégrité physique de l'enfant, témoignent d'un manque de respect pour sa dignité et nuisent à son estime de soi. La gravité du préjudice ainsi subi a été décrite par le pédiatre polonais Janusz Korczak : « Il y a beaucoup de choses terribles dans ce monde, écrit-il, mais la pire est qu'un enfant ait peur de son père, de sa mère ou de son professeur. »

Traditionnellement, les enfants handicapés étaient placés en institution. Cette pratique est cependant en recul, y compris dans les anciens pays communistes. Il faut poursuivre la désinstitutionnalisation, mais en prenant des précautions et en ayant à l'esprit l'intérêt supérieur de chaque enfant. Ces remarques s'appliquent aussi aux établissements accueillant des orphelins ou des enfants issus de familles dysfonctionnelles. Il importe de mettre en place d'autres modes de prise en charge pour que ces enfants puissent grandir dans un climat familial, de façon à ne pas aggraver leur premier traumatisme.

Je suggère d'appliquer les mêmes principes à la prise en charge des mineurs délinquants. Lors de mes visites dans différents pays d'Europe, j'ai rencontré des jeunes dans des prisons et des centres de détention. Beaucoup, victimes de négligence ou de maltraitance dans leur propre famille, n'avaient trouvé que bien peu de soutien dans la société. Comprendre les origines de la violence chez certains enfants et les causes des infractions graves qu'ils ont commises ne revient pas à tolérer ces actes ou à fermer les yeux. Mais cela permet de prendre conscience de l'importance d'une intervention préventive à un stade précoce et du fait qu'infliger après coup une peine d'emprisonnement ne suffit jamais à régler le problème.

La pauvreté des enfants s'est aggravée sous l'effet de la crise économique. En Europe du Sud-Est et dans les pays anciennement soviétiques, près d'un quart des enfants vivent dans la pauvreté absolue. Même dans des pays plus riches, un nombre croissant d'enfants vivent dans des foyers démunis. Il convient de prendre toute la mesure de ce drame, qui frappe nombre de futurs adultes et représente une hypothèque sur l'avenir.

Le chapitre sur les « Droits sociaux et économiques », qui aborde des questions de nature très diverse, rappelle qu'en Europe de nombreuses personnes sont pauvres et marginalisées. Ces personnes n'ont pas l'occasion de se faire entendre ni d'exercer une quelconque influence. Elles se sentent souvent oubliées des partis politiques et des élites, et n'ont généralement qu'une confiance limitée dans les pouvoirs publics.

Des études montrent que les personnes en situation de pauvreté représentent la majeure partie des victimes d'infractions, mais qu'elles ne comptent guère sur la police pour chercher à les élucider. Devant les tribunaux, lorsqu'elles ont commis ou sont soupçonnées d'avoir commis une infraction, elles se trouvent désavantagées par rapport aux justiciables qui peuvent recourir aux services d'avocats habiles. Enfin, les personnes pauvres sont surreprésentées dans les prisons.

Une catégorie de la population a été frappée de plein fouet par la crise économique : celle des personnes âgées. Leurs besoins et leurs droits sont souvent mal pris en compte et parfois totalement négligés. Nos aînés souffrent aussi de l'idée répandue qu'ils ne seraient pas productifs et n'auraient de ce fait plus de valeur dans la société moderne.

Selon certaines études, il existe une corrélation étroite entre droits de l'homme et degré d'égalité dans la société. Lorsque la société est plus égalitaire, tout le monde y gagne, pas seulement les plus vulnérables. En effet, il y a moins de maladies, mentales et autres, et l'espérance de vie est plus longue. Par ailleurs, il ressort des indicateurs sociaux et des taux de criminalité que, même – ou particulièrement – dans les sociétés les plus prospères, les inégalités génèrent une insécurité généralisée, qui est préjudiciable à l'ensemble de la population.

Dans ce chapitre figurent aussi des articles traitant du droit à la santé (dans le contexte du VIH/sida) et du droit au logement, ainsi que des menaces que le changement climatique fait peser sur nos droits économiques et sociaux. Nombre de personnes voient déjà leur vie quotidienne bouleversée par les effets du réchauffement climatique – désertification, sécheresses, inondations et cyclones. Des droits fondamentaux sont mis en péril, comme le droit à la vie, à la santé, à l'alimentation, à l'eau, à l'hébergement ou à la propriété.

Le dernier article de ce chapitre souligne l'importance d'appliquer les droits sociaux. Un tiers seulement des États ont fait preuve d'une véritable volonté de mettre en œuvre les droits sociaux et économiques en acceptant la procédure de réclamations collectives instaurée en 1995. Il est important que les syndicats, les organisations d'employeurs et les autres organisations de la société civile fassent mieux connaître à leurs membres cet excellent mécanisme, ainsi que la Charte sociale européenne.

Il ne suffit pas que les parlements et les gouvernements ratifient les traités internationaux et adoptent des lois de protection des droits de l'homme. Il faut encore donner concrètement effet à ces traités et

à ces lois. L'incompétence, la corruption et l'ingérence du pouvoir politique dans le fonctionnement de la justice sont en effet autant de menaces pour la prééminence du droit et conduisent à des dénis de droits. Ces problèmes restent bien réels en Europe, comme le montre le chapitre intitulé « Police, justice et système pénitentiaire ».

Ainsi, la torture et les traitements cruels, inhumains ou dégradants n'ont pas disparu. Selon les informations disponibles, ces violations des droits de l'homme auraient encore cours dans plusieurs pays, le plus souvent lors des arrestations, du transport jusqu'à un commissariat de police ou des interrogatoires. Aujourd'hui, les méthodes les plus « sophistiquées », telles que les simulacres de noyade ou l'administration de décharges électriques, ont été largement abandonnées au profit des coups, du harcèlement et des menaces.

Il est par ailleurs regrettable que certains gouvernements européens continuent de renvoyer des migrants dans des pays où ils risquent d'être emprisonnés et torturés.

La bonne nouvelle, c'est que la peine de mort a pratiquement disparu d'Europe. La Russie n'a certes pas encore aboli cette peine dans sa législation, mais elle respecte depuis plus de dix ans le moratoire qu'elle a instauré. La seule triste exception à cette règle reste le Bélarus, qui est aussi le seul pays du continent à ne pas être membre du Conseil de l'Europe : encore récemment, des personnes y ont été condamnées à mort et exécutées.

Plusieurs meurtres commandités de journalistes indépendants, de militants des droits de l'homme et d'autres personnalités dérangeantes n'ont pas fait l'objet d'enquêtes satisfaisantes. Si, dans certains cas, les exécutants ont été identifiés, les commanditaires n'ont, quant à eux, pas été inquiétés. Et les doutes sur le sérieux de ces enquêtes ne sont pas dissipés.

Une forte proportion des requérants qui s'adressent à la Cour européenne des droits de l'homme se plaignent de la durée excessive des procédures et de la non-exécution de décisions de la Cour par les Etats membres. Dans nombre de pays, les juridictions internes ne

fonctionnent pas comme elles le devraient; les pays anciennement communistes tardent également à se doter d'un système judiciaire véritablement indépendant et compétent. De plus, la corruption et l'ingérence du pouvoir politique viennent entamer la confiance de la population dans la justice.

Dans plusieurs pays, même les infractions mineures sont punies de très lourdes peines. A cela s'ajoute le fait que les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires et les autres lieux de privation de liberté sont fréquemment inhumaines et dégradantes. Presque partout en Europe, j'ai observé un surpeuplement, une prise en charge inadéquate des maladies mentales et une attention insuffisante portée à la réinsertion, d'où un fort taux de récidive. Sans le travail remarquable accompli par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), la situation serait pire encore.

La « guerre contre la terreur » est devenue un nouveau défi pour l'Europe. Il fallait sans aucun doute frapper fort et agir de manière coordonnée pour sanctionner et prévenir les actes terroristes. Comme je le suggère dans le chapitre « Lutte contre le terrorisme et respect des droits de l'homme », l'erreur commise après le 11 septembre 2001 n'a pas été la fermeté de la réaction, mais le choix des méthodes : le terrorisme ne doit pas être combattu par des moyens illégaux ni par des méthodes « terroristes ».

Alors que les gouvernements européens gardaient le silence, voire collaboraient à cette « guerre », des informations toujours plus précises et plus choquantes ont commencé à nous parvenir : recours systématique à la torture, prisons secrètes, détention pour une durée indéterminée sans jugement, exécutions extrajudiciaires et autres violations graves des droits de l'homme – toutes commises sous couvert de contre-terrorisme.

Ce choix de méthodes témoigne d'un mépris flagrant des principes fondamentaux de la justice, sur lesquels reposent les droits de

l'homme : protection contre la torture, présomption d'innocence, droit de ne pas être privé de liberté sans avoir été traduit devant un juge, droit à un procès équitable, droit à un recours et droit à réparation. Cette politique a fait beaucoup de tort au système international de protection des droits de l'homme sans apporter davantage de sécurité à ceux qu'elle était censée protéger contre les attentats.

Je soutiens que les gouvernements européens doivent ouvrir des enquêtes crédibles afin de comprendre les erreurs qui ont été commises. Il est absolument indispensable d'établir les faits au sujet des vols de restitution et des centres de détention secrets dans le cadre de procédures véritablement démocratiques. En Lituanie, le parlement a ainsi diligenté une enquête, qui a conclu que les services de renseignements lituaniens avaient bien coopéré avec la CIA pour mettre en place un centre où détenir des personnes suspectées de terrorisme. En Pologne, un procureur enquête actuellement sur des informations faisant état d'actes de torture dans une prison secrète de la CIA. En Roumanie, en revanche, les autorités refusent toujours d'admettre que des personnes aient été détenues sur leur territoire par la CIA.

Le secret qui entoure traditionnellement la coopération entre les services de renseignements de différents pays est l'obstacle le plus évident à la mise au jour des faits et, partant, à toute démarche visant à éviter que les mêmes problèmes ne se répètent. Les agences européennes redoutent en effet, si elles révèlent la vérité, de perdre les avantages qu'elles tirent d'un échange régulier d'informations avec leurs homologues aux Etats-Unis et dans d'autres pays. Cette frilosité a eu pour conséquence regrettable la dissimulation prolongée de graves violations des droits de l'homme.

L'un des enseignements à tirer de cette sombre période est qu'il est de la plus haute importance de mettre en place un contrôle démocratique effectif des activités des agences de renseignement. Ces agences ne doivent pas être laissées libres d'agir sans surveillance, ni de fonctionner comme un Etat dans l'Etat – ainsi qu'on les qualifie parfois. La « guerre contre la terreur » à l'européenne a dévoilé au grand jour un système à deux poids, deux mesures, ainsi que l'incompétence

d'autorités qui ont mésestimé leurs obligations en matière de protection des droits de l'homme.

Autre enseignement à tirer de cette expérience : il faut se montrer prudent dans l'emploi des technologies de surveillance, qui se développent désormais à pas de géant. Ces outils sophistiqués peuvent certes apporter une aide à la lutte contre le terrorisme et le crime organisé, mais leur usage soulève des questions quant au droit au respect de la vie privée. Toute personne doit être protégée contre les intrusions dans sa vie privée et contre la collecte, la conservation, l'échange et l'utilisation impropres de données la concernant.

Faire la lumière sur les violations passées des droits de l'homme en présentant honnêtement les faits est absolument indispensable, notamment pour parvenir à établir ou rétablir l'Etat de droit, traduire en justice les responsables, accorder réparation aux victimes au lendemain de ces violations, et faire en sorte que de tels crimes ne se reproduisent plus. Ces questions sont abordées dans le chapitre « Violations passées des droits de l'homme ».

Etablir et accepter la vérité sont également des points importants à plus long terme. Les victimes étaient des êtres humains, pas des numéros. Les survivants, ainsi que les enfants et les petits-enfants des victimes, ont le droit de savoir ce qui s'est passé et de faire leur deuil avec dignité. Il faut rendre possibles le souvenir et la commémoration de ces événements.

Il est toujours essentiel d'assumer son histoire, et ce d'autant plus qu'elle est marquée par des atrocités de masse et des violations flagrantes des droits de l'homme. On ne peut fermer les yeux sur de tels crimes sans risquer de graves conséquences : la persistance de l'impunité et l'absence de reconnaissance des crimes perpétrés, génération après génération, tendent à nourrir la rancœur des victimes et de ceux qui s'identifient à elles, une rancœur qui empoisonne les relations entre des personnes qui n'étaient même pas nées à l'époque où les événements se sont produits.

Le récit fait de certaines atrocités de masse a suscité de violentes controverses et a parfois profondément blessé la fierté nationale. Les différentes versions de ces événements, qu'elles soient fidèles ou non, ont été instrumentalisées par des Etats et des partis politiques pour des guerres de propagande. Dans le feu de la polémique, la vérité a été laissée en suspens et prise en otage.

Interprétations partisans et représentations déformées d'événements passés ont abouti à la discrimination de certaines minorités et à la xénophobie, elles ont ranimé des conflits. Les jeunes générations ne doivent jamais être tenues pour responsables des crimes, ou des crimes supposés, de leurs pères. L'important, c'est de mener une recherche sincère de la vérité, de débattre sans passion à partir de faits avérés et de comprendre et d'accepter qu'il existe différentes versions de l'histoire. C'est à cette seule condition que nous pourrons tirer des enseignements utiles du passé.

Les journalistes n'ont pas pour vocation de plaire aux puissants ni de se faire les porte-parole des gouvernements. La position que je défends dans le chapitre « Liberté des médias et liberté d'expression » est au contraire que les médias jouent le rôle important d'observateurs critiques de la vie publique. Ils doivent informer la population des faits intéressant la société, même si ces informations risquent de déranger certains.

Ces dernières années, des journalistes d'investigation de renom ont perdu leurs sources, réduites au silence par des intimidations ; certains ont même été victimes d'un harcèlement brutal, allant parfois jusqu'au meurtre : Hrant Dink en Turquie, Georgiy Gongadze en Ukraine, Elmar Huseynov en Azerbaïdjan, Anna Politkovskaïa en Russie. Il faut à tout prix arrêter et traduire en justice les meurtriers ainsi que les commanditaires de ces crimes abominables.

L'attitude des autorités à l'égard des journalistes qui leur demandent des informations, en particulier sur des questions sensibles, détermine grandement la culture médiatique d'un pays. Il est dans l'intérêt

légitime des médias de chercher à obtenir et de diffuser des informations sur les décisions prises par les gouvernements et sur leur action. Ils jouent un rôle vital en permettant aux citoyens d'être à même d'exercer leur droit de savoir comment les élus gouvernent en leur nom et de leur demander des comptes. Le libre accès aux informations concernant les activités des gouvernements est un principe démocratique fondamental.

La diffamation est toujours criminalisée dans plusieurs régions d'Europe. Selon certaines lois en vigueur, relater ou publier des faits ou des opinions, vrais ou faux, qui outragent une personne ou compromettent sa réputation, constitue une infraction pénale. La simple existence de ces lois peut suffire à intimider les journalistes et conduire à une autocensure regrettable.

Le mode d'attribution de fréquences aux chaînes de radio et de télévision en dit long sur la volonté de certains gouvernements de contrôler les médias. Les organismes publics habilités à se prononcer en la matière devraient appliquer des critères objectifs préalablement établis et éviter toute discrimination à l'encontre de candidats dont ils ne partagent pas les sympathies.

Quant aux médias financés par des fonds publics, ils devraient travailler de manière impartiale, dans l'intérêt de tous les citoyens, y compris en jouant le rôle essentiel de contrepoids aux médias de divertissement à vocation commerciale. Les médias « de service public », souvent financés par les impôts ou par d'autres ressources publiques, ne doivent évidemment en aucun cas être utilisés comme des instruments de propagande au service du pouvoir. L'indépendance et l'impartialité de ces médias sont essentielles et doivent être protégées au moyen de principes établis d'un commun accord et de procédures adéquates de nomination de leurs cadres dirigeants.

Les journalistes ne sont pas parfaits ; ils commettent parfois des erreurs, dont certaines peuvent causer du tort à autrui. Il convient de veiller, d'une part, à ce que les médias aient un comportement responsable et, d'autre part, à ce que la surveillance réglementaire de ce comportement ne soient pas utilisée abusivement pour exercer

une influence indue sur leur contenu : deux impératifs qui ne sont pas aisés à concilier. Des résultats prometteurs ont été enregistrés dans les pays où les représentants des médias ont élaboré des codes de déontologie et conçu des procédures visant à faire respecter les normes professionnelles, telles que des conseils de presse ou des médiateurs de presse.

Dans ces pays, les pratiques des médias ont évolué, le droit de réponse a été renforcé et le public est mieux protégé contre toutes les formes d'abus et de détournement des médias. Ces efforts n'ont cependant pas toujours suffi à sauvegarder l'éthique du journalisme, et les intérêts commerciaux ont parfois triomphé. Cela pose un problème général du point de vue de la démocratie.

Le dernier article de ce chapitre porte sur les obstacles dressés par certaines autorités locales ou nationales pour empêcher les rassemblements publics. Bien que la liberté de réunion soit bien protégée par les traités internationaux et les législations nationales, on m'a souvent signalé des cas d'interventions policières destinées à empêcher des manifestations pacifiques.

Les parlementaires, les élus et responsables locaux, ainsi que les ombudsmans agissant aux niveaux régional et national, peuvent contribuer dans une large mesure à améliorer le respect des normes et des principes relatifs aux droits de l'homme – mais si beaucoup le font, ce n'est pas le cas de tous. J'aborde ce sujet dans un chapitre intitulé « Les acteurs des droits de l'homme ».

Les parlements adoptent des lois, ratifient des traités internationaux, votent des budgets, examinent des stratégies et des plans d'action importants, et évaluent les politiques menées par les exécutifs : ils jouent donc à l'évidence un rôle essentiel dans la mise en œuvre des droits de l'homme, un potentiel qui est trop souvent sous-exploité.

Les instances politiques locales et régionales revêtent également une importance particulière pour la protection et la promotion des droits de l'homme. Dans nombre de pays, c'est en effet au niveau local que

sont prises, au moins en partie, les décisions concernant la protection sociale, l'éducation et la santé. Ces acteurs locaux risquent pourtant d'être mal informés de la nature et des implications des accords internationaux relatifs aux droits de l'homme que leurs gouvernements sont tenus de respecter. La déconcentration et la décentralisation du pouvoir devraient être mises à profit pour renforcer, et non pour restreindre, la protection et la promotion des droits.

Tous les Etats européens disposent désormais d'institutions chargées de recevoir les plaintes du public et de veiller au respect des principes d'équité et de justice dans la société, en traitant notamment les allégations d'abus de la part des pouvoirs publics. Ces institutions, dont le nom et le mandat varient selon les pays, jouent un rôle déterminant dans la protection des droits des individus, en tant que mécanismes quasi judiciaires. Malheureusement, leurs budgets ont été réduits à la suite de la crise économique – à un moment où leur intervention aurait été particulièrement utile.

La participation des acteurs non gouvernementaux de la société civile est indispensable à la diffusion d'une culture de respect des droits de l'homme. Néanmoins, les autorités ne voient pas toujours d'un bon œil les organisations œuvrant pour les droits de l'homme, en particulier lorsqu'elles mènent des activités de veille et signalent des violations de ces droits. Certaines font même l'objet de persécutions. Aussi des initiatives ont-elles été prises en faveur de la protection de ceux que l'on appelle les « défenseurs des droits de l'homme ».

Lors de l'adoption, en 1998, de la déclaration des Nations Unies relative à leur protection, Kofi Annan, alors Secrétaire général de l'Onu, a rappelé une évidence, qui n'en est pas moins importante : « Lorsque les droits des défenseurs des droits de l'homme sont violés, tous nos droits sont menacés et notre sécurité à tous est mise à mal. »

Andrei Sakharov a été l'un des plus grands défenseurs des droits de l'homme de notre temps. Même exilé et assigné à résidence dans la ville fermée de Gorki, il a continué à rédiger ses appels en faveur des prisonniers politiques détenus en Union soviétique et dans d'autres pays. Aux Russes et au reste du monde, il a transmis un message

éthique d'une grande force et montré la voie à suivre, exerçant une influence qui perdure aujourd'hui encore.

Afin d'évaluer avec précision la situation des droits de l'homme dans un pays donné, il faut se demander si le gouvernement respecte les normes, mais aussi quelles mesures il prend pour garantir la protection et la réalisation des droits. Le gouvernement doit être engagé dans une démarche systématique et bien planifiée ; c'est le message que je tente de faire passer dans le chapitre intitulé « Mesures systématiques de mise en œuvre des droits de l'homme ».

Il faut se rendre à l'évidence : les progrès ne peuvent pas toujours être immédiats et la réalisation de nombreux droits dépend aussi des ressources humaines et financières disponibles. Les gouvernements prennent cependant de plus en plus conscience du fait que la mise en œuvre des droits de l'homme passe obligatoirement par une politique cohérente de « renforcement des institutions » et par des programmes visant, par exemple, à mettre en place une magistrature indépendante et compétente, à former des forces de police professionnelles qui respectent et font respecter la loi, et à réexaminer périodiquement la législation, en encourageant des groupes non gouvernementaux indépendants à passer régulièrement ces programmes au crible. En d'autres termes, il faut procéder de manière systématique, avec méthode, en appliquant une stratégie globale et bien conçue.

D'où la nécessité, pour chaque pays, d'établir un programme national pour une véritable mise en œuvre des droits de l'homme. Cette planification systématique devrait reposer sur une consultation à laquelle les groupes non gouvernementaux et les militants soient associés et qui prenne en compte les actions à mener aux niveaux régional et communal.

La première étape est de procéder à un état des lieux pour recenser les problèmes existants. Les groupes non gouvernementaux du pays, les ombudsmans et les instances internationales, ainsi que les médias et les diverses autorités spécialisées, peuvent généralement fournir

des informations pour cet état des lieux. Ces données doivent être compilées et analysées de manière structurée pour les besoins de la planification.

La deuxième étape consiste à élaborer une stratégie ou un plan d'action qui s'articule autour des principaux problèmes de droits de l'homme et prévoit des mesures propres à les résoudre.

Viennent ensuite les phases cruciales de la mise en œuvre et de l'évaluation.

Le plan d'action doit s'attacher tout particulièrement à favoriser la connaissance des droits de l'homme. En effet, toute personne doit pouvoir connaître ses droits et les moyens de les faire valoir. Cette connaissance est l'une des conditions préalables à la réalisation des droits de l'homme. Or, dans la plupart des pays, l'éducation aux droits de l'homme laisse encore à désirer, et ce à tous les niveaux. En outre, il est nécessaire de s'employer plus énergiquement à dispenser une éducation et une formation professionnelle solides en matière de droits de l'homme à des catégories professionnelles comme les policiers, les juges, les enseignants, les travailleurs sociaux et les journalistes. Il faut une culture des droits de l'homme profondément enracinée pour que, au-delà du discours politique ressassé, les droits de l'homme soient concrètement et effectivement protégés et promus, ainsi qu'ils doivent l'être.

Le dernier chapitre, « Action internationale », souligne que les gouvernements doivent aussi défendre les valeurs inscrites dans les traités internationaux en matière de droits de l'homme dans leurs relations avec les autres Etats. Il ressort clairement de la Charte des Nations Unies que la responsabilité des Etats en matière de protection des droits de l'homme ne s'arrête pas à leurs frontières. Ce principe a été confirmé par d'autres traités internationaux et régionaux, y compris par la Convention européenne des droits de l'homme, qui prévoit la possibilité d'introduire des requêtes interétatiques.

Un argument de poids, qui fait appel au principe de solidarité humaine, justifie que l'on ne ferme pas les yeux sur les problèmes de droits de l'homme dans d'autres pays : les personnes opprimées et réduites au silence qui ne peuvent faire valoir elles-mêmes leurs droits devraient pouvoir compter sur les membres d'autres sociétés pour défendre leurs intérêts. J'ai rencontré des personnes dans ce cas, qui m'ont dit combien il était important pour elles de savoir que des citoyens ou des autorités d'autres pays se préoccupaient de leur sort et agiraient en leur nom.

Néanmoins, il est souvent jugé discutable, voire provocateur, que des gouvernements soulèvent des questions liées au non-respect des droits de l'homme dans des rencontres bilatérales ou internationales. Cela s'explique en partie par le fait que le concept de droits de l'homme a une dimension morale : ceux qui enfreignent les normes ne se trouvent pas seulement en infraction, mais se rendent coupables d'actes inacceptables et moralement répréhensibles.

C'est pourquoi il est si important que les gouvernements fassent preuve de bonne foi et de cohérence lorsqu'ils critiquent les autres.

Il importe de faire le point sur les domaines où des progrès sont encore nécessaires. C'est ce que j'ai tenté de faire dans les différents articles de cet ouvrage. Mon objectif premier est de proposer des solutions pour remédier aux lacunes observées aujourd'hui en Europe et de formuler des recommandations pratiques qui, je l'espère, susciteront un débat constructif.

Au cours de mes travaux, j'ai rencontré de nombreuses personnes qui ont personnellement subi ou dont les membres de la famille ont subi des violations inhumaines et pour qui les droits de l'homme restent un espoir. Pour elles, la Déclaration universelle et la Convention européenne des droits de l'homme ne sont pas de vains mots.

Une prise de conscience s'est opérée. J'ai rencontré des militants de la société civile, des ombudsmans, des journalistes, des juristes, des enseignants, des travailleurs sociaux et d'autres professionnels qui ont

profondément à cœur de rendre ce monde meilleur et pour qui les normes des droits de l'homme sont une arme essentielle dans ce combat.

J'ai aussi rencontré des dirigeants politiques et de hauts responsables gouvernementaux qui prennent au sérieux leurs obligations en matière de droits de l'homme, malgré les fortes pressions politiques auxquelles ils sont parfois soumis.

La vision des droits de l'homme qui a émergé des cendres de la seconde guerre mondiale est toujours autant d'actualité. Il y a eu d'immenses progrès et de cruels échecs. Les droits de l'homme incarnent des idéaux – mais ils ne sont pas irréalistes. Ils établissent des valeurs et des normes fondamentales qui sont la condition d'une société pacifique, humaine et juste dans l'Europe et le monde d'aujourd'hui.

Thomas Hammarberg

Strasbourg, le 1^{er} avril 2011

Remerciements

Toute ma reconnaissance à Maggie Beirne et Margo Picken qui m'ont aidé de leurs précieux conseils sur le fond et sur la forme des articles qui constituent cet ouvrage.

J'ai également bénéficié du soutien indéfectible de mes deux collègues les plus proches au sein du Bureau du Commissaire, Isil Gachet et Sandra Ferreira. Sans elles, cette tâche n'aurait pu être menée à bien.



Chapitre 1 : Xénophobie et identité

La haine de l'autre perdure en Europe sous différentes formes : racisme, xénophobie, islamophobie, antisémitisme, homophobie, transphobie. Les minorités sont la cible de propos haineux, de violences et de discriminations systématiques. La réaction que les grands partis politiques et d'autres représentants de la population majoritaire opposent à ces attaques manque souvent de clarté et de conviction. Ce faisant, ils laissent l'initiative politique aux extrémistes, dont les idées acquièrent ainsi une « légitimité » regrettable. Cette attitude est dangereuse.

Photo © Shutterstock.

Respecter l'autre

La haine de l'autre perdure en Europe sous différentes formes : racisme, xénophobie, islamophobie, antitsiganisme, antisémitisme, homophobie, transphobie. La crise économique qui touche actuellement la planète est un terreau fertile pour l'intolérance, qui a gagné du terrain. Les groupes et partis extrémistes, de plus en plus actifs et menaçants, ont réussi à rallier de nouveaux partisans parmi les mécontents, surtout de jeunes hommes sans emploi.

Les minorités sont la cible de propos haineux, de violences et de discriminations systématiques. La réaction que les grands partis politiques et d'autres représentants de la communauté majoritaire opposent à ces attaques manque souvent de clarté et de conviction. Ce faisant, ils laissent l'initiative politique aux extrémistes, dont les idées acquièrent ainsi une « légitimité » regrettable.

Cette attitude est dangereuse. Il est crucial de faire preuve de fermeté contre cette haine et cette discrimination, mais il faut aussi analyser et traiter les causes profondes de la peur et du trouble que les extrémistes parviennent à exploiter.

La menace d'une hausse du chômage dans de nombreux pays d'Europe explique certainement beaucoup de choses. L'augmentation des mouvements de population entre les pays et les frontières, tout comme la révolution informatique, ont contribué à la propagation d'un sentiment d'insécurité. En outre, les conséquences de la « mondialisation » sont difficiles à comprendre. Il semble que de plus en plus de gens ressentent le besoin de définir leur propre identité – de manière parfois agressive – dans un monde en mutation rapide.

En France, le Président Sarkozy a lancé un grand débat sur la question de l'identité nationale. Des voix se sont également élevées dans d'autres pays d'Europe pour demander de définir « l'identité » nationale. Ces discussions peuvent naturellement être utiles – à condition de ne pas privilégier une identité unique à l'exclusion de toutes les autres. Un processus se limitant à spécifier qui est inclus – et par extension excluant les autres – est problématique.

Dans son ouvrage *The Memory Chalet*, l'historien très respecté Tony Judt a contribué à ce débat :

Etre « danois » ou « italien », « américain » ou « européen » ne se réduira pas à une question d'identité, ce sera aussi une forme de rejet et d'exclusion. L'Etat, loin de disparaître, est peut-être sur le point de donner toute sa mesure : les privilèges liés à la citoyenneté, les garanties accordées aux titulaires d'un permis de séjour seront instrumentalisés à des fins politiques. Dans les démocraties bien établies, les démagogues intolérants exigeront que des « tests » – de connaissances, de langue, d'attitude – déterminent si les nouveaux arrivants poussés par le désespoir sont dignes de l'« identité » britannique, néerlandaise ou française. D'ailleurs, c'est déjà le cas. En ce nouveau siècle, les tolérants, les marginaux, les non-conformistes feront cruellement défaut...

Bien que son histoire soit marquée par la discrimination et l'oppression des minorités et des groupes vulnérables, l'Europe a toujours bénéficié de son caractère intrinsèquement pluriel et à multiples facettes. Notre aptitude à continuer à échanger aura des conséquences pour l'avenir du continent. Le multiculturalisme est une valeur qu'il faut activement protéger.

Dans ce débat, nous devons éviter d'assimiler le « multiculturalisme » à la ségrégation ou à la création de communautés parallèles qui ne se fréquentent pas. Ces définitions semblent avoir été introduites afin de promouvoir une politique d'assimilation – une seule identité.

Je ne peux qu'encourager ceux qui prennent part aux discussions sur l'identité nationale à lire (ou relire) un livre d'un très grand intérêt : *Identité et violence*, d'Amartya Sen.

Selon le professeur Sen, on considère de plus en plus le monde comme une fédération de religions ou de civilisations, et ce scénario ne tient pas compte de toutes les autres appartenances individuelles. L'auteur met en cause l'idée qu'il est possible de catégoriser les personnes dans un seul grand système cloisonné.

Il a effectivement raison. Nous appartenons tous à plusieurs catégories qui ne se limitent pas à notre appartenance ethnique, à notre nationalité ou à nos convictions religieuses. Chacun se définit aussi par rapport à son origine géographique, à son genre, à son orientation sexuelle, à sa condition de parent, à la langue qu'il parle, à son éducation, à sa profession, à sa classe sociale, à ses opinions politiques, à sa génération, à sa santé, à ses loisirs, à son engagement associatif et à de nombreux autres attributs encore.

L'individu est le seul à même de déterminer l'importance relative de son identité particulière ou de son appartenance à un groupe donné. Si la nationalité ou la religion, par exemple, sont cruciales pour certains, ce n'est pas vrai pour tout le monde.

L'expérience a montré que lorsque le pouvoir étatique ou une autre autorité impose une identité prétendument unique – celle d'une civilisation ou d'une religion particulière, par exemple –, il crée les conditions d'un affrontement sectaire, qu'il peut même encourager activement.

M. Sen souligne le fait que l'exacerbation du sentiment identitaire dans un seul groupe peut être transformée en arme puissante contre un autre groupe. La solidarité à l'intérieur d'un groupe peut nourrir l'opposition à d'autres groupes, comme le montrent de nombreux exemples dans la réalité.

Quels sont les défis concrets que pose le respect de l'autre pour les politiques nationales en matière de droits de l'homme ?

- les Etats devraient se mobiliser pour promouvoir les grands principes de pluralisme, de tolérance et d'ouverture d'esprit sur lesquels est fondée la démocratie ;
- dans le respect de ces valeurs essentielles, ils devraient se montrer plus sensibles à la diversité qui existe dans la société et prendre des mesures pour autoriser, et même inciter, les membres des groupes minoritaires à déterminer leur identité et à l'exprimer ;
- les Etats devraient créer, aux échelons national, régional et local, des mécanismes consultatifs qui engageraient et maintiendraient

un dialogue institutionnel franc, ouvert et permanent avec des représentants de tous les groupes non dominants, comme les minorités. Ces organes consultatifs, en plus d'être inclusifs et représentatifs, devraient avoir un statut juridique clair ;

- la défense des droits sociaux est absolument cruciale pour éviter d'augmenter les écarts, de creuser les inégalités et d'aggraver les injustices. En effet, les minorités défavorisées, déjà en butte à des difficultés disproportionnées, deviennent souvent en plus les boucs émissaires d'autres franges de la population qui se sentent dépossédées ou déçues ;
- des mesures concrètes sont nécessaires pour lutter contre la discrimination (directe et indirecte) dans les politiques de recrutement, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Il importe notamment de recruter davantage de représentants des minorités dans les professions à forte symbolique sociale comme l'enseignement et la police, ainsi qu'aux postes de responsabilité politique ;
- il faudrait mettre davantage l'accent sur le rôle que le système scolaire peut jouer pour développer la tolérance et l'entente commune, et instaurer une éducation primaire et secondaire véritablement inclusive. Le respect de l'autre devrait être inscrit dans les programmes, comme l'exige la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant ;
- les droits de l'homme devraient être au cœur des politiques migratoires ;
- il convient de mettre fin aux propos haineux et aux discriminations de toutes sortes. La marginalisation des Roms mérite une attention particulière (voir le chapitre 2 consacré à cette question). Les problèmes que rencontrent les Roms demeurent scandaleux et montrent que les gouvernements européens ne font pas tout pour garantir les mêmes droits à tous. Pour commencer, il serait bon qu'ils reconnaissent les atteintes aux droits de l'homme perpétrées et présentent leurs excuses ;

- une législation antidiscriminatoire complète devrait être adoptée et des organes de suivi créés afin de garantir l'égalité à tous ;
- il faudrait faire connaître les bons résultats obtenus dans le domaine de l'égalité des chances et mettre en évidence les liens d'interdépendance qui existent, y compris avec les migrants.

Les différents groupes devraient pouvoir s'intégrer pleinement dans la société et, avec le temps, montrer ce qu'eux-mêmes et leur culture peuvent apporter à la diversité. Il convient d'encourager la curiosité et l'ouverture d'esprit, plutôt que la peur et la suspicion, ainsi qu'une vision positive et dynamique de l'avenir.

Islamophobie

Le référendum suisse ayant conduit à l'interdiction de construire des minarets n'était pas une exception : dans plusieurs pays européens, les sondages d'opinion montrent que les musulmans et la culture islamique ont une mauvaise image et inspirent la crainte et la méfiance. Les préjugés islamophobes tendent à se doubler de comportements racistes, dirigés en particulier contre les personnes originaires de la Turquie, des pays arabes et de l'Asie du Sud.

En Europe, les musulmans sont victimes de harcèlement au quotidien. Lors de mes missions qui m'ont conduit un peu partout sur le continent, j'ai recueilli des informations faisant état de ce type d'abus. Des organisations non gouvernementales ont décrit les actes haineux dont des musulmans ont fait l'objet et qui vont des simples menaces verbales aux agressions physiques sur les personnes, ou aux atteintes aux biens.

L'islamophobie n'est assurément pas un phénomène nouveau en Europe. Je n'en veux pour preuve que les difficultés rencontrées par de nombreuses communautés musulmanes lorsqu'elles ont tenté d'obtenir des permis de construire pour ériger leurs mosquées.

Cela dit, il ne fait aucun doute que la « guerre contre la terreur » inspirée par les Etats-Unis a considérablement aggravé la situation.

La lutte à outrance contre le terrorisme a été à l'origine d'un style de discours politique empreint de racisme et de xénophobie, et notamment de sentiments hostiles à l'égard des musulmans. Par ailleurs, les interventions de la police – et surtout les contrôles d'identité répétés et les perquisitions – ont visé des musulmans ou des personnes dont l'aspect pouvait laisser penser qu'elles étaient originaires de pays à forte population musulmane.

Ce comportement, à son tour, a été interprété par certains extrémistes de droite comme un encouragement à leur propagande xénophobe, tandis que les musulmans se sentaient un peu plus « victimisés ». Cette conséquence de la politique de lutte contre le terrorisme doit être corrigée en priorité.

Lors de récentes élections dans plusieurs pays d'Europe, des partis politiques extrémistes ont gagné du terrain à la suite de campagnes agressivement islamophobes. L'inertie ou la confusion qui, dans ces circonstances, semble s'être emparée des partis démocratiques établis est encore plus préoccupante. En acceptant certains accommodements, ils donnent une apparence de légitimité à des préjugés simplistes et à une xénophobie ouverte.

Lorsque le Président allemand, Christian Wulff, a rappelé une évidence dans un discours en octobre 2010, à savoir que l'islam – tout comme le christianisme et le judaïsme – fait partie du paysage national, ses propos ont déclenché une polémique.

Au même moment, une enquête lancée par la fondation Friedrich Ebert Stiftung a indiqué que 58 % de la population allemande estimait que « les pratiques religieuses des musulmans en Allemagne devraient être fortement limitées ». Ce rejet de la liberté de religion pour les musulmans est un signe préoccupant.

Chose intéressante, les résultats de cette enquête font apparaître des différences considérables entre les régions. Dans la partie orientale du pays, où la population musulmane est beaucoup moins nombreuse, cette réponse a été choisie par 76 % des personnes interrogées. La distance et l'ignorance tendent à renforcer les suspicions.

C'est un phénomène général : l'ignorance nourrit les préjugés. Les responsables politiques ont, dans l'ensemble, échoué à contrer les stéréotypes islamophobes. Il est vrai que cela est devenu plus difficile après les attentats terroristes de New York, Madrid, Londres, Amsterdam ainsi que de Beslan et Moscou. Toutefois, vu l'émotion provoquée par ces crimes abominables, il fallait s'attacher à dénoncer méthodiquement l'amalgame entre les assassins et l'immense majorité des musulmans. Or cela n'a pas souvent été fait.

De même, on ne s'est pas suffisamment préoccupé d'analyser les raisons qui poussent certaines personnes à écouter la propagande haineuse à l'encontre des musulmans. L'ignorance, la peur et la frustration expliquent pour partie cette réaction, comme elles expliquent l'intolérance envers les Roms et, plus généralement, les immigrés. On sait que les minorités servent parfois de bouc émissaire à des personnes qui se sentent exclues et ignorées par les puissants. Il est important de comprendre ce phénomène dans toute sa complexité.

L'islam fait bien sûr déjà partie de la culture européenne. Les musulmans d'Europe – qui représentent quelque 1,6 million de personnes au Royaume-Uni, 3,8 millions en Allemagne, 5 millions en France, 15 à 20 millions en Russie – contribuent à nos économies et à nos sociétés. Ils sont chez eux. La plupart d'entre eux sont d'ailleurs nés dans ces pays. Dans la majorité des cas, ils ne sont pas particulièrement religieux, et très peu peuvent être qualifiés d'islamistes.

Dans certains pays, des acteurs politiques reprochent aujourd'hui aux divers groupes de musulmans de ne pas « s'assimiler ». Or l'intégration n'est pas un processus à sens unique, mais une démarche fondée sur la réciprocité et la compréhension mutuelle. Le sectarisme à l'encontre des musulmans est devenu un obstacle majeur à l'établissement de relations de respect. A telle enseigne que le climat islamophobe a probablement été l'un des facteurs qui, dans certains cas, ont permis aux extrémistes de recruter des jeunes pleins de rancœur et manquant d'un sentiment d'appartenance.

Les gouvernements devraient au moins chercher à mettre fin à la discrimination flagrante. Plusieurs études ont montré que de nombreux

musulmans en Europe faisaient l'objet d'une inégalité de traitement dans les pays de l'Union européenne, que ce soit du point de vue de l'emploi, de l'éducation ou du logement. Ce sont plus particulièrement les jeunes musulmans qui sont confrontés à des obstacles pour gravir l'échelle sociale :

- les tests effectués pour évaluer les inégalités de traitement au Royaume-Uni et en France ont montré que les personnes qui portent des patronymes à consonance musulmane ou qui sont originaires de pays où les musulmans sont majoritaires ont beaucoup moins de chance d'être convoquées pour un entretien d'embauche. Le taux de chômage parmi les musulmans dans plusieurs pays de l'Union européenne est supérieur à celui des personnes qui pratiquent d'autres religions ;
- les statistiques disponibles montrent que les musulmans sont également défavorisés dans le système éducatif ; les résultats scolaires des élèves musulmans sont moins bons que ceux constatés pour les autres groupes. Ce phénomène peut s'expliquer en partie par des facteurs autres que ceux qui touchent à la religion – le chômage, la pauvreté, la langue ou le statut d'immigré, par exemple – mais il contribue très nettement à la persistance du cercle vicieux dans lequel s'inscrit la marginalisation sociale ;
- le logement est un autre problème. Les migrants – y compris ceux en provenance de pays où les musulmans sont majoritaires – occupent généralement des logements plus pauvres et moins sûrs que d'autres segments de la population. Et ce phénomène, à son tour, a une incidence sur l'éducation et les possibilités d'embauche.

La discrimination existe également dans certains pays européens qui ne font pas partie de l'Union. A cet égard, je me souviens avoir visité à Kiev la mosquée d'une communauté à qui les autorités avaient refusé l'autorisation de construire un minaret, au motif que les habitants du voisinage auraient pu avoir une réaction négative.

Dans ses divers rapports, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a regretté l'inexactitude de l'image donnée de l'islam, que les stéréotypes hostiles font paraître comme une menace.

Dans la plupart des pays, il existe maintenant des lois contre la discrimination ainsi que des procédures pour le dépôt de plaintes. Pour autant, il n'est pas toujours facile aux membres des groupes minoritaires de revendiquer leurs droits en cas de discrimination. Il est donc nécessaire de soutenir les initiatives prises à cet égard.

Au Royaume-Uni, par exemple, la coopération entre le London Metropolitan Police Service et des groupes non gouvernementaux – dont le Forum contre l'islamophobie et le racisme (FAIR) – vise à lutter contre les crimes dont les musulmans font l'objet, à accorder une aide aux victimes et à renforcer la capacité des forces de police à contrôler l'islamophobie.

Pour mieux s'attaquer aux préjugés sur un front élargi, il conviendrait que les systèmes éducatifs proposent une connaissance davantage factuelle de l'islam (et des autres religions). A plusieurs reprises, lors des séminaires du Conseil de l'Europe organisés avec la participation de dignitaires religieux, l'accent a été mis sur l'importance d'un enseignement axé sur les religions « des autres ».

La burqa et le droit au respect de la vie privée

L'interdiction de la burqa et du niqab ne libérerait pas les femmes opprimées mais pourrait, au contraire, aggraver leur exclusion et leur aliénation dans les sociétés européennes. L'interdiction générale du voile intégral est une mesure bien mal inspirée, portant atteinte à la vie privée. En fonction de sa formulation précise, elle peut en outre poser de sérieux problèmes de compatibilité avec la Convention européenne des droits de l'homme.

Deux des droits garantis par la Convention sont en jeu dans ce débat sur la tenue vestimentaire : le droit au respect de la vie privée (article 8) et de l'identité personnelle, et le droit de manifester sa religion ou sa conviction « par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites » (article 9).

Ces deux articles de la Convention spécifient que les droits qu'ils garantissent ne peuvent faire l'objet d'autres restrictions que celles

qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publics, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

Les partisans de l'interdiction générale de la *burqa* et du *niqab* n'ont pas réussi à démontrer que ces vêtements portaient atteinte d'une manière ou d'une autre à la démocratie et à la sécurité, à l'ordre ou à la morale publics. Leurs thèses sont d'autant moins convaincantes que le nombre de femmes qui portent ces tenues est très faible.

Impossible aussi de prouver que ces femmes sont davantage que d'autres victimes d'une répression tenant à leur condition de femme. Celles qui ont été interviewées par les médias ont expliqué leur choix vestimentaire par divers arguments d'ordre religieux, politique et personnel. Bien sûr, certaines sont peut-être soumises à des pressions mais rien n'indique qu'elles seraient favorables à l'interdiction.

Il ne fait pas de doute que le statut de la femme est un problème grave, qui peut se poser de manière particulièrement aiguë dans certains groupes religieux et qu'il ne faut pas éluder. Toutefois, ce n'est pas en interdisant des vêtements, qui ne sont qu'un symptôme, qu'on y parviendra, d'autant plus que ceux-ci ne sont pas toujours l'expression de convictions religieuses mais d'une identité culturelle plus large.

A juste titre, nous réagissons fortement contre les régimes qui imposent aux femmes le port de ces vêtements. C'est une mesure inacceptable et foncièrement contraire aux articles de la Convention susmentionnés, mais on ne la combattra pas en interdisant ces tenues dans d'autres pays.

Il faut évaluer les conséquences des décisions prises dans ce domaine. Par exemple, la proposition d'interdire la présence de femmes intégralement voilées dans des établissements publics tels que des hôpitaux ou des administrations peut avoir pour seul résultat de dissuader ces femmes de s'y rendre, ce qui est totalement injuste.

Il est regrettable qu'en Europe le débat public sur la tenue des femmes et sur les implications de certains vêtements en matière de soumission

des femmes ait été presque exclusivement centré sur le caractère musulman du vêtement, ce qui a donné l'impression qu'une religion particulière était visée. On a en outre entendu un certain nombre d'arguments clairement islamophobes qui, c'est sûr, ont empêché d'établir des ponts et n'ont pas favorisé le dialogue.

D'ailleurs, cette xénophobie a visiblement pour effet que le port de vêtements dissimulant tout le corps est devenu un moyen de protester contre l'intolérance dans nos sociétés. Le débat maladroit sur l'interdiction de certaines tenues a provoqué des réactions négatives et une polarisation des attitudes.

De manière générale, l'Etat devrait éviter de légiférer sur le code vestimentaire, sauf dans les cas précis prévus par la Convention. Il est néanmoins légitime d'instaurer une réglementation afin que les représentants de l'Etat, par exemple les policiers, portent une tenue correcte. Dans certains cas, il faut respecter une neutralité totale excluant les symboles d'appartenance religieuse ou politique. Dans d'autres, une société multiethnique et diverse peut souhaiter souligner et refléter sa diversité dans la tenue de ses agents.

Il est évident qu'une dissimulation totale du visage peut être problématique dans certaines fonctions ou situations. Parfois, l'intérêt général exige que les individus montrent leur visage pour des raisons de sécurité ou à des fins d'identification. Cela ne prête pas à controverse. Mais dans les faits, aucun problème grave de cet ordre n'a été signalé en ce qui concerne les quelques femmes qui portent la *burqa* ou le *niqab*.

Un problème connexe a fait débat en Suède. Un sans-emploi de confession musulmane s'est vu supprimer son allocation chômage parce qu'il avait refusé, en invoquant des motifs religieux, de serrer la main d'une femme qui l'avait reçu pour un entretien d'embauche.

Un tribunal, auquel l'ombudsman contre la discrimination avait transmis ses conclusions, a estimé que la décision de l'agence pour l'emploi était discriminatoire et que l'homme devait être indemnisé. Bien que conforme aux normes des droits de l'homme, cette décision a fait polémique dans l'opinion publique.

Des problèmes de ce type surviendront probablement de plus en plus dans les prochaines années. Il est sain qu'ils donnent lieu à des discussions ouvertes, à condition que l'islamophobie n'y ait pas sa place. Il faudrait toutefois élargir ce débat afin de promouvoir la compréhension entre personnes de coutumes, de cultures et de religions différentes. La diversité et le multiculturalisme sont – et doivent rester – des valeurs européennes essentielles.

Cela peut nécessiter de s'interroger davantage sur le sens du mot « respect ». Dans le débat sur les caricatures prétendument antimusulmanes publiées au Danemark en 2005, on a entendu à de nombreuses reprises que le respect des croyants s'opposait à la protection de la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La Cour de Strasbourg a analysé cette alternative dans la fameuse affaire *Otto-Preminger-Institut c. Autriche*: « Ceux qui choisissent d'exercer la liberté de manifester leur religion [...] ne peuvent raisonnablement s'attendre à le faire à l'abri de toute critique. Ils doivent tolérer et accepter le rejet par autrui de leurs croyances religieuses et même la propagation par autrui de doctrines hostiles à leur foi. »¹

Dans le même arrêt, la Cour indique qu'il faut aussi prendre en compte le risque que le droit des croyants – comme de tout autre individu – au respect de leurs opinions soit violé par des représentations provocatrices d'objets de vénération religieuse. La Cour conclut que « de telles représentations peuvent passer pour une violation malveillante de l'esprit de tolérance, qui doit aussi caractériser une société démocratique ».

Politiquement, tout l'enjeu pour l'Europe est de promouvoir la diversité et le respect des croyances d'autrui tout en protégeant la liberté d'expression. Si le port du voile intégral est considéré comme l'expression d'une opinion particulière, alors la question qui se pose ici est celle d'un conflit possible entre des droits similaires ou identiques – bien que considérés sous deux angles totalement différents.

1. *Otto-Preminger-Institut c. Autriche*, arrêt du 20 septembre 1994.

L'Europe s'efforce de protéger les traditions de tolérance et de démocratie. Lorsque des conflits concernant des droits opposent des individus ou des groupes, il ne faudrait pas percevoir la situation de manière négative mais plutôt y voir une occasion de célébrer cette richesse qu'est la diversité et de chercher des solutions qui respectent les droits de toutes les parties concernées.

A mon avis, l'interdiction de la *burqa* et du *niqab* serait une aussi mauvaise chose que l'aurait été la condamnation des caricaturistes danois. Elle ne correspondrait pas aux valeurs européennes. Employons-nous plutôt à promouvoir le dialogue multiculturel et le respect des droits de l'homme.

Arrestations arbitraires et discriminatoires

Les membres de minorités font l'objet de contrôles d'identité plus fréquents et sont plus souvent interpellés par la police, interrogés et fouillés. Ils sont victimes du profilage ethnique, plus communément appelé « contrôle au faciès », une forme de discrimination qui s'est généralisée en Europe. Ces méthodes sont contraires aux normes des droits de l'homme. Elles sont par ailleurs plutôt contre-productives, car elles dissuadent les gens de coopérer avec la police dans la lutte contre la véritable criminalité.

Une étude menée par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) en 2009 a fait apparaître que les personnes appartenant à des minorités ont l'impression que la police les contrôle prioritairement. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que beaucoup d'entre elles voient là une suspicion à leur égard et se sentent indésirables par l'ensemble de la société.

D'après ce rapport (élaboré à partir d'une enquête réalisée dans 14 pays européens), un quart des musulmans interrogés avaient subi des contrôles de police au cours de l'année écoulée. Parmi eux, 40 % pensaient que leur appartenance à une minorité ou leur statut d'immigré était à l'origine de l'interpellation. Beaucoup avaient été

interpellés plus d'une fois au cours des douze mois précédents (trois fois en moyenne)².

Le problème des contrôles s'aggrave dans plusieurs pays d'Europe depuis les attentats du 11 septembre 2001. La Cour européenne des droits de l'homme a examiné une affaire concernant le Royaume-Uni, dont la législation antiterroriste autorise la police à interpellier et fouiller des personnes sans avoir de motifs raisonnables de les soupçonner³. Même si, en l'occurrence, les requérants ne prétendent pas avoir été contrôlés en raison de leur origine ethnique, ils considèrent que l'utilisation qui a été faite des pouvoirs de police pour les contrôler porte atteinte à plusieurs des droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme. En janvier 2010, la Cour a conclu à une violation de l'article 8 (droit au respect de la vie privée) de la Convention. Elle a estimé que les pouvoirs d'interpellation et de fouille prévus par le droit interne n'étaient ni suffisamment circonscrits ni assortis de garanties juridiques adéquates contre les abus.

Le contrôle au faciès est une pratique trop répandue en Europe. L'organisation Open Society Justice Initiative a réalisé une analyse du profilage ethnique dans l'Union européenne. Elle a constaté que l'utilisation des stéréotypes ethniques et religieux par les services répressifs s'est généralisée. Ce profilage ethnique, profondément injuste, nuit par ailleurs à la véritable lutte contre la criminalité et le terrorisme⁴.

D'après le rapport de l'organisation susmentionnée, le profilage ethnique est contre-productif. Il laisse certains criminels passer entre les mailles du filet simplement parce qu'ils ne correspondent pas au profil « type ». De plus, cette pratique porte atteinte à l'Etat de droit car elle sape la confiance dans la police en provoquant un sentiment

2. www.fra.europa.eu/eu-midis. L'enquête a été menée dans les pays suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Finlande, France, Italie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Slovénie et Suède.

3. *Gillan et Quinton c. Royaume-Uni* (Requête n° 4158/05), audience du 12 mai 2009, arrêt du 12 janvier 2010.

4. *Ethnic profiling in the European Union: pervasive, ineffective and discriminatory*, OSI, mai 2009.

d'injustice. Elle stigmatise aussi des groupes de population entiers et écarte nombre de personnes qui seraient à même d'aider la police dans la lutte contre la criminalité et la prévention du terrorisme. Il convient donc de recommander de remplacer le profilage ethnique par le profilage fondé sur le comportement individuel et d'autres solutions de ce type.

L'interpellation et la fouille d'une personne doivent obéir à des raisons objectives, mais se limiter aux cas où il existe un soupçon – raisonnable et individualisé – d'activité criminelle. La couleur de peau, la manière de s'habiller et le port apparent de signes religieux ne sont pas des raisons objectives.

En 2007, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a publié une recommandation fort pertinente intitulée « La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police »⁵, dans laquelle elle recommande aux gouvernements de définir et d'interdire clairement le profilage racial dans la loi. Ces derniers devraient aussi introduire un « standard de soupçon raisonnable », en vertu duquel les activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation ne peuvent être menées que sur la base d'une suspicion fondée sur des critères objectifs.

De plus, l'ECRI insiste sur la nécessité de former la police à l'application correcte du critère de « soupçon raisonnable ». Les activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation devraient faire l'objet d'un suivi afin de contribuer à garantir de bonnes pratiques. Ce suivi doit notamment être assuré par la collecte de données ventilées en fonction de catégories telles que l'origine nationale ou ethnique, la langue, la religion et la nationalité.

Ces mesures seront d'autant plus efficaces qu'elles s'inscriront dans une approche globale fondée sur une législation claire, des règles de responsabilisation, des mécanismes de recours effectifs et une mobilisation des hauts fonctionnaires de police en faveur de procédures respectueuses des droits individuels.

5. Recommandation de politique générale n° 11 de l'ECRI, adoptée le 29 juin 2007.

Dans plusieurs pays, des initiatives volontaristes de ce type s'imposent. D'ailleurs, un autre projet d'Open Society Justice Initiative, mené en 2005, a visé non seulement à mettre en évidence les problèmes pratiques mais aussi à améliorer les relations entre la police et les minorités grâce à une utilisation des pouvoirs de police plus responsable et plus efficace. De bonnes mesures ont été signalées en vue d'améliorer la formation des policiers ainsi que l'encadrement et le suivi des contrôles d'identité, des interpellations et des fouilles. Ces exemples pourraient servir de modèle⁶.

L'évaluation des méthodes utilisées lors des interpellations et des contrôles d'identité faisait partie de ce projet, qui cherchait aussi à établir si les membres de minorités subissaient des contrôles disproportionnés par rapport à l'ensemble de la population. Les données recueillies ont permis de faire un double constat : premièrement, la police se livre à des contrôles au faciès – au détriment des membres de minorités ; deuxièmement, ces derniers ne commettent pas plus d'infractions que le reste de la population.

Ce constat est important parce qu'il dément la théorie des défenseurs du profilage ethnique ou religieux qui ont affirmé à de maintes reprises que la probabilité d'être impliqué dans des affaires criminelles est plus importante chez les membres de groupes minoritaires que dans la population générale, ce qui justifierait que la police soit plus interventionniste à leur égard.

Il est évident qu'un usage disproportionné des pouvoirs d'interpellation et de fouille nuit globalement à la collectivité. Tous les groupes de la société devraient avoir confiance dans la police, surtout ceux qui sont la cible d'actes xénophobes ou d'agressions motivées par la haine. Lorsque les minorités ont l'impression d'être prises pour cible par la police, la méfiance s'installe.

6. « Addressing ethnic profiling by police », rapport élaboré dans le cadre du projet Strategies for effective police stop and search, soutenu par le programme Agis 2006 et mené par l'Open Society Institute, www.justiceinitiative.org.

Si elle veut gagner la confiance des citoyens et pouvoir compter sur la coopération dont elle a besoin pour lutter contre la criminalité et le terrorisme, la police doit comprendre qu'elle a tout intérêt à promouvoir l'égalité et à combattre la discrimination raciale. Elle doit par ailleurs bénéficier de formations la préparant à intervenir dans un environnement pluriel et être encouragée à recruter des agents issus des minorités. Les policiers, qui sont souvent aux avant-postes pour faire respecter les droits de l'homme, doivent s'impliquer activement dans la protection de ces libertés.

Crimes de haine

Les crimes de haine font partie de la réalité quotidienne partout en Europe. Des rapports attestent que des personnes continuent de subir des violences au seul motif qu'elles sont noires, juives, roms ou musulmanes, ou à cause de leur orientation ou de leur identité sexuelles. Des gens sont agressés dans la rue, des vitres brisées ou des maisons incendiées. Il est de la responsabilité des pouvoirs publics de mettre un terme à ces agressions abjectes et graves.

Tant le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE que l'organisation non gouvernementale Human Rights First ont publié des rapports sur les violences motivées par l'intolérance et la haine. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) présente des faits et des analyses sur de tels crimes dans ses rapports nationaux et énonce des recommandations sur la manière de les pallier. Tous ces documents démontrent qu'il est dangereux de tolérer l'enracinement et la diffusion des préjugés envers autrui. Malheureusement, les discours haineux dégènerent facilement en crimes haineux.

L'Ukraine en est un exemple. Dans mon rapport d'évaluation de 2007 sur les droits de l'homme dans ce pays, j'évoquais non seulement les agressions racistes, mais aussi les violences à l'encontre des Roms et un regain préoccupant d'activité des mouvements antisémites. Les auteurs de crimes racistes sont généralement arrêtés lorsqu'ils sont identifiés, mais ils sont rapidement libérés par la police, que certains

accusent d'accepter des pots-de-vin. Dans d'autres cas, les tribunaux requalifient les agressions xénophobes en agissements de délinquants, et les auteurs sont donc traités avec plus d'indulgence.

Des crimes violents similaires, motivés par la haine, sont constatés dans plusieurs autres pays. En Fédération de Russie, des groupes d'extrême droite ont commis de nombreux crimes de haine, et parfois même des meurtres, à l'encontre de membres de minorités ethniques, religieuses et nationales. Ces dernières années, des Caucasiens, et en particulier des Tchétchènes, en ont aussi été la cible. La loi est claire et qualifie de telles motivations racistes et antisémites de facteurs aggravants, mais ce n'est pas toujours pris en compte dans les procès. Malgré les déclarations du gouvernement condamnant les violences racistes et antisémites, le problème persiste.

En Italie, des violences contre les Roms ont été signalées ces dernières années, y compris des agressions physiques et des incendies ayant fait suite aux discours empreints de préjugés de divers politiciens et aux reportages xénophobes de certains médias. L'ensemble de la communauté rom a été tenue pour responsable de crimes commis par un petit nombre de ses membres et les politiciens n'ont pas vraiment assumé leur rôle de direction morale pour tenter d'endiguer cette vague d'antitsiganisme⁷.

En Europe, les immigrés musulmans ou leurs descendants sont par ailleurs victimes d'un mélange d'islamophobie et de racisme. Le phénomène s'est considérablement intensifié après le 11 septembre 2001 et les réactions des gouvernements au terrorisme. Des musulmans ont subi des agressions physiques et des mosquées ont été vandalisées ou incendiées dans plusieurs pays. Au Royaume-Uni, pas moins de 11 mosquées ont été vandalisées après les attentats terroristes du

7. Il est révélateur qu'aucun consensus ne se soit dégagé sur un terme désignant les attitudes négatives à l'égard des Roms – comme on parle par exemple d'antisémitisme envers les Juifs. Cela s'explique notamment par le fait que l'on utilise des termes différents au niveau local pour désigner les Roms, dont certains sont extrêmement péjoratifs. Le Conseil de l'Europe a retenu « antitsiganisme », l'un des plus courants, après consultation des représentants roms.

7 juillet 2005 à Londres ; en France, cinq mosquées ont été incendiées ou endommagées par des explosifs.

Des Gay Prides ont essuyé des attaques dans plusieurs villes d'Europe comme Bucarest, Budapest et Moscou. A Riga, des extrémistes ont lancé des déjections et des œufs sur des militants homosexuels et leurs partisans qui sortaient d'un office religieux. Il y a quelques années, un joueur suédois de hockey est mort poignardé, à Västerås, après avoir révélé son homosexualité. A Porto, au Portugal, un groupe de garçons a tué une transsexuelle brésilienne sans domicile fixe et abandonné son corps dans un trou plein d'eau. Ces actes ne sont que la partie émergée de l'iceberg.

Certaines de ces violences ont été commises par des personnes à l'esprit sectaire, mais nombre d'entre elles portent l'empreinte des groupes néonazis et d'autres bandes d'extrémistes qui sont en général à la fois racistes, antisémites, antitsiganes, antimusulmans, antiarabes et homophobes. Ces bandes s'en prennent aussi souvent aux étrangers et aux handicapés.

La gravité de ces crimes et l'obligation pour les Etats de prendre les mesures nécessaires pour y mettre fin ont été soulignées par la Cour européenne des droits de l'homme. Dans l'un de ses arrêts (*Natchova et autres c. Bulgarie*, 6 juillet 2005), celle-ci a insisté sur l'importance d'une enquête efficace dans les affaires de violences à motivation raciste :

Les violences racistes constituent une atteinte particulière à la dignité humaine et, compte tenu de la gravité de leurs conséquences, appellent de la part des autorités une vigilance accrue et une réaction énergique. C'est pourquoi les autorités doivent mettre en œuvre tous les moyens disponibles dans la lutte contre le racisme et les violences racistes, ce qui renforcera la vision démocratique d'une société dans laquelle la diversité est perçue non comme une menace, mais comme une source d'enrichissement.

Dans le même arrêt, la Cour soulignait également le fait que les gouvernements ont le devoir de prendre toutes les mesures raisonnables

pour dévoiler les motivations racistes et déterminer si la haine ou les préjugés ethniques ont joué un rôle dans les affaires concernées.

Qu'est-il possible de faire pour prévenir les crimes haineux et tenter de trouver des solutions ?

- instaurer (rôle des gouvernements) des rapports de coopération avec les communautés minoritaires et les inviter à proposer des mesures de prévention et de réaction en cas d'incident haineux. De telles mesures renforceront la confiance au sein de la collectivité et assureront les citoyens du fait que les signalements de crimes haineux sont pris au sérieux. Dans la foulée, le nombre de crimes de haine signalés aux autorités augmentera ;
- créer des organismes de lutte contre la discrimination dotés d'un mandat étendu et de l'autorité nécessaire pour s'attaquer aux violences motivées par la haine en assurant une surveillance, en publiant des rapports et en portant assistance aux victimes ;
- prendre les mesures nécessaires en matière de surveillance des crimes motivés par les préjugés et de collecte des statistiques sur les faits et circonstances entourant ces actes. Le manque de données officielles adéquates et ventilées entraîne un déficit d'information dans plusieurs pays, auquel il convient de remédier. L'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes de l'Union européenne – précurseur de l'Agence des droits fondamentaux – a signalé en 2006 que parmi les pays de l'Union, seuls la Finlande et le Royaume-Uni disposaient de ce que l'on peut considérer comme des systèmes « complets » de collecte de données sur les crimes racistes ;
- améliorer l'accès aux procédures de plainte pour les particuliers comme pour les associations qui les représentent. Les victimes ont souvent des réticences – ou des craintes – à porter directement plainte auprès des autorités, si bien qu'un grand nombre d'agressions ne sont pas signalées. Des efforts supplémentaires s'imposent donc pour aller à la rencontre des groupes représentatifs et faire en sorte que les crimes de haine soient effectivement signalés ;

- veiller à la sévérité des réactions judiciaires aux crimes de haine. Dans plusieurs pays, les préjugés ayant motivé le passage à l'acte sont considérés dans la loi comme une circonstance aggravante, qui alourdit la peine que peuvent prononcer les tribunaux. Dans d'autres pays, l'ordre juridique préfère définir les crimes haineux comme des infractions indépendantes assorties de peines sévères. Mais il existe encore des Etats membres qui ne prévoient aucune peine explicite. Dans certains, la définition du crime de haine n'englobe que certains groupes de victimes. Ainsi, dans plusieurs pays, les violences à l'encontre des personnes en raison de l'orientation sexuelle ou du handicap sont absentes de la législation relative aux crimes de haine ;
- garantir l'application des lois en vigueur contre les crimes haineux afin d'augmenter leur effet dissuasif. Les procédures devraient être bien documentées et portées à l'attention du public.

Il importe également d'investir davantage d'énergie dans la prévention – c'est-à-dire d'informer et d'éduquer afin de remédier à l'ignorance et aux peurs qui sont souvent à l'origine de la xénophobie et de l'intolérance. La Cour de Strasbourg a ainsi souligné la responsabilité particulière des enseignants dans la promotion de la tolérance au sein de la société. Le Conseil de l'Europe a produit d'excellents outils pédagogiques (voir notamment la campagne « Tous différents, tous égaux »). Les programmes d'enseignement modernes des Etats membres devraient prévoir des cours sur les autres religions et cultures pour lutter contre l'intolérance. De même, les médias ont la responsabilité de ne pas servir de relais pour la diffusion d'un discours de haine ou la promotion de la violence.

Malheureusement, certains politiciens utilisent leurs plates-formes pour alimenter et exploiter les préjugés au lieu de prendre position pour les droits de l'homme et de favoriser une meilleure compréhension et un respect des différences dans la société. Ce faisant, ils « légitiment » une intolérance qui peut mener au discours de haine, voire au crime de haine. Ces responsables politiques ne méritent pas d'être réélus.

Langues minoritaires

Les droits linguistiques sont devenus un sujet de discorde dans plusieurs pays européens et entre Etats voisins. Face aux mesures prises par certains gouvernements pour renforcer le statut de leur(s) langue(s) officielle(s), les minorités nationales redoutent que leurs droits linguistiques ne soient mis à mal.

L'orthographe des noms sur les passeports, les plaques de rue et autres indications topographiques, la langue employée à l'école, les impératifs linguistiques dans la communication avec les autorités et la possibilité de créer des médias minoritaires sont autant de questions soulevées par les représentants des minorités dans plusieurs pays d'Europe.

Le redécoupage de la carte politique de l'Europe ces vingt dernières années a aggravé le problème. De plus, il semble que l'affirmation de mouvements nationalistes ainsi qu'une conception confuse de l'« identité nationale » et le sentiment que celle-ci est menacée ont favorisé le discours xénophobe des extrémistes, qui est souvent dirigé contre les minorités.

Dans ce domaine, la maturité politique des dirigeants est indispensable. La langue est un vecteur essentiel de l'organisation sociale et du fonctionnement même de l'Etat. C'est aussi une composante clé de l'identité individuelle. Elle peut revêtir une importance toute particulière pour les personnes en situation minoritaire.

Des conflits linguistiques surgissent lorsque l'importance numérique ou la représentation politique des minorités est telle que la langue officielle est perçue comme menacée. L'un des arguments avancés pour justifier les modifications controversées apportées en 2009 à la loi sur la langue d'Etat en Slovaquie était qu'il fallait que les personnes ne parlant que le slovaque puissent comprendre tous les messages officiels, même lorsqu'elles vivent dans des régions dont les habitants sont majoritairement issus de la minorité hongroise.

La Commission de Venise a été invitée à rendre un avis sur ces modifications. Elle a estimé que la protection et la promotion de la langue d'Etat sont une préoccupation légitime et qu'il convient de

trouver un équilibre entre la protection et la promotion de la langue d'Etat et la protection et la promotion des droits linguistiques des membres des minorités nationales. Elle a indiqué que « l'obligation d'utiliser la langue d'Etat devrait se limiter aux situations où l'ordre public l'exige réellement, en appliquant un lien de proportionnalité raisonnable »⁸.

Les conflits linguistiques ne datent pas d'hier. C'est pourquoi plusieurs traités des droits de l'homme, européens et internationaux, établissent des normes pour les résoudre au mieux :

- la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est un traité du Conseil de l'Europe qui protège et promeut, entre autres, les droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales. Le comité consultatif est l'organe de suivi chargé d'aider les Etats parties à la mettre en œuvre ;
- la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires protège les langues considérées comme un élément menacé du patrimoine européen et encourage leur utilisation. Sa mise en œuvre est suivie par le comité d'experts ;
- la Convention européenne des droits de l'homme complète ces normes en interdisant la discrimination fondée par exemple sur la langue (article 14). La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg est également fondamentale à cet égard ;
- l'OSCE a mis au point des normes que son Haut Commissaire pour les minorités nationales s'emploie à faire appliquer. Les Recommandations d'Oslo concernant les droits linguistiques des minorités nationales (et leur note explicative) sont une référence importante ;
- le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de l'Onu prévoit que les personnes appartenant à des minorités ne doivent pas être privées du droit de pratiquer leur langue avec

8. Avis adopté par la Commission de Venise, 15-16 octobre 2010.

les autres membres de leur groupe. La Déclaration de l'Onu sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques est moins contraignante mais également très utile.

Tous ces textes posent de grands principes et imposent des obligations aux Etats. Cependant, comme la nature des problèmes varie énormément d'un pays à l'autre, il est nécessaire d'interpréter le cadre adopté pour parvenir à l'objectif fixé et trouver un équilibre. Il faut, pour reprendre les termes de la Cour de Strasbourg, une certaine « marge d'appréciation » dans l'application des normes, marge qui ne devrait toutefois pas laisser la possibilité de se soustraire à l'obligation de respecter les droits de l'homme des personnes issues de minorités.

Les conclusions des différents organes de suivi internationaux et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme offrent de précieuses références aux décideurs politiques.

Patronymes

D'après la Cour de Strasbourg, le nom ne se réduit pas à un élément important d'identification de soi, il est aussi indispensable pour identifier une personne dans la société. Dans une affaire, la Cour a conclu que le refus des pouvoirs publics d'autoriser une personne à orthographier son nom comme elle l'entendait constituait une violation du droit au respect de la vie privée garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme⁹.

Ces principes trouvent tout leur sens dans les situations où la langue officielle et la langue minoritaire reposent sur des alphabets différents. J'ai appris à l'occasion d'une visite en Lituanie en 2009 que l'orthographe des noms polonais sur les passeports et autres documents officiels faisait débat. Le gouvernement a déposé un projet de loi qui aurait contribué sensiblement au respect des droits des minorités, mais le parlement a malheureusement rejeté ce texte.

9. *Guzel Erdagöz c. Turquie*, arrêt du 21 octobre 2008

Noms de lieu, de rue et autres indications topographiques

Le comité consultatif de la convention-cadre a conclu, dans le cas de la Lituanie, que l'absence de panneaux bilingues dans certaines zones constituait une violation de la convention. De plus, la loi relative à la langue officielle et la loi sur les minorités nationales semblent contradictoires : il faut y remédier.

Dans mon rapport sur l'Autriche, je me suis intéressé à la polémique sur la possibilité d'afficher les noms de lieux en allemand et en slovène dans certaines communes de Carinthie et j'ai recommandé que soit mis en œuvre sans plus attendre l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle sur cette question. En effet, ce dernier respecte le principe de la signalisation bilingue dans les zones où vivent suffisamment de personnes appartenant à une minorité nationale.

Cette façon d'aborder le problème signifie aussi que les collectivités locales, même si elles sont dirigées par des représentants de minorités, doivent accepter, le cas échéant, l'utilisation de la langue officielle parallèlement à celle de la minorité. Les personnes qui font partie de la population majoritaire dans le pays ne doivent pas subir de discriminations lorsqu'elles vivent dans une région où elles sont minoritaires.

Education

L'éducation dans une langue minoritaire est essentielle pour protéger les droits linguistiques et préserver les langues concernées. Les pouvoirs publics devraient veiller à ce que les membres de minorités se voient offrir la possibilité d'apprendre leur langue, voire d'être éduqués dans cette langue. Le bilinguisme devrait être encouragé pour tout le monde.

L'égalité des chances, qui passe par l'éducation dans les langues minoritaires, ne doit pas se faire aux dépens de l'apprentissage de la langue officielle ou de l'enseignement dispensé dans cette langue. Le comité consultatif et le Haut Commissaire pour les minorités nationales ont d'ailleurs tous deux insisté sur l'importance pour tous – donc

y compris pour les minorités – du droit à une éducation de qualité dans la langue officielle.

C'est essentiel dans les régions où les personnes appartenant à des minorités nationales maîtrisent mal – ou, pour certaines, ne connaissent pas du tout – la langue officielle et se trouvent de ce fait exclues en grande partie de la vie sociale, situation discutée par le comité consultatif au sujet de l'Estonie, la Géorgie, la Lettonie et la Moldova, entre autres.

L'enseignement de la langue romani et l'étude de cette langue sont presque totalement négligés dans la plupart des pays d'Europe, même dans ceux où vit une importante communauté rom.

Relations avec les autorités

Les personnes issues de minorités estiment que le droit de communiquer avec les autorités dans leur propre langue est lui aussi bafoué. Ce droit ne peut certes pas être pleinement garanti en pratique en cas d'insuffisance des ressources humaines et financières, mais la convention-cadre et la charte imposent aux pouvoirs publics de faire le nécessaire pour établir la meilleure communication possible lorsque le besoin s'en fait vraiment sentir.

Ayant retenu comme critère la taille de la minorité pour reconnaître certains droits linguistiques, beaucoup d'Etats ont fixé des seuils. Il serait bon que ceux-ci ne soient pas trop élevés. A cet égard, le comité consultatif a estimé que 50 % était un niveau excessif.

Pour ce qui est des recrutements dans le service public, l'administration ne devrait pas exiger une maîtrise de la langue officielle dépassant les strictes exigences du poste. L'accès à l'emploi des personnes appartenant à des minorités nationales ne doit pas être limité sans raison. Parallèlement, il est recommandé d'adopter une démarche constructive en offrant par exemple aux demandeurs d'emploi issus de minorités nationales la possibilité de recevoir une formation dans la langue officielle. Par ailleurs, l'administration devrait reconnaître qu'il est utile de recruter des fonctionnaires ayant une connaissance

des langues minoritaires, car cela permettra de rendre un meilleur service à l'ensemble de la population.

Ces mesures volontaristes sont particulièrement déterminantes lorsque le gouvernement décide de protéger et de promouvoir activement la langue officielle. Il convient d'éviter les sanctions visant à faire appliquer la loi relative à la langue officielle. L'accent devrait plutôt être mis sur la nécessité d'harmoniser cette dernière avec la législation protégeant les langues minoritaires, afin d'éviter les contradictions politiques et de garantir le respect des droits linguistiques de tous les citoyens.

Médias

La possibilité de créer des médias en langue minoritaire intéresse aussi les personnes appartenant à des minorités nationales. Idéalement, ces médias devraient refléter la diversité de la population tout entière. La réglementation des médias audiovisuels par l'Etat devrait reposer sur des critères objectifs et non discriminatoires, et ne pas servir à limiter la jouissance des droits des minorités.

Les personnes appartenant à des minorités nationales devraient avoir accès à un certain temps d'antenne dans leur langue sur les chaînes publiques aux niveaux local, régional et national. Les quotas en matière de temps d'antenne réservé à la langue ou aux langues officielles ne devraient pas empêcher la diffusion, sur les chaînes publiques ou privées, d'émissions dans les langues minoritaires. Le comité consultatif a constaté plusieurs cas d'utilisation abusive de ce type de quotas.

La décision de la Turquie de lancer une chaîne de télévision en kurde qui diffuse vingt-quatre heures sur vingt-quatre est un exemple positif. Cette initiative est perçue comme le signe d'un changement d'attitude à l'égard d'une minorité dont les droits sont mis à mal depuis des années. J'ai été informé de projets similaires concernant l'arménien.

La leçon à tirer est simple : les problèmes de droits de l'homme ne peuvent être vraiment réglés qu'après une évaluation sérieuse des

besoins des minorités. Bien trop souvent, les autorités n'écourent pas assez attentivement les minorités nationales lorsqu'elles élaborent leurs politiques. Il est important que les gouvernements maintiennent d'étroits contacts et communiquent souvent avec les personnes qui en sont issues, dans un souci de concertation approfondie et permanente – autrement dit de dialogue constructif.



Chapitre 2: Droits des Roms

Dans de nombreux pays européens, la population rom ne peut exercer ses droits fondamentaux et elle est victime d'un racisme notoire. Les Roms restent en effet nettement défavorisés par rapport aux populations majoritaires dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, du logement et de la santé, et ne sont pratiquement pas représentés sur le plan politique. Leur exclusion de la société alimente l'isolement qui, à son tour, nourrit les préjugés des xénophobes à l'égard des Roms. Il faut absolument redoubler d'efforts pour briser ce cercle vicieux.

Photo : L'écrivaine suédoise et militante des droits des Roms, Katarina Taikon, avec des réfugiés roms venant de recevoir une réponse positive du gouvernement à leur demande d'asile (© Rosa Taikon).

Histoire de la répression des Roms en Europe

Il ne faut pas oublier qu'en Allemagne, seuls quelques milliers de Roms ont survécu à l'Holocauste et aux camps de concentration. Ils ont eu énormément de mal à se construire une vie nouvelle, après avoir perdu tant de membres de leur famille et vu leurs biens détruits ou confisqués. Nombre d'entre eux étaient en outre très diminués physiquement. Certains ont cherché à obtenir réparation, mais leurs demandes ont été rejetées pendant des années¹⁰.

Or, justice n'a pas été rendue à ces survivants pendant la période post-hitlérienne. Au procès de Nuremberg, l'extermination massive des Roms ne retint pas l'attention, ce qui est révélateur. Le génocide des Roms – *Samudaripen* ou *Porrajmos* – n'a guère été reconnu dans le discours officiel.

Ce déni passif des faits sordides ne pouvait surprendre les Roms. Pendant des générations, ils ont été traités comme un peuple sans histoire, dont les souffrances étaient rarement reconnues ou bien vite oubliées.

L'histoire de la répression des Roms n'a pas commencé à l'époque nazie; elle date de plusieurs siècles, après leur émigration du sous-continent indien. Les méthodes répressives étaient variées, allant de l'esclavage au massacre en passant par l'assimilation forcée, l'expulsion et l'internement. Les Roms étaient considérés comme peu fiables, dangereux, criminels et indésirables, en somme des « outsiders » dont il était facile de faire des boucs émissaires quand les choses allaient mal et que les autochtones ne voulaient pas en assumer la responsabilité¹¹.

10. L'expression Roms et/ou Gens du voyage employée dans le présent texte se réfère aux Roms, Sintés, Kalés, Gens du voyage, et groupes apparentés en Europe, et vise à couvrir la grande diversité des groupes concernés, y compris ceux qui se considèrent eux-mêmes comme Tsiganes.

11. Le Conseil de l'Europe a publié des fiches sur l'histoire des Roms : www.coe.int/t/dg4/education/roma/histoculture_EN.asp. L'université de Graz est un partenaire du projet : <http://romani.uni-graz.at/romani>.

En Valachie et en Moldavie (la Roumanie actuelle), les Roms ont vécu dans l'esclavage et le servage pendant des siècles jusqu'en 1855, date à laquelle les derniers esclaves roms ont été émancipés.

En Espagne, un jour de 1749, plus de 10 000 Roms furent arrêtés dans le cadre d'une action militaro-policière soigneusement planifiée. Selon un homme d'Eglise éminent qui conseillait le gouvernement, cette opération avait pour but « d'éradiquer cette sale race qui était odieuse à Dieu et pernicieuse à l'homme ». Le résultat en fut catastrophique : expulsions, détentions, travaux forcés et tueries, qui ont détruit en grande partie la culture rom originelle.

Au XVIII^e siècle, sous l'Empire austro-hongrois, les autorités appliquèrent une politique d'assimilation forcée. Les enfants roms furent retirés à leurs parents et l'on interdit aux Roms de se marier entre eux. En outre, il ne fut plus permis d'employer la langue romani. Cette politique fut appliquée avec brutalité ; l'usage de la langue romani était passible du fouet.

Au XX^e siècle, les fascistes s'en prirent aussi aux Roms. En Italie, une circulaire publiée en 1926 ordonnait l'expulsion de tous les Roms étrangers afin de « débarrasser le pays des caravanes tsiganes qui, cela va sans dire, constituent un risque pour la sécurité et la santé publique du fait du mode de vie caractéristique des Tsiganes ».

L'instruction indiquait clairement que le but était de « frapper au cœur de l'organisme tsigane ». Dans l'Italie fasciste, les Roms furent ainsi en butte à des discriminations et à des persécutions. Nombre d'entre eux furent détenus dans des camps spéciaux ; d'autres furent envoyés en Allemagne ou en Autriche, puis exterminés.

En Roumanie, le régime fasciste de la « Garde de fer » commença les déportations en 1942. Comme de nombreux Juifs, quelque 30 000 Roms furent déplacés en Transnistrie où ils connurent la faim, la maladie et la mort. Seule la moitié d'entre eux environ parvinrent à survivre aux deux années de privations extrêmes qu'ils endurèrent avant le changement de politique.

En France, quelque 6 000 Roms furent internés pendant la guerre, dans la zone occupée pour la majorité d'entre eux. Contrairement à d'autres victimes, les Roms ne furent pas systématiquement remis en liberté lorsque les Allemands battirent en retraite. Les nouvelles autorités françaises virent dans l'internement un moyen de les forcer à se sédentariser.

Dans les pays Baltes, de nombreux Roms furent tués par les forces d'invasion allemandes et leurs sympathisants dans la police locale. Cinq à 10 % seulement des Roms d'Estonie survécurent. En Lettonie, la moitié de la population rom fut passée par les armes. On estime que la vaste majorité des Roms en Lituanie ont aussi été assassinés.

En fait, les idées racistes de l'époque n'épargnaient aucun pays d'Europe. Dans la Suède neutre, les autorités avaient déjà encouragé, dans les années 1920, un programme de stérilisation visant les Roms, qui s'est poursuivi jusque dans les années 1970. En Norvège également, des pressions s'exercèrent sur les Roms pour qu'ils soient stérilisés.

Le régime nazi définissait les Roms (dont les Sintis) comme une « race inférieure » ayant un « comportement asocial » considéré comme héréditaire, en écho aux vieux préjugés répandus en Allemagne et en Autriche. Les lois raciales de Nuremberg de 1935 privèrent les Roms de leur nationalité et de leurs droits de citoyens : ils furent internés dans des camps de travail et stérilisés de force.

Un projet antérieur des racistes nazis consistant à conserver certains Roms « racialement purs » dans une sorte de musée anthropologique fut abandonné. Certains Roms, surtout des enfants, furent sélectionnés pour les expériences médicales barbares de Josef Mengele. On appliqua une politique de stérilisation forcée, souvent sans anesthésie.

L'élimination systématique des Roms débuta à l'été 1941 lorsque les troupes allemandes attaquèrent l'Union soviétique. Ils étaient considérés comme des espions (comme de nombreux Juifs) au service du « bolchevisme juif » et furent fusillés en masse par l'armée allemande et les SS. De fait, dans toutes les zones occupées par les

nazis, des Roms furent exécutés. Les chiffres sont imprécis mais l'on estime que plusieurs centaines de milliers de Roms furent exécutés dans ces circonstances, y compris dans les Balkans où les fascistes locaux collaborèrent aux massacres. La milice Oustacha de Croatie géra des camps mais organisa aussi des déportations et procéda à des exécutions massives.

En décembre 1942, le régime nazi décida de déporter à Auschwitz tous les Roms du « Reich allemand ». Là, ils durent porter un triangle noir et on leur tatoua un « Z » sur le bras. Parmi tous les détenus des camps, c'est chez les Roms que le taux de mortalité a été le plus élevé : 19 300 y ont perdu la vie – 5 600 gazés et 13 700 morts de faim, de maladies ou des suites d'expériences médicales.

On ne connaît toujours pas le nombre total de Roms victimes des persécutions nazies : tous n'ont pas été enregistrés comme Roms et la documentation est de toute manière incomplète. L'absence de statistiques fiables sur le nombre de Roms vivant dans ces régions avant leur extermination massive rend encore plus difficile l'estimation du nombre réel de victimes. Selon les fiches d'information du Conseil de l'Europe, il est fort probable que ce nombre s'élève à au moins 250 000. D'autres études crédibles estiment à 500 000, peut-être à beaucoup plus, le nombre de Roms qui ont perdu la vie.

Les victimes roms de l'époque nazie ont été oubliées pendant de nombreuses années. La lutte menée par les survivants pour obtenir réparation reçut très tardivement une réponse dérisoire, à quelques rares exceptions près. En 2003, le Gouvernement roumain créa une commission sur l'Holocauste pour documenter la répression et les assassinats de Roms en Roumanie pendant la période fasciste. Après bien des délais, on a commencé à ériger un mémorial commémorant les victimes roms à Berlin près du bâtiment du Bundestag.

Des commissions vérité doivent être créées dans plusieurs pays. Dans l'idéal, il faudrait faire le bilan à l'échelle européenne des atrocités de masse perpétrées contre les Roms au XX^e siècle. Une reconnaissance pleine et entière de ces crimes pourrait contribuer à restaurer la confiance des Roms dans la société au sens large.

De nombreux Roms continuent de percevoir les autorités comme une menace. Lorsqu'on leur enjoint de se faire recenser ou de donner leurs empreintes digitales, ils craignent le pire. On les comprend d'autant plus quand ils expliquent les analogies entre la rhétorique anti-Roms contemporaine et le langage utilisé dans le passé en Europe par les nazis et les fascistes. Comme on le sait, ces propos racistes enflammés ont préparé la voie aux massacres de masse de leur peuple dans les années 1930 et 1940.

Persistance de la stigmatisation des Roms

Le président français, N. Sarkozy, a déclaré la « guerre » à la criminalité à l'été 2010, après des incidents violents où étaient impliqués certains membres de la communauté des Gens du voyage. Toutefois, la campagne gouvernementale a vite ciblé les Roms originaires de Roumanie et de Bulgarie.

Les Roms furent collectivement stigmatisés comme criminels dans des propos très radicaux. On décida de démanteler quelque 300 campements non autorisés et de rapatrier les immigrés roms en situation irrégulière dans leur pays d'origine, si nécessaire par la force. Des modifications à la loi furent proposées pour faciliter et accélérer ces mesures.

En fait, ces expulsions ne sont pas nouvelles en France : des milliers de cas se sont produits ces dernières années, avec beaucoup moins de publicité. Et la France n'est pas la seule. L'Italie, par exemple, a aussi expulsé un nombre considérable de Roms roumains en 2008.

Cette fois-ci, la réaction a été particulièrement forte dans de nombreux cercles – notamment au Conseil de l'Europe et à l'Onu – face à l'emploi manifeste d'une rhétorique anti-Roms dans la campagne du gouvernement. En France, comme en Italie, la communauté rom était associée dans son ensemble à la criminalité et sa présence décrite comme une menace contre la « sécurité publique », formule juridique normalement employée pour des situations extraordinaires de menace à la paix et à la survie de l'Etat. Le fait que ce message était officiel et

émanait du gouvernement lui-même n'était pas propice à un échange constructif.

Le lien allégué entre les Roms et la criminalité – refrain maintes fois répété dans le discours de haine contre cette minorité – peut être réfuté et les malentendus peuvent être dissipés. Bien sûr, certains Roms se sont rendus coupables de vol. Certains ont aussi été exploités et instrumentalisés par les trafiquants. Les personnes démunies et marginalisées sont, dans la plupart des pays, surreprésentées dans les statistiques criminelles pour des raisons évidentes.

Ces problèmes doivent être pris au sérieux et des mesures pénales et préventives appropriées doivent être prises. Toutefois, on ne doit pas les utiliser comme prétexte pour stigmatiser tous les Roms, qui dans leur très grande majorité n'enfreignent pas la loi. Tout un groupe ne saurait être tenu responsable de ce que certains de ses membres ont commis : c'est là un principe éthique fondamental.

Les conséquences des propos xénophobes de leaders politiques ne doivent pas être banalisées. Certains esprits égarés pourraient comprendre ces propos comme un permis de sanctionner et même de se livrer à des agressions physiques. La rhétorique lamentable de certains candidats pendant les élections italiennes de 2008 a été suivie d'incidents violents déplorables à l'égard de Roms et de leurs campements. En Hongrie, les meurtres de sang-froid de six Roms, dont un enfant de 5 ans, en 2008 et 2009, ont été commis dans un climat pénétré par les propos haineux.

L'antitsiganisme est de nouveau exploité par les groupes extrémistes dans plusieurs pays européens. Des violences collectives contre des Roms ont été signalées, par exemple en République tchèque et en Hongrie. Le fait que les autorités canadiennes aient accordé l'asile à des réfugiés roms originaires de ces pays, au motif qu'ils couraient des risques graves, donne à réfléchir.

Les représentants de l'Etat que les Roms rencontrent le plus souvent sont les policiers. Au cours de mes missions, j'ai été frappé dans plusieurs pays par des signes montrant les mauvaises relations entre les

communautés roms et la police. De nombreux Roms ont donné des exemples spécifiques sur la manière dont la police ne les protège pas contre des agressions extrémistes. Pire encore, dans certains cas, des policiers sont eux-mêmes à l'origine des violences.

Un incident de ce genre s'est produit à Košice dans la Slovaquie orientale en avril 2009. Un groupe d'enfants roms a été appréhendé, conduit au commissariat où les enfants ont été contraints de se déshabiller puis de se frapper violemment le visage les uns des autres. Grâce aux médias, cette affaire a été portée à l'attention publique.

L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) a publié, en 2009, une étude sur la manière dont les Roms et d'autres minorités perçoivent leur situation dans la société¹² :

- un Rom interrogé sur trois a dit avoir été arrêté par la police au cours des douze derniers mois pour la simple raison, selon la moitié d'entre eux, qu'ils étaient roms. Les personnes arrêtées étaient nombreuses à l'avoir été plusieurs fois, quatre fois en moyenne;
- une personne interrogée sur quatre a déclaré avoir été victime d'une atteinte à la personne au moins une fois au cours des douze derniers mois, et une sur cinq dit avoir fait l'objet d'un délit raciste (par exemple agressions, menaces et actes graves de harcèlement);
- une majorité franche – entre 65 et 100 % selon le pays – n'a pas signalé ces délits à la police, estimant que celle-ci ne voudrait ni ne pourrait faire quoi que ce soit.

L'antitsiganisme est répandu dans toute l'Europe. En période de crise économique, la tendance à rechercher des boucs émissaires par frustration semble s'affirmer. Or, les Roms sont une cible facile. Au lieu de pêcher en eaux troubles, les responsables politiques nationaux et locaux devraient défendre les principes de la non-discrimination et du respect des personnes d'origine différente. A tout le moins, ils devraient éviter eux-mêmes toute rhétorique antirom.

12. L'enquête de la FRA portait sur sept Etats membres: la Bulgarie, la République tchèque, la Grèce, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie. Dans chacun d'entre eux, au moins 500 Roms ont été interrogés.

Un certain nombre de mesures concrètes peuvent être prises. Les atrocités commises dans le passé contre les Roms devraient être incluses dans les cours d'histoire. Il faudrait aussi former les professionnels, comme la police, à la nécessité de protéger les Roms contre les crimes haineux, et les sanctionner en cas de conduite abusive.

Il est de la plus haute importance que les élus fassent preuve d'autorité morale : ils doivent encourager et mettre en pratique l'engagement à respecter et défendre les droits fondamentaux de tous.

Eradication de la discrimination à l'égard des Roms

Dans de nombreux pays européens, la population rom ne peut toujours pas exercer ses droits fondamentaux. Les Roms restent en effet nettement défavorisés par rapport aux populations majoritaires dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, du logement et de la santé, et ne sont pratiquement pas représentés sur le plan politique. Certains sont apatrides et n'ont pas de papiers d'identité. Lorsqu'ils essayent d'émigrer, ils sont victimes de discriminations : souvent, on leur interdit l'entrée ou on les expulse. Leur exclusion de la société alimente l'isolationnisme qui, à son tour, nourrit les préjugés des xénophobes à l'égard des Roms. Il faut redoubler d'efforts pour briser ce cercle vicieux.

La marginalisation sociale des Roms n'est plus un problème occulté. Elle fait l'objet de programmes mis au point par plusieurs organisations internationales. Par exemple, le Programme des Nations Unies pour le développement a promu la « Décennie de l'intégration des Roms 2005-2015 » en coopération avec divers gouvernements, surtout dans la région des Balkans. Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH) à Varsovie dispense une assistance technique pour mettre en œuvre des programmes concrets d'intégration, et la Commission européenne a alloué des fonds considérables à ces initiatives.

Après évaluation, les résultats se sont montrés jusqu'à présent décevants. Certains programmes d'aide ont été mal conçus et n'ont pas

réussi à associer les Roms eux-mêmes. Il est clair que ces problèmes sont profonds et qu'ils ne sauraient être résolus en quelques années.

Il n'existe pas non plus de solution unique ou simple. L'antitsiganisme menace tous les efforts déployés pour que les Roms puissent exercer leurs droits, mais des problèmes sociaux entrent aussi en jeu. Si, dans l'enfance, on ne bénéficie pas d'une scolarité suffisante, on sera défavorisé plus tard sur le marché du travail. Si on ne trouve pas d'emploi, on ne peut aspirer à un meilleur logement. Les piètres conditions de logement pèsent à leur tour sur la santé et l'éducation des enfants. C'est ainsi que le cercle vicieux perdure d'une génération sur l'autre.

Autrement dit, un programme global est nécessaire pour régler tous ces problèmes simultanément, en accordant toutefois la priorité à un volet capital pour briser le cercle du handicap social et de l'exclusion : une bonne éducation.

Education

De nombreux enfants roms restent hors du système éducatif national. Même chez ceux qui sont scolarisés, le taux d'abandon scolaire est élevé et la réussite généralement faible. Les problèmes éducatifs auxquels se heurtent les enfants roms s'expliquent, entre autres, par le niveau élevé d'analphabétisme des parents.

C'est là le nœud du problème. Il exige une analyse plus approfondie fondée sur des données pertinentes, des politiques plus claires et une action résolue. Il importe en particulier de reconnaître la valeur pédagogique de l'enseignement préscolaire. Une amélioration de l'aide scolaire à un âge précoce peut être un très grand atout, plus tard, pour les enfants originaires d'un milieu où la tradition de l'étude est limitée.

Malheureusement, l'enseignement préscolaire n'est pas toujours gratuit. Il n'existe parfois pas d'écoles qui dispensent cet enseignement dans les quartiers roms et le transport peut être onéreux et difficile.

Le placement injustifié d'enfants roms dans des écoles ou des classes spéciales destinées aux élèves ayant des déficiences intellectuelles est un autre gros problème. J'ai visité des écoles dans plusieurs pays où

les enfants roms étaient placés presque automatiquement dans des classes réservées aux élèves ayant des problèmes d'apprentissage ; et cela même lorsqu'on reconnaissait que l'enfant avait manifestement des aptitudes. Cette discrimination est inacceptable.

La Cour européenne des droits de l'homme s'est saisie de la question de la ségrégation des Roms dans l'éducation en rendant un jugement important dans l'affaire *D.H. et autres c. République tchèque* le 14 novembre 2007. Dans cette affaire, le Centre européen des droits des Roms, organisation non gouvernementale, a démontré à la Cour que, dans la République tchèque, les élèves roms avaient 27 fois plus de chances d'être placés dans des écoles spéciales que leurs homologues non roms. La Cour a estimé que ce modèle de ségrégation raciale violait la Convention européenne (article 14 sur la non-discrimination et article 2 du Protocole n° 1 sur le droit à l'éducation).

La Cour a noté que la République tchèque n'était pas la seule à recourir à ces pratiques et qu'il y avait des obstacles de nature discriminatoire à l'éducation des enfants roms dans un certain nombre de pays européens. La Cour a rendu d'autres jugements dans ce domaine. En juin 2008, elle a jugé que la Grèce avait violé les dispositions contre la discrimination de la Convention européenne des droits de l'homme (*Sampanis et autres*). Les autorités grecques avaient tout d'abord refusé de scolariser un certain nombre d'enfants roms et, l'année suivante, les avaient placés dans des classes préparatoires spéciales.

L'instruction d'août 2010 du ministère grec de l'Éducation à tous les établissements scolaires et aux collectivités locales, qui demande la mise en œuvre du droit à l'éducation des enfants roms, est plus encourageante. Le ministère y indiquait que l'éducation à partir de l'âge de 5 ans est un impératif, que l'absence de certificat de résidence permanente ne saurait être acceptée comme prétexte pour ne pas scolariser les enfants roms, qu'il faudrait aussi prévoir le transport des enfants vivant à une certaine distance de l'établissement et que la ségrégation de ces enfants contrevenait à la Constitution grecque.

Pour bénéficier d'une éducation de qualité, les élèves roms doivent avoir accès à du matériel scolaire dans leur langue maternelle. Si cette

tâche n'est pas aisée, particulièrement à cause des variantes et des dialectes de la langue romani, des efforts doivent quand même être faits pour répondre à ce besoin.

Il peut être nécessaire de former les enseignants à gérer la diversité dans la salle de classe. Actuellement, il y a peu d'enseignants roms et il faudrait accroître leurs effectifs. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour recruter des Roms dans les établissements scolaires. Les expériences menées avec les assistants scolaires roms dans certaines écoles ont donné de bons résultats.

Il importe aussi que les écoles nouent des contacts plus étroits avec les parents roms. Pour promouvoir l'éducation auprès des enfants roms, leurs parents doivent se sentir bien accueillis dans le système scolaire. Et, s'ils le désirent, ils devraient aussi pouvoir bénéficier eux-mêmes d'un enseignement de base.

Emploi

Les adultes roms ne trouvent pas d'emploi; ils sont mis dans une «boîte de verre»: c'est la conclusion d'une enquête publiée par le Centre européen des droits des Roms (ERRC) en 2006. La discrimination en matière d'emploi est endémique et flagrante, notamment dans les pays d'Europe centrale et du Sud-Est.

Cette étude a été effectuée en Bulgarie, en Hongrie, en République tchèque, en Roumanie et en Slovaquie, mais la situation ne s'est pas améliorée ces dernières années et l'on retrouve des problèmes analogues dans plusieurs autres pays européens. Le taux de chômage des Roms est élevé dans toute l'Europe. Quand les Roms ont un emploi, celui-ci est souvent limité à la prestation de services pour la communauté rom elle-même.

L'étude montre aussi que, lorsque les Roms ont un emploi, ils risquent d'être en butte à la discrimination. Un Rom sur quatre ayant un emploi a signalé que sa rémunération et ses autres conditions de travail étaient moins favorables que celles des non-Roms occupant le même poste.

Il n'en reste pas moins que le principal problème est la discrimination dont les Roms sont victimes lorsqu'ils tentent de pénétrer le marché du travail. Selon l'étude, un grand nombre de candidats ont été rejetés parce qu'ils étaient visiblement identifiables comme Roms. D'ailleurs, il en est un grand nombre auxquels on a dit ouvertement qu'ils ne décrochaient pas l'emploi parce qu'ils étaient roms.

Une autre conclusion de l'enquête est que les agences publiques pour l'emploi leur sont d'une utilité limitée. L'étude dénonce les préjugés et même le racisme manifeste des fonctionnaires dans certaines de ces institutions publiques.

Cette conclusion est d'autant plus affligeante que le développement économique de ces dernières années a joué contre les Roms. Leurs professions traditionnelles ne sont plus demandées et ils sont nombreux à n'avoir qu'un faible niveau d'éducation formelle. C'est pour ce type de problèmes que des services publics pour l'emploi compétents et non discriminatoires sont nécessaires.

Si ces facteurs sociaux et socio-économiques sont réels, les Roms instruits sont, eux aussi, confrontés à des attitudes discriminatoires lorsqu'ils recherchent un emploi. Les Etats n'ont aucune excuse pour accepter passivement les problèmes causés par les préjugés.

Logement

D'un pays à l'autre en Europe, un grand nombre de familles roms vivent dans des habitations rudimentaires.

J'ai visité des quartiers pauvres et surpeuplés dans plusieurs pays, notamment en Bulgarie, en Grèce, en Italie et en Serbie. Ils sont mal équipés, voire pas du tout, en électricité, eau courante et système d'égouts; les conditions d'hygiène sont donc un réel problème. J'ai rencontré des mères qui demandaient comment leurs enfants pouvaient être envoyés propres à l'école et comment ils pouvaient faire leurs devoirs dans ces conditions.

Les familles qui vivent sur des terrains sans autorisation sont confrontées à d'extrêmes difficultés. Des familles roms ont été expulsées de

force de leur foyer. Dans la plupart des cas, ce sont les collectivités locales qui ont pris ces décisions sans en avoir avisé correctement les familles et sans leur avoir offert une réelle solution de rechange. Même lorsque ces expulsions ont été approuvées par un tribunal, il est clair que plusieurs de ces mesures ont violé les normes de droits de l'homme européennes et internationales.

Plusieurs affaires graves ont été signalées. L'une s'est passée à Milan en avril 2010 lorsque la police locale a « nettoyé » trois quartiers roms, où vivaient plus d'une centaine d'habitants. Parmi les personnes expulsées, il y avait des malades, des handicapés, des femmes enceintes et des enfants. Tout le monde a été forcé de partir sans qu'aucune proposition de relogement ne leur ait été faite. Leurs habitations ont ensuite été passées au bulldozer.

Ces deux dernières années, j'ai reçu des rapports sur des opérations policières de ce genre menées en Albanie, en Bulgarie, en France, en Grèce, au Royaume-Uni, en Serbie et en Turquie. Dans plusieurs cas, la destruction des maisons s'accompagnait de violences et de propos racistes.

Un des arguments souvent avancés en faveur de ces expulsions est la nécessité de construire des bâtiments nouveaux et plus modernes au même endroit. Mais les familles roms se voient rarement offrir des places dans ces nouveaux lotissements. Bien au contraire, ils représentent une part disproportionnée de la population des sans-abri et de ceux qui vivent dans des logements déplorables. On trouve encore aujourd'hui des ghettos et des bidonvilles roms sur notre continent.

Les plans de régénération urbaine nécessitent parfois de déplacer des personnes de leur lieu de résidence. De telles décisions peuvent être justifiées. Il n'en reste pas moins que la manière dont ces mesures sont planifiées et appliquées devrait être conforme aux normes reconnues des droits de l'homme. Ces normes énoncent qu'on ne peut procéder à des expulsions forcées que dans des cas exceptionnels et d'une manière raisonnable ; toute personne concernée doit pouvoir avoir accès à la justice pour examiner la légalité des expulsions avant qu'elles aient lieu ; il faut rechercher des solutions de rechange aux expulsions

par une consultation réelle des personnes concernées ; et il convient d'offrir des compensations et un relogement adéquat lorsque les expulsions forcées sont inévitables.

Les mécanismes de contrôle de la Charte sociale européenne ont jugé que plusieurs pays n'avaient pas honoré leurs obligations au titre du traité en ce qui concerne les droits au logement des Roms. Compte tenu de certaines conditions de logement épouvantables, décrites ci-dessus, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que de mauvaises conditions de logement pouvaient constituer une violation de l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants prévue dans la Convention européenne. Le Comité contre la torture des Nations Unies a adopté une position analogue.

Dans une recommandation de 2005, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a demandé à tous les Etats membres d'améliorer les conditions de logement des Roms. La meilleure manière de mettre fin à l'expulsion forcée des Roms est de veiller à les consulter pour que leur droit à un logement convenable soit respecté et appliqué.

Mobilisation de la volonté politique

La marginalisation des Roms ne peut être éliminée qu'avec des mesures visant à garantir une égalité formelle. Les Roms doivent bénéficier d'une égalité des chances effective, ce qui requiert des mesures positives pour compenser le traitement qu'ils ont subi dans le passé. Les principes des droits de l'homme reconnaissent que ces mesures proactives sont justifiées lorsqu'elles visent à éliminer la discrimination ou l'exclusion, sous réserve qu'elles poursuivent un but légitime et qu'elles soient proportionnées à l'objectif visé.

On constate des carences honteuses en matière de mise en œuvre des droits des Roms. Malgré les nombreuses conférences et les nombreux plans d'action, aux niveaux national et européen, les progrès sont extrêmement lents. Les programmes n'ont pas bénéficié de ressources humaines et financières suffisantes pour être efficaces. Lorsque des ressources ont été allouées, elles n'ont pas bien été utilisées. La coordination entre les organismes publics et les collectivités

locales a souvent mal fonctionné. La consultation des Roms et des organisations de droits de l'homme a souvent été organisée après coup, voire pas du tout.

Trop souvent, les Roms ont été exclus de la discussion sur la manière d'améliorer leur situation dans un débat dominé par les « experts » (*gadje*). Ce sont les droits de l'homme qui sont ici en jeu. Les Roms doivent participer pleinement aux initiatives visant à garantir leurs droits.

Il existe maintenant des organisations de Roms aux niveaux local, national et international qui devraient être respectées par les autorités. Au Conseil de l'Europe, le Forum des Roms et des Gens du voyage a connu des difficultés mais il peut être un organe consultatif et normatif capital pour les droits de l'homme des Roms dans toute l'Europe.

Les organisations roms mènent des discussions importantes sur leurs propres responsabilités – en particulier sur la représentativité authentique de la diversité de la communauté (y compris les femmes et les jeunes Roms). Les militants de cette communauté mettent en garde de ne pas transformer la vulnérabilité des Roms en des attitudes de victimisation et de dépendance. Le défi est de convertir cette vulnérabilité en des opportunités d'égalité.

Katarina Taikon, écrivaine suédoise et militante des droits des Roms, insiste sur le fait que ces problèmes relèvent des droits de l'homme :

Nous ne demandons pas de privilèges, seulement les mêmes droits fondamentaux que les autres. Nous demandons le même droit à l'éducation, la même possibilité d'obtenir un emploi et le même droit à un logement décent, non en tant que Roms mais en tant que citoyens.

Nous demandons la même protection de la loi contre les agressions. Et nous demandons que les générations de Roms qui ont grandi sans logement ni instruction et qui ont souffert d'abus et

de discrimination de la part de l'Etat et des collectivités locales reçoivent une reconnaissance et une réparation.

Représentation politique des Roms

Les populations roms sont largement sous-représentées dans les assemblées et les administrations locales et nationales de tous les pays européens. Il s'agit d'une violation de leur droit à la représentation politique, qui perpétue l'exclusion et la marginalisation de 10 à 12 millions de personnes.

L'exclusion politique et la mise à l'écart des Roms a de nombreuses origines. L'une des plus déterminantes est la longue histoire de discrimination et de répression qui a frappé la communauté. Dans plusieurs pays européens, les familles roms étaient chassées d'un endroit à l'autre, même à la veille des massacres massifs des années 1930 et 1940. Les Roms n'étaient les bienvenus nulle part. Tous les efforts visant à encourager la participation des Roms à la vie publique doivent prendre en compte ce vécu historique, et l'amertume et le sentiment d'exclusion qu'il a engendrés.

Les communautés roms sont très souvent socialement isolées et dispersées. Elles connaissent donc moins bien les processus politiques et électoraux. Mal informées sur l'essentiel, elles sont vulnérables aux pratiques abusives. Nombre de leurs membres sont privés de leurs droits électoraux parce qu'ils ne sont pas inscrits à l'état civil ou sur les registres électoraux, ou bien parce qu'ils n'ont pas les papiers d'identité nécessaires pour pouvoir voter. La participation éclairée et consciente à la politique va de pair avec l'éducation ; l'énorme fossé éducatif entre Roms et non-Roms est un obstacle de plus à la participation.

Les partis politiques majoritaires généralistes doivent être tenus responsables de cet état des choses. D'une manière générale, ils se sont très peu intéressés au sort des communautés roms. Non seulement ils n'ont pas invité des représentants des Roms à figurer sur leurs listes de candidats aux élections, mais ils les ont très rarement consultés.

C'est ainsi que commence un autre cercle vicieux. La faible participation électorale des Roms rend la communauté moins intéressante aux yeux du personnel politique en quête de soutien et de voix en période électorale. Ce qui fait qu'après les élections, les responsables politiques se sentent moins responsables à l'égard de ces non-électeurs. Les partis politiques savent aussi que les campagnes en faveur des Roms risquent de compromettre leurs chances d'être élus. Les partis extrémistes ciblent aussi les Roms dans leurs propos xénophobes pour exploiter les tendances réactionnaires de l'électorat. C'est une des raisons pour lesquelles certains des préjugés les plus pernicioeux concernant les Roms sont si largement répandus.

Malheureusement, certains partis politiques en place n'ont pas reconnu clairement le caractère inacceptable de cet antitsiganisme. J'ai remarqué que même les hauts responsables politiques prononcent des propos péjoratifs sur les Roms. Il n'y a bien entendu pas de réponse simple et rapide à ces problèmes. Les préjugés sont souvent profondément enracinés chez les Roms et la population majoritaire. Nous pourrions cependant analyser les efforts accomplis dans plusieurs pays et en tirer des conclusions.

On peut également apprendre et s'inspirer du travail de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) qui s'efforce depuis plusieurs années d'apporter des solutions dans ce domaine. Elle a mis en œuvre des campagnes comme celle intitulée « Roma, Use Your Ballot Wisely! » (« Roms, votez utile! ») et organisé des réunions qui ont élaboré des normes telles que les recommandations de Lund en 1999 et les directives visant à aider la participation des minorités nationales au processus électoral, publiées en 2001. En février 2008, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a adopté un avis sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques.

S'il est une leçon à tirer, c'est que des mesures proactives sont essentielles pour faire augmenter la représentation politique des groupes sous-représentés. Il ne suffit pas d'éliminer les obstacles. Il faut aussi

mettre en place des actions positives pour compenser une longue histoire d'exclusion et de marginalisation.

A titre d'exemple, l'expérience menée en Bosnie-Herzégovine, en Croatie, en Roumanie et en Slovénie, consistant à réserver des sièges à des représentants des Roms au sein des assemblées nationales ou locales, s'est avérée extrêmement positive. Lors d'une visite en Slovénie, j'ai constaté que l'habitude de réserver un siège à la communauté rom dans les assemblées locales avait ouvert dans certaines communes une voie de communication entre la communauté rom et les autorités. Un autre exemple de bonne pratique consisterait à établir des instances consultatives sur les questions roms au niveau gouvernemental (ou inclure des Roms dans les organes qui s'occupent des questions de minorités en général). Ce type de solution est particulièrement important dans les pays où les populations roms sont dispersées et peu nombreuses, comme la Finlande et la Pologne.

Nous avons également compris qu'il fallait concentrer notre attention sur le niveau local. On ne parviendra pas à assurer une participation des Roms au niveau national si elle n'est pas aussi encouragée au sein des municipalités. Les actions de promotion de cette participation doivent évidemment être entreprises avec le concours des Roms. Les Roms doivent représenter eux-mêmes les intérêts de leur communauté et faire connaître leurs préoccupations.

Sur la base de ces principes, il convient de développer une approche globale de responsabilisation des populations roms :

- les gouvernements doivent abroger toutes les lois et tous les règlements discriminatoires en ce qui concerne la représentation politique des minorités, y compris les Roms et les Gens du voyage ;
- il faut encourager les organisations non gouvernementales à soutenir les programmes d'éducation civique destinés aux communautés roms. Ces programmes doivent comprendre des éléments concernant les droits de l'homme et des informations pratiques sur le système électoral. Ils doivent aussi cibler les femmes et les

jeunes roms. Les documents écrits doivent être disponibles en romani;

- il faut développer davantage les contacts en vue de garantir l'inscription des électeurs roms sur les listes électorales. Là encore, il est également important de toucher les femmes. Il est aussi prioritaire de trouver une solution à l'absence de documents personnels d'identité et de prendre des mesures efficaces pour garantir les droits de ceux qui sont apatrides;
- la vie publique ne concerne pas seulement les élections. Participer à la vie publique, c'est aussi pouvoir influencer quotidiennement sur l'action des pouvoirs publics. Il est nécessaire de mieux organiser la consultation entre les collectivités locales et la population rom sur le logement et d'autres mesures et problèmes pratiques. Ces consultations doivent être franches et constructives. Toute mesure purement symbolique produira des effets contraires à ceux attendus;
- il faut mettre au point des mécanismes permettant une communication directe, franche et sur un pied d'égalité. Des organes consultatifs pourraient être mis sur pied pour assurer la continuité de ces consultations et promouvoir la légitimité des représentants roms. Les autorités doivent soutenir les centres culturels roms. Là où de tels centres ont été créés, ils ont toujours eu un impact positif sur la communication entre les communautés roms;
- il faudrait recruter des Roms dans la fonction publique territoriale et nationale. Dans ce domaine aussi, une politique de recrutement proactive est justifiée et nécessaire. Il importe tout particulièrement que les Roms intègrent la police et l'enseignement;
- l'impact de ces mesures dépendra des progrès faits en vue de l'éradication de la discrimination. Il faut adopter et mettre en œuvre une législation globale contre la discrimination et reconnaître les diverses communautés roms comme des minorités nationales;
- il faut renforcer les efforts de sensibilisation des élus, des fonctionnaires et de la population. Les propos et attitudes xénophobes

doivent être rejetés. Nos élus ont la très lourde responsabilité de lutter contre la xénophobie.

Roms apatrides

Dans plusieurs pays européens vivent des Roms qui n'ont pas de nationalité. Ils sont confrontés à une double menace : en plus d'être stigmatisés et de se heurter à une multiplicité de problèmes graves de discrimination, leur apatridie leur rend la vie encore plus difficile. La situation est pire encore pour les migrants.

De nombreux Roms n'ont pas de documents d'identité personnels, ce qui les empêche d'avoir accès à l'éducation et à la santé, et risque de pérenniser leur statut d'apatrides. Ils n'ont jamais obtenu de certificat de naissance ni surmonté les obstacles administratifs les empêchant d'être reconnus par l'Etat. Ni la protection sociale la plus élémentaire ni l'intégration ne font partie de leur vie.

Ce problème est largement méconnu. Il est difficile d'établir les faits mais les pouvoirs publics n'ont guère fait d'efforts pour collecter des données pertinentes sur la nature et l'ampleur de cette marginalisation systématique. Le Comité européen des Droits sociaux a répété bien des fois qu'il incombe aux Etats de prendre la mesure de l'exclusion des groupes vulnérables tels que les Roms, y compris par des moyens statistiques.

L'évolution politique de ces dernières années a rendu les Roms d'Europe encore plus vulnérables. L'éclatement de l'ex-Tchécoslovaquie et de l'ex-Yougoslavie a été une source de difficultés énormes pour les personnes que les nouveaux Etats successeurs ont considérées comme venant d'ailleurs alors qu'elles vivaient au même endroit depuis des années.

La République tchèque a appliqué une loi sur la citoyenneté qui a rendu apatrides des dizaines de milliers de Roms (dans l'intention de les faire partir en Slovaquie). Sur l'intervention du Conseil de l'Europe et d'autres acteurs, cette loi a été modifiée en 1999 et le problème a été en grande partie (mais pas entièrement) résolu.

En Slovénie, plusieurs milliers de personnes, dont de nombreux Roms, ont été victimes d'une décision d'effacer du registre des résidents permanents ceux n'ayant pas la nationalité slovène. Les résidents, qui étaient nombreux à avoir rejoint la Slovénie en provenance d'autres régions de la Yougoslavie avant la dissolution de la fédération, avaient dépassé les délais et n'avaient ni demandé ni obtenu la nationalité slovène à temps après l'indépendance du pays. En 2010, le gouvernement a fait adopter par le parlement une loi remédiant à la situation.

Le conflit du Kosovo¹³ a entraîné des déplacements massifs de Roms, surtout vers la Serbie, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro et « l'ex-République yougoslave de Macédoine », mais aussi vers des pays plus lointains. A Pristina, j'ai rencontré une ONG qui travaille à un grand projet d'état civil dans l'espoir d'enregistrer environ 10 000 Roms sans papiers.

Il est inacceptable que des citoyens européens soient privés du droit fondamental à la nationalité.

Les pays d'accueil européens où sont nés et où ont grandi des enfants de migrants roms doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour garantir un statut juridique sûr à ces enfants et à leurs parents. La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques disposent que les enfants ont le droit d'acquérir une nationalité. Autrement dit, le pays d'accueil est tenu de ne pas laisser les enfants sans nationalité et ne peut se soustraire à cette obligation sous prétexte que les parents sont apatrides¹⁴.

13. Le Conseil de l'Europe est neutre quant au statut du Kosovo. Dans les documents officiels, il ajoute la précision suivante lorsque ce territoire est mentionné : « Toute référence au Kosovo dans le présent document, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo. »

14. Voir la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (article 7) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 24).

Lors de ma visite en Italie en janvier 2009, je me suis réjoui d'apprendre que le gouvernement préparait un projet de loi pour accorder la nationalité italienne aux mineurs apatrides dont les parents avaient fui les ravages de la guerre en ex-Yougoslavie et dont au moins un des parents était en Italie depuis une date antérieure à janvier 1996. Le Gouvernement italien a également annoncé qu'il ratifierait sans réserve la Convention européenne sur la nationalité de 1997. Dès qu'elles seront finalisées, ces avancées législatives bénéficieront à de nombreux enfants roms apatrides.

Les problèmes relatifs à la nationalité touchent aussi beaucoup d'adultes roms. Lors de ma visite au Monténégro, j'ai été informé des efforts remarquables déployés par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) pour briser le cercle vicieux créé par l'absence de documents d'identité. Sans ces papiers, impossible pour quiconque de faire valoir ses droits les plus fondamentaux. Au Monténégro, le programme du HCR a déjà aidé de nombreux Roms, y compris certains qui ont quitté le Kosovo.

J'ai aussi constaté des mesures positives en visitant « l'ex-République yougoslave de Macédoine » où des progrès ont été faits pour permettre aux Roms d'obtenir certains documents personnels tels que certificats de naissance, cartes d'identité, passeports et autres documents d'accès aux soins de santé et à la sécurité sociale.

Ces exemples sont tous excellents mais n'oublions pas que ces mesures sont une obligation pour les Etats. D'après la Cour de Strasbourg, le fait qu'un Etat ne fournisse pas les documents d'identité nécessaires pour travailler, se faire soigner ou satisfaire à d'autres besoins vitaux peut effectivement porter atteinte au droit au respect de la vie privée, droit fondamental qui protège l'intégrité physique et morale de chacun¹⁵.

Le Conseil de l'Europe a ouvert la voie en matière de protection des droits des Roms. Les messages qu'ont envoyés ses diverses instances insistent sur le fait que les pays d'accueil doivent employer tous les moyens possibles pour mettre fin à l'apatridie de fait et de droit des

15. Voir *Smirnovac c. Fédération de Russie*, arrêt du 24 octobre 2003.

Roms. Les Roms doivent être dotés d'une nationalité, conformément aux normes de la Convention européenne sur la nationalité de 1997 et de la Convention du Conseil de l'Europe de 2006 sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats.

Les deux conventions énoncent des principes généraux, des règles et des procédures de la plus haute importance pour garantir l'exercice effectif du droit fondamental à une nationalité en Europe. En voici quelques dispositions essentielles :

- respect du principe général de non-discrimination en droit et en pratique ;
- obligation des Etats d'éviter l'apatridie, y compris dans le cadre d'une succession d'Etats ;
- obligation d'accorder la nationalité aux enfants qui sont nés sur le territoire d'un Etat et qui n'ont pas acquis une autre nationalité à la naissance ;
- encadrement de la perte de la nationalité par des dispositions légales restrictives ;
- obligation des Etats de motiver et de mettre par écrit leurs décisions en matière de nationalité.

Il convient de s'attaquer résolument au problème des Roms apatrides. Les Roms eux-mêmes n'ont guère les moyens de se faire entendre et ils sont nombreux à ne pas avoir accès facilement à des médiateurs ou à d'autres institutions nationales de droits de l'homme.

Les plans d'action nationaux en matière de droits de l'homme doivent tenir compte de l'urgence qu'il y a à donner aux Roms apatrides les moyens de travailler légalement.

Discrimination des migrants roms

Les gouvernements européens ne traitent pas les Roms de la même façon que les autres migrants alors qu'ils ont tout autant besoin d'être protégés. Les migrants roms sont renvoyés de force dans des pays où ils sont exposés à des violations des droits de l'homme.

En Allemagne, en Autriche et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », de nombreux migrants roms bénéficient d'une tolérance qui se traduit par la suspension provisoire de leur expulsion, sans que cela leur donne des droits de résidence ni des droits sociaux. On en veut pour exemple le statut allemand de *Duldung*.

Selon des informations crédibles, comparativement à des ressortissants non roms de pays tiers, les Roms qui viennent de l'extérieur de l'Union européenne se verraient plus souvent accorder le statut de *Duldung* qu'un statut plus durable.

Ces aspects ont fait l'objet d'une étude sur les migrations récentes des Roms en Europe que j'ai publiée en avril 2009 avec le Haut Commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE, Knut Vollebeck.

Cette étude commence par une analyse des normes des droits de l'homme qui s'appliquent actuellement aux migrations en Europe. Elle conclut par des recommandations demandant aux Etats membres de prendre des mesures pour protéger les droits de l'homme des Roms migrants en Europe.

Le problème s'est présenté à moi sous l'angle du retour forcé de Roms, d'Ashkali et d'Egyptiens au Kosovo. Après ma visite dans la région en mars 2009, j'ai publié un rapport qui concluait que l'infrastructure qui permettrait une réintégration durable des rapatriés, particulièrement des Roms, n'existait pas.

Une nouvelle visite, mi-février 2010, m'a convaincu que la situation n'avait pas changé. Il y a encore quelque 20 000 personnes déplacées dans leur propre pays (toutes catégories); ces personnes sont là depuis 1999, dans l'impossibilité de retourner dans leurs lieux d'habitation d'origine. Le taux de chômage est d'environ 50 % et il n'est pas possible d'offrir des conditions de vie humaines à davantage de rapatriés.

La stratégie de réintégration adoptée par les autorités de Pristina n'est pas mise en œuvre. Non seulement les responsables au niveau municipal ne savent pas ce qu'ils doivent faire mais il n'y a même pas de budget.

Certains Roms rapatriés de force ont fini dans les camps contaminés au plomb de Cesmin Lug et d'Osterode dans le nord de Mitrovica. Ces camps ont été habités pendant dix ans par des familles entières de Roms, dont des enfants, et ont eu un effet pernicieux sur la santé de la population¹⁶.

Bien que des plans de relogement des habitants des camps dans un environnement moins dangereux aient enfin vu le jour, les familles roms et ashkali qui vivent là ont à tout prix besoin d'être secourues et placées sous traitement médical intensif¹⁷.

Il faut aussi reconnaître que les personnes concernées craignent pour leur propre sécurité; elles n'ont pas oublié comment les Roms ont été chassés en 1999, les maisons incendiées et des femmes violées. Les Roms sont aussi soucieux de scolariser leurs enfants dans une langue qu'ils comprennent et demandent que les adultes puissent trouver un emploi.

Les relations entre les collectivités locales et les gouvernements européens ne sont pas égalitaires, elles sont profondément asymétriques. Le sort des réfugiés devient secondaire lorsque la volonté des autorités de Pristina d'accueillir des rapatriés est posée comme condition préalable aux négociations sur la libéralisation des visas ou l'ouverture d'autres privilèges.

Cela soulève des interrogations sur les accords de réadmission que demandent dorénavant les gouvernements européens. A mon avis, pour le moment, seuls les retours volontaires – et vraiment volontaires – devraient se poursuivre.

Au cours de 2009, plus de 2 600 retours forcés ont eu lieu. 429 d'entre eux concernaient les Roms et des Ashkali. La majorité des rapatriés provenait d'Allemagne, de Suède, d'Autriche de Suisse. Des préparatifs sont en cours pour augmenter le taux des retours.

16. Pour la seule année 2009, d'après les informations crédibles qui m'ont été communiquées à Pristina, au moins 18 familles rapatriées ont fini dans ces camps.

17. Hormis les Roms, on y trouve aussi deux autres communautés qui vivent dans des conditions très semblables : les Ashkali et les Egyptiens.

Il faudrait procéder à des évaluations individuelles des besoins dans ces cas. Mais il faudrait aussi prendre en compte la situation actuelle particulièrement vulnérable des Roms et des Ashkali dans cette région.

Globalement, les gouvernements européens semblent ne pas accepter l'idée que les Roms ont besoin de protection. Le principe en vigueur dans l'Union européenne (UE) est que tous les Etats membres doivent être considérés par leurs homologues comme des « pays d'origine sûrs » en matière d'asile. Par conséquent, un citoyen d'un Etat membre de l'UE ne peut obtenir de protection internationale dans un autre Etat membre de l'UE.

Les directives de l'UE n'ont pas défendu les droits des Roms. La Directive sur la libre circulation n'a pas le même impact sur les Roms que sur les non-Roms. Elle prévoit que tout citoyen de l'Union européenne a le droit de résider dans tout Etat membre pour une période de trois mois sans autre condition que la possession d'un passeport en cours de validité. Pour un séjour de plus de trois mois, la personne concernée doit travailler ou disposer de ressources financières suffisantes pour ne pas être à la charge du pays d'accueil.

Une majorité de Roms ne peuvent remplir ces critères, comme le montre aussi un rapport publié par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne en 2009¹⁸. C'est pourquoi les dispositions protectrices de la Directive sur la libre circulation sont violées beaucoup plus facilement dans le cas des Roms que dans celui de tout autre groupe identifiable.

Des expulsions de Roms contraires au droit communautaire ont eu lieu. Dans d'autres cas, les lieux d'habitation de familles roms ont été détruits pour les inciter à partir « volontairement ».

La discrimination à l'égard des Roms dans les politiques migratoires n'a rencontré guère d'opposition, voire aucune, dans presque tous les

18. Agence des droits fondamentaux de l'UE, « La situation des Roms citoyens de l'UE circulant et séjournant dans d'autres Etats membres de l'UE », novembre 2009.

pays européens. En tout état de cause, il est grand temps d'aborder le problème autrement.

Il est inhumain de ballotter les familles roms d'un pays à l'autre comme c'est le cas actuellement. Les enfants en sont les premières victimes car nombre d'entre eux sont nés et ont grandi dans les pays d'accueil avant leur expulsion. Un rapport publié par l'Unicef en juin 2010 documente les histoires de nombreux enfants piégés dans cette situation. Expulsés d'Allemagne vers Pristina, ils se retrouvent sans aucun lien, ne parlent pas la langue et abandonnent souvent leur scolarité.

Les politiques de retour sont aussi inefficaces. Soixante-dix à 75 % des personnes rapatriées de force n'ont pu être réintégrées dans leur lieu d'origine ; elles ont été déplacées dans des lieux secondaires ou elles sont retournées par des voies illégales dans les pays dont elles ont été expulsées.

Dans bien des cas, les expulsions entre pays de l'Union européenne ont également échoué, car les Roms se servent du droit de circulation qu'ils ont en tant que citoyens européens pour aller d'un pays de l'Union à l'autre.

Les Etats européens dépensent aujourd'hui des fonds considérables pour rapatrier les Roms dans leur pays d'origine. Ces fonds seraient bien mieux employés à financer des mesures favorisant l'intégration des Roms dans la société.



Chapitre 3 : Politiques d'asile et d'immigration

Il est désormais plus difficile, à la fois pour les réfugiés et pour les migrants économiques, d'atteindre nos frontières. Les compagnies aériennes sont fortement incitées à refuser de transporter les passagers qui, à leur arrivée, risquent de se voir interdire l'entrée sur le territoire. Des navires patrouillent le long des côtes méridionales de l'Europe pour intercepter les migrants africains et leur faire rebrousser chemin. Parmi les migrants que l'on empêche ainsi d'arriver en Europe, il y a des personnes dont la liberté ou la vie sont menacées.

Photo © Conseil de l'Europe.

Droits des migrants

La tendance démographique en Europe est claire : le continent vieillissant a besoin d'immigrés en plus grand nombre. Pourtant, les partis politiques xénophobes ont renforcé ou maintenu le soutien populaire dont ils jouissaient lors des récentes élections. Parallèlement, plutôt que d'expliquer les faits et de défendre le droit des immigrants, certains des partis traditionnels ont repris les slogans des extrémistes et légitimé ainsi le jargon xénophobe. Les expressions comme « s'ils n'aiment pas notre pays, qu'ils s'en aillent » ont été divulguées sur la place publique.

Une telle atmosphère est humiliante pour tous les étrangers, y compris les véritables réfugiés, voire les citoyens d'origine étrangère. Cependant, les principales victimes de cette xénophobie sont souvent les migrants irréguliers qui résident dans le pays sans permis de séjour. Cette atmosphère peut inciter à redoubler d'efforts pour les rassembler et les expulser.

Chaque Etat a le droit et le devoir de contrôler ses frontières avec efficacité, et de savoir qui relève de sa juridiction. Les migrations irrégulières peuvent poser des problèmes, mais également causer du tort aux nombreux migrants qui sont exploités, notamment les victimes de la traite des êtres humains. La difficulté pour l'Etat est de trouver un équilibre approprié entre la protection des droits de ceux qui se trouvent à l'intérieur de ses frontières et le maintien du contrôle de ces dernières.

Il ne s'agit pas là d'un problème mineur. Bien que, pour des raisons évidentes, on ne dispose pas de statistiques précises, on estime à 5,5 millions le nombre de migrants irréguliers au sein de l'Union européenne, sans parler de ceux qui se trouvent dans d'autres parties de l'Europe. Pour la seule Fédération de Russie, leur nombre est évalué à 8 millions.

Les migrants irréguliers peuvent avoir pénétré sur le territoire du pays d'accueil de façon illégale, sans visa valide, en évitant les contrôles aux frontières ou en utilisant de faux documents. Il y a également

ceux qui entrent légalement, mais restent dans le pays au-delà de l'expiration de leur visa ; il s'agit probablement du cas le plus fréquent chez les migrants irréguliers, notamment les victimes de la traite des êtres humains. Les migrants peuvent également entrer avec un visa de tourisme, puis trouver un travail.

Pour que la politique des migrations soit humaine, il nous faut mieux connaître la situation actuelle des migrants irréguliers et rechercher d'autres moyens de les protéger. Les programmes nationaux contre la traite des êtres humains prévoient certaines mesures qui vont dans ce sens. Dans de nombreux pays, les victimes, lorsqu'elles sont identifiables, sont maintenant traitées avec respect et se voient accorder une protection et parfois même un permis de séjour, du moins pour une période limitée.

Les migrants irréguliers, même si leur droit de séjour n'est pas protégé, ont des droits fondamentaux qui doivent être respectés. De fait, la plupart des normes relatives aux droits de l'homme s'appliquent indifféremment aux citoyens et aux étrangers. Les principes d'égalité et de non-discrimination impliquent que les distinctions entre les groupes ne sont admissibles que lorsqu'elles sont prescrites par la loi, ont un but légitime et sont parfaitement proportionnées à ce but.

La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant s'applique également aux enfants migrants, notamment ceux qui se sont vu refuser un permis de séjour. Ainsi, il est du devoir de l'Etat de garantir le droit des enfants aux soins de santé et à l'éducation.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a souligné la nécessité de préciser les droits applicables aux migrants irréguliers. Se fondant sur la Convention européenne des droits de l'homme et les autres traités pertinents, elle a mis en avant certains droits tels que le droit à l'enseignement primaire et secondaire pour les enfants, le droit aux soins d'urgence, le droit à des conditions de travail raisonnables, le droit au respect de la vie privée et familiale, le droit à l'égalité, le droit de demander asile et d'être protégé du refoulement (retour forcé

vers un lieu où la vie ou la liberté de l'individu concerné pourraient être menacées) et le droit à un recours effectif avant l'expulsion¹⁹.

Quoi qu'il en soit, même si les migrants irréguliers bénéficient officiellement de tels droits, leur statut incertain les rend plus vulnérables à la violation de ces derniers. En réalité, lorsque cette violation est le fait d'un fonctionnaire, d'un employeur ou d'un propriétaire bailleur, ils ne sont le plus souvent pas en mesure de faire valoir leurs droits. L'exploitation est chose courante. Tel est le problème auquel les gouvernements européens n'ont pas encore accordé une priorité suffisante.

Une autre réalité doit être reconnue : une grande proportion des migrants irréguliers resteront en Europe et ne seront pas – ou ne pourront être – renvoyés dans leur pays d'origine. Dans certains cas, ce fait tient à ce que l'expulsion constituerait un refoulement, lequel est interdit par le droit international²⁰. Dans d'autres, l'expulsion ne serait pas réaliste, car la nationalité ou l'identité est incertaine, ou parce que le pays d'origine présumé refuse de coopérer. Dans d'autres cas encore, il s'agit de migrants apatrides qui n'ont donc pas de pays où retourner.

Cela soulève la question de la régularisation – décision du gouvernement de légaliser la présence de certains migrants irréguliers. Une telle mesure n'implique pas un renoncement quelconque à la souveraineté nationale de l'Etat, ni à son droit de contrôle des frontières nationales. C'est un acte volontaire, comparable à l'amnistie, par lequel l'Etat décide délibérément de fermer les yeux sur la violation des règles d'immigration dans des cas limités et spécifiques.

La régularisation est une question controversée que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a néanmoins eu le mérite de

19. Résolution 1509 (2006) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE).

20. Le principe de non-refoulement a été défini pour la première fois en 1951 dans la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, dont l'article 33.1 dispose : « Aucun des Etats contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. »

soulever²¹. Je recommande aux Etats membres de réagir positivement à cette initiative et de considérer ces programmes de régularisation comme des moyens de protéger la dignité et les droits individuels de personnes qui constituent un groupe particulièrement vulnérable.

Comme dans de nombreux autres domaines, l'Union européenne devient un partenaire clé en matière de politique des migrations. La Commission européenne travaille à une politique d'immigration globale pour l'UE, qui prévoirait une amélioration des contrôles aux frontières, découragerait le travail clandestin dans les pays de l'Union, définirait des procédures d'admission communes et renforcerait la politique d'intégration.

Des mesures en vue d'un contrôle plus strict des frontières incluent le renforcement de l'Agence européenne chargée des frontières et la mise en place des équipes d'intervention rapide pour les frontières extérieures. Une coopération entre l'Union européenne et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a été engagée en vue de garantir dans les opérations relatives aux frontières le plein respect des normes internationales, dont le droit de demander asile.

Il est tout particulièrement urgent que toutes les parties reconnaissent et respectent la responsabilité qui leur incombe de porter secours aux personnes en mer et garantissent le principe de non-refoulement de façon à ce que personne ne soit contraint de se trouver à nouveau en situation de persécution ou de torture.

Les gouvernements européens doivent prendre la coopération au sérieux : une politique européenne commune des migrations est indispensable, et il faut coordonner son développement avec les pays concernés extérieurs à l'UE. Le Conseil de l'Europe et son Assemblée parlementaire sont des partenaires importants dans cette entreprise et il est fondamental que les politiques relatives aux migrants se fondent sur les faits et le respect des droits de l'homme – et non sur la xénophobie.

21. Recommandation 1807 (2007) de l'APCE sur les programmes de régularisation des migrants en situation irrégulière.

La criminalisation des migrations

Il existe une tendance dans l'Europe d'aujourd'hui à ériger en infraction pénale, dans le cadre d'une politique de « gestion des migrations », l'entrée et la présence clandestines de migrants. Une telle méthode de maîtrise des déplacements internationaux porte atteinte aux principes établis du droit international. Elle est aussi à l'origine de nombreuses tragédies humaines sans pour autant atteindre sa finalité, qui est de maîtriser réellement l'immigration.

Il existe des accords internationaux contraignants qui concernent le droit de demander l'asile par le biais de procédures équitables et fondées sur des droits. Le principe du non-refoulement a été instauré afin de protéger des individus contre le renvoi dans un pays où leur vie ou leur sécurité personnelle serait menacée.

Néanmoins, de nombreux migrants ne peuvent pas prétendre au statut de réfugiés, même si leur retour forcé constituerait une tragédie personnelle et une catastrophe économique. Nombreux sont ceux qui n'ont pas réussi à régulariser leur présence dans leur nouveau pays et qui vivent dans la clandestinité, dans la crainte constante d'être arrêtés par la police et expulsés. Un grand nombre d'entre eux vivent dans le pays d'accueil depuis de longues années et ont même parfois des enfants scolarisés.

Les migrants se trouvent de plus en plus souvent stigmatisés et certains gouvernements ont même fixé des quotas concernant le nombre de migrants à rechercher et à expulser par le biais de procédures accélérées. Il est indispensable – et important – de rappeler à tout le monde que les migrants en situation irrégulière jouissent aussi des droits de l'homme.

Des propositions visant à ériger en infraction pénale les tentatives visant à entrer dans un pays ou à y rester sans permis de séjour ont été faites. Cette idée est peut-être populaire chez les xénophobes, mais elle constituerait une mesure rétrograde.

Tout d'abord, marquer du sceau du droit pénal les tentatives visant à entrer dans un pays reviendrait à porter atteinte au droit de demander

l'asile et nuirait aux réfugiés (voir *infra* l'article sur le droit d'asile). En outre, les personnes qui sont entrées clandestinement dans un pays ne devraient pas être considérées comme ayant commis une infraction pénale. Il existe des normes internationales bien établies pour protéger contre toute responsabilité pénale les personnes qui ont été victimes de la traite d'êtres humains.

La Convention internationale de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille dispose expressément que, si des travailleurs migrants sont détenus du chef d'une infraction aux dispositions relatives aux migrations, ils doivent être séparés, dans la mesure du possible, des condamnés ou des prévenus; ils ne doivent pas être considérés ni traités comme des délinquants (article 17, paragraphe 3).

La criminalisation est une mesure disproportionnée qui outrepassé l'intérêt légitime d'un Etat à contrôler ses frontières. Considérer comme des délinquants les migrants en situation irrégulière reviendrait en fait à les mettre au même niveau que les passeurs ou les employeurs qui, dans bien des cas, les ont exploités. Une telle politique augmenterait encore leur stigmatisation et leur marginalisation, alors même que, dans leur majorité, les migrants contribuent au développement des Etats européens et de leurs sociétés. Les infractions en matière d'immigration devraient conserver un caractère administratif.

Il y a deux effets secondaires que les Etats devraient aussi garder présents à l'esprit lorsqu'ils envisagent de recourir au droit pénal pour juguler l'immigration clandestine. Lorsque j'étais en Italie récemment, j'ai appris que les juges nationaux s'inquiétaient de l'instauration en droit interne de nouvelles infractions pénales visant les migrants. Les tribunaux de plusieurs pays d'Europe se heurtent déjà à des problèmes de durée excessive des procédures, en violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ces longueurs excessives encouragent à leur tour un grand nombre de personnes à saisir la Cour européenne des droits de l'homme. Toute mesure visant à criminaliser les migrations irrégulières exacerberait encore davantage ce problème.

Se pose également la question de la surpopulation des prisons et des centres de rétention. Si l'on qualifiait de « délinquant » en droit interne les immigrés sans papier, cela entraînerait leur placement en détention avant le procès et après leur condamnation. Il est de notoriété publique, et je l'ai personnellement constaté dans plusieurs pays, que de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe font aujourd'hui face à un grave problème de surpopulation carcérale. Je commente dans un chapitre distinct les conditions inhumaines et dégradantes qui règnent dans certains centres de rétention et certaines prisons. Les étrangers en rétention administrative sont particulièrement vulnérables aux abus.

Dans ce contexte, il est évident que la possibilité de détenir pour une durée maximale de dix-huit mois des immigrés en situation irrégulière dans les Etats membres de l'Union européenne est extrêmement fâcheuse. Cependant, la « Directive retour », adoptée par le Parlement européen en juin 2008, prévoit cette possibilité. Cette mesure est erronée en termes de droits de l'homme et c'est une réponse regrettable à la nécessité urgente d'harmoniser les politiques européennes dans ce domaine.

Les décideurs politiques ne devraient pas perdre de vue la perspective des droits de l'homme dans ces débats et ils devraient s'efforcer de formuler une stratégie rationnelle à long terme. Celle-ci devra tenir compte du fait que la main-d'œuvre immigrée effectue souvent les tâches que les nationaux refusent d'accomplir. Autrement dit, les Etats européens doivent faire face à la réalité, à savoir que les immigrés en situation irrégulière travaillent parce qu'il y a une demande de main-d'œuvre immigrée.

A titre d'exemple, le secteur agricole des pays d'Europe du Sud est l'un de ceux qui emploient un très grand nombre de travailleurs immigrés sans papiers. Malheureusement, ces derniers subissent souvent des conditions de travail et de vie déplorables.

Les migrations constituent un phénomène social qui nécessite des mesures multilatérales et intelligentes de la part des Etats. Si les migrations clandestines ont augmenté et se sont développées, ce n'est pas seulement à cause du sous-développement dans les pays d'origine

des migrants. Une autre cause fondamentale réside dans l'absence de mécanismes et de procédures clairs en matière d'immigration qui permettraient aux circuits officiels de migration de répondre aux demandes de main-d'œuvre de manière efficace.

Dans la plupart des Etats européens, le droit de l'immigration reste l'un des domaines du droit les plus complexes et les efforts visant à le simplifier devraient être encouragés. J'attire l'attention sur les lignes directrices importantes adoptées par le Conseil de l'Europe concernant les migrants en situation irrégulière. Les Etats membres devraient instaurer en matière d'immigration des voies officielles qui soient transparentes et efficaces s'ils souhaitent relever ce défi de manière positive et éviter les situations de clandestinité²².

De tels efforts tireraient parti de l'adhésion des Etats membres à la Convention européenne de 1977 relative au statut juridique du travailleur migrant : il s'agit d'un traité important relatif aux travailleurs migrants en situation régulière originaires d'Etats membres du Conseil de l'Europe. Il concerne les principaux aspects de l'immigration officielle, tels que le recrutement de main-d'œuvre immigrée, les conditions de travail et de vie, l'assistance sociale et médicale. Malheureusement, après plus de trente ans, ce traité n'a toujours été ratifié que par 11 Etats membres et signé par quatre autres²³.

Les Etats membres devraient également adhérer à la Convention internationale de 1990 sur la protection des travailleurs migrants, le traité international le plus complet relatif aux travailleurs migrants, qui réaffirme et instaure des normes fondamentales en matière de droits de l'homme pour les migrants en situation régulière ou irrégulière. A ce jour – c'est-à-dire près de vingt ans plus tard la convention n'a été ratifiée que par trois Etats membres du Conseil de l'Europe et signé par trois autres, alors même que de nombreux Etats européens ont participé activement à la rédaction de cet important traité. Sa ratification

22. Recommandation 1618 (2003) et Résolution 1509 (2006) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

23. Le nombre des ratifications et signatures enregistrées correspond à la situation au 1^{er} décembre 2010.

et sa mise en œuvre aideront à protéger les droits fondamentaux de tous les travailleurs migrants, ce qui doit être une priorité absolue pour la politique et la pratique de chaque Etat en matière d'immigration.

Droit d'asile

En Europe, le droit de demander l'asile et d'en bénéficier n'est pas pleinement protégé. Si le nombre des demandes a tendance à baisser dans la plupart des pays, les politiques en la matière sont toujours aussi restrictives. Les inquiétudes suscitées par les migrations irrégulières et les menaces du terrorisme international ont fait obstacle à un débat constructif sur l'asile et la protection des réfugiés, et créé un déficit sur le plan des droits de l'homme.

Il est désormais plus difficile, à la fois pour les réfugiés et pour les migrants économiques, d'atteindre nos frontières. Les compagnies aériennes sont fortement incitées à refuser de transporter les passagers qui, à leur arrivée, risquent de se voir interdire l'entrée sur le territoire. Des navires patrouillent le long des côtes méridionales de l'Europe pour intercepter les migrants africains et leur faire rebrousser chemin. Parmi les migrants que l'on empêche ainsi d'arriver en Europe, il y a des personnes dont la liberté ou la vie sont menacées.

Les demandeurs d'asile qui sont malgré tout parvenus à atteindre l'Europe n'ont en règle générale pas eu la possibilité de déposer une demande d'asile, même s'ils sont arrivés avec des migrants mus par d'autres motivations. Le Gouvernement espagnol s'est efforcé de garantir ce droit à ceux qui arrivent aux îles Canaries.

Cependant, les propositions visant à raccourcir les procédures pour refouler en masse les nouveaux arrivants, si elles sont appliquées, portent atteinte au droit de demander l'asile – même pour ceux qui ont un besoin urgent de protection. Les demandeurs d'asile doivent être identifiés rapidement dans la foule des arrivants et il faut leur garantir des procédures justes et équitables pour traiter leur demande.

Le Règlement Dublin II de 2003 permet de renvoyer un demandeur d'asile d'un pays de l'Union européenne à un autre si le requérant est

arrivé dans ce dernier en tant que première destination au sein de l'UE. Toutefois, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés met en garde contre cette pratique, qui risque en réalité de diminuer les chances d'un réfugié d'obtenir l'asile, puisque les pays de l'UE n'appliquent pas tous les mêmes critères pour traiter les demandes. Il préconise aussi une approche libérale et recommande que les liens familiaux et les précédents séjours dans le pays concerné puissent être pleinement pris en compte lors de la décision finale.

La fragilité du Règlement de Dublin a été mise au jour en janvier 2011, lorsque la Cour de Strasbourg a estimé que la Convention européenne avait été violée dans le cas d'un renvoi de la Belgique vers la Grèce. La Cour a estimé que le requérant avait été privé d'une procédure équitable car le système d'asile grec ne fonctionnait pas correctement.

Plusieurs directives de l'Union visent à harmoniser la politique de ses Etats membres en matière de réfugiés, ce qui est un objectif louable et nécessaire. Cependant, la tendance dans plusieurs pays de l'Union est de durcir au maximum les critères appliqués. Il serait fort regrettable que les mesures en faveur d'une harmonisation conduisent à une approche selon le plus petit dénominateur commun. La transposition des directives dans les législations nationales s'est accompagnée de l'introduction de dispositions législatives et réglementaires encore plus restrictives.

L'un des problèmes majeurs qui se posent en pratique est qu'un grand nombre de migrants n'ont pas de papiers. Dans de nombreux cas, il est clair que leurs passeports ou autres papiers d'identité ont été confisqués ou détruits par les passeurs ou les trafiquants. Mais certains migrants eux-mêmes préfèrent parfois ne donner aucune information sur leur identité ou leur pays d'origine, dans l'espoir d'augmenter leurs chances de rester dans le pays d'accueil ou de protéger des membres de leur famille qui sont restés dans leur pays d'origine.

Ce n'est toutefois pas une raison pour traiter ces migrants irréguliers comme des criminels : ils ont dans tous les cas droit à des procédures équitables. Il se pourrait qu'il y ait de véritables réfugiés parmi eux, et

il n'est pas évident d'obtenir un passeport lorsqu'on tente d'échapper à de graves persécutions.

Des organisations non gouvernementales ont à plusieurs reprises dénoncé les mauvais traitements infligés parfois aux demandeurs d'asile par la police. Elles critiquent le fait qu'aucune attention n'est prêtée à la vulnérabilité de ces demandeurs, ces derniers pouvant avoir vécu des expériences traumatisantes lors de précédents contacts avec des responsables en uniforme.

Parler à un inconnu de ses expériences profondément personnelles et humiliantes que sont la torture et les mauvais traitements peut s'avérer difficile. Néanmoins, lorsque certains demandeurs d'asile ne fournissent pas toutes les informations utiles lors de leur tout premier entretien, cela est souvent utilisé contre eux, le message implicite étant – ce que de nombreux réfugiés prennent comme une insulte – qu'ils ont délibérément dissimulé des faits importants et n'ont pas été honnêtes.

Naturellement, il arrive que certains mentent. Il convient néanmoins d'éviter que les interrogatoires se déroulent dans un climat de suspicion généralisée. La première rencontre avec des représentants du pays d'accueil doit être aussi humaine que possible, ce qui ne signifie pas qu'il faille renoncer à obtenir les informations nécessaires.

Des interprètes doivent être présents et correctement formés de manière à ce que les demandeurs d'asile n'aient aucune raison de craindre que leurs déclarations puissent être rapportées aux autorités de leur pays d'origine. L'interrogatoire des enfants nécessite des compétences particulières ; il est très important que leurs récits soient recueillis séparément.

Enfin, les gouvernements doivent s'interroger sur la réelle nécessité du placement en détention et sur les conditions de vie dans les centres de rétention. Dans différents pays d'Europe, les demandeurs d'asile qui n'ont rien fait de mal sont mis en prison pendant que les autorités du pays d'accueil négocient leur retour dans leur pays d'origine. Cela peut durer très longtemps, et les possibilités, pour ceux qui

se trouvent dans cette situation, d'obtenir une aide judiciaire sont souvent très limitées, voire inexistantes. Nous, Européens, pouvons et devons faire mieux.

La détention des demandeurs d'asile

La solidarité avec autrui nécessite au minimum d'accueillir ceux qui fuient l'oppression. La Déclaration universelle des droits de l'homme énonce dans une disposition clé que « devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile ». Malheureusement, ce droit n'est pas totalement respecté aujourd'hui dans certaines régions d'Europe, où les réfugiés sont au contraire souvent considérés avec suspicion, arrêtés et emprisonnés.

Certains individus qui tentent d'entrer en Europe ont des craintes fondées d'être persécutés. Ils peuvent être menacés en raison de leur origine ethnique, de leur religion, de leur nationalité, de leur opinion politique ou de leur appartenance à tel groupe social. Certains ont déjà été victimes de graves maltraitances dans leur pays d'origine. Ces réfugiés ont été obligés d'émigrer.

Leur histoire fait d'eux des migrants à part, de sorte que le droit international prévoit une protection spéciale pour les réfugiés. Malheureusement, leur statut de réfugié n'est pas toujours respecté. Certaines mesures engagées dans l'intention générale de dissuader des groupes de migrants d'arriver en Europe empêchent les réfugiés parmi eux de demander l'asile.

Les réfugiés qui entrent sur le territoire national sans autorisation ne doivent pas être sanctionnés et la restriction de leur liberté de circulation se justifie uniquement dans des cas exceptionnels : ces principes fondamentaux font partie intégrante du droit international relatif aux réfugiés en vigueur depuis soixante ans.

Aux termes de l'article 31 de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés de 1951 (telle qu'amendée par le Protocole de

1967), « les Etats contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui [...] entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières ».

Les Etats ne peuvent restreindre la liberté de circulation de ces réfugiés que si de telles restrictions sont considérées comme « nécessaires », c'est-à-dire dans des circonstances exceptionnelles clairement définies et après avoir pleinement considéré toutes les autres solutions possibles. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés n'a cessé de faire valoir ce principe.

En 2003, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a soutenu cette position juridique bien établie lorsqu'il a adopté la Recommandation Rec(2003)5 aux Etats membres sur les mesures de détention des demandeurs d'asile. En 2005, l'Union européenne a elle aussi explicitement adopté ce principe dans l'article 18 de la Directive 2005/85/CE du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres.

Il ressort de ces principes que la détention des demandeurs d'asile à leur arrivée ne doit être autorisée que pour des motifs définis par la loi, pour une durée aussi brève que possible et uniquement à l'une des fins suivantes :

- pour vérifier l'identité des réfugiés ;
- pour déterminer les éléments sur lesquels se fonde leur demande de statut de réfugié ou d'asile ;
- pour traiter les cas dans lesquels les demandeurs d'asile ont détruit leurs documents de voyage et/ou d'identité, ou ont utilisé des documents falsifiés pour tromper les autorités de l'Etat dans lequel ils ont l'intention de demander l'asile ; ou
- pour protéger la sécurité nationale ou l'ordre public.

Comme toutes les restrictions appliquées aux droits et libertés fondamentaux, ces exceptions devraient être appliquées de façon restrictive. Certaines catégories de personnes vulnérables – comme les enfants

non accompagnés – ne doivent jamais être placés en détention. Là encore, hélas, ma propre expérience et les informations que j’ai reçues de sources crédibles témoignent d’une réalité radicalement différente.

La détention des demandeurs d’asile dont le dossier a été rejeté est également préoccupante. Là encore, la privation de liberté ne se justifie que s’il existe un risque objectif qu’ils s’enfuient et en l’absence d’autres solutions telles que l’obligation de se présenter régulièrement à la police. Même dans ce cas, la détention doit avoir une durée limitée et pouvoir faire l’objet d’un recours devant une autorité judiciaire.

Autre phénomène préoccupant : le fait que certains Etats membres de l’Union européenne maintiennent en détention des demandeurs d’asile lorsque leur transfert est en cours vers l’Etat membre responsable de l’examen de leur demande dans le contexte du Règlement de Dublin II. Ce règlement devrait être révisé afin de tenir compte du principe fondamental de l’interdiction de la détention pour les demandeurs d’asile. Un système effectif de surveillance au niveau européen est également nécessaire pour faire en sorte que les lieux de rétention des demandeurs d’asile soient effectivement placés sous la surveillance d’un organe indépendant. Il conviendrait d’accorder une attention particulière à une pratique courante, la rétention dans les zones de transit des aéroports, lors de la révision du règlement et dans le cadre de la surveillance ultérieure.

L’Europe a besoin de procédures communes, c’est évident. J’ai rencontré des représentants de gouvernements inquiets qui redoutaient qu’une politique fondée sur le droit n’envoie des « signaux » susceptibles d’attirer de nouveaux réfugiés. Leur attitude tend à son tour à alimenter une réaction en chaîne fâcheuse. Les politiques devraient être coordonnées sur la base des normes adoptées en matière de droits de l’homme.

J’espère sincèrement que l’arrêt de la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l’homme dans l’affaire *Saadi c. Royaume-Uni* ne sera pas compris comme une invitation à généraliser les détentions. La Cour a en effet conclu qu’un Etat peut retenir un demandeur d’asile pendant sept jours « dans des conditions convenables » afin

de permettre un traitement rapide de sa demande d'asile, si cet Etat est confronté à une situation « où le nombre de demandeurs d'asile [connaît] une augmentation vertigineuse » (paragraphe 80 de l'arrêt)²⁴.

Nul ne conteste le fait que l'augmentation des demandes d'asile peut provoquer des problèmes administratifs, mais ce n'est pas une raison pour permettre l'érosion d'un principe établi du droit international qui interdit la détention des demandeurs d'asile dès leur entrée sur le territoire. Il importe que les intérêts de l'Etat ne l'emportent pas sur l'Etat de droit.

Au vu de ce qui précède, il serait utile, je pense, de rappeler quelques principes essentiels que les Etats européens ont déjà adoptés en droit, si ce n'est pas toujours le cas dans la pratique :

- les réfugiés sont des personnes particulièrement vulnérables persécutées dans leur pays ; par conséquent, ils ont besoin d'une protection spéciale dans les pays d'accueil ;
- l'interdiction de la détention pour les demandeurs d'asile à leur entrée sur le territoire reste un principe fondamental du droit international ;
- la détention doit être autorisée de façon restrictive, et uniquement dans l'un des cas de figure cités plus haut et prévus en droit international ;
- la détention, si elle doit avoir lieu, ne devrait se faire que dans des établissements spéciaux réservés aux réfugiés ;
- les Etats doivent étudier des solutions alternatives aux mesures de détention et les inscrire dans leur législation nationale ;
- les Etats doivent toujours accorder une attention particulière et réserver un traitement particulier aux réfugiés les plus vulnérables
 - victimes de tortures ou d'autres traumatismes, mineurs non accompagnés, femmes enceintes, mères seules, personnes âgées, personnes souffrant d'un handicap mental ou physique ;

24. Arrêt du 29 janvier 2008.

- les Etats doivent appliquer les garanties procédurales et matérielles mentionnées à l'article 5 (droit à la liberté et à la sécurité) de la Convention européenne des droits de l'homme;
- les organes et agents de l'Etat responsables des demandeurs d'asile en détention doivent être spécialement formés, suivre une formation continue spécialisée et être soumis à un contrôle.

Il ne s'agit pas uniquement de principes humanitaires. Selon le droit international relatif aux droits de l'homme et aux réfugiés, ces principes correspondent à des droits individuels qui engagent la responsabilité de l'Etat.

Regroupement familial

La politique restrictive d'asile des pays européens a porté atteinte au principe de réunification des familles séparées. Lorsque des réfugiés résident déjà dans un pays, les gouvernements cherchent à limiter l'arrivée de leurs parents proches. La séparation de membres de la famille, notamment dans les cas où ils dépendent les uns des autres, engendre souvent des souffrances inutiles. Cette politique viole le droit au regroupement familial prévu par les normes internationales relatives aux droits de l'homme.

Dans un certain nombre de déclarations, la communauté internationale a reconnu que la famille est l'élément fondamental de la société²⁵. Il en résulte donc un droit à l'unité familiale qui, à son tour, impose certaines obligations aux autorités nationales. Ce droit

25. Voir l'article 16 de la Déclaration universelle des droits de l'homme; l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (ce droit souligne l'importance de la protection du cercle familial, l'unité sociale qui prend soin de l'enfant jusqu'à ce qu'il devienne adulte); l'article 16 de la Charte sociale européenne de 1961; les articles 17 et 23 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques; l'article 74 du Protocole additionnel de 1977 à la Quatrième Convention de Genève relative à la protection des civils en temps de guerre; les articles 9, 10 et 22 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et l'article 9 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

est particulièrement important pour les réfugiés qui sont souvent contraints de laisser derrière eux des membres de leur famille.

Une séparation prolongée de membres de la famille proche peut provoquer un stress intense et empêcher ceux qui sont partis comme ceux qui sont restés de vivre normalement. De fait, de nombreux réfugiés et autres migrants sont complètement isolés, coupés de toutes relations sociales normales et il leur est donc encore plus difficile de s'intégrer dans leur nouvel environnement. Les membres de la famille restés dans le pays, souvent les femmes et les enfants, tendent à être vulnérables d'un point de vue émotionnel, économique et bien souvent physique.

Si les Etats doivent être capables de conserver le droit qui est le leur de réglementer et de contrôler l'entrée de non-ressortissants, le droit international a évolué progressivement pour reconnaître le droit au regroupement familial par-delà les frontières. De nos jours, le respect du droit à l'unité de la famille exige que les Etats non seulement s'abstiennent de prendre des mesures directes de nature à séparer les familles, mais prennent aussi les dispositions nécessaires pour réunir les membres séparés des familles lorsque ceux-ci ne peuvent jouir du droit à l'unité de la famille dans un autre pays.

Cette évolution a débuté avec l'adoption en 1951 de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés. L'acte final de la conférence diplomatique reconnaît que l'unité de la famille est un « droit essentiel » et recommande aux gouvernements de prendre les mesures nécessaires pour protéger la famille du réfugié, en particulier pour :

- assurer le maintien de l'unité de la famille du réfugié, notamment dans le cas où le chef de famille a réuni les conditions voulues pour son admission dans un pays ; et
- assurer la protection des réfugiés mineurs, notamment des enfants et des jeunes filles non accompagnés, spécialement en ce qui concerne la tutelle et l'adoption.

Depuis lors, le Comité exécutif du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a adopté plusieurs déclarations faisant autorité

en faveur du regroupement familial en tant que droit de l'homme et principe humanitaire. Il a encouragé les gouvernements à adopter une législation donnant effet au « droit de tous les réfugiés à l'unité familiale compte tenu des droits humains des réfugiés et de leurs familles »²⁶.

Au Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire ont retenu des formulations analogues dans plusieurs recommandations et résolutions. Les notions de « famille » et de « regroupement familial » sont aussi protégées en application de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Charte sociale européenne.

La Convention des Nations Unies de 1989 relative aux droits de l'enfant dispose que les enfants ne doivent pas être séparés de leurs parents contre leur gré (article 9) et que les Etats doivent traiter les demandes de réunification familiale « dans un esprit positif, avec humanité et diligence » (article 10).

Cela étant, dans la pratique, les politiques gouvernementales n'ont pas toujours été appliquées dans un esprit positif, avec humanité et diligence, que ce soit à l'égard des enfants ou des adultes. Un certain nombre d'Etats ont choisi d'interpréter leurs obligations de manière étroite comme le montre aussi la Directive 2003/86/CE du Conseil relative au droit au regroupement familial. En vertu de cette directive, seuls les conjoints et les mineurs célibataires, à l'exclusion des autres membres de la famille, pourraient bénéficier d'un traitement favorable. Seules les personnes bénéficiant du statut de réfugié de plein droit, à l'exclusion de celles qui bénéficient d'une protection subsidiaire ou des autres migrants, sont reconnues comme « regroupants ».

Dans la pratique, les politiques ont varié, mais de nombreux pays d'Europe ont défini la « famille » comme incluant seulement les parents et leurs descendants directs. Le fait que la physionomie de la famille de base diffère manifestement selon les diverses traditions et situations n'est donc pas pris en considération. Dans les régions

26. Conclusions du Comité exécutif du HCR n^{os} 1, 9, 24, 84, 85 et 88.

dévastées par la guerre et touchées par le VIH par exemple, il n'est pas rare que des enfants orphelins soient pris en charge par d'autres membres de la famille. Ailleurs, ce sont souvent les grands-parents ou d'autres membres de la famille élargie qui dépendent des plus jeunes membres de la famille. Une politique positive et humaine devrait tenir compte, dans chaque cas, de la configuration de la famille.

Certains Etats font valoir que l'unité de la famille pourrait très souvent être préservée si les nouveaux venus retournaient rejoindre les membres de leur famille restés dans leur pays d'origine; le message implicite est donc que la séparation familiale est souvent auto-infligée. Or, nombre d'entre eux ne peuvent tout simplement pas rentrer dans leur pays, et ce pour les mêmes raisons que celles qui les ont contraints à fuir. Cette impossibilité de rentrer au pays s'applique non seulement à ceux qui bénéficient de l'asile, mais aussi à ceux qui cherchent à obtenir ce statut, et à bon nombre de ceux qui bénéficient d'une protection temporaire ou subsidiaire. Là encore, une politique positive et humaine permettrait aux situations individuelles d'être examinées au cas par cas.

D'autres obstacles se dressent fréquemment sur la voie de la réunification familiale. Ainsi, la réunification est parfois refusée en raison d'exigences strictes imposées aux individus pour qu'ils soient financièrement autonomes, et ceux qui bénéficient de l'assistance sociale ne peuvent bien souvent pas agir en tant que regroupants. Cependant, cette politique ignore bien souvent la réalité. Elle ne tient pas compte du fait que, étant donné que l'unité de la famille est un droit de l'homme, la pauvreté du membre de la famille résident ne devrait pas empêcher de déposer une demande.

Face aux demandes de regroupement familial par-delà les frontières, les autorités ont eu une attitude extrêmement négative. Elles ont souvent réagi avec méfiance, comme si les demandeurs voulaient les tromper et obtenir des faveurs qu'ils ne méritaient pas. Il est naturellement arrivé que des personnes donnent des informations erronées pour en faire entrer d'autres dans le pays, mais laisser ces exemples infléchir la politique générale est une grave erreur.

Notons que plusieurs pays pratiquent des tests ADN qu'ils considèrent comme un outil essentiel pour aider les gouvernements à prendre des décisions. Ces tests visent à vérifier que le demandeur est réellement l'enfant du membre de la famille résident ou un de ses parents. Par définition, cette méthode exclut tout autre membre de la famille, par exemple les enfants adoptés. Cette procédure ne correspond pas non plus à la structure véritable de la famille dans les cultures dont sont originaires de nombreux réfugiés arrivant en Europe.

Le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a aussi mis en garde à juste titre contre les conséquences profondes que les tests ADN peuvent avoir pour le droit au respect de la vie privée. Si des tests volontaires peuvent être acceptés dans certaines conditions afin d'éviter la fraude, cette activité devrait être réglementée avec soin et la mise en commun des données obtenues devrait être assujettie au principe de confidentialité. Lorsque les tests sont jugés nécessaires, leur coût devrait être pris en charge par les autorités qui les demandent.

Certains gouvernements ont adopté des règles encore plus restrictives en réaction à la manière dont l'opinion publique perçoit les étrangers, qu'elle considère comme un danger. Ces mesures sont très souvent discriminatoires. Par exemple, dans mon « Mémoire au Gouvernement danois », j'ai exprimé mon désaccord face à l'obligation pour une personne d'avoir la citoyenneté danoise depuis vingt-huit ans avant que son partenaire étranger n'ait le droit d'obtenir un permis de séjour. Cette obligation défavorise clairement les personnes qui n'ont pas vécu dans le pays depuis leur enfance.

Je me suis aussi inquiété du fait que le droit au regroupement familial des enfants prend fin lorsque l'enfant fête son quinzième anniversaire. Le Gouvernement danois a répondu à la non-conformité de cette règle avec la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant en déclarant que des exceptions pouvaient être envisagées, ce qui n'est guère une réponse satisfaisante²⁷. Fin 2010, le Gouvernement danois

27. Commissaire aux droits de l'homme, « Mémoire au Gouvernement danois », CommDH(2007)11.

a introduit un « système de points » ayant pour effet que les proches moins éduqués sont encore plus désavantagés lorsqu'ils demandent une réunification familiale. Plusieurs règlements similaires à ceux appliqués au Danemark ont également été introduits aux Pays-Bas.

Le traitement administratif des requêtes est loin d'être « rapide » dans un certain nombre de pays. En fait, les procédures tendent à être extrêmement lentes et inutilement bureaucratiques. Certains pays exigent que les demandes soient faites auprès des ambassades ou des consulats du pays d'origine, ce qui n'est pas toujours facile ni même possible. Dans d'autres cas, les autorités demandent des documents ou des informations fournissant la preuve tangible de divers éléments que les requérants peuvent avoir beaucoup de mal à obtenir auprès des autorités de leur pays d'origine. L'obligation de prouver les liens familiaux aux fins du regroupement familial doit donc être réaliste.

Les témoins des souffrances endurées par les familles séparées savent que c'est une grave erreur de refuser le droit à l'unité de la famille, aussi bien pour les réfugiés que pour les membres de la famille restés dans le pays d'origine, et, en fait, pour le pays d'accueil. Faciliter le regroupement familial contribue à garantir le bien-être physique, la protection, l'équilibre affectif et souvent aussi l'autosuffisance économique des communautés de réfugiés. C'est dans l'intérêt de tous.

La traite des êtres humains

La traite des êtres humains suscite beaucoup de discours mais pas assez d'actions. L'Unicef et l'organisation non gouvernementale Terre des Hommes ont récemment signalé les manquements en matière de protection des enfants, qui tombent sous la coupe de trafiquants en Europe du Sud-Est. Ils ont demandé que des initiatives plus vigoureuses soient prises pour s'attaquer aux causes profondes et aux structures de l'offre et de la demande qui régissent ce commerce douteux.

Ils affirment, à juste titre, que la campagne contre la traite des enfants comme des adultes doit devenir plus efficace. La Convention du

Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains est, à cet égard, un instrument clé que tous les Etats membres devraient ratifier sans délai.

La traite est une grave infraction pénale, qui est pourtant difficile à démasquer. Les contours flous de ce trafic, la loi du silence appliquée par les réseaux criminels dans cette ignoble activité, ainsi que la peur des victimes d'être exposées à des représailles si elles font connaître leur situation, ont pour effet de rendre particulièrement difficile l'estimation de la nature précise et de l'étendue de ce crime. Le degré de coercition et de duperie inhérent à cette exploitation varie aussi fortement.

Toutefois, ce que nous savons, c'est que la traite des êtres humains est une source majeure de revenus pour les groupes criminels organisés et que le nombre de victimes est incroyablement élevé. Nous savons également quels sont les pays et régions d'origine, de transit et de destination les plus touchés.

Une partie de la traite est liée à l'exploitation sexuelle, mais pas toute. Nombre de victimes sont réduites à la mendicité, à des emplois de domestique ou d'ouvrier (souvent dans l'agriculture ou le bâtiment).

Ces victimes ont en commun de développer facilement une relation de dépendance vis-à-vis des criminels à l'origine de la traite et d'être fréquemment exploitées par les clients ou employeurs locaux. Un grand nombre sont des migrants sans papiers et donc particulièrement vulnérables. Nombreux sont ceux qui vivent comme des esclaves.

Par conséquent, les normes en matière de droits de l'homme doivent être au centre de toutes les stratégies contre la traite. L'action de la police est essentielle mais ne suffit pas. Elle doit être complétée par des mesures préventives et par une protection effective des droits des victimes ; cela vaut aussi, bien sûr, pour les victimes sans papiers.

Les migrants sans papiers victimes de la traite ont droit à la sécurité et à la protection ; ils doivent être considérés comme des victimes et non comme des criminels. Il faut qu'ils puissent faire entendre leur

cause équitablement, dans le cadre d'une procédure régulière. Il faut qu'ils puissent obtenir un permis de séjour dans le pays d'accueil s'ils coopèrent avec les forces de l'ordre ou si leur situation humanitaire le justifie.

De nombreuses victimes de la traite hésitent à demander de l'aide aux autorités car elles craignent de ne pas être écoutées ou d'être traitées comme des criminels et rapidement expulsées. Les gouvernements des pays de transit tout comme ceux des pays de destination doivent trouver des moyens humains et efficaces de contacter et d'aider ces personnes.

Les trafiquants criminels doivent être arrêtés et punis ; les employeurs et les clients qui exploitent sciemment les victimes de la traite doivent être traduits en justice ; quant aux victimes, elles doivent être bien protégées et aidées. Toutefois, il faut faire davantage encore pour briser la chaîne de la traite dès le début.

Les causes profondes de ce phénomène sont connues : pauvreté, chômage, abus et marginalisation. Il est capital de s'attaquer à ces problèmes liés aux droits de l'homme. Certaines personnes se laissent attirer dans les filets des trafiquants parce qu'elles sont désespérées et que l'information sur les risques encourus n'est pas suffisamment bien diffusée. Les pays traditionnels de destination et de transit feraient bien de soutenir les pays d'origine dans leurs efforts pour s'attaquer à ces causes profondes. Après tout, les conséquences de l'inaction nous affectent tous.

La convention du Conseil de l'Europe est un traité général qui vise à prévenir la traite, à protéger les victimes et à poursuivre en justice les responsables de la criminalité organisée. Elle appelle à l'information et à l'éducation des personnes risquant d'être victimes de traite et à l'adoption de mesures visant à décourager les consommateurs dans les pays de destination à contribuer à cette exploitation.

La convention n'est pas parfaite : les négociations et les compromis ont, à mon sens, affaibli les règles de protection des victimes et réduit sa spécificité concernant les moyens d'enrayer leur exploitation.

Cependant, ce texte reste le traité le plus progressiste et le plus ambitieux visant la traite des êtres humains, et les Etats membres devraient signer, ratifier et appliquer ses dispositions.

La convention revêt une dimension clairement centrée sur les droits de l'homme et prévoit de multiples mesures d'aide matérielle, psychologique et juridique aux victimes, dont des dédommagements pour les préjudices subis. Sa mise en œuvre est suivie par un groupe d'experts indépendants afin de garantir l'efficacité du système.

Apatridie

Tout individu a droit à une nationalité. De plus, nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité ou se voir refuser le droit d'en changer. Ces droits, pourtant énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, ne sont toujours pas respectés dans un certain nombre de pays européens. Les victimes sont apatrides.

Un apatride est une personne qu'aucun Etat ne considère comme son ressortissant. Certains apatrides sont des réfugiés ou des migrants qui ont quitté leur pays d'origine. D'autres vivent dans leur pays d'origine sans pour autant y être reconnus comme citoyens.

Le sort des apatrides a suscité peu d'intérêt ces dernières années et semble être mal compris. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés estime à environ 12 millions le nombre d'apatrides dans le monde mais reconnaît que ce chiffre n'est pas précis et qu'il pourrait y en avoir bien davantage. En Europe, leur nombre est estimé à 640 000.

L'histoire honteuse de l'Europe, celle de l'apatridie et de sa répression, a contribué à l'élaboration de normes internationalement reconnues pour protéger le droit des apatrides à la nationalité et le droit à être bien traités. La Convention de l'Onu de 1954 relative au statut des apatrides contient des dispositions permettant à ces derniers de jouir des droits fondamentaux de l'homme. Les Etats d'accueil sont également encouragés à faciliter leur intégration et leur naturalisation.

Cette convention est complétée par la Convention sur la réduction des cas d'apatridie de 1961, qui contient des dispositions en vue de prévenir l'apparition de nouveaux cas d'apatridie. Le HCR est chargé de contribuer à l'élimination de l'apatridie dans le monde.

La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques disposent que les enfants ont le droit d'acquérir une nationalité²⁸. Le pays d'accueil est tenu de ne pas laisser les enfants sans nationalité. L'apatridie de ses parents n'est pas une excuse pour refuser à un enfant le droit fondamental à la nationalité.

Ces droits ne sont pas respectés dans la pratique. L'équilibre entre les droits et les devoirs pâtit du fait que les apatrides sont exclus du processus politique. Les non-ressortissants ont tendance à être marginalisés. Nombre d'entre eux doivent faire face à des discriminations flagrantes dans leur vie quotidienne : faute de papiers d'identité en règle, ils peuvent ainsi se voir refuser l'accès à l'emploi, au logement, à l'éducation ou à la santé. Ils sont particulièrement vulnérables lorsqu'ils voyagent à l'étranger, si tant est qu'ils en aient la possibilité.

Les évolutions politiques en Europe après 1989 ont engendré un nombre croissant de personnes apatrides, en particulier celles appartenant à des minorités nationales. L'éclatement de l'Union soviétique, de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie a causé des difficultés inouïes à certaines personnes que les nouveaux gouvernements ont considérées comme venant d'ailleurs, alors même qu'elles vivaient là depuis de nombreuses années.

En Lettonie et en Estonie, de nombreux résidents restent privés de nationalité, notamment des enfants. J'ai recommandé aux autorités de prendre des mesures pour accorder automatiquement la citoyenneté aux enfants et libérer les personnes plus âgées de l'obligation de

28. Article 7 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, et article 24 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

passer des tests de naturalisation²⁹. La Cour européenne des droits de l'homme a rappelé l'obligation faite aux Etats, en pareil cas, de protéger effectivement la vie personnelle et familiale³⁰.

En Slovénie, plusieurs milliers de personnes, dont de nombreux Roms, ont été victimes d'une décision de 1992 d'effacer du registre des résidents permanents ceux n'ayant pas la citoyenneté slovène. Beaucoup avaient quitté d'autres régions de la Yougoslavie pour s'installer en Slovénie avant la dissolution de la fédération. C'est seulement en 2010 que cette réglementation injuste a été modifiée par des amendements à la loi.

Il y a également, dans d'autres pays des Balkans, des Roms qui n'ont ni nationalité, ni le moindre document d'identité. Ceux qui ont quitté l'ex-fédération de Yougoslavie pour d'autres pays d'Europe – l'Italie, par exemple – n'ont souvent pas de papiers personnels et vivent donc dans la précarité. Ils sont apatrides de fait. Il arrive fréquemment que les enfants qui naissent dans ces familles ne soient pas enregistrés et risquent ainsi de perdre leur droit de demander un jour la citoyenneté faute de pouvoir prouver qu'ils résident légalement dans le pays.

En Grèce, l'adoption d'un Code de la nationalité a abouti à la perte de nationalité de nombreux membres de la minorité musulmane de Thrace, en grande partie d'origine turque. Cette disposition a été retirée en 1998 mais cette mesure n'a pas eu d'effet rétroactif. Les musulmans qui avaient perdu leur citoyenneté n'ont donc pas pu la récupérer. Ils ont dû suivre la procédure de naturalisation comme s'ils venaient d'arriver. Les autorités grecques devraient accorder la priorité à traiter cette situation injuste³¹.

En Bosnie-Herzégovine, les autorités ont commencé à réexaminer la situation d'un nombre important de ressortissants étrangers ayant

29. Voir les mémorandums du Commissaire aux droits de l'homme au Gouvernement letton [CommDH(2007)9] et au Gouvernement estonien [CommDH 2007(12)].

30. Arrêt *Slivenko c. Lettonie* du 9 octobre 2003, arrêts *Sisojeva c. Lettonie* du 16 juin 2005 et du 15 janvier 2007.

31. Voir le « Rapport de suivi du Commissaire aux droits de l'homme sur la Grèce (2002-2005) », CommDH (2006)13.

obtenu la nationalité après 1992. L'argument avancé était qu'ils avaient obtenu leur statut à travers des procédures inadéquates pendant la période chaotique de la guerre et plusieurs centaines de citoyens se sont vu retirer la nationalité.

En France, l'Assemblée nationale a adopté une loi sur l'immigration en octobre 2010 qui multiplie les possibilités de retirer la nationalité à ceux qui l'ont obtenu au cours des dix dernières années et qui ont commis un crime grave.

Des arguments solides ont été avancés dans ces deux cas, mais retirer la citoyenneté après l'avoir accordée est un acte qui doit être considéré comme particulièrement grave et réservé aux cas exceptionnels de demande de nationalité frauduleuse.

Il importe également de trouver une issue favorable à la situation des Meskhètes qui ont été déportés de Géorgie en 1944 par Staline et envoyés dans d'autres parties de l'Union soviétique. Très peu ont pu effectivement retourner en Géorgie, et nombre de ceux qui vivent maintenant dans le district de Krasnodar (Russie) sont apatrides. On a bon espoir que les autorités géorgiennes donnent maintenant suite à leur promesse de garantir à cette minorité une possibilité de retour.

Le Conseil de l'Europe a adopté deux traités particulièrement utiles fixant un cadre fondé sur les droits dans lequel peuvent notamment être abordés les problèmes nés des dissolutions et des successions d'Etats après 1989. Il s'agit de la Convention européenne sur la nationalité de 1997 et de la Convention de 2006 sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats.

Les deux conventions énoncent des principes généraux, des règles et des procédures de la plus haute importance pour garantir l'exercice effectif du droit fondamental à une nationalité en Europe. En voici quelques dispositions essentielles :

- le principe général de non-discrimination en droit et en pratique ;
- l'obligation faite aux Etats d'assurer une protection spéciale aux enfants nés sur leur territoire qui n'acquièrent pas une autre nationalité à la naissance ;

- les conditions restrictives de la perte de nationalité de plein droit ;
- l'obligation des Etats de motiver et de mettre par écrit leurs décisions en matière de nationalité.

Je suis préoccupé à l'idée que seuls 20 Etats membres du Conseil de l'Europe aient ratifié la convention de 1997 sur la nationalité, et ce malgré la Recommandation n° R (99) 18 du Comité des Ministres (sur la prévention et la réduction des cas d'apatridie), qui encourageait les pays à le faire. En outre, seuls cinq Etats ont ratifié la Convention de 2006 sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats³².

Une plus grande priorité devrait être accordée au problème de l'apatridie en Europe. Dans la plupart des cas, les victimes ont peu de possibilités de se faire entendre et sont souvent réduites au silence par la crainte de nouvelles discriminations. Il est essentiel que les gouvernements, les ombudsmans, les associations nationales de défense des droits de l'homme et les organisations non gouvernementales se mobilisent en faveur des droits des apatrides.

Que des « fantômes juridiques » existent encore dans l'Europe d'aujourd'hui est inacceptable. Les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient protéger les droits des apatrides sur leur territoire et ailleurs, et adopter une politique proactive. Les gouvernements devraient se rendre compte du fait que les mesures visant à réduire et à éliminer l'apatridie peuvent non seulement prévenir les conflits, mais aussi les régler. C'est un moyen de promouvoir la cohésion sociale et l'harmonie dans nos sociétés.

Personnes déplacées

Les conflits armés et les violences interethniques obligent encore certaines populations à fuir leur foyer et à chercher refuge dans des lieux plus sûrs. L'éclatement de la guerre en Ossétie du Sud en août 2008 a entraîné une nouvelle vague de déplacements. Certaines de

32. Le nombre de ratifications enregistrées reflète la situation au 1^{er} décembre 2010.

ces personnes devront peut-être attendre longtemps avant de pouvoir rentrer chez elles. En Géorgie, comme dans d'autres régions du Caucase, et en ex-Yougoslavie, nombreuses sont les personnes déplacées à la suite de précédents conflits qui attendent depuis plus de dix ans et sont donc doublement victimes.

Lors de mes déplacements en Ossétie du Nord et en Géorgie peu de temps après la guerre d'août 2008, j'ai pu constater l'immense défi humanitaire que représentent les déplacements forcés, aggravés par un contexte politique polarisé. La plupart des victimes que j'ai rencontrées étaient profondément traumatisées et certaines d'entre elles en Géorgie ne disposaient même pas des ressources matérielles de base – lits, matelas et couvertures, nourriture suffisante et assistance médicale. Les parents étaient préoccupés par le fait que leurs enfants ne soient plus scolarisés.

J'ai également été très peiné de constater que ces expériences ont suscité chez ces personnes de forts sentiments d'hostilité vis-à-vis de la communauté voisine, tant chez les Ossètes envers les Géorgiens que chez les Géorgiens envers les Ossètes. Il s'est instauré un regrettable climat de peur mêlée de haine qui risque de compliquer le retour des personnes appartenant à la minorité.

Le principe du droit au retour doit être défendu même dans de tels contextes, et ce droit doit être garanti par les autorités compétentes, qui sont tenues d'assurer la sécurité des personnes qui souhaitent rentrer chez elles. Il est également indispensable de traduire en justice les responsables de ces déplacements. Il est essentiel de rétablir des conditions de vie satisfaisantes, ce qui peut impliquer, par exemple, la réparation ou la reconstruction des habitations endommagées et la restitution à leur propriétaire légal des propriétés occupées.

En réalité, le retour des personnes déplacées peut être très compliqué, même une fois que les obstacles politiques et matériels ont été levés. Il n'est pas facile de surmonter un climat hostile, comme en atteste l'exemple de la Bosnie-Herzégovine, où des personnes déplacées ont préféré vendre leur maison plutôt que de revenir. Bien que cette tendance puisse laisser croire à l'échec des retours, il importe de

souligner que ces derniers doivent toujours être volontaires – ils ne sauraient être obligatoires.

Actuellement, on estime à environ deux millions et demi le nombre de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) en Europe. La plupart d'entre elles ont fui ou ont été chassées de chez elles dans le cadre de conflits intercommunautaires, parce que leur sécurité était menacée.

Celles qui ont franchi les frontières nationales pour des raisons similaires sont considérées comme des réfugiés et ont un statut juridique différent puisque leur protection dans les pays d'accueil est clairement prévue par la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Les PDI ne font l'objet d'aucun traité international spécifique. Toutefois, cela ne signifie pas qu'elles se trouvent dans un vide juridique. La Convention européenne des droits de l'homme s'applique à ces personnes si elles se trouvent sur le territoire d'un Etat partie, et la Cour européenne des droits de l'homme a souvent accordé réparation à des requérants qui étaient des PDI.

Le représentant du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies pour les PDI défend trois solutions alternatives durables que les autorités compétentes devraient, par principe, s'efforcer de rechercher. Ainsi, il a clairement établi qu'il était du devoir des Etats de mettre en place les conditions et de fournir les moyens nécessaires pour permettre aux personnes déplacées de choisir l'une des options suivantes :

- le retour volontaire : retour librement consenti, dans la sécurité et la dignité, des PDI dans leur foyer ou leur lieu de résidence habituel ;
- la réinstallation volontaire : réinstallation librement consentie dans une autre région du pays ; ou
- l'intégration locale : soutien aux personnes déplacées qui décident de rester dans la communauté où elles se trouvent et de s'y intégrer.

Tout au long de ces trois processus, qui demandent tous des efforts et une détermination considérables de la part de l'Etat concerné, les

autorités doivent s'assurer de la participation pleine et entière des personnes déplacées à la planification et à la gestion des mesures nécessaires.

Ces obligations faites aux Etats sont énoncées dans les Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, qui réaffirment les normes internationales pertinentes en matière de droits de l'homme et de droit humanitaire. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a reconnu l'importance de ces principes dans sa recommandation sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, où il développe certains d'entre eux en s'appuyant sur les normes du Conseil de l'Europe³³.

Je recommande aux Etats concernés de procéder à un examen systématique de la législation et des pratiques nationales afin de les mettre en conformité avec les principes directeurs des Nations Unies et avec les autres instruments juridiques internationaux applicables dans le domaine des droits de l'homme et du droit humanitaire. Ces principes sont particulièrement pertinents pour les Etats membres qui sont directement ou indirectement impliqués dans la crise en Ossétie du Sud.

Récemment, on a encore pu observer des cas où des groupes importants de personnes déplacées étaient hébergés dans des conditions inacceptables, parfois même dans des camps de toile. La souffrance de ces gens a été utilisée comme un outil de propagande afin de montrer que les problèmes politiques n'étaient toujours pas résolus. Ce type de stratégie est inacceptable; une telle politique revient à prendre en otage des personnes qui sont déjà des victimes, et ce à des fins politiques.

Pour des raisons évidentes, les personnes déplacées fuient généralement vers des régions habitées par des personnes appartenant à la même communauté ethnique, religieuse ou nationale, afin de ne pas se retrouver en situation de minorité. Toutefois, ce n'est pas toujours

33. Recommandation Rec(2006)6 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, adoptée le 5 avril 2006.

le cas : cette possibilité n'est pas offerte à tous (les Roms, par exemple), et certaines personnes choisissent volontairement d'aller vers d'autres régions. Aussi convient-il d'accorder une attention particulière aux besoins et aux droits des groupes minoritaires dans les plans d'action relatifs aux PDI afin d'éviter un nouveau cycle de violations de leurs droits. De nombreux membres des groupes minoritaires peuvent avoir besoin de mesures spéciales de protection parce qu'ils ne possèdent pas de pièce d'identité ni de document attestant de leur lieu de résidence avant leur déplacement.

Dans ces situations de crise, les enfants sont particulièrement exposés. Leurs droits doivent donc être protégés. La Convention de l'Onu relative aux droits de l'enfant continue de s'appliquer même dans des situations anormales telles que le déplacement forcé. Les autorités compétentes devraient accorder une attention et une assistance particulières aux enfants, en particulier à ceux qui deviennent des « mineurs non accompagnés » au cours d'un conflit armé. C'est seulement ainsi que l'on pourra répondre à leurs besoins élémentaires et garantir leurs droits fondamentaux, dont le logement et l'accès à l'éducation. Les femmes et les jeunes filles sont aussi particulièrement exposées à des risques de sévices et de violences sexuelles. Enfin, il convient d'apporter un soutien spécifique aux victimes d'actes de violence et de torture.

N'oublions pas que les Etats ont avant tout l'obligation d'empêcher les drames que représentent les déplacements. Les principes directeurs des Nations Unies précisent en effet que « toutes les autorités et tous les membres concernés de la communauté internationale respectent les obligations qui leur incombent en vertu du droit international, notamment les droits de l'homme et le droit humanitaire, et assurent leur respect en toutes circonstances de façon à prévenir et éviter les situations de nature à entraîner des déplacements de personnes » (principe 5).

Dans l'Europe d'aujourd'hui, les causes profondes des déplacements forcés résident principalement dans l'émergence parfois violente d'Etats-nations et dans l'absence de politiques ouvertes et tolérantes

à l'égard des minorités nationales, bien que ces qualités soient considérées comme faisant partie intégrante des valeurs démocratiques européennes.

L'histoire européenne continue de nous enseigner, tristement mais clairement, que la protection et la promotion des droits des minorités nationales sont essentielles à la stabilité, à la sécurité démocratique et à la paix sur notre continent. Les gouvernements doivent encore prendre conscience de la nécessité de créer un climat de tolérance et de dialogue pour que la diversité culturelle et ethnique ne soit plus une source de division, mais un facteur d'enrichissement et de cohésion pour les sociétés européennes.



Chapitre 4: Protection contre l'homophobie et la transphobie

La déshumanisation des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT) n'a pas disparu avec la fin du régime nazi, qui avait fait arrêter quelque 100 000 personnes en raison de leur orientation sexuelle présumée et en avait envoyé plus de 10 000 en camp de concentration. Des groupes d'extrême droite continuent d'inciter à la haine et à la violence contre les personnes LGBT. Certains « arguments » contre les personnes homosexuelles avancés à l'époque par les nazis resurgissent dans le débat public.

Photo © ILGA-Europe.

Les Principes de Jogjakarta

Dans le monde entier – y compris, donc, en Europe –, un certain nombre de personnes sont encore stigmatisées en raison de leur orientation sexuelle (qu'elle soit réelle ou perçue comme telle) et de leur « identité de genre ». Ces personnes se voient parfois privées des droits à l'éducation, aux soins de santé, au logement ou à l'emploi. Certaines sont harcelées par la police, ne bénéficient d'aucune protection lorsqu'elles sont agressées par des extrémistes, ou sont renvoyées dans des pays où elles risquent la torture, voire la peine capitale. Il arrive aussi que les autorités refusent d'enregistrer officiellement les organisations qui les représentent ou de les autoriser à se réunir ou à manifester pacifiquement.

On prétend parfois que la défense des droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT) entraînerait forcément la définition de nouveaux droits. Ce n'est pas vrai. En effet, la Déclaration universelle des droits de l'homme et les traités en vigueur affirment que les droits de l'homme s'appliquent à tous les individus, et que nul ne saurait en être exclu.

Ce qu'il y a de nouveau, aujourd'hui, c'est la recherche d'une plus grande cohérence dans l'application de ces principes universels. Désormais, lors de l'établissement d'une liste de motifs inacceptables de discrimination dans un traité de protection des droits de l'homme ou de l'interprétation de listes établies dans des textes antérieurs, il est fait clairement référence à l'« orientation sexuelle ». Ainsi, dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, l'interdiction de la discrimination fondée sur « le sexe » est entendue comme incluant l'interdiction de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. De même, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne interdit expressément toute discrimination fondée sur l'orientation sexuelle.

Il s'agit d'enfoncer le clou sur ce qui est déjà une évidence : les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres ont les mêmes droits que toute autre personne. Les normes internationales s'appliquent donc également à elles. En d'autres termes, toute discrimination

à l'égard d'un individu pour des raisons d'orientation sexuelle ou d'identité de genre constitue une violation des droits de l'homme.

Tel est le principal message des Principes de Jogjakarta sur l'application de la législation internationale des droits humains en matière d'orientation sexuelle et d'identité de genre³⁴. Ces principes, adoptés à l'issue d'une réunion d'experts tenue à Jogjakarta (Indonésie) en 2006, affirment l'obligation, pour tous les Etats, de respecter, de protéger et de mettre en application les droits de l'homme de toute personne, indépendamment de son orientation sexuelle³⁵ ou de son identité de genre³⁶.

Les Principes de Jogjakarta découlent d'un consensus unanime entre 29 spécialistes internationaux des droits de l'homme, des personnalités indépendantes originaires de différentes régions du monde dont près de la moitié ont siégé au sein d'organes de traité des Nations Unies ou exercé les fonctions de rapporteur spécial. M^{me} Mary Robinson, ancienne Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, faisait notamment partie de ce groupe d'experts³⁷.

Dans l'introduction aux principes, les experts déclarent très clairement qu'ils ne demandent pas que l'on instaure de nouvelles normes,

34. Le texte intégral des Principes de Jogjakarta figure sur le site: www.yogyakartaprinciples.org.

35. Le document approuvé à Jogjakarta définit l'« orientation sexuelle » comme « la capacité de chacun de ressentir une profonde attirance émotionnelle, affective et sexuelle envers des individus du sexe opposé, de même sexe ou de plus d'un sexe, et d'entretenir des relations intimes et sexuelles avec ces individus ».

36. Ce même document définit l'« identité de genre » comme « l'expérience intime et personnelle de son genre profondément vécue par chacun, qu'elle corresponde ou non au sexe assigné à la naissance, y compris la conscience personnelle du corps (qui peut impliquer, si consentie librement, une modification de l'apparence ou des fonctions corporelles par des moyens médicaux, chirurgicaux ou autres) et d'autres expressions du genre, y compris l'habillement, le discours et les manières de se conduire ».

37. Les autres membres européens de ce groupe d'experts étaient Maxim Anmeghichean (Moldova), Yakin Erturk (Turquie), Judith Mesquita (Royaume-Uni), Manfred Nowak (Autriche), Michael O'Flaherty (Irlande), Dimitrina Petrova (Bulgarie), Nevena Vuckovic Sahovic (Serbie), Martin Scheinin (Finlande), Stephen Whittle (Royaume-Uni) et Roman Wieruszewski (Pologne).

mais simplement que l'on respecte les normes existantes. Il est crucial, selon eux, de clarifier les obligations qui incombent aux Etats en vertu du droit international en vigueur en matière de droits de l'homme, de manière à promouvoir et à protéger les droits de tous sur un pied d'égalité et sans discrimination.

Par conséquent, le document adopté à Jogjakarta ne se contente pas de poser des principes : il définit également, de manière très précise, les obligations des Etats. Il demande des mesures législatives et autres en vue d'interdire et d'éliminer la discrimination pour des raisons d'orientation sexuelle ou d'identité de genre. Toute législation ou tout plan d'action visant à combattre la discrimination devrait également s'appliquer à ce type de discrimination. Il conviendrait également d'abroger les lois érigeant en infraction les relations sexuelles librement consenties entre personnes de même sexe³⁸.

Le document demande également aux gouvernements d'agir concrètement, par l'éducation et la formation, en vue de faire disparaître les préjugés dans ce domaine. Des mesures devraient être prises afin d'éliminer les comportements discriminatoires fondés sur l'idée que telle ou telle orientation sexuelle ou identité de genre est supérieure ou inférieure à telle autre.

Un chapitre particulièrement important du document concerne ce que les auteurs appellent « le droit à la sûreté de sa personne ». Dans ce chapitre, il est recommandé aux Etats :

- de prendre toutes les mesures, policières et autres, nécessaires à la prévention de toute forme de violence ou de harcèlement liée à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre, et à la protection contre de tels comportements ;
- de prendre toutes les dispositions législatives permettant de condamner tout individu ou groupe à des peines criminelles appropriées pour toute violence, toute menace de violence, toute

38. A l'heure actuelle, plus de 80 pays considèrent encore comme une infraction pénale les relations sexuelles librement consenties entre personnes de même sexe, et 7 pays au moins condamnent encore ces personnes à la peine capitale.

incitation à la violence et tout harcèlement liés à l'orientation sexuelle ou à l'identité de genre – et ce, dans toutes les sphères de la vie, y compris la sphère familiale;

- de prendre toutes les dispositions législatives et administratives, ou toute autre mesure nécessaire, afin de garantir que l'orientation sexuelle ou l'identité de genre de la victime ne puissent pas être invoquées pour justifier ou excuser une telle violence ou en atténuer la gravité;
- de garantir une procédure d'instruction sérieuse au sujet de telles violences et, s'il y a lieu, lorsque des preuves sont réunies, de veiller à ce que les personnes responsables soient poursuivies, jugées et dûment sanctionnées. Les victimes doivent aussi bénéficier de voies de recours effectives et recevoir une réparation appropriée, y compris une indemnisation;
- d'entreprendre des campagnes de sensibilisation, aussi bien à l'attention du grand public que des auteurs réels et potentiels de violences, afin de lutter contre les préjugés qui sous-tendent ce type de violence, lié à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre.

Toutes ces mesures ou dispositions s'imposent. Lors de mes différentes missions dans les pays, j'ai vu les réalités que recouvre l'intolérance agressive manifestée à l'encontre de ceux et celles que l'on considère comme différents. J'ai vu des personnes vivre dans la peur que l'on découvre leur différence et d'autres qui, après l'avoir révélée au grand jour, ont dû subir de graves conséquences.

Les personnes transgenres sont particulièrement humiliées. Certaines d'entre elles se voient refuser des soins de santé indispensables ou sont confrontées à des médecins opposés aux traitements de changement de sexe. D'autres encore ne sont pas autorisées à changer de nom sur leur passeport ou leur carte d'identité (voir *infra* l'article sur la transphobie).

Dans ce domaine, les préjugés sont effectivement très forts, notamment dans les pays ayant connu récemment un régime dictatorial et

une absence de débat public. De plus, le discours religieux est parfois tendancieux et ne contribue guère à la défense des droits de l'homme des personnes LGBT. Dans un certain nombre de pays, la lutte contre l'homophobie est manifestement jugée inacceptable. Tout cela montre bien l'importance d'actions d'éducation et de sensibilisation à plus grande échelle et plus systématiques, et la nécessité de prises de position plus fermes de la part des dirigeants politiques. J'ai la conviction que les Principes de Jogjakarta revêtent une grande importance dans ce contexte.

En ce qui me concerne, j'adhère sans réserve à ces principes. Dans certains pays, ils font déjà partie intégrante des politiques publiques relatives aux droits de l'homme. Je recommande à tous les gouvernements d'étudier ce document et de prendre les mesures qu'il préconise.

Homophobie

En 2007, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu une décision importante contre l'homophobie. Deux ans auparavant, en Pologne, un groupe non gouvernemental, la Fondation pour l'égalité, s'était vu refuser l'autorisation d'organiser une manifestation à Varsovie à l'occasion de ses « Journées de l'égalité ». La Cour a estimé que les autorités locales avaient violé trois dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme : la liberté de réunion, le droit à un recours effectif et l'interdiction de la discrimination. Cet arrêt est un message adressé à toutes les autorités en Europe³⁹.

Les mouvements gays et lesbiens sont de plus en plus organisés et incitent souvent leurs membres à révéler publiquement leur homosexualité : c'est là une réaction logique après des siècles de discrimination systématique dans bien des pays.

Le vrai problème, ce n'est pas l'orientation sexuelle de telle ou telle personne, mais la réaction des autres. Quels qu'en soient les ressorts psychologiques, les réactions agressives envers les personnes

39. *Bączkowski et autres c. Pologne*, arrêt du 3 mai 2007.

homosexuelles restent répandues. Malheureusement, certains enseignants religieux ont aussi encouragé l'homophobie, directement ou indirectement, ce qui a retardé la nécessaire évolution des mentalités dans de nombreux pays.

Dans certains pays européens, les Marches des fiertés sont interdites ou dispersées par les autorités. Tel a été le cas à Chişinău, Moscou, Tallinn, Riga et dans d'autres villes. Les manifestants ont parfois pris le risque de défiler sans autorisation, comme à Varsovie en 2005, et ces marches se sont généralement déroulées dans une atmosphère pacifique. Lorsqu'il y a eu des problèmes, ils sont venus d'attaques de la part de leurs adversaires et du manque de protection policière.

Il est attristant de constater que la discrimination à l'encontre de personnes au motif de leur orientation sexuelle soit encore répandue sur notre continent. Durant mes visites dans les Etats membres, j'ai observé à maintes reprises les manifestations et les conséquences de tels préjugés. Les individus concernés sont traités de façon injuste dans leur vie quotidienne; certains vivent dans la crainte perpétuelle d'être montrés du doigt, tandis que ceux qui ont révélé leur homosexualité sont victimes de discrimination, voire de harcèlement. Leurs organisations sont les cibles de propos haineux.

Peu de responsables politiques ont véritablement affronté le problème. Pire, certains ont eux-mêmes alimenté les idées reçues en véhiculant des clichés dépeignant les homosexuels comme des propagandistes dangereux qui ne devraient être autorisés ni à enseigner ni même à afficher leur « mode de vie ». Dans les débats autour des manifestations, certains maires et d'autres responsables politiques ont tenu publiquement des propos clairement homophobes et intolérants. Cette forme de populisme est très fâcheuse car elle tend à légitimer la discrimination.

La déshumanisation des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT) n'a pas disparu avec la fin du régime nazi qui avait fait arrêter quelque 100 000 personnes en raison de leur orientation sexuelle et en avait envoyé plus de 10 000 en camp de concentration. Des groupes d'extrême droite continuent d'inciter à

la haine et à la violence contre les personnes LGBT. Certains « arguments » contre les personnes homosexuelles avancés à l'époque par les nazis resurgissent dans le débat public. Dans ces conditions, il est extrêmement important que les hommes politiques, les chefs religieux et les autres guides d'opinion défendent le principe selon lequel les droits de l'homme s'appliquent à tous les individus, quelle que soit leur orientation sexuelle.

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a adopté des recommandations sur la nécessité de protéger la liberté de réunion et d'expression des personnes LGBT, que tous les décideurs, aux échelons local et régional, devraient étudier avec soin.

Le Comité des Ministres a recommandé aux Etats membres de lutter contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre. Les mesures proposées visent à combattre l'incitation à la haine et les infractions inspirées par la haine et à protéger la liberté d'expression, d'association et de réunion pacifique, le droit de demander l'asile, le droit à la non-discrimination en matière d'emploi, d'éducation et de santé, et le droit au respect de la vie privée et familiale⁴⁰.

Les normes juridiques sont parfaitement claires. La Convention européenne des droits de l'homme – qui fait partie de la législation nationale dans tous les pays du Conseil de l'Europe – interdit la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou sur l'identité de genre. Des garanties contre toute forme de discrimination sont prévues à l'article 14 de la Convention et dans le Protocole n° 12. Ce texte, à présent en vigueur dans 14 pays, interdit la discrimination dans la jouissance de tout droit prévu par la loi ainsi que toute discrimination de la part d'une autorité publique quelle qu'elle soit.

Dans plusieurs arrêts importants, la Cour de Strasbourg a affirmé que les relations sexuelles librement consenties en privé et entre adultes de même sexe ne devaient pas être érigées en infractions, qu'il ne devait pas y avoir de discrimination dans la fixation de l'âge du consentement

40. Recommandation CM/Rec(2010)5, adoptée le 31 mars 2010.

pour les actes sexuels, que les personnes homosexuelles devaient avoir le droit de servir dans les forces armées et que les partenaires de même sexe devaient avoir le même droit de prendre la succession d'un bail que les autres couples. Sur la question des droits relatifs à l'exercice de la responsabilité parentale, la jurisprudence a évolué puisque la Cour s'est prononcée contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle dans l'octroi de cette responsabilité.

La Cour s'est montrée plus prudente sur la question de l'adoption, laissant en grande partie aux Etats membres le soin de trouver un équilibre raisonnable. Bien évidemment, l'adoption n'est pas un droit, l'intérêt supérieur de l'enfant restant la considération décisive. Mais l'approche la plus évidente sous l'angle des droits de l'homme est que les personnes homosexuelles devraient avoir les mêmes droits que les autres adultes d'être considérés comme des candidats à part entière lorsque sont prises des décisions quant au meilleur parent adoptif d'un enfant.

Telle est d'ailleurs l'approche choisie par plusieurs pays européens, dont l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Islande, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède. Certains de ces Etats permettent même l'adoption conjointe par un couple homosexuel. En ce qui concerne l'adoption individuelle par des personnes célibataires, dans la plupart des pays européens la législation ne fait pas de discrimination au motif de l'orientation sexuelle.

Le nombre de pays européens qui reconnaissent légalement les partenariats entre personnes de même sexe est en augmentation. La liste compte déjà l'Allemagne, Andorre, le Danemark, la Finlande, la France, l'Islande, le Luxembourg, la Norvège, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède et la Suisse. Dans d'autres pays, le débat se poursuit. Le mariage entre personnes de même sexe est déjà possible en Belgique, en Espagne et aux Pays-Bas; d'autres pays, comme la Suède, devraient leur emboîter rapidement le pas.

Les politiques homophobes sont donc en recul. Néanmoins, il n'y a pas lieu de crier victoire. Les préjugés qui persistent ne disparaîtront pas

d'eux-mêmes. Il faut prendre d'autres mesures pour protéger les droits de l'homme des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres :

- dans plusieurs pays européens, il faut réformer la législation pour garantir aux personnes LGBT les mêmes droits qu'aux autres personnes ;
- il faut des réactions plus sévères face aux responsables qui prennent des décisions en violation de la loi, comme l'interdiction de manifestations pacifiques, ou qui usent de leur position d'influence pour véhiculer des préjugés fondés sur l'orientation sexuelle ;
- il faudrait revoir l'enseignement de l'histoire pour mettre sous un éclairage objectif les crimes nazis contre les personnes LGBT, de même que d'autres aspects du traitement injuste dont elles ont été les victimes ;
- l'enseignement scolaire devrait inclure une information objective sur l'homosexualité et encourager le respect de la diversité et des droits des minorités ;
- les autorités devraient traiter les organisations qui militent pour les droits des personnes LGBT avec le même respect qu'elles doivent aux autres organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme ;
- les crimes de haine à l'encontre de personnes LGBT devraient être considérés comme des infractions graves ;
- les tribunaux, les ombudsmans et les autres institutions nationales des droits de l'homme indépendantes devraient inscrire parmi leurs priorités la lutte contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle.

Transphobie

J'ai constaté, lors de mes missions dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, la persistance de la discrimination motivée par l'identité de genre. Les personnes transgenres rencontrent

encore de graves problèmes au quotidien – incompréhension de l'administration, suspicion, voire rejet pur et simple.

Des personnes transgenres ont été victimes d'actes criminels particulièrement violents inspirés par la haine. Il ressort de mes entretiens avec des représentants d'organisations non gouvernementales de défense de leurs droits que bon nombre de ces infractions (même les plus graves) ne sont pas signalées, ce qui s'explique en partie par un manque de confiance des personnes transgenres dans la police.

Certaines personnes semblent avoir un problème avec l'existence même d'êtres humains dont l'identité intime ne cadre pas avec leur apparence ou avec leur sexe de naissance. On ne saurait toutefois ramener les agressions contre les personnes transgenres à un simple problème psychologique dû à l'ignorance. Ces comportements portent préjudice à des individus vulnérables et innocents, et ils doivent dès lors être combattus.

J'ai été frappé par la méconnaissance des droits de l'homme en jeu dans le cas des personnes transgenres, y compris chez les responsables politiques. C'est probablement ce qui explique pourquoi si peu d'efforts ont été déployés pour lutter contre la transphobie et la discrimination fondée sur l'identité de genre et l'expression du genre. La conséquence est que, dans tous les pays, des personnes sont victimes de discrimination, y compris dans des domaines aussi essentiels que le logement, l'emploi et la santé.

Bien souvent, le problème se pose dès le stade de la reconnaissance de l'identité de genre, lors de la délivrance d'un acte de naissance, d'un passeport et d'autres documents. La plupart des personnes transgenres, lorsqu'elles veulent déclarer qu'elles ne s'identifient plus avec le sexe établi à leur naissance, ont du mal à faire prendre en compte ce changement dans les registres officiels. Elles rencontrent de ce fait des problèmes pratiques à chaque fois qu'elles doivent présenter des papiers d'identité, que ce soit à la banque ou à la poste, lors de l'utilisation d'une carte de crédit, pour franchir une frontière et dans quantité d'autres situations.

Un cas qui a fait grand bruit est celui de Lydia Foy, en Irlande. Celle-ci essayait depuis 1997 d'obtenir un acte de naissance indiquant qu'elle est de sexe féminin. Au bout de dix ans de procédure, la Haute Cour a finalement rendu un arrêt de principe concluant à une violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme par l'Etat. Le 21 juin 2010, le Gouvernement irlandais a confirmé qu'il retirait son recours : Lydia Foy va ainsi être juridiquement reconnue en tant que femme et le gouvernement compte adopter une loi qui donnera aux personnes transgenres la possibilité d'officialiser le sexe dans lequel elles se reconnaissent et d'obtenir un nouvel acte de naissance.

En réalité, ces problèmes sont aujourd'hui réglés dans la plupart des pays européens, où il est possible de faire modifier son état civil et de changer de prénom. Reste que dans certains pays, toute modification de l'acte de naissance est encore interdite, tandis que dans d'autres elle n'est possible que sur présentation d'un justificatif établissant que la personne a été stérilisée ou déclarée stérile, ou encore qu'elle a subi un traitement hormonal ou chirurgical de changement de sexe. Il n'est fait aucun cas des obstacles d'ordre médical que cela crée pour l'intéressé, pas plus que de sa conviction intime.

De plus, dans beaucoup de pays, la reconnaissance officielle du changement de genre d'une personne mariée n'est possible qu'après son divorce, que le couple souhaite ou non se séparer, ce qui n'est pas sans répercussions sur les droits des enfants et sur leurs relations avec leurs parents. En effet, dans plusieurs pays, le parent qui a changé de sexe perd la garde de ses enfants. Ces législations doivent être réformées en ayant à l'esprit l'intérêt supérieur de l'enfant.

Subordonner le droit à son identité de genre à une transformation chirurgicale ne tient pas compte du fait que seulement 10 % des personnes transgenres en Europe se font opérer.

Alors que, dans certaines situations, le changement de sexe ne peut être reconnu officiellement qu'à l'issue d'une opération chirurgicale, dans la pratique celle-ci n'est pas toujours possible. Une enquête réalisée dans l'Union européenne par ILGA-Europe et TransGender Europe montre

qu'une grande partie des personnes transgenres interrogées se voient refuser la prise en charge de cette intervention par la sécurité sociale.

Même l'accès aux soins de santé ordinaires peut être un problème pour les personnes ayant une identité de genre « atypique ». Le manque de personnel formé et la méconnaissance des besoins spécifiques des personnes transgenres en matière de soins de santé – ou tout simplement les préjugés à leur encontre – en font un groupe très vulnérable, exposé à des réactions imprévisibles et parfois hostiles lorsqu'elles font appel aux services médicaux.

Au Royaume-Uni, quelque 4 000 personnes transgenres homme-vers-femme se battent pour la reconnaissance de leur statut, notamment dans le but d'obtenir une pension de retraite. Malgré des arguments juridiques implacables, elles n'ont toujours pas obtenu les mêmes droits à la retraite que toutes les autres femmes du pays.

D'autres obstacles empêchent les personnes transgenres de vivre normalement comme tout un chacun. En particulier, l'énorme problème du harcèlement et de la discrimination que beaucoup rencontrent au travail pousse certaines à quitter tout simplement leur emploi, tandis que d'autres renoncent à se faire opérer de peur d'être stigmatisées.

Selon des données présentées par l'Agence des droits fondamentaux⁴¹, certaines personnes transgenres ayant perdu leur emploi n'ont pas réussi à retrouver du travail et ont fini par se prostituer. Un rapport de Human Rights Watch a attiré l'attention sur la situation des personnes transgenres travaillant dans le secteur de la prostitution en Turquie⁴² où elles sont exposées à la violence, à l'hostilité de la police, à la toxicomanie, aux agressions sexuelles, à un risque élevé de contamination par le VIH/sida, et où elles n'ont souvent ni logement, ni couverture maladie.

41. Agence européenne des droits fondamentaux de l'Union européenne, « Homophobia and discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in the EU Member States, Part II: the social situation », mars 2009.

42. Human Rights Watch, « We need a law for liberation. Gender, sexuality and human rights in changing Turkey », mai 2008.

A ce jour, très peu d'informations factuelles sont disponibles sur la situation des personnes transgenres dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Il importe de recueillir des données pour déterminer dans quels pays elles ne parviennent pas à faire valoir leur droit à la reconnaissance de leur identité et de mesurer l'étendue des problèmes tant en ce qui concerne les discriminations et les violences que l'accès aux soins de santé et aux autres services publics.

Pour la Cour européenne des droits de l'homme, les Etats doivent reconnaître le changement de sexe faisant suite à une opération. En l'affaire *Christine Goodwin c. Royaume-Uni*, la requérante, qui avait subi un changement de sexe homme-vers-femme, se plaignait d'avoir fait l'objet de harcèlement sexuel sur son lieu de travail, d'avoir subi une discrimination en matière de sécurité sociale et de s'être vu refuser le droit de se marier.

La Cour a estimé que :

[...] la dignité et la liberté de l'homme sont l'essence même de la Convention. Sur le terrain de l'article 8 de la Convention en particulier, où la notion d'autonomie personnelle reflète un principe important qui sous-tend l'interprétation des garanties de cette disposition, la sphère personnelle de chaque individu est protégée, y compris le droit pour chacun d'établir les détails de son identité d'être humain.

[...]

Au XXI^e siècle, la faculté pour les transsexuels de jouir pleinement, à l'instar de leurs concitoyens, du droit au développement personnel et à l'intégrité physique et morale ne saurait être considérée comme une question controversée exigeant du temps pour que l'on parvienne à appréhender plus clairement les problèmes en jeu⁴³.

43. *Christine Goodwin c. Royaume-Uni*, arrêt du 11 juillet 2002 ; voir aussi *Grant c. Royaume-Uni*, arrêt du 23 mai 2006.

Rien ne justifie aujourd’hui de priver cette minorité de la possibilité d’exercer pleinement et sans condition ses droits de l’homme. Il faut que ce message de la Cour soit entendu dans tous les Etats membres du Conseil de l’Europe et que ceux-ci prennent toutes les mesures nécessaires pour mettre fin à la transphobie et à toutes les discriminations envers les personnes transgenres.



Chapitre 5: Droits des personnes handicapées

Pendant trop longtemps, les politiques intéressant les personnes handicapées ont été exclusivement axées sur la prise en charge en institution, la réadaptation médicale et les prestations sociales. Elles portaient du principe que la personne handicapée est seulement une victime, et non un individu capable et en droit d'être un citoyen actif. Elles ont conduit à la violation des droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux d'hommes, de femmes et d'enfants handicapés.

Photo © Shutterstock.

Pour une société inclusive

L'Europe compte plus de 80 millions de personnes handicapées. Leurs droits sont reconnus dans plusieurs traités internationaux, notamment dans la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, adoptée en 2006. Mais ces droits sont encore loin d'être une réalité, car passer du discours à la mise en œuvre concrète prend du temps et nécessite un changement d'attitude : la charité doit laisser la place à une action qui s'appuie sur les droits.

Pendant trop longtemps, les politiques intéressant les personnes handicapées ont été exclusivement axées sur la prise en charge en institution, la réadaptation médicale et les prestations sociales. Elles portaient du principe que la personne handicapée est seulement une victime, et non un individu capable et en droit d'être un citoyen actif. Elles ont conduit à la violation des droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux d'hommes, de femmes et d'enfants handicapés.

Mais les visions ont progressivement évolué sous la pression des mouvements de personnes handicapées et d'autres groupes de la société civile, qui ont contribué de façon active et décisive à l'élaboration de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées et du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la promotion des droits et de la pleine participation des personnes handicapées à la société 2006-2015.

Ces deux instruments confirment que les droits des personnes handicapées sont bel et bien des droits fondamentaux. Les Etats ont l'obligation de respecter ces droits, de les garantir et de promouvoir leur réalisation. La participation des personnes handicapées à toutes les décisions qui touchent à leur vie est, dans les deux textes, un principe fondateur.

Pourtant, les personnes handicapées se heurtent toujours à quantité de barrières lorsqu'elles veulent participer à la société. Ainsi, les enfants handicapés physiques ne peuvent jouer avec les autres enfants parce que les installations des aires de jeu ne leur sont pas accessibles. Les

programmes télévisés non sous-titrés privent les personnes qui ont une déficience auditive d'une bonne partie de la culture collective.

Les personnes placées sous tutelle en raison d'un handicap sont exclues de presque toutes les sphères de la vie. Elles ne peuvent ni voter, ni acheter ou vendre, ni décider où vivre, ni travailler, ni voyager, ni se marier.

Pour rendre une société inclusive, il faut le vouloir et y travailler systématiquement. Aussi est-il encourageant que de nombreux pays européens aient officiellement adopté des stratégies et des plans nationaux pour les personnes handicapées. Tous les pays devront veiller à ce que ces plans soient adaptés à leur situation particulière. D'ores et déjà, ceux qui se sont efforcés de fixer des priorités et des délais, d'allouer des ressources budgétaires et de définir les compétences ont généralement été récompensés par des résultats concluants.

Ces plans doivent notamment prendre en compte la situation des enfants handicapés, dont beaucoup ne sont toujours pas accueillis dans des classes ordinaires parce que les établissements scolaires ne sont pas équipés pour répondre à leurs besoins. Une situation identique dans les garderies oblige parfois les parents à choisir entre placer leur enfant dans une institution ou renoncer à leur emploi pour s'en occuper eux-mêmes.

La situation des enfants sans protection parentale est particulièrement inquiétante. Placer les enfants en institution, loin de leur famille et de leur contexte social, les condamne inévitablement à l'exclusion. Il faut investir davantage de moyens pour soutenir les familles, en particulier celles en situation de pauvreté et les foyers monoparentaux, pour permettre aux enfants de vivre dans leur environnement familial.

Les centres d'accueil pour enfants et les écoles devraient être ouverts à tous les enfants sans exception et équipés pour répondre aux différents besoins. Des services sociaux et des services sanitaires de proximité doivent être accessibles et dotés des compétences nécessaires pour la prise en charge de personnes présentant différents types de handicaps.

De telles réformes constituent un réel défi. Elles requièrent de la détermination et supposent un redéploiement des ressources.

Le droit à l'éducation est essentiel pour tous les enfants. Même si personne ne conteste aujourd'hui la capacité de tout enfant à apprendre, il y a encore en Europe des enfants d'âge scolaire considérés « inéducables », à qui toute forme d'éducation est refusée.

De telles pratiques réduisent les possibilités des enfants de subvenir à leurs besoins quand ils seront adultes, mais aussi de parvenir à l'indépendance et de participer à la société. Un principe pourtant évident est que les personnes handicapées sont en droit de recevoir une éducation de qualité et qu'elles ne devraient en aucun cas être exclues des écoles ordinaires à cause de leur handicap.

Un autre groupe ne doit pas être oublié dans les plans d'action mis en œuvre. Il s'agit des personnes âgées handicapées. Avec l'âge, en effet, beaucoup d'entre nous connaissent une détérioration de leurs capacités visuelles et auditives, ou une perte de mobilité.

Des approches novatrices sont requises pour relever ces défis au sein des différents types de services concernés. Il est notamment essentiel de prévoir une action coordonnée pour permettre aux personnes âgées handicapées de rester le plus longtemps possible dans leur cadre de vie habituel. Cet objectif nécessite une évaluation des besoins individuels ainsi qu'une planification pour faire en sorte que les services requis soient disponibles.

Les plans d'action doivent également prendre en compte le cas des personnes handicapées mentales. Dans plusieurs pays européens, la situation qui règne dans les hôpitaux psychiatriques est catastrophique. Durant certaines de mes missions, j'ai visité des institutions qu'il faudrait immédiatement fermer, tant les conditions y sont inhumaines et dégradantes.

Il n'est pas rare que la médication soit la seule forme de traitement administrée. Il est donc urgent de renouveler les méthodes en pratiquant des thérapies différentes, des techniques de réadaptation et d'autres activités. Un autre problème, qui se traduit de fait par des

détentions arbitraires, est le flou qui entoure les procédures d'admission et de sortie.

On observe néanmoins des exemples plus positifs de mesures d'habilitation des patients handicapés mentaux, tendant à favoriser leur participation active à l'établissement de leur protocole de traitement et ou à instaurer des mécanismes de plainte pour ceux qui estiment que leurs droits ont été bafoués.

Comme dans tous les milieux fermés où la liberté de la personne est restreinte, des mécanismes effectifs de plainte, de même que des visites de contrôle indépendantes, sont d'une importance cruciale. Le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants fait obligation aux Etats de mettre en place des mécanismes d'inspection nationaux chargés de surveiller tous les lieux de détention, y compris les établissements de soins psychiatriques et d'assistance sociale.

Les personnes handicapées sont aussi victimes d'agressions inspirées par la haine. La violence, le harcèlement et les préjugés pèsent considérablement sur leur sécurité et leur bien-être, ainsi que sur leur aptitude à participer à la vie sociale et économique de la société. D'après une étude réalisée par Mencap⁴⁴ au Royaume-Uni, 90 % des personnes présentant un trouble de l'apprentissage ont été victimes de brimades et de harcèlement. Au-delà des mesures générales de sensibilisation, il convient de s'attaquer aux crimes de haine dirigés contre des personnes handicapées en mettant en place une surveillance policière préventive et en exerçant promptement l'action publique.

Pour abattre totalement les barrières sociales, juridiques et physiques qui font obstacle à l'intégration des personnes handicapées, il faudra du temps et des moyens en suffisance. Mais cela est une nécessité, car nous ne pouvons empêcher 80 millions de personnes de participer et de contribuer pleinement à la société, comme tous les autres citoyens,

44. Mencap, *Living in fear. The need to combat bullying of people with a learning disability*, 2000 (www.mencap.org.uk).

en tant qu'électeurs, responsables politiques, salariés, consommateurs, parents et contribuables.

Plusieurs mesures peuvent être prises par les gouvernements pour faire des droits de l'homme de la personne handicapée une réalité :

- ratifier la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, ainsi que son protocole facultatif, et commencer à l'appliquer. Utiliser le plan d'action européen pour transposer les dispositions de la convention dans la réalité ;
- élaborer des plans d'action nationaux et locaux pour faire tomber les barrières physiques, juridiques, sociales et autres qui empêchent les personnes handicapées de participer pleinement à la société. Les personnes handicapées et leurs organisations devraient être consultées et associées à la préparation et au suivi des législations et des politiques qui les concernent ;
- adopter une législation antidiscrimination de large portée ;
- instaurer des ombudsmans indépendants ou d'autres organes de défense de l'égalité pour que les personnes handicapées aient la possibilité d'exercer pleinement leurs droits ;
- développer des programmes pour que les personnes handicapées puissent vivre au sein de la société ;
- mettre un terme aux placements dans des établissements d'assistance sociale inadéquats et allouer des ressources suffisantes pour, en remplacement, offrir des services de proximité adaptés en matière de santé, de réadaptation et d'aide sociale ;
- réviser les lois et les procédures d'hospitalisation d'office afin que les textes et la pratique soient en conformité avec les normes internationales des droits de l'homme ;
- mettre sur pied des mécanismes indépendants, en mesure d'effectuer des visites efficaces, régulières et inopinées dans les foyers sociaux et les hôpitaux psychiatriques, comme le prévoit le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ;

- lutter contre les crimes de haine à l'encontre de personnes handicapées par la législation, une surveillance policière préventive et l'exercice rapide de l'action publique.

Droits des personnes handicapées mentales

Les personnes présentant des troubles psychiques ou une déficience intellectuelle sont toujours victimes de discrimination et de stigmatisation, voire de répression, car le simple fait qu'elles existent est considéré comme un problème. Nombre d'entre elles ont été reléguées dans des établissements de soins ou cachées par leur famille et traitées comme des non-personnes dont l'autonomie est discutable et qui sont incapables à prendre des décisions sensées.

Bien que l'attitude envers les personnes handicapées ait beaucoup évolué avec l'avancée des droits de l'homme, les personnes présentant des troubles psychiques ou une déficience intellectuelle rencontrent encore des difficultés pour exercer leur droit de décider par elles-mêmes. Elles ne jouissent souvent que d'une capacité juridique réduite, quand elles n'en sont pas entièrement privées, et sont alors placées sous la tutelle d'une autre personne chargée de prendre toutes les décisions en leur nom.

Certaines personnes présentant des troubles psychiques ou une déficience intellectuelle peuvent avoir des difficultés objectives, en raison de leurs déficiences réelles ou perçues, à parler pour elles-mêmes et à exprimer leurs préoccupations devant les autorités, les banques, les propriétaires et autres institutions analogues. Elles risquent aussi d'être manipulées et ainsi amenées à des décisions qu'elles n'auraient pas prises autrement.

Un principe élémentaire des droits de l'homme veut que les normes adoptées d'un commun accord s'appliquent à tout être humain, sans distinction aucune. Or, les normes internationales en matière de droits de l'homme n'ont pas été appliquées aux personnes handicapées. C'est cette carence qui a conduit à adopter la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Ce texte souligne que, quelle que soit la

nature de leur déficience, les personnes handicapées doivent jouir de tous les droits de l'homme, à égalité avec les autres personnes.

L'objectif des normes est de promouvoir l'intégration et la pleine participation des personnes handicapées à la société. Lorsque nous privons certaines d'entre elles du droit de parler en leur propre nom, nous agissons en contradiction avec ces normes.

Comment surmonter les difficultés concrètes ?

La convention des Nations Unies traite de cette question dans son article 12, déclarant d'emblée que les gouvernements « reconnaissent que les personnes handicapées jouissent de la capacité juridique dans tous les domaines, sur la base de l'égalité avec les autres ».

La convention reconnaît ensuite que certaines personnes, en raison de leurs déficiences ou d'obstacles extérieurs, sont effectivement dans l'impossibilité de prendre seules des décisions importantes. La convention demande aux gouvernements de donner à ces personnes accès à l'accompagnement dont elles peuvent avoir besoin pour exercer leur capacité juridique.

La nature de cet accompagnement est essentielle. L'aide à la décision est un domaine en développement dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, mais cette pratique est inscrite depuis plusieurs années dans de nombreuses lois régionales. Dans le cadre de ces dispositifs, les personnes handicapées majeures peuvent – uniquement si elles le souhaitent – faire appel à des aidants, regroupés dans un réseau officiellement reconnu, qui les informent et leur présentent les différentes options afin de les guider dans leurs choix.

Aux termes de la convention, des garanties appropriées et effectives doivent être mises en place pour prévenir les abus. Les droits, la volonté et les préférences de la personne concernée doivent être respectés et il faut veiller à ce qu'il n'y ait pas de conflit d'intérêts ni d'abus d'influence.

De plus, les mesures d'accompagnement doivent s'appliquer pendant la période la plus brève possible et être soumises à un contrôle

périodique effectué par un organe indépendant et impartial, ou une instance judiciaire.

Ces dispositions autorisent une variété de solutions autres que la tutelle pour les majeurs handicapés. Le principe de la pleine capacité juridique de la personne, assortie du droit de demander un accompagnement, doit être le point de départ des réformes. Cet accompagnement devrait toujours être encadré par la loi et entouré de garanties afin d'éviter les abus de confiance.

Ce n'est pas la situation qui prévaut dans la majorité des pays européens, où les personnes présentant des troubles psychiques ou une déficience intellectuelle sont presque systématiquement déclarées juridiquement incapables et placées sous tutelle.

Néanmoins, la convention des Nations Unies, ainsi que le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la promotion des droits et de la pleine participation des personnes handicapées à la société 2006-2015, semblent avoir eu un effet positif dans certains pays. Un groupe de haut niveau de l'Union européenne a publié en 2009 un rapport sur la mise en œuvre de la convention dans lequel il indique avoir reçu de la France, de la Hongrie, de l'Irlande, de la Lettonie, du Portugal, de la République tchèque et de la Slovaquie l'assurance que cette question était en cours de réexamen.

Ce rapport souligne également que ces pays et d'autres « se sont tous déclarés désireux d'échanger des informations dans le cadre de conférences, de réunions d'experts et de séminaires sur le sujet, associant la société civile et tous les acteurs concernés, y compris le système judiciaire, et de réfléchir aux aspects juridiques en vue de développer les législations, les politiques et les pratiques dans ce domaine ».

Ces échanges de vues sont indispensables pour concrétiser la réforme des législations et des politiques dont le principe avait été accepté au moment de l'élaboration et de l'adoption de la convention des Nations Unies et du plan d'action du Conseil de l'Europe. Bien évidemment, la jurisprudence de la Cour de Strasbourg sera étudiée en détail au cours de ce processus; d'autres actions devant cette Cour seront

nécessaires pour mieux intégrer l'approche de la convention dans la jurisprudence européenne.

Dans un arrêt rendu en 2008⁴⁵, la Cour s'est penchée sur un cas de privation de la capacité juridique, d'hospitalisation d'office et de traitement sans consentement. M. Chtoukatourov, une personne majeure atteinte de schizophrénie, avait fait l'objet d'une décision d'incapacité prise à son insu à la demande de sa mère, qui avait été désignée comme tutrice. La loi lui interdisait de contester cette décision devant les tribunaux russes. Par la suite, il avait été interné dans un hôpital psychiatrique.

Après examen de l'affaire, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné que « l'existence d'un trouble mental, même grave, ne peut à elle seule justifier que l'on déclare le malade totalement incapable ». Selon la Cour, la législation interne doit apporter une « réponse adaptée à la situation particulière d'un individu ». Elle a estimé que le processus de décision ayant abouti à priver le requérant de sa capacité juridique constituait une ingérence disproportionnée dans sa vie privée et relevé diverses violations de la Convention européenne des droits de l'homme.

Cet arrêt doit être interprété comme favorable à une approche européenne conforme à la convention des Nations Unies. Toute restriction des droits de l'individu doit être adaptée à ses besoins, réellement justifiée et établie à l'issue de procédures fondées sur les droits et assorties de garanties effectives.

La convention des Nations Unies souligne qu'il est particulièrement important de protéger le droit qu'ont les personnes handicapées de posséder des biens, de contrôler leurs finances et d'avoir accès aux mêmes conditions que les autres personnes aux prêts bancaires et hypothécaires. Cette insistance semble inspirée par le constat que, dans ce domaine, les décisions d'incapacité sont souvent prises en violation des droits de l'homme.

45. *Chtoukatourov c. Fédération de Russie*, arrêt du 27 mars 2008.

Il va de soi que les personnes présentant des troubles psychiques ou une déficience intellectuelle devraient aussi avoir le droit de voter et de se présenter aux élections. Bien que cela soit énoncé expressément dans la convention des Nations Unies (article 29), certaines personnes sont légalement privées de ces droits dans plusieurs pays européens. Etant dépossédées entièrement ou partiellement de leur capacité juridique, elles se voient également dénier ces droits démocratiques fondamentaux, ce qui ajoute encore à leur invisibilité politique.

Il y a une grande différence, ne l'oublions pas, entre priver une personne du droit de décider comment conduire sa vie et lui donner « accès à l'accompagnement ». Dans le premier cas, la personne handicapée est considérée comme un objet – objet de traitement, objet de charité, objet de crainte. La seconde approche la place au centre de la prise de décision, dans le respect de son autonomie, et la traite comme un sujet pouvant se prévaloir de la totalité des droits de l'homme.

Discrimination des personnes ayant une déficience intellectuelle

L'exclusion frappe tout particulièrement les personnes ayant une déficience intellectuelle qui sont, aujourd'hui encore, traitées de façon manifestement inhumaine dans bien des pays. Elles ont peu de possibilités de se faire entendre, de sorte que ce drame des droits de l'homme reste souterrain. Il est temps que les décideurs politiques cessent d'ignorer ces citoyens vulnérables.

Avant de concevoir des mesures, il convient de définir clairement les différents types de déficience et d'utiliser les bons termes. Ainsi, il faut distinguer les personnes qui présentent des troubles psychiatriques (schizophrénie ou psychose maniaco-dépressive, par exemple) des personnes ayant une déficience intellectuelle (dont la limitation des capacités peut être due, par exemple, à une trisomie).

Bien que certaines personnes présentent à la fois une déficience intellectuelle et des problèmes psychiatriques, les deux sortes de déficience

sont différentes; leurs causes et leurs effets ne sont pas les mêmes et elles créent donc des besoins distincts.

Bien que dans les deux cas les droits de l'homme soient bafoués, le présent article s'intéresse plus particulièrement aux personnes ayant une déficience intellectuelle.

Selon les spécialistes du handicap et de la santé, le degré de déficience intellectuelle est très variable d'un individu à l'autre, et toute généralisation est donc à bannir. Tous les experts s'accordent à dire que les besoins doivent être évalués individuellement, de même que les réponses à ces besoins. Cependant, malgré ces variations individuelles, il y a entre ces personnes un point commun qui réside dans un fonctionnement intellectuel limité pouvant nuire à leurs capacités d'apprentissage et d'expression, ainsi qu'à leurs compétences sociales.

Le point important est ici que les personnes ayant une déficience intellectuelle doivent jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales. C'est ce qui a été affirmé sans ambiguïté lors d'une remarquable conférence organisée il y a quelques années à Montréal par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), qui a réuni des personnes ayant une déficience intellectuelle, des représentants de ces personnes, des familles, des prestataires de services et bien d'autres spécialistes⁴⁶. La conférence, dans la Déclaration de Montréal sur la déficience intellectuelle, a énoncé certaines vérités qu'il n'aurait pas dû être besoin de rappeler. Pourtant, ces évidences avaient été largement perdues de vue et, aujourd'hui encore, ne sont pas suffisamment prises au sérieux.

La déclaration demande aux gouvernements d'appliquer les normes des droits de l'homme existantes aux personnes ayant une déficience intellectuelle, de consulter ces dernières sur les lois, les politiques et les projets les concernant, et de faire le nécessaire pour assurer leur intégration et leur garantir le droit de participer à la vie de la société.

46. Cette manifestation, qui s'est tenue les 5 et 6 octobre 2004, était organisée par l'Organisation mondiale de la santé et l'Organisation panaméricaine de la santé. La déclaration adoptée lors de la conférence figure à l'adresse www.declaracionmontreal.com.

La déclaration demande en outre aux gouvernements d'allouer des ressources suffisantes et d'apporter le soutien nécessaire aux personnes ayant une déficience intellectuelle et à leurs familles, de renforcer leurs organisations et de mettre au point des programmes d'éducation, de formation et d'information à leur intention.

Ces revendications n'ont été que partiellement satisfaites. Lors de mes visites dans les Etats membres, force m'a été de constater que les personnes ayant une déficience intellectuelle sont encore stigmatisées et exclues, qu'elles sont rarement écoutées et encore moins consultées, que nombre d'entre elles restent confinées dans des institutions inhumaines d'un autre temps et que les initiatives de désinstitutionnalisation se heurtent à des obstacles et prennent du retard.

Dans beaucoup de pays d'Europe, les conditions de vie dans certaines « structures d'accueil » sont effroyables. Les personnes mises à l'écart dans ces établissements ne bénéficient que de possibilités très restreintes, voire d'aucune possibilité, de réadaptation. Il n'est pas rare que des personnes ayant une déficience intellectuelle soient placées avec des patients psychiatriques et qu'on leur administre contre leur gré des sédatifs dont elles n'ont pas besoin. Elles sont parfois privées de liberté et traitées comme si elles étaient dangereuses. Beaucoup sont coupées du monde extérieur. A l'instar d'autres formes de déficience, la déficience intellectuelle a des effets stigmatisants ; la honte et l'absence d'autre solution sont à l'origine de nombreux abandons par les familles.

Par ailleurs, le personnel des établissements spécialisés est presque toujours sous-payé. J'ai pourtant rencontré beaucoup de soignants particulièrement dévoués, qui font de leur mieux avec des moyens extrêmement limités. Tous, presque sans exception, dénoncent l'insuffisance du soutien politique et le manque de ressources. Bien que les pouvoirs publics de nombreux pays aient adopté des plans d'action dans ce domaine, les financements n'ont pas été à la hauteur. En l'absence de suivi approprié, beaucoup de ces plans tombent dans l'oubli politique et aucune suite ne leur est donnée.

L'appel en faveur de la désinstitutionnalisation n'est toutefois pas resté sans réponse. En Albanie, par exemple, j'ai noté que le processus d'installation de personnes ayant une déficience intellectuelle dans un environnement ordinaire ou de retour dans leur milieu familial avait déjà produit des résultats satisfaisants. Dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine», une stratégie ambitieuse a été adoptée et, en Serbie, des efforts concertés sont déployés malgré l'impossibilité pour certaines familles de reprendre leurs proches à la maison.

De toute évidence, il faut mieux préparer la désinstitutionnalisation et redoubler d'efforts pour développer des services appropriés au niveau local. Cela ne pourra se faire qu'en concertation avec les organisations de défense des personnes handicapées. Il faut bien se rendre compte que le retour dans un environnement ordinaire n'est pas toujours facile, même pour des personnes que le placement en institution n'a pas trop coupées des réalités, car les préjugés envers les personnes ayant une déficience intellectuelle sont très répandus.

Les progrès ont été plus sensibles en ce qui concerne les enfants. Les tristement célèbres foyers collectifs pour enfants défavorisés disparaissent peu à peu, y compris dans les pays d'Europe de l'Est où ils étaient nombreux. Tous les gouvernements européens ont reconnu que ces institutions n'étaient pas une bonne chose pour les enfants.

Cela étant, la fermeture de ces établissements doit se faire avec précaution pour ne pas faire encore plus de mal à des enfants placés depuis de longues années en institution. De plus, il est indispensable de mettre en place des solutions de remplacement viables, consistant notamment à apporter un soutien aux familles, à créer un système de placement en famille d'accueil adapté aux enfants et à assurer un suivi adéquat de ces dispositifs.

Même si, d'une manière générale, les droits de l'enfant ont progressé ces dernières années, on ne veille pas suffisamment à ce que les enfants qui présentent des symptômes de déficience intellectuelle reçoivent l'attention, les soins et l'aide dont ils ont besoin. On ne favorise pas suffisamment le diagnostic précoce des problèmes, qui permettrait d'intervenir au plus tôt.

La scolarisation pose aussi question. Très peu d'enfants ayant une déficience intellectuelle bénéficient d'une aide spécialisée et personnalisée dans une école ordinaire. Les établissements spécialisés – un système à part qui alimente les institutions pour adultes et représente pour les enfants le début d'une exclusion sociale qui va durer toute leur vie – restent la norme. Pour beaucoup d'enfants, c'est tout simplement le droit à l'éducation qui est bafoué. Ainsi, le Comité européen des Droits sociaux a conclu que les enfants ayant une déficience intellectuelle, qui vivent dans des foyers spécialisés en Bulgarie, étaient privés du droit effectif à l'éducation.

Autre problème grave : les soins de santé. Les personnes ayant une déficience intellectuelle, enfants ou adultes, peuvent avoir des besoins plus importants en la matière. Or, elles se heurtent souvent à des discriminations dans des systèmes où elles reçoivent des soins de moindre qualité que les autres patients et souffrent bien souvent d'un manque de communication.

Par conséquent, les soins prodigués sont globalement de mauvaise qualité et les problèmes de santé ne sont pas détectés. Il semble que chez les personnes ayant une déficience intellectuelle, l'espérance de vie soit plus courte et le taux de mortalité plus élevé que la moyenne. En résumé, le système médical ne répond pas à leurs besoins.

Les adultes – même ceux qui présentent une déficience intellectuelle mineure – subissent des discriminations sur le marché du travail, y compris lorsqu'ils possèdent les qualifications et les compétences voulues. Les employeurs se montrent réticents à procéder aux aménagements raisonnables qui seraient nécessaires et les emplois protégés contribuent parfois, hélas, à isoler encore davantage les personnes concernées.

Quant à la question de la capacité juridique des personnes ayant une déficience intellectuelle, presque rien n'est fait en faveur d'une approche sage et fondée sur les droits. Sans doute la nature de cette déficience pose-t-elle le problème de l'aptitude de la personne à parler pour elle-même face aux autorités, aux banques et à d'autres institutions. Mais, comme cela a été souligné dans le précédent article, cela

ne justifie en rien la politique qui consiste à priver systématiquement ces personnes de leur capacité juridique et à les soumettre à une tutelle qui les empêche de donner leur avis sur des décisions importantes concernant leur propre vie.

Les familles dont un membre présente une déficience intellectuelle sont souvent abandonnées à elles-mêmes alors que les proches sont à même de jouer un rôle déterminant en tant qu'aïdants et sont parfois les mieux placés pour comprendre la personne handicapée et communiquer avec elle.

La triste conséquence de cet isolement est que les proches ne réussissent pas toujours à faire face à la situation et que la personne ayant une déficience intellectuelle finit par être considérée comme un fardeau. Dans certains pays, une fois l'enfant devenu adulte, sa famille essaie d'obtenir un placement sous tutelle et de l'envoyer dans un établissement – cela souvent avec les meilleures intentions du monde, car elle pense que c'est sa seule chance de survivre lorsque ses parents ne seront plus à même de s'en occuper.

Une avancée considérable a toutefois eu lieu depuis la Conférence de Montréal, avec l'adoption de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées et du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la promotion des droits et de la pleine participation des personnes handicapées à la société 2006-2015⁴⁷.

Il est urgent de passer des paroles aux actes et de veiller à ce que des mesures soient prises, concrètement. La convention des Nations Unies exige que les Etats mettent en place un dispositif de coordination de l'action gouvernementale, instaurent un système indépendant de suivi de l'application de la convention et invitent la société civile

47. D'après les informations communiquées par l'Onu en avril 2010, les 22 pays européens ci-après ont, à ce jour, ratifié la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées : Allemagne, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Danemark, Espagne, France, Hongrie, Italie, Lettonie, Monténégro, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Saint-Marin, Serbie, Slovaquie, Suède, Turquie et Ukraine. Vingt et un autres Etats européens l'ont signée mais pas encore ratifiée.

– notamment les personnes handicapées elles-mêmes et leurs organisations – à participer au processus de suivi (article 33).

En combattant la stigmatisation et l'exclusion des personnes ayant une déficience intellectuelle et en favorisant leur participation et leur intégration à la société, ces mesures contribueraient à un véritable changement. Un changement qui rendrait toutes nos sociétés plus humaines.



Chapitre 6: Les droits en matière d'égalité hommes-femmes

Les agressions sexuelles doivent être considérées comme l'un des problèmes de droits de l'homme les plus graves de notre époque. Le fait qu'elles soient largement passées sous silence n'est pas une excuse pour faire comme si elles n'existaient pas. Au contraire, protéger les femmes contre cette menace devrait être une priorité politique. Une toute première étape serait de rechercher les causes du nombre si faible des affaires portées devant les tribunaux et d'y remédier.

Photo : Affiche de la campagne du Conseil de l'Europe « Stop à la violence domestique contre les femmes » (© Conseil de l'Europe).

Représentation politique des femmes et des hommes

Dans toute l'Europe, la répartition du pouvoir entre hommes et femmes reste déséquilibrée. Partant de ce constat, le Conseil de l'Europe a élaboré en 2003 une recommandation importante sur le sujet. Le Comité des Ministres a reconnu qu'il était nécessaire de favoriser « la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique ». L'idée était d'ouvrir aux femmes la porte des instances décisionnaires⁴⁸.

Fait intéressant, le Comité des Ministres a défini un seuil précis. Il a indiqué que la participation équilibrée des femmes et des hommes suppose que la représentation de chacun des deux sexes au sein d'une instance décisionnaire ne soit pas inférieure à 40 %. Dans quelle mesure les pays européens ont-ils avancé sur cette voie ?

Les progrès sont lents. Seuls quatre pays ont dépassé le seuil des 40 % de femmes dans leur parlement : la Suède, l'Islande, les Pays-Bas et la Finlande. Les femmes sont représentées dans une proportion supérieure à 30 % dans sept autres pays : Norvège, Belgique, Danemark, Espagne, Andorre, Allemagne et « l'ex-République yougoslave de Macédoine »⁴⁹.

Si la moyenne est de 22 %, près de la moitié des parlements européens n'atteignent même pas les 20 %, et cinq pays comptent moins de 10 % de femmes au sein de leur instance parlementaire nationale : l'Arménie, la Turquie, Malte, l'Ukraine et la Géorgie.

La représentation moyenne des femmes dans les gouvernements européens est bien inférieure à un tiers. Plusieurs gouvernements n'ont d'ailleurs aucun ministre femme. De plus, on confie généralement aux femmes ministres des portefeuilles considérés comme moins importants. Font exception le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège, l'Espagne et la Suède qui sont parvenus, au fil des ans, à un équilibre

48. Recommandation Rec(2003)3, 12 mars 2003.

49. Les données (arrêtées au 30 septembre 2010), sont fournies par l'Union interparlementaire (UIP) et tirées des rapports des parlements nationaux (nous ne mentionnons ici que la chambre basse lorsque le parlement compte deux chambres).

presque parfait entre hommes et femmes, à cette réserve près que, là aussi, les ministères clés sont généralement confiés à des hommes.

Que faut-il donc faire pour progresser ?

Dans sa recommandation de 2003, le Comité des Ministres préconisait d'adopter des mesures visant spécifiquement à stimuler et à encourager chez les femmes la volonté de participer à la prise de décision dans la vie politique et publique. Ces mesures sont particulièrement nécessaires dans les régions caractérisées par la persistance de mentalités patriarcales, où les femmes continuent d'être tenues à l'écart du pouvoir. Des politiques sociales et familiales qui aident les femmes à reprendre une activité professionnelle après avoir eu des enfants sont utiles car une femme qui travaille se sent généralement plus apte à participer à la vie politique.

On enregistre d'ailleurs des progrès dans ce domaine. Par exemple, des signes encourageants ont été relevés en Turquie où les femmes qui aspirent à des postes politiques sont plus nombreuses.

Cependant, le Comité des Ministres est allé plus loin et a soulevé la question des quotas. Il a recommandé aux Etats membres « d'envisager la définition d'objectifs assortis de délais pour parvenir à une participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique ».

Cette règle des quotas est controversée. Un des arguments avancés contre les quotas est qu'ils engendrent une forme de discrimination contre les personnes qu'ils excluent. On fait aussi valoir que les personnes favorisées par l'établissement d'objectifs de ce genre pourraient ne pas être pleinement respectées, et n'être vues que comme ayant obtenu leur poste sur d'autres critères que le mérite. Autre argument avancé : si un objectif n'est pas assez ambitieux, il ne fait que maintenir le statu quo.

Certes, la discrimination positive peut avoir des effets négatifs et ne devrait donc être utilisée que lorsque cela se justifie objectivement. Mais l'idée qui préside à ces mesures est néanmoins essentielle : il

s'agit de compenser et d'éradiquer une discrimination persistante et de briser les habitudes et les perceptions qui perpétuent l'inégalité. La règle des quotas peut, à mon sens, contribuer réellement à faire évoluer les mentalités, et donc à favoriser la parité.

En Europe, il est rare que la loi impose des quotas ; les Etats ont plutôt tendance à expérimenter des formes de fixation d'objectifs sur la base du volontariat. Parfois, la seule menace de dispositions contraignantes suffit à inciter les partis politiques à repenser leurs procédures de désignation des candidats.

En Espagne et dans d'autres pays, le tournant a eu lieu dans les partis politiques. Certains d'entre eux ont par exemple décidé que, sur leurs listes, un candidat sur deux devait être une femme.

Dans ces pays, le fait de ne pas présenter une liste équilibrée de candidats des deux sexes est préjudiciable électoralement pour le parti en question. Il n'est donc plus nécessaire de fixer des objectifs en la matière, puisque la procédure de nomination des candidats évolue d'elle-même.

Cette question de la représentation politique des femmes est-elle importante ? Oui, et pour les raisons suivantes :

- cette participation équilibrée fait partie intégrante des droits fondamentaux et elle représente un élément de justice sociale ;
- c'est une question de démocratie réelle ; une société où la moitié de la population est largement exclue de la participation politique n'est pas vraiment démocratique ;
- une participation équilibrée évite le gaspillage de ressources humaines, notamment intellectuelles ;
- comme l'a indiqué le Comité des Ministres, la participation équilibrée « contribuerait non seulement à accroître l'efficacité du processus et la qualité des décisions prises, grâce à la redéfinition des priorités et à la prise en compte de préoccupations nouvelles, mais également à une meilleure qualité de vie pour tous ».

Écarts de salaire

Le principe « A travail égal, salaire égal » est un principe d'équité fondamental. Il s'agit de l'une des normes essentielles du Bureau international du travail (BIT) et d'une disposition centrale des traités conclus dans les domaines des droits économiques et sociaux, dont la Charte sociale européenne. Des études démontrent toutefois que les salaires des femmes restent nettement inférieurs à ceux des hommes et que la réduction de l'écart est lente. Ce symptôme d'injustice structurelle mériterait d'être traité beaucoup plus énergiquement que par le passé par une classe politique responsable.

D'après des rapports de la Commission européenne, les femmes sont payées en moyenne 15 % de moins que les hommes dans les pays de l'Union. Cet écart est même supérieur dans certains pays, tels que Chypre, la Slovaquie, l'Estonie, l'Allemagne et le Royaume-Uni. Les statistiques disponibles pour d'autres régions d'Europe sont moins nombreuses, mais il semble évident que le modèle y est, plus ou moins, le même.

Il existe encore des cas d'injustice flagrante où les femmes sont moins payées que les hommes même si elles exercent les mêmes fonctions. Ces écarts sont souvent « déguisés » par des différences d'intitulé de poste et de classification des emplois qui recouvrent en fait le même travail.

Les emplois dans les secteurs professionnels fortement féminisés sont en général moins bien rémunérés que les professions dominées par les hommes. Il s'agit là d'un problème grave et persistant. Bien que certains de ces cloisonnements stéréotypés tendent à disparaître, notamment grâce aux progrès du système éducatif, il convient de réévaluer l'importance inhérente à certaines professions, par exemple dans les secteurs de la santé, de la garde d'enfants et de l'éducation. Les aptitudes, les compétences et les responsabilités spécifiques à ces emplois doivent être pleinement reconnues.

D'autres formes de discrimination indirecte ou larvée inspirent les politiques du personnel dans de trop nombreux lieux de travail : on constate régulièrement que certains préjugés sexistes sont à l'œuvre

dans les méthodes d'évaluation, les échelles de grades et les barèmes de rémunération.

Le phénomène bien connu du «plafond de verre», fruit de mentalités «archaïques», persiste cependant. Bien que des progrès décisifs aient été réalisés dans ce domaine dans certains pays, les femmes restent largement sous-représentées aux postes de niveau supérieur. Il reste assez rare que des femmes soient les bienvenues à des postes de direction, ce qui est non seulement injuste, mais qui représente aussi un énorme gâchis de compétences qui restent inutilisées, surtout dans le secteur privé.

Un des autres aspects de ce problème est que les hommes continuent en général à ne partager que de manière limitée les responsabilités domestiques et familiales. Un rapport de l'Union européenne montre à ce sujet que, si les hommes consacrent en moyenne 7 heures par semaine à ce type de travail non rémunéré, les femmes y consacrent un temps beaucoup plus long: 35 heures pour celles qui travaillent à temps partiel et 24 heures pour celles qui occupent un emploi à temps complet.

Autre tendance négative, bien que souvent plus difficile à identifier: certains emplois ou promotions sont refusés à des femmes car leurs supérieurs ou employeurs hommes craignent qu'elles ne tombent enceintes ou qu'elles ne doivent parfois rester à la maison pour garder leurs enfants malades. Cette discrimination est inadmissible.

Elle reflète en fait largement le fossé entre les sexes en ce qui concerne la prise en charge de l'éducation des enfants, ce qui explique pourquoi les femmes sont beaucoup plus nombreuses que les hommes à travailler à temps partiel, avec comme conséquences des différences en matière de choix de carrière, de niveau de rémunération et, enfin, de pension. Les services de garderie sont donc indispensables pour assurer une plus grande égalité entre les femmes et les hommes sur le marché de l'emploi.

Il devrait être possible, aussi bien pour les femmes que pour les hommes, de combiner une activité salariée et l'éducation des enfants.

Les femmes qui prennent des congés pour leur maternité et pour s'occuper de leurs enfants ne doivent pas être défavorisées sur le plan professionnel. Les dispositions relatives au congé de paternité, lorsqu'elles existent, ont contribué à encourager les parents à partager leurs responsabilités en matière d'éducation des enfants. Ces dispositions devraient être élargies. Dans de nombreux pays, les congés de paternité sont limités à deux semaines : c'est un message négatif qui est envoyé sur la responsabilité des pères dans l'éducation de leurs enfants.

En résumé, l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes est à la fois une injustice en soi et le symptôme d'autres injustices dont les femmes sont victimes. Ces phénomènes discriminatoires trouvent leur origine, dans une large mesure, dans des mentalités bien ancrées dans la société ; les lois ne sont à cet égard pas suffisantes. Une approche politique globale, fondée sur des signaux clairs envoyés par les pouvoirs exécutifs, est indispensable.

En tant qu'employeur, les pouvoirs publics peuvent aussi montrer l'exemple en matière d'égalité des sexes, en appliquant le principe « A travail égal, salaire égal » à tous les niveaux de leur administration ; ils doivent s'attaquer au « plafond de verre » auquel se heurtent les femmes et encourager la réforme du marché du travail afin de l'adapter à la prise en charge des enfants.

Les employeurs privés et leurs partenaires sociaux doivent être incités à établir des barèmes de salaires sans critères de sexe et à définir des procédures visant à identifier les cas de discrimination sexuelle au niveau des barèmes salariaux.

Il est urgent, pour l'ensemble de la société – pour les femmes, pour les hommes et pour les enfants –, de s'attaquer au problème des disparités salariales entre les femmes et les hommes.

Violence domestique

Les violences domestiques demeurent un des fléaux des sociétés européennes. Aujourd'hui encore, en dépit de toutes les conférences

et déclarations internationales, des femmes sont battues dans leur propre famille. Il est évident qu'il faudra longtemps pour mettre un terme à ces abus et à ces mauvais traitements. C'est pourquoi des efforts accrus, au-delà des mots, sont plus que jamais nécessaires au niveau des pouvoirs publics, nationaux et locaux.

Au cours de mes visites dans les Etats membres, j'évoque souvent la question de la violence domestique avec des responsables politiques importants, qui sont pour la plupart des hommes (voir *supra* l'article sur la représentation politique des femmes et des hommes). Certains prennent la mesure de l'importance de la question alors que d'autres font preuve d'une désinvolture déplacée. « Ce problème ne se pose pas dans notre pays », affirment-ils. D'ailleurs, ils ne se contentent pas toujours d'éluder la question : certains d'entre eux font des plaisanteries machistes qu'on souhaiterait ne plus entendre aujourd'hui.

La violence domestique est un problème dans *tous* les pays. Les structures d'accueil des femmes, dans les pays où elles existent, ont démontré leur utilité pour éviter des tragédies plus grandes encore que les violences. Je suis bien convaincu de l'utilité des refuges après en avoir visité, par exemple, à Cork en Irlande, à Vlora en Albanie et à Graz en Autriche. Les femmes qui y résident, ou qui y ont résidé, expliquent que la protection et l'assistance dont elles bénéficient dans ces foyers marquent un tournant dans leur vie.

Bien que ces structures soient souvent gérées par des groupes non gouvernementaux engagés, les pouvoirs publics ont le devoir d'offrir leur assistance et leur coopération à ces organisations. En complément de leurs activités – qui doivent être considérées comme une mesure d'urgence, prise à titre provisoire – des mesures d'aide sociale et de protection sont aussi nécessaires. L'existence même d'abris ne saurait justifier le fait que c'est la victime et non l'auteur qui doit quitter le foyer familial.

Dans de nombreux cas, il est difficile pour les femmes, parfois accompagnées d'enfants, de chercher asile dans un refuge, mesure souvent envisagée en tout dernier ressort. Elles peuvent trouver auprès des permanences et des services d'assistance téléphonique une aide et des

conseils précieux. Les centres de soins sont souvent les premiers services à entrer en contact avec les victimes de violences. Il est important que leur personnel soit correctement formé et attentif à la situation spécifique des femmes ; il importe également que ces centres disposent de protocoles clairs pour les orienter vers les autres secteurs de prise en charge. Les personnels de santé doivent être capables d'orienter une victime vers une structure d'accueil temporaire ou d'accompagnement psychologique et, si nécessaire, vers les services de police.

L'assistance apportée après une période de crise est essentielle pour éviter tout risque de répétition. Il est arrivé que des femmes soient victimes de nouvelles violences immédiatement après avoir quitté la protection de la structure d'accueil. Des décisions doivent être prises quant à la nécessité d'éloigner l'auteur des violences. Des dispositions légales doivent permettre d'interdire aux auteurs l'accès au domicile familial et de les empêcher, le cas échéant, de continuer de harceler leurs victimes.

La chaîne de la protection comporte un autre maillon faible : celui des poursuites judiciaires dans les cas où un procès est nécessaire. Les femmes sont souvent forcées de se confronter à leur agresseur dans la salle d'audience et sont soumises à des interrogatoires contradictoires extrêmement traumatisants. On n'a pas encore fait assez pour que la procédure judiciaire elle-même cesse de perpétuer les abus.

Les femmes les plus vulnérables doivent faire l'objet d'une attention particulière. Le personnel des refuges m'a signalé la vulnérabilité particulière des immigrées. Il n'est guère probable qu'une femme migrante victime de violences domestiques aille signaler un incident à la police si elle craint de perdre son statut de résidente, lié à celui de son mari. Certains pays ont vis-à-vis de ce problème une approche responsable : ils permettent aux victimes de violences domestiques de demander le statut de résidente permanente, même si leur époux ne soutient pas cette demande. C'est là une démarche responsable.

Pour répondre correctement aux besoins des victimes, il faut aussi leur donner accès à un large éventail de services. Les victimes doivent pouvoir surmonter les diverses difficultés entraînées par la violence.

Les services d'aide doivent prendre en compte les besoins immédiats et à long terme des victimes et y répondre.

Afin d'éviter aux victimes de devoir se déplacer d'une administration à une autre, des centres d'intervention regroupant les services de police, judiciaires, sanitaires et sociaux devraient être créés. L'Autriche a expérimenté de tels centres, avec des résultats positifs.

Les services offerts ne doivent pas être assortis de jugement. On sait que les femmes s'abstiennent de demander de l'aide par crainte d'être stigmatisées ou blâmées pour les sévices qui leur ont été infligés. D'autres ont été abusées pendant des années et n'ont pas suffisamment confiance en elles-mêmes pour commencer une nouvelle vie sans leur époux.

Un large cadre de réformes est nécessaire. Nous savons déjà en quoi ces réformes doivent consister. D'ailleurs, certains gouvernements ont d'ores et déjà commencé à élaborer des programmes, dont les autres Etats devraient s'inspirer :

- mise en place d'un cadre légal précis et strict donnant une définition générale de la violence à l'égard des femmes ;
- adoption de dispositions juridiques et de lignes directrice pour leur mise en œuvre ;
- élaboration d'une stratégie bien étudiée et d'un plan d'action couvrant à la fois les niveaux national et local, et comprenant des mesures préventives et éducatives ;
- mise sur pied d'un programme de formation pour la police, les travailleurs sociaux, les personnels de santé, les enseignants et les personnels judiciaires, qui porterait notamment sur l'identification et la prise en charge des violences contre les femmes ;
- offre de services d'aide contribuant à la réinsertion des victimes et la reconstruction de la vie.

L'existence d'un traité international global sur la violence contre les femmes⁵⁰ faciliterait l'adoption d'un tel cadre politique. Une convention ou un protocole comprenant des normes contraignantes devrait évidemment comporter des mesures de lutte contre la violence domestique. Le but serait d'encourager les réformes nationales et de favoriser un changement indispensable des mentalités. Une discussion devrait être engagée quant à la forme qui donnerait à un tel traité – européen ou international – une efficacité maximale. Quoiqu'il en soit l'objectif est clair s'agissant des violences à l'égard des femmes : la tolérance zéro.

Viol

Gouvernements et parlements doivent prendre plus au sérieux les violences sexuelles. Les blessures profondes et durables infligées aux victimes de viol portent souvent gravement atteinte à leur intégrité physique et psychologique. Bien que ces infractions restent pour beaucoup occultées et que leur ampleur soit difficile à déterminer avec précision, nous savons qu'elles sont courantes et que de très nombreuses femmes vivent en permanence dans la peur d'être agressées. Elles ont le droit d'être protégées : il faut faire davantage pour prévenir et sanctionner ces crimes.

En réalité, les viols ne sont pour la plupart pas signalés, surtout quand leurs victimes sont des femmes immigrées. Un très grand nombre de ces dernières, arrivées en Europe, ont subi des sévices pendant leur périple ; d'autres sont dans une situation particulièrement vulnérable quant à leur statut qui n'est pas régularisé dès leur arrivée.

D'autres femmes ne signalent pas le viol s'il est perpétré par un membre de leur famille ou un de leurs proches, par exemple leur mari, concubin ou ex-partenaire, père, beau-père ou autre. Dans ces circonstances, il est d'autant plus difficile à la victime de contacter la

50. Au moment de la parution de la présente publication, le Conseil de l'Europe a ouvert à la signature la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, le premier instrument juridiquement contraignant au monde créant un cadre juridique complet pour prévenir la violence, protéger les victimes et mettre fin à l'impunité des auteurs de violences.

police, par crainte de représailles ou des conséquences que cela peut avoir sur elle ou ses proches.

Celles qui parlent ne sont pas toujours écoutées comme il le faudrait dans les commissariats ou lors des procès. Trop souvent, les victimes sont interrogées sans ménagement par des fonctionnaires qui comprennent mal les aspects traumatisants de ces crimes. C'est là encore une raison de garder le silence.

Malgré l'amélioration considérable de la législation sur les agressions sexuelles dans les pays européens, les procédures judiciaires ne sont généralement pas adaptées à la gravité de cette infraction et à ses conséquences psychologiques pour les victimes. Le procès lui-même peut les obliger à revivre une expérience très éprouvante et la confrontation avec l'auteur peut s'avérer extrêmement traumatisante.

De plus, dans les affaires finalement portées devant les tribunaux, en dépit de ces obstacles, le nombre de condamnations reste très faible. Le plus souvent, les auteurs sont impunis, ce qui peut porter un coup très dur aux femmes qui se sont risquées à dénoncer un crime et dissuader d'autres victimes d'entamer elles aussi des poursuites. Il est nécessaire d'enquêter sur les raisons du faible nombre de condamnations dans les affaires portées en justice et de remédier à ce problème.

Trop souvent, au cours du procès, la crédibilité de la femme est mise en cause mal à propos. Il n'est pas rare que le comportement de la victime, voire sa tenue vestimentaire, soient indûment évoqués au cours de la procédure pour laisser entendre qu'elle a elle-même provoqué son agression, qu'elle « l'a bien cherché ». En l'occurrence, on rejette la faute, au moins en partie, sur la victime.

C'est inacceptable. Il faut dire clairement que tout rapport sexuel nécessite toujours le libre consentement de chacun. Ce principe doit prévaloir non seulement dans le droit mais aussi, concrètement, dans les procédures judiciaires. Le fait que deux personnes soient mariées ou vivent ensemble ne justifie pas les abus sexuels. Aucun type de relation ne dispense du principe de libre consentement.

Le consentement doit être réel. La liberté de choix doit être authentique afin que la participation à l'acte soit vraiment volontaire. L'absence de violence n'est pas en soi un critère suffisant pour démontrer le consentement. Un rapport sexuel accompli sous la menace de violence ou d'autres circonstances coercitives devrait être considéré comme un viol. La résistance physique de la femme à son agresseur ne devrait pas être un critère ; il se peut qu'elle n'ait pas été en mesure physiquement de le faire, paralysée par la peur ou soumise à un chantage.

La Cour européenne des droits de l'homme a analysé ces questions dans une affaire relative à la réponse de la justice dans une affaire de viol :

La Cour est convaincue que toute approche rigide de la répression des infractions à caractère sexuel, qui consisterait par exemple à exiger dans tous les cas la preuve qu'il y a eu résistance physique, risque d'aboutir à l'impunité des auteurs de certains types de viol et par conséquent de compromettre la protection effective de l'autonomie sexuelle de l'individu. Conformément aux normes et aux tendances contemporaines en la matière, il y a lieu de considérer que les obligations positives qui pèsent sur les Etats membres en vertu des articles 3 et 8 de la Convention commandent la criminalisation et la répression effective de tout acte sexuel non consensuel, y compris lorsque la victime n'a pas opposé de résistance physique⁵¹.

De récentes décisions de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe abondent dans le même sens. Elles recommandent aux Etats parties de définir le consentement comme « acceptation par choix, si la personne concernée a la liberté et la capacité de faire ce choix ». Il y est également suggéré que le viol entre époux, concubins ou ex-concubins devrait constituer une circonstance aggravante⁵².

Marlene Rupprecht, députée allemande et auteur d'un rapport récent sur la question pour l'Assemblée parlementaire du Conseil

51. M.C. c. Bulgarie, arrêt du 4 mars 2004.

52. Résolution 1691 (2009) et Recommandation 1887 (2009) de l'Assemblée, adoptées le 2 octobre 2009.

de l'Europe, souligne la nécessité de donner aux jeunes filles et aux femmes les moyens de ne pas être victimes – leur confiance en elles et leur capacité à se défendre elles-mêmes devraient être encouragées. Elle insiste également sur la nécessité d'apprendre aux garçons et aux hommes à respecter les femmes, et leurs éventuels refus.

Dans le cadre d'une stratégie globale d'amélioration de la protection des femmes contre les agressions sexuelles, il est évidemment nécessaire de veiller à ce que tous les professionnels compétents comprennent bien le principe du libre consentement et ses conséquences. Les personnels de la police, du système judiciaire et des services médico-légaux doivent tous être sensibilisés à la question. Les compétences des travailleurs sociaux et des professionnels de santé appelés à aider les victimes comptent aussi beaucoup. Il convient donc de renforcer l'éducation et la formation.

Dans le cadre éducatif, il importe de bien préciser, comme Marlene Rupprecht, que le viol ne doit pas être considéré comme une activité « sexuelle » mais qu'il découle généralement d'une volonté de dominer, de blesser et d'humilier une femme. Il est révélateur que le viol conjugal soit plus fréquent à la fin d'une relation.

Le viol n'est pas seulement une affaire privée entre deux personnes : c'est aussi une question de droits de l'homme. Les gouvernements n'ont pas apporté une protection suffisante aux personnes concernées contre ce grave tort qui leur est infligé par d'autres. La Cour de Strasbourg a raison d'invoquer l'article 3, sur la protection contre les mauvais traitements, et l'article 8, relatif au respect du droit à la vie privée.

Les hommes et les garçons sont aussi victimes d'agressions sexuelles, notamment dans les institutions fermées comme les prisons et les orphelinats. On a dénoncé les inacceptables abus sexuels généralisés commis par le personnel pénitentiaire sur les détenus dans les prisons américaines. L'opinion publique a fini par apprendre le nombre choquant de viols et d'autres humiliations abusives dans des institutions religieuses – y compris contre des personnes handicapées – commis

aux Etats-Unis et dans plusieurs pays européens. Ces rapports doit être suivis de mesures correctives énergiques.

Il convient de considérer les agressions sexuelles comme un grave problème de droits de l'homme, de grande ampleur et général. Le fait qu'elles soient largement occultées n'est pas une excuse pour ignorer leur existence. En effet, la nature occulte des abus sexuels les rend d'autant plus insidieux et pernicieux. Protéger les femmes, les enfants et les hommes contre cette menace devrait donc être une priorité politique.

C'est une question de respect de l'intégrité de la personne – un des aspects les plus cruciaux des droits de l'homme.



Chapitre 7 : Droits de l'enfant

Bien que les enfants forment une part importante de la population et représentent (à bien des égards) l'avenir de la société, leurs problèmes figurent rarement en tête des priorités politiques. Les ministres chargés de l'enfance, souvent peu expérimentés, ne sont généralement pas des personnalités de poids au sein du gouvernement. Lorsqu'on place les problèmes politiques sur une échelle d'importance, ceux qui touchent à l'enfance se situent tout en bas. Ils sont même souvent considérés comme non politiques, voire anecdotiques.

Photo : Dr Janusz Korczak, le premier militant des droits de l'enfant (© Ghetto Fighters' Museum Archives, Israël).

La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant

Aujourd'hui, la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant – l'un des plus célèbres traités internationaux en matière de droits de l'homme – bénéficie d'un large soutien. Tous les pays du monde, à l'exception des Etats-Unis et de la Somalie, déchirée par la guerre, l'ont ratifiée, s'engageant par là même à en appliquer les dispositions. Politiquement, la situation des enfants y a gagné en importance. Toutefois, dans les faits, la mise en œuvre de la convention a été en deçà des attentes, essentiellement parce que les droits de l'enfant ne sont pas considérés comme une priorité politique à aborder de manière globale et systématique.

Bien que les enfants forment une part importante de la population et représentent (à bien des égards) l'avenir de la société, leurs problèmes figurent rarement en tête des priorités politiques. Les ministres chargés de l'enfance, souvent peu expérimentés, sont rarement des personnalités de poids au sein du gouvernement. Les problèmes qui touchent à l'enfance sont souvent considérés comme non politiques, voire anecdotiques. L'image du candidat en campagne embrassant un bébé en est devenue le triste symbole.

Il ne suffit pas de gestes symboliques pour satisfaire aux obligations de la convention : un débat politique sérieux et un véritable changement s'imposent. Le but premier de la convention est bien entendu l'amélioration de la situation des enfants et de leurs conditions de vie. Tout Etat qui la ratifie s'engage à respecter ses principes et ses dispositions, et à en faire une réalité pour tous les enfants.

Le retard dans l'application de la convention pourrait s'expliquer par le fait que les décideurs ne comprennent pas bien ou n'acceptent pas les obligations qui en découlent. Ils ne font apparemment pas encore tous la distinction entre la charité et une politique fondée sur les droits.

Les enfants dans le besoin, comme les personnes handicapées, ont longtemps été les « objets » privilégiés de la charité. L'aide qui leur était accordée ne l'était pas en tant que droit, mais parce que d'autres

éprouvaient de la compassion pour eux. Or, c'est précisément à cette logique que s'attaque la convention.

La convention considère l'enfant comme un sujet qui a le droit d'être scolarisé, de recevoir des soins de santé et de bénéficier d'un niveau de vie approprié. De plus, son point de vue doit être écouté et entendu. Cela vaut pour l'adorable bambin comme pour l'adolescent à problèmes.

L'idée même que l'enfant possède des droits est une idée révolutionnaire par rapport à la conception dépassée selon laquelle, en atteignant leur majorité, les enfants acquièrent des droits jusqu'alors détenus par leurs parents.

Autre message important de la convention : priorité doit être donnée aux enfants et à leurs intérêts. En effet, « l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale » en ce qui concerne toutes les mesures relatives aux plus jeunes, qu'elles soient prises par les pouvoirs publics locaux ou nationaux, les parlements, les tribunaux ou des organismes sociaux, y compris privés (article 3).

La convention exige aussi une action concrète pour garantir sa bonne application. Elle dispose que les gouvernements doivent prendre des mesures législatives, administratives et autres, et ce « dans toutes les limites des ressources dont ils disposent », pour que les enfants puissent jouir de leurs droits (article 4).

Les rédacteurs de la convention, dont j'étais, avaient conscience du risque de produire un texte qui serait considéré par certains comme une liste de vœux pieux un peu idéaliste plutôt que comme une déclaration des droits de l'enfant. Tout l'enjeu était de donner une teneur aux obligations qui découleraient de la conception fondée sur les droits.

Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, organe élu chargé du suivi de l'application de la convention, attache une grande importance aux méthodes et aux moyens employés pour la mettre en œuvre. Compte tenu de l'expérience de cet organe et sur la base de propositions de l'Unicef, d'organisations non gouvernementales et de gouvernements, il est possible de dresser une liste de mesures

systématiques que devrait adopter tout gouvernement qui prend au sérieux ses obligations à l'égard des enfants :

- élaborer un programme national complet pour les enfants ;
- veiller à ce que toute la législation soit pleinement compatible avec les droits de l'enfant, ce qui suppose d'incorporer la convention dans le droit et les pratiques internes, et de faire en sorte que ses principes et ses dispositions priment en cas de conflit avec une législation nationale ;
- faire apparaître les enfants dans le processus d'élaboration des politiques gouvernementales par l'instauration d'« études d'impact » ;
- effectuer une analyse budgétaire adaptée pour déterminer la proportion des dépenses publiques consacrée aux enfants et garantir l'utilisation effective de toutes ces ressources ;
- établir, dans tous les domaines relevant des pouvoirs publics (y compris des collectivités locales), des mécanismes et des organes permanents visant à promouvoir la coordination, le suivi et l'évaluation des activités menées en application de la convention ;
- veiller à recueillir des données adéquates et à les utiliser pour améliorer en permanence la situation de tous les enfants dans chaque domaine de compétence ;
- faire un travail de sensibilisation et d'information sur les droits de l'enfant et ce qu'ils représentent dans les faits, en particulier en formant tous les agents de l'administration, et notamment, mais pas exclusivement, ceux dont l'activité concerne les enfants ou qui travaillent directement avec des enfants ;
- associer les enfants eux-mêmes, ainsi que la société civile, au processus de mise en œuvre et de sensibilisation ;
- créer par la loi des instances indépendantes de défense des enfants (ombudsman, commissaire ou autre) pour promouvoir les droits de l'enfant ;
- faire des droits de l'enfant une priorité dans toutes les formes de coopération internationale, y compris les programmes d'assistance technique.

Ces 10 recommandations, qui se renforcent mutuellement, ont plusieurs caractéristiques en commun : elles exigent un débat public et des procédures transparentes ; elles mettent en avant le principe de la « priorité absolue aux enfants », tout en reconnaissant la nécessité d'une action coordonnée en faveur de l'intégration de leurs droits dans les structures administratives ; enfin, elles posent comme principe la participation des enfants.

L'idée fondamentale est de sortir les questions relatives à l'enfance du domaine exclusif de la charité pour les politiser – fortement.

Plusieurs gouvernements européens ont mis en œuvre ces recommandations, par exemple en adoptant une stratégie nationale, en améliorant la coordination interne sur les questions relatives à l'enfance, en mettant au point de bons systèmes de collecte de données et en nommant un ombudsman pour les enfants (rattaché ou non à l'ombudsman général).

Pourtant, il reste manifestement des problèmes. Les gouvernements ne prennent donc toujours pas les choses assez au sérieux, comme en témoigne notamment le manque persistant de protection des enfants.

Il reste beaucoup à faire pour donner aux enfants handicapés la possibilité d'être scolarisés dans de bonnes conditions ; les enfants des minorités, à commencer par les Roms, sont défavorisés dans la plupart des domaines ; quant aux enfants délinquants, ils sont trop souvent placés en détention ; les enfants immigrés en situation irrégulière sont vulnérables et exploités ; les enfants réfugiés ne sont pas correctement traités. Les châtiments corporels existent encore dans environ la moitié des pays d'Europe et certains enfants subissent également la violence à l'école. A ce jour, ni la justice, ni l'école, ni la ville ne sont adaptées aux enfants.

Si les hommes politiques influents ont tendance à faire des discours sur les questions relatives à l'enfance plutôt qu'à mettre en place des programmes concrets, c'est sans doute que leur vie est généralement à mille lieues de la réalité quotidienne d'un enfant. En tout cas, les

opinions des enfants ne sont pas prises au sérieux et leurs parents ou leurs tuteurs n'ont guère le temps ou la possibilité de s'en faire l'écho.

Concrètement, ce sont les débats budgétaires qui en disent le plus long sur la sincérité des engagements politiques. Dans le cadre des programmes d'austérité actuels, les économies budgétaires réalisées dans plusieurs pays touchent les enfants et les services qui leur sont destinés, soit directement au niveau du budget de l'Etat, soit parce que les dotations des collectivités locales ont été réduites.

Le financement de l'éducation, de la santé et des prestations sociales pour les groupes vulnérables a été considérablement amputé dans plusieurs pays, et ce avant même que les gouvernements ne commencent à rembourser la dette qu'ils ont contractée pour juguler la crise financière et sauver les banques.

D'où un vaste débat sur le sens à donner à l'engagement pris par les Etats parties à la convention des Nations Unies d'adopter des mesures pour mettre en œuvre les droits de l'enfant « dans toutes les limites des ressources dont ils disposent ». Il va de soi que, lorsque la société tout entière doit se serrer la ceinture, les intérêts de l'enfant en pâtissent. Cela étant, toute décision pénalisant ceux qui sont déjà vulnérables et creusant ainsi les inégalités est en contradiction flagrante avec l'esprit même de la convention. En ces temps de rigueur économique, les autorités doivent garder à l'esprit un principe important en matière de droits de l'homme, celui de non-régression, lorsqu'elles décident des programmes gouvernementaux à maintenir ou à abandonner.

Il importe particulièrement d'analyser les conséquences économiques à court et à long terme pour les enfants avant d'approuver les budgets. En Europe, nous avons d'ores et déjà un grave problème de pauvreté chez les enfants. Elle est même d'une ampleur effrayante dans certains pays. De nombreux enfants naissent défavorisés. Il faut y remédier. Une crise économique ne saurait servir d'échappatoire, bien au contraire : elle rend plus impérieuse encore la nécessité de lutter contre la pauvreté des enfants.

Les Etats ne peuvent pas invoquer le manque de ressources pour se soustraire à leurs obligations en matière de protection des droits de l'enfant et pour retarder l'application des mesures. Plus les difficultés sont grandes, plus il y a de raisons d'adopter une politique volontariste à même de régler les problèmes selon une démarche systématique.

C'est d'ailleurs tout particulièrement en temps de crise que l'Etat doit réaffirmer ses engagements et respecter pleinement les droits de l'enfant – de tous les enfants.

Le point de vue de l'enfant

Des efforts restent nécessaires dans plusieurs domaines pour que les enfants puissent jouir pleinement de leurs droits. S'il y a un droit qui ne leur est pas garanti dans la pratique, c'est bien celui de voir leur avis pris en compte.

L'importance de respecter les enfants et leur point de vue est le principal enseignement de l'auteur polonais Janusz Korczak, médecin et pédagogue, dont les écrits ont inspiré les auteurs de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

Au cours de la seconde guerre mondiale, dans un orphelinat du ghetto de Varsovie, le D^r Korczak avait véritablement mis en pratique les droits de l'enfant en compagnie de ses collègues et de quelque 190 pensionnaires. Ils avaient ainsi instauré, au cœur de l'horreur brutale qui régnait autour d'eux, une petite démocratie. Chaque décision importante était prise par l'assemblée qu'ils formaient tous ensemble. Ils adoptaient eux-mêmes leurs règles de conduite ; les auteurs d'infractions étaient jugés par un tribunal, la peine infligée se limitant la plupart du temps à présenter des excuses. Un panneau d'affichage leur permettait d'échanger des messages et un journal leur offrait un support d'information et de débat.

Cette expérience de démocratie enfantine a connu une fin tragique le 6 août 1942, lorsque des soldats nazis ont fait marcher adultes et enfants jusqu'au train qui les a emmenés vers les chambres à gaz de Treblinka.

L'exemple et les écrits de Korczak ne sont toutefois jamais tombés dans l'oubli. Ses ouvrages sont réédités en plusieurs langues et continuent à exercer une grande influence. Toutefois, près de soixante-dix ans plus tard, certaines de ses idées sont encore jugées irréalistes ou complètement utopiques.

Malheureusement, certaines personnes – malgré tous les efforts déployés pour les convaincre du contraire – semblent penser qu'il en est de même pour les articles de la convention des Nations Unies faisant référence aux opinions des enfants. La disposition suivante correspond probablement à l'aspect de la convention qui est le moins mis en œuvre: « Les Etats parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité. »

Les Etats parties ne paraissent pas pleinement conscients du fait que cette disposition (l'article 12 de la convention) leur impose de veiller à demander leur avis aux enfants et à le prendre en considération pour toutes les questions qui ont une incidence sur leur vie.

Il est temps de relever ce défi de manière plus directe. La teneur du droit de l'enfant à être entendu et à participer à la prise de décisions et les conséquences de la mise en œuvre de ce droit sont actuellement mal connues. Aussi est-il nécessaire que les Etats commencent par expliquer bien clairement, en des termes plus concrets et plus substantiels, les buts et les modalités de l'exercice de ce droit.

Sa mise en œuvre exige la définition d'objectifs et de stratégies à court et à long termes, qui visent à traiter les questions de mentalités et de comportements sociaux et à élaborer des modèles viables de participation des enfants et des adolescents à la prise de décisions politiques et sociétales. Il est par ailleurs indispensable de mettre en place, au sein de toutes les instances politiques, des mécanismes qui garantissent la consultation systématique des enfants et une véritable prise en compte de leur point de vue.

Le but de cette démarche devrait être d'instaurer une culture dans laquelle les adultes seraient plus à l'écoute de l'avis des enfants et le respecteraient davantage. Cette perspective semble malheureusement ressentie par bien des adultes comme une menace. A leurs yeux, accorder de l'influence aux enfants ne présente aucun avantage; ils envisagent en effet la situation comme un rapport de force où la victoire d'un camp suppose la défaite de l'autre. En d'autres termes, ces adultes considèrent que le pouvoir conféré aux enfants amoindrirait le leur et nuirait à leur autorité dans la famille ou au maintien de la discipline à l'école.

Dans certains pays, les adultes se sont farouchement opposés à la participation des enfants, au nom des droits des parents, voire de principes religieux. Il faudra probablement du temps pour modifier une telle attitude patriarcale, profondément enracinée, à l'égard des enfants.

Comment soulever cette question de manière constructive? Comment démontrer qu'il n'existe aucune contradiction entre, d'une part, la possibilité donnée aux enfants d'influer sur leur propre existence et sur la société et, d'autre part, la préservation du rôle dévolu aux adultes, qui consiste à prendre soin des enfants, à les guider et à les protéger? Comment faire pour qu'apparaisse comme une évidence qu'il n'y a ici ni vainqueur ni vaincu, mais que les uns et les autres ont tout à gagner à ce que les adultes apprennent à épauler les enfants dans l'exercice de leurs droits?

Voici quelques idées de mesures à prendre dans un premier temps :

- le principal espace d'expression des enfants est leur foyer. Sensibiliser les parents et les personnes qui prennent soin des enfants au droit de ces derniers à être entendus, tout en aidant les adultes à assumer leur rôle d'éducateurs à cet égard, doit être une priorité;
- l'école (y compris le jardin d'enfants) représente un autre espace privilégié. Un apprentissage interactif, des programmes scolaires pertinents, ainsi que des comportements et des modes de fonctionnement démocratiques, sont autant de facteurs déterminants. Il importe surtout de renforcer la capacité des enfants à

s'exprimer, de les familiariser avec les processus démocratiques et de les aider à comprendre la société et les difficultés qu'elle rencontre. Cela suppose un travail considérable en amont : donner aux enseignants et aux autres membres des équipes éducatives les compétences nécessaires pour être à l'écoute des enfants, renforcer le dialogue et favoriser le règlement démocratique des conflits ;

- l'action des organisations de protection de l'enfance qui plaident en faveur de l'exercice des droits de l'enfant devrait être favorisée, tandis que les autres ONG qui exercent une activité en rapport avec les enfants ou à leur profit (comme les clubs sportifs et les associations caritatives) devraient être encouragées à être systématiquement à l'écoute des enfants et à respecter leur point de vue ;
- il convient d'encourager les partis politiques à développer leur capacité à prendre en considération l'avis des enfants et à donner à ces derniers plus de poids en politique ;
- il importe que la télévision, la radio et la presse offrent une présentation de l'actualité adaptée aux enfants et veillent à ce que leur point de vue s'y exprime sur des sujets qui présentent un intérêt particulier pour eux. Les médias pourraient employer des correspondants spécialisés dans les questions de l'enfance et faire une place à des enfants « journalistes » ;
- le système judiciaire devrait être rendu plus abordable pour les enfants. Il convient d'apporter des ajustements aux procédures des tribunaux, de manière à les adapter aux besoins des enfants, qu'ils soient auteurs d'infractions, victimes ou témoins. Il faudrait permettre aux enfants d'avoir une influence sur les décisions administratives ou judiciaires concernant des sujets qui les touchent, tels que la garde ou l'adoption ;
- il appartient aux gouvernements de recenser les questions qui ont une grande incidence sur la vie des enfants et sur lesquelles ceux-ci devraient donc pouvoir se prononcer. Parmi ces questions figurent les politiques familiales, les équipements collectifs,

les politiques scolaires et les services de santé et de loisirs destinés aux enfants. Il faudrait réfléchir à des moyens d'expression et de communication adaptés aux différents groupes d'âge (y compris aux jeunes enfants). Certaines initiatives ont fait leurs preuves : dialogue avec des enfants d'âge préscolaire, comités de délégués de classe, sondages et organes représentatifs, par exemple. Enfin, il faudrait prendre des mesures visant tout spécialement à permettre aux enfants handicapés ou aux autres groupes défavorisés d'être mieux entendus et réfléchir aux moyens de surmonter d'éventuelles contraintes.

Ces mesures seraient conformes à l'esprit de Janusz Korczak. Permettre aux enfants de s'exprimer et de voir leur avis pris en compte à la maison, à l'école et dans la société, dès leur plus jeune âge, renforcera leur sentiment d'appartenance à la collectivité et leur volonté de prendre leurs responsabilités.

Enfants et violence

Une majorité d'Etats membres se sont déjà engagés à mettre un terme à tous les châtimets corporels infligés aux enfants. A ce jour, 22 Etats membres ont proclamé une interdiction juridique générale et au moins 7 autres ont publiquement annoncé qu'ils feraient de même dans un proche avenir. Si ces gouvernements respectent leur engagement, l'Europe aura fait plus de la moitié du chemin qui mène à l'interdiction universelle. C'est un progrès dont on ne peut que se féliciter.

Certaines mesures positives ont également été prises dans d'autres parties du monde. En 2007, la Nouvelle-Zélande est devenue le premier pays anglophone à interdire les châtimets corporels, y compris au sein de la famille. En 2007 et 2008, trois pays d'Amérique latine ont fait de même : l'Uruguay, le Venezuela et le Chili.

Ces gouvernements ont réagi aux recommandations formulées dans le rapport de l'étude du Secrétaire général de l'Onu sur la violence à l'encontre des enfants, soumis à l'Assemblée générale en octobre 2006. Le principal message véhiculé par cette étude est qu'aucune violence

faite aux enfants n'est justifiable et que toute violence à leur rencontre est évitable. L'étude recommandait à tous les Etats d'agir rapidement pour interdire toutes les formes de violence à l'encontre des enfants, y compris tous les châtimets corporels, avant la fin de 2009.

Il faut combattre, et c'est une autre tâche ardue, l'opinion encore largement répandue selon laquelle les relations familiales ne concernent en rien les étrangers à la famille. La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, adoptée en 1989, indique déjà clairement que, dans certains cas, les autorités doivent protéger les enfants contre toute forme de violence, même, ou en particulier, lorsqu'elle est perpétrée dans l'intimité du foyer familial.

C'est un jeu « gagnant-gagnant » entre les enfants et les parents. La convention est très respectueuse de la famille ; elle souligne l'importance majeure d'un bon environnement familial et la nécessité, dans certains cas, de ce que la collectivité apporte une aide aux parents en difficulté. La violence à l'encontre des enfants traduit la désintégration de la famille et exige des mesures destinées à protéger la vie, le bien-être et la dignité de l'enfant. C'est l'une des raisons essentielles pour lesquelles la prévention de la violence familiale à l'encontre des enfants est aujourd'hui reconnue comme une préoccupation relevant des droits de l'homme.

L'interdiction des châtimets corporels infligés aux enfants a précisément pour but d'assurer la prévention. L'idée est d'encourager un changement de mentalités et de pratiques, et de promouvoir des méthodes d'éducation non violentes. Il est extrêmement important d'énoncer sans équivoque ce qui est inadmissible. Parfois, les adultes responsables d'enfants ne savent pas comment gérer des situations difficiles. Il faut simplement établir une ligne de démarcation claire entre la violence physique ou psychologique, d'une part, et la non-violence, d'autre part.

Le problème de la violence à l'encontre des enfants est persistant et grave. De nombreux enfants, en Europe et dans le monde, continuent de recevoir au quotidien des fessées, des gifles et des coups de pied, de poing ou de bâton, ou d'être secoués, pincés ou fouettés : en bref, ils

sont soumis à toutes sortes de corrections au nom de la « discipline », principalement par les adultes dont ils dépendent.

Cette violence peut traduire la volonté délibérée de punir ou être une simple réaction impulsive d'un parent ou d'un enseignant irrité. L'un et l'autre cas constituent une violation des droits de l'homme. Le respect de la dignité humaine et le droit à l'intégrité physique sont des principes universels. Pourtant, la société et la justice continuent de tolérer que des adultes battent des enfants et leur infligent d'autres traitements humiliants.

Les châtiments corporels infligés aux enfants sont souvent inhumains ou dégradants; dans tous les cas, ils portent atteinte à leur intégrité physique, bafouent leur dignité et leur font perdre confiance en eux. La gravité du préjudice ainsi subi a été décrite par le pédiatre et écrivain polonais Janusz Korczak: « Il y a beaucoup de choses terribles dans ce monde, mais la pire est qu'un enfant ait peur de son père, de sa mère ou de son professeur. »

Il est donc particulièrement regrettable que des lois, par ailleurs universellement applicables contre les violences, prévoient des dérogations spéciales autorisant le recours à un certain degré de violence à l'encontre des enfants. Ce faisant, elles violent aussi le principe fondamental des droits de l'homme qui consiste à assurer à chacun une protection égale devant la loi. Des notions comme celles de « châtimement raisonnable » et de « correction légitime » relèvent de l'idée que les enfants sont la propriété de leurs parents. De tels « droits » sont fondés sur le pouvoir du plus fort sur le plus faible et maintenus par la violence et l'humiliation.

Dès 2004, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a appelé à une interdiction paneuropéenne des châtiments corporels. Elle a estimé que « tous les châtiments corporels infligés aux enfants violent leur droit fondamental au respect de leur dignité humaine et de leur intégrité physique ». Elle a ajouté ceci: « Le maintien de la légalité des châtiments corporels dans certains Etats membres est une violation du droit tout aussi fondamental des enfants à une protection devant la loi à égalité avec les adultes. Dans nos sociétés européennes, frapper un

être humain est prohibé et l'enfant est un être humain. Il faut casser l'acceptation sociale et juridique du châtiment corporel des enfants. »

En 2008, à Zagreb (Croatie), le Conseil de l'Europe a lancé une campagne paneuropéenne en faveur de l'interdiction universelle de la violence à l'encontre des enfants. Des progrès ont certes été enregistrés, mais des Etats membres n'ont toujours pas répondu à l'appel du Conseil de l'Europe. En vue de faire avancer la réflexion, j'entretiens un dialogue avec les gouvernements des Etats membres qui doivent encore modifier leur législation; je poursuivrai ces échanges, dans l'espoir que les autorités concernées se décident bientôt à remplir leurs obligations à l'égard des enfants.

La suppression des châtiments corporels exige, bien sûr, plus que des réformes juridiques. Des mesures déterminées de sensibilisation du public à la législation et au droit de l'enfant à la protection sont nécessaires, ainsi que la promotion de relations constructives et non violentes avec les enfants. Le programme du Conseil de l'Europe intitulé « Construire une Europe pour et avec les enfants » vise à promouvoir l'abolition des châtiments corporels par le biais de réformes législatives, à favoriser la parentalité positive et à soutenir les actions de sensibilisation permettant de faire évoluer les mentalités et les comportements.

Ce sont les enfants qui ont dû attendre le plus longtemps pour se voir accorder, à égalité avec les adultes, une protection juridique contre les violences délibérées, protection que nous autres tenons pour acquise. Il est extraordinaire que les enfants (pourtant reconnus comme particulièrement vulnérables aux préjudices physiques et psychologiques du fait de leur état de développement et de leur petite taille) bénéficient par rapport aux autres êtres humains d'une moindre protection contre les violences infligées à leur corps et à leur esprit fragiles, ainsi qu'à leur dignité.

Battre en brèche l'acceptation sociale et juridique de la violence a constitué un élément fondamental de la lutte des femmes pour l'égalité de statut. Il en va de même pour les enfants: il n'y a pas d'expression plus symbolique de la persistance du statut subalterne de l'enfant que

la conviction des adultes d'avoir le « droit » et même le « devoir » de battre les enfants.

Abus sexuels sur enfants

La médiatisation des scandales de pédophilie dans le clergé catholique a mis en lumière un grave problème d'atteinte aux droits de l'enfant. Il ne s'agit pas de cas isolés : les abus sexuels étaient un phénomène répandu dans toutes sortes d'institutions accueillant des enfants, qu'elles soient publiques ou privées, gérées par une fondation, par l'Etat ou par une municipalité. Parmi les victimes figurent des enfants handicapés, des orphelins et des mineurs issus de familles dysfonctionnelles. Le nombre des affaires déférées à la justice ne cesse d'augmenter dans plusieurs pays européens.

Il n'y a pas que dans ces institutions que des enfants sont victimes de violences sexuelles. Il est même plus fréquent que les violences soient infligées derrière des portes closes, par des membres de l'entourage immédiat de la victime. Très souvent, l'auteur des violences est quelqu'un dont la victime dépend d'une manière ou d'une autre. Il arrive aussi qu'un enfant soit victime d'autres mineurs. L'on peut penser que les enfants issus de milieux pauvres ou défavorisés sont davantage exposés au risque d'abus sexuels, mais les faits montrent que ce problème touche toutes les classes sociales et tous les types de communautés.

Des enfants sont aussi soumis à la traite à des fins d'exploitation sexuelle. Barnardo's, prestigieuse association caritative du Royaume-Uni, a publié récemment un rapport sur la prostitution forcée des mineurs intitulé « Puppet on a String » (titre qui évoque l'image d'un pantin manipulé). Certains de ces mineurs n'ont pas plus de 10 ans. L'on constate que les victimes sont de plus en plus jeunes et les prédateurs de mieux en mieux organisés. Les téléphones portables, les textos et les messages photo, internet et la technologie Bluetooth sont régulièrement utilisés pour prendre au piège les enfants visés.

L'une des histoires évoquées dans le rapport est celle d'Aaliyah, qui s'est brouillée avec ses parents à l'âge de 14 ans. Elle s'est alors mise à

sortir beaucoup, ce qui lui a permis de rencontrer des hommes plus âgés qu'elle. Elle confiera plus tard qu'elle avait terriblement besoin d'amour et d'attention ; elle a donc apprécié l'intérêt que ces hommes semblaient lui porter. Mais la situation n'a pas tardé à dégénérer et Aaliyah a subi des violences physiques et psychologiques. Son « petit ami » l'a amenée dans une chambre d'hôtel « pour que ses copains puissent passer et faire ce qu'ils voulaient » avec elle.

Nous ne connaissons pas l'ampleur de ces différentes formes de violences sexuelles infligées à des enfants. Cette incertitude tient en partie au fait que les victimes hésitent à signaler les abus. Certaines craignent des représailles, surtout si elles restent dépendantes de leur(s) tortionnaire(s). Un autre obstacle peut être un sentiment de honte ou de culpabilité, réaction psychologique souvent observée chez les victimes de violences sexuelles.

Les enfants qui ont été victimes d'abus en privé, sans aucun témoin, peuvent aussi avoir peur de ne pas être capables de prouver ce qui s'est réellement passé. Les travailleurs sociaux, la police et les autorités judiciaires ne sont pas toujours préparés à recueillir les plaintes d'enfants ayant subi des abus. Si un enfant victime se décide à dire ce qui lui est arrivé mais n'est pas cru, ni même écouté, il hésitera à retenter de parler.

Les victimes qui, après des années, trouvent la force de parler de leur expérience témoignent de la souffrance et de l'humiliation qu'elles ont ressenties parce que personne ne les a crues et ne les a donc aidées à surmonter leur traumatisme. Un enfant victime d'abus se sent extrêmement seul et il lui faut beaucoup de courage pour briser le silence.

Lorsque la vérité éclate, c'est souvent longtemps après les faits, et bien des abus ne sont jamais révélés. Les statistiques en la matière ne peuvent donc être qu'approximatives. Toutefois, nous en savons assez pour conclure que ces formes d'abus ont pris une ampleur inquiétante. Cela est confirmé par différentes études, notamment universitaires.

Il est tout aussi indéniable que le problème subsiste. Nombre d'enfants de la génération actuelle ont également subi des abus. L'association

Barnardo's a indiqué qu'elle s'occupe en ce moment de plus d'un millier d'enfants victimes de la traite, comme Aaliyah, et ce rien qu'au Royaume-Uni ; selon l'association, ces cas ne seraient que la partie émergée de l'iceberg.

Des études menées dans plusieurs pays européens, à partir des réponses des enfants eux-mêmes, montrent qu'ils sont environ 10 % à avoir été victimes d'abus sexuels. D'après les experts, la proportion réelle pourrait être encore plus élevée.

Le Conseil de l'Europe a adopté un traité destiné à lutter contre ces violations graves des droits de l'enfant : la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201). La convention établit des normes visant à favoriser la protection efficace des enfants, la prévention des abus et la sanction de leurs auteurs.

La convention, qui s'appuie sur la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, ratifiée par de nombreux pays, érige en infraction pénale les abus sexuels sur enfants, où qu'ils soient commis et quels qu'en soient les auteurs : à la maison ou dans une structure d'accueil, par les réseaux du crime organisé ou via internet. Elle exige des Etats qu'ils allongent le délai de prescription de ces infractions pour que les auteurs d'abus puissent être traduits en justice.

La convention du Conseil de l'Europe souligne aussi la nécessité de mettre en place des services auxquels les enfants puissent s'adresser en toute confiance en cas d'abus. Il faut adapter les procédures judiciaires pour qu'elles n'aggravent pas le traumatisme subi par l'enfant et pour que sa vie privée soit protégée et sa sécurité assurée.

La phase répressive est essentielle, même si dans certains cas, à cause de l'enjeu de la sanction, il sera plus difficile à la victime de témoigner. Ces crimes ne doivent pas rester impunis. En effet, leurs auteurs risquent fort de passer d'un enfant à un autre si on ne les arrête pas. Les dignitaires religieux qui omettent de signaler à la police les abus commis par des membres du clergé favorisent donc la propagation du fléau. Il est indispensable d'appliquer le principe de la tolérance zéro, qui contribuera, espérons-le, à faire reculer ce type de criminalité.

Etant donné que les auteurs d'abus préfèrent généralement s'attaquer à des jeunes qui sont mal dans leur peau ou présentent une autre forme de vulnérabilité, il faudrait créer davantage de lieux où les mineurs puissent parler en toute confiance de ce qui leur arrive à des personnes qui les croient et sauront les aider.

Bien entendu, d'autres mesures de prévention doivent être expérimentées. Ainsi, l'on ne saurait trop insister sur l'importance d'une éducation sexuelle appropriée dans les établissements scolaires. Un enfant averti du danger des abus sexuels est en effet mieux armé pour éviter les situations à risque. Quant aux parents et aux autres adultes, ils ont eux aussi besoin d'informations et de conseils, pour pouvoir protéger les enfants, détecter les signes d'un éventuel problème et réagir au mieux dans le cas où des abus ont été commis.

Il importe notamment d'organiser régulièrement des sessions de formation continue à l'intention des professionnels qui travaillent pour et avec les enfants. Ces professionnels doivent être attentifs aux risques de sévices et capables de reconnaître les signes d'une relation violente. Ils doivent aussi savoir comment réagir aux présomptions de maltraitance d'une manière qui ne mette pas en danger la sécurité de l'enfant et qui respecte ses droits.

L'exploitation et les abus sexuels sont désormais considérés comme un problème grave. Cette prise de conscience est déjà un progrès. Il appartient maintenant aux responsables politiques d'établir des programmes qui permettent de prévenir les abus, d'apporter aux victimes les soins et l'aide dont elles ont besoin, et d'engager des poursuites pénales à l'encontre des auteurs d'abus.

Enfants placés dans des institutions inadaptées

Peu à peu disparaissent les grandes institutions, tristement célèbres, qui accueillait les orphelins et les enfants handicapés, notamment dans les anciens pays communistes d'Europe centrale et orientale. Il importe que ce processus de désinstitutionnalisation, qui doit se poursuivre, respecte toujours l'intérêt supérieur de

l'enfant. Des modes de prise en charge adaptés doivent être établis et soutenus par les autorités, même en période de crise économique.

Il y a une vingtaine d'années, la chute de la dictature de Ceaușescu a révélé que les enfants étaient traités de façon indigne en Roumanie, où l'interdiction de la contraception avait donné lieu à de nombreuses naissances non désirées. Les parents qui se trouvaient dans l'incapacité de s'occuper de leurs enfants devaient les placer dans des institutions publiques.

Celles-ci fonctionnaient mal. Les relations entre parents et enfants n'y étaient guère encouragées, pour ne pas dire empêchées. Le personnel était en sous-effectif, non formé et mal payé, donc peu reconnu. Lorsque j'ai visité certains de ces établissements à cette époque, j'ai été frappé par les difficultés matérielles et le sentiment général d'abattement qui y régnait.

Certaines institutions, en particulier celles qui accueillaient des enfants handicapés, se trouvaient loin des zones habitées et ne disposaient souvent même pas du minimum nécessaire en termes de personnel et de ressources matérielles. Rien n'était fait pour le développement de ces enfants, qui n'étaient pas scolarisés, que l'on n'essayait pas de stimuler par des jeux et qui ne recevaient pas d'amour. Ils restaient parfois attachés à leur lit nuit et jour.

Si la situation était extrême en Roumanie, de grandes institutions inhumaines ont également existé dans d'autres pays, tels que la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Moldova, la Pologne et la Russie. Les nouveaux dirigeants ont dû s'atteler à la lourde tâche consistant à engager le processus de désinstitutionnalisation. Ces vingt dernières années, des progrès ont été réalisés, mais il reste des problèmes de taille, qui nécessitent des efforts supplémentaires.

Actuellement, chacun s'accorde à reconnaître qu'un environnement familial est généralement bien meilleur pour les enfants qu'une prise en charge institutionnelle. L'adoption en 1989 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant ainsi que le débat sur ses conséquences ont renforcé cette conception. Différents organes

du Conseil de l'Europe ont également contribué à promouvoir une approche axée sur le bien-être de l'enfant en formulant plusieurs recommandations, dont voici l'essentiel :

- il convient d'éviter autant que possible de placer les enfants en institution. Les grands établissements à l'ancienne, où le besoin d'affection et de reconnaissance de l'enfant n'est pas pris en compte, sont préjudiciables à son développement. De plus, ces structures sont généralement le théâtre d'abus, commis tant par des adultes que par d'autres enfants ;
- un premier rempart de protection consisterait à offrir aux parents un soutien continu et sans faille afin de protéger pleinement les droits de l'enfant dans son milieu familial ;
- dans certaines situations, l'intérêt de l'enfant est malheureusement d'être séparé de sa famille. Il faut alors s'employer à trouver un bon cadre familial de substitution, l'hébergement en famille d'accueil pouvant être la meilleure solution ;
- pour tout enfant dans cette situation, il faudrait élaborer un projet individuel en tenant compte de ses besoins et de sa situation familiale. Le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant devrait présider à toutes les décisions. Les enfants devraient aussi avoir leur mot à dire.
- lorsque le placement en institution est nécessaire, l'enfant devrait pouvoir y mener une vie aussi proche que possible d'une vie de famille et être encadré par du personnel bien formé et professionnel ;
- les structures d'accueil devraient être adaptées aux enfants. L'éducation devrait y être considérée comme un droit pour tous. Il faudrait établir des procédures de plainte simples et effectives ;
- dans la mesure du possible, il faudrait permettre à l'enfant de communiquer avec ses parents et de les rencontrer, l'objectif étant normalement qu'il retourne vivre avec eux ;
- il est capital de suivre la situation de chaque enfant. Toutes les formes de prise en charge devraient faire l'objet de contrôles

réguliers. La situation de l'enfant qui retourne dans sa famille devrait également être examinée de près.

Le fait que ces principes ont été reconnus ne signifie pas qu'ils soient automatiquement appliqués. Il reste des institutions qui fonctionnent selon l'ancien modèle. Or, le développement de solutions de remplacement demeure insuffisant, tout comme l'action visant à soutenir les familles pour prévenir le risque d'abandon.

Il importe au plus haut point que la crise économique actuelle ne compromette pas les mesures d'aide aux enfants en danger. Malheureusement, les réductions budgétaires qui ont été décidées vont inéluctablement porter préjudice à l'intérêt supérieur de l'enfant.

De toute évidence, plus on réduit l'aide sociale aux familles en difficulté, plus le nombre d'enfants abandonnés risque d'augmenter. Il est indéniable que la pauvreté et le chômage font éclater les familles. Trop d'enfants sont obligés de grandir dans un milieu où l'abus d'alcool et d'autres drogues fait partie du quotidien. Ce sont là des causes profondes de la mise en péril des plus jeunes.

La plupart des enfants placés en orphelinat ont au moins un parent en vie. Dans le discours qu'elle a prononcé à l'occasion d'une conférence « Korczak », Marina Gordeeva, spécialiste russe des politiques sociales, qualifie ces enfants d'« orphelins sociaux » et donne quelques éléments d'explication :

La dimension sociale du phénomène trouve son origine dans la crise de la famille moderne : rupture des liens familiaux traditionnels entre générations, augmentation du nombre de divorces, baisse du niveau des aides familiales, marginalité et démission des parents⁵³.

Elle plaide pour une politique volontariste, combinant des aides aux familles vulnérables, la fermeture progressive des anciennes institutions et la création de services de soutien aux familles d'accueil

53. Marina Gordeeva, conférence Janusz Korczak : « Les enfants hors du foyer familial : plus de prévention et moins d'institutions », Moscou, avril 2009. Texte publié dans *Janusz Korczak : le droit de l'enfant au respect*, Conseil de l'Europe, 2010.

et aux autres personnes qui prennent soin des enfants à la place des parents. Elle souligne que l'objectif principal n'est pas tant de fermer les institutions que de trouver pour chaque enfant dans le besoin la meilleure solution de placement familial.

Ces mesures exigent un appui politique important et des dotations budgétaires suffisantes. De plus, les collectivités locales doivent prendre leur part de responsabilité en matière de services d'aide à l'enfance. J'ai remarqué des lacunes à cet égard dans plusieurs pays, notamment en Bulgarie et en Russie. La coordination interministérielle est, elle aussi, souvent insuffisante en ce qui concerne les politiques familiales. Marina Gordeeva parle d'un « déficit décisionnel ».

La société civile ne peut à elle seule remédier aux insuffisances politiques et financières. De manière générale, il faut se féliciter des initiatives non gouvernementales, mais l'action caritative qui dépend de bénévoles n'est pas une solution : la situation des enfants vulnérables relève avant tout des obligations de l'Etat.

Nous savons ce qu'il faut faire pour protéger les enfants dans le besoin. Les programmes ne prêtent pas à controverse, ils reposent sur une vaste expertise. Ce qu'il faut maintenant, c'est la volonté politique de les appliquer.

Enfants en prison

Il est troublant de constater qu'actuellement, en Europe, on enferme de plus en plus d'enfants, de plus en plus jeunes. L'âge de la responsabilité pénale est déjà très bas dans certains pays comme le Royaume-Uni. Il a aussi été question de l'abaisser à 12 ans, par exemple en France. Il est temps, à mon avis, de cesser de discuter de la fixation arbitraire de l'âge de la responsabilité pénale et de recentrer le débat sur une approche de la justice des mineurs qui soit mieux adaptée à ce groupe d'âge.

Une société à visage humain sait comment faire face promptement, résolument et équitablement aux infractions commises par des mineurs. En effet, le laisser-faire n'aide en rien les jeunes délinquants.

L'impératif, c'est d'apprendre aux jeunes à assumer la responsabilité de leurs actes. Cela étant, l'expérience a montré que le fait de traiter les jeunes comme des criminels, notamment en leur infligeant des peines de prison, tend à compromettre les initiatives de réinsertion.

Souvent, ce type de traitement et les périodes passées dans des centres de détention pour mineurs, bien loin de favoriser la réinsertion, préparent les jeunes délinquants à devenir de véritables criminels.

Les jeunes délinquants sont avant tout des enfants, qui doivent pouvoir compter sur toutes les protections des droits de l'homme adoptées en faveur des enfants. C'est l'un des messages de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, qui préconise un système judiciaire séparé pour les mineurs. D'après ce texte, un enfant est un être humain âgé de moins de 18 ans.

La nécessité de repenser la justice des mineurs a été soulignée par le Réseau européen des médiateurs pour enfants (Enoc) dans une déclaration de principes de 2003 qui exhorte les Etats «à revoir leur système de justice des mineurs en tenant compte de la convention des Nations Unies et des instruments européens des droits de l'homme».

Il faut commencer par bien distinguer les concepts de responsabilité et de criminalisation. Les normes des droits de l'homme autorisent à établir la responsabilité de tout acte contraire à la loi; elles imposent même d'établir cette responsabilité. En cas de doute, il doit exister une procédure formelle à cet effet. Si la personne mise en cause est un enfant, la procédure doit être adaptée à son âge et à ses capacités. Il ne s'agit pas de laisser l'enfant commettre des méfaits sans réagir; simplement, la réaction ne doit pas nécessairement consister à se tourner vers la justice pénale ou à transformer l'enfant en criminel.

En cas d'infraction, une fois les faits établis, il faudrait procéder à une évaluation pluridisciplinaire, qui permette non seulement de définir les mesures nécessaires pour faire prendre conscience à l'enfant de la gravité de son acte, mais aussi de déterminer comment répondre au mieux aux besoins de la victime et comment empêcher l'enfant de récidiver. Autant que possible, cette procédure devrait être obligatoire.

En tout état de cause, le nom de l'enfant ne doit jamais être rendu public et les affaires concernant des mineurs doivent rester séparées du système pénal pour adultes.

Selon les normes internationales, l'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un mineur est possible en principe (à condition que le mineur ait atteint l'âge de la responsabilité pénale). Elle doit cependant « n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible », ainsi que le précise la convention des Nations Unies. Cette approche est conforme à l'esprit d'un engagement de l'Etat à protéger les droits de l'enfant. Elle présente aussi, nous le savons, un intérêt certain sur le plan pratique : priver les mineurs de liberté tend à faire augmenter le taux de récidive.

Il n'est justifié d'enfermer un enfant qu'en l'absence d'autre moyen d'écarter ce qui est considéré comme une menace grave et immédiate pour autrui. La nécessité de la détention doit alors faire l'objet d'un contrôle périodique fréquent, effectué au cas par cas. Quel que soit le type de détention, les conditions doivent être humaines, axées sur la réinsertion et tenir compte des besoins spécifiques d'une personne de cet âge.

La scolarisation à plein-temps est particulièrement importante. Il faudrait établir, pour chaque délinquant mineur, un programme de réinsertion personnalisé, qui se poursuivrait après la période de détention et auquel seraient associés les tuteurs, les enseignants et les travailleurs sociaux. En la matière, l'enfant lui aussi devrait avoir son mot à dire. C'est à la fois un droit et un moyen efficace de prévenir la récidive.

Dans nombre de mes rapports sur mes visites de pays, je souligne qu'il importe de séparer les détenus mineurs des adultes, et notamment des criminels endurcis. Les mineurs doivent être détenus dans des établissements spécifiques, adaptés à leur âge. Un arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans une affaire contre la Turquie montre à quel point ne pas respecter ce grand principe peut avoir des conséquences désastreuses⁵⁴.

54. *Güveç c. Turquie*, arrêt du 20 janvier 2009.

Le Conseil de l'Europe a élaboré des lignes directrices pour une justice adaptée aux enfants. Les Etats membres y sont invités à réformer la justice des mineurs pour éviter que les enfants soient traités comme des criminels et pour faire en sorte que l'intérêt supérieur de l'enfant prime dans les politiques de lutte contre la délinquance des mineurs⁵⁵.

Contrairement à certaines idées reçues, promouvoir des politiques et des procédures qui visent à respecter les droits de l'homme des jeunes délinquants, ce n'est pas faire bon marché des droits et des inquiétudes des victimes. L'Etat doit veiller à ce que les victimes obtiennent réparation et leur apporter le soutien dont elles ont besoin. Cependant, ce n'est pas servir leur intérêt ni, plus largement, celui de la société que d'avoir un système uniquement axé sur la répression, au détriment de la réinsertion des délinquants.

Lors de mes visites dans différents pays d'Europe, j'ai rencontré beaucoup de jeunes dans des prisons et des centres de détention. Beaucoup ont souffert d'être négligés et maltraités par leur famille et ont reçu peu d'aide de la société. Comprendre les origines de la violence chez certains enfants et les causes des infractions graves qu'ils ont commises ne revient pas à tolérer ces actes ou à fermer les yeux.

Une politique humaine et efficace consisterait à mettre fortement l'accent sur la prévention. A cet égard, les travailleurs sociaux sont plus importants que les gardiens de prison. Il est certain que des réformes plus globales favorisant la justice sociale doivent faire partie de la stratégie de lutte contre le problème de la délinquance juvénile.

Malheureusement, le débat public a pris un tout autre tour dans de nombreux pays. En effet, les inquiétudes justifiées de la population concernant la mauvaise conduite des mineurs ont été utilisées à des fins politiques par des populistes qui ont diabolisé les enfants et les jeunes en les présentant comme une grave menace pour la société.

55. Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants, 17 novembre 2010.

La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant encourage l'établissement d'un âge de la responsabilité pénale, « âge minimal au-dessous duquel les enfants seront présumés n'avoir pas la capacité d'enfreindre la loi pénale ». En Ecosse, les enfants peuvent être jugés pénalement responsables dès l'âge de 8 ans. En Angleterre, au pays de Galles et en Irlande du Nord, cet âge est de 10 ans. Il est fixé à 15 ans dans plusieurs pays nordiques et à 18 ans en Belgique. Le Comité européen des Droits sociaux du Conseil de l'Europe (qui vérifie que les Etats respectent la Charte sociale européenne), le Comité des droits de l'enfant de l'Onu et d'autres organes de suivi des traités de l'Onu ont tous recommandé à différents Etats de relever nettement l'âge de la responsabilité pénale.

Je souhaiterais cependant que l'on cesse de polariser le débat sur la fixation arbitraire de l'âge de la responsabilité pénale. Dorénavant, les gouvernements devraient plutôt s'employer à chercher une solution plus globale au problème de la délinquance juvénile, afin que les enfants ne soient plus considérés comme des criminels en raison de leurs actes.

Les Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile, adoptés il y a vingt ans, ont conservé toute leur pertinence : « qualifier un jeune de “déviant”, de “délinquant” ou de “prédélinquant” contribue souvent au développement chez ce dernier d'un comportement systématiquement répréhensible ».

Cessons de traiter les enfants comme des criminels. Il y va de l'intérêt général. Traitons-les comme les enfants qu'ils sont et réservons la justice pénale aux adultes.

Enfants migrants

A l'heure actuelle, les enfants migrants sont l'un des groupes les plus vulnérables d'Europe. Certains ont fui la persécution ou la guerre, d'autres la pauvreté et le dénuement total. D'autres encore sont soumis à la traite. Les plus exposés au danger sont ceux qui sont séparés de leur famille et n'ont – au mieux – qu'un permis de séjour provisoire. Beaucoup sont victimes d'exploitation et d'abus.

Leur situation nous lance donc un défi de taille eu égard aux principes humanitaires que nous défendons.

De manière générale, rares sont les données disponibles sur la situation réelle des migrants en Europe, et plus rares encore les données concernant les enfants migrants. Pour élaborer en la matière une politique sage et exhaustive, il faut cependant connaître davantage de faits. Or, les statistiques et autres données font défaut sur presque tous les aspects du cycle de migration : s'agissant des mineurs qui se présentent aux frontières, leur identité et ce qu'il advient d'eux ; s'agissant de ceux qui sont dans le pays sans permis, la question de savoir s'ils sont scolarisés ou s'ils travaillent et avec qui ils vivent ; enfin, s'agissant de ceux qui possèdent un permis de séjour, leur situation sociale.

L'ampleur et la nature du problème restent donc en partie cachées, mais on en sait suffisamment pour se rendre compte que la situation est grave. C'est pourquoi le manque de statistiques et de faits précis ne saurait excuser en rien la passivité politique. S'il est nécessaire de collecter davantage de données, cela n'empêche pas d'agir sans attendre et de mener une politique plus énergique pour protéger les droits des enfants migrants.

Il existe des normes internationales en la matière. Ainsi, la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et la Convention internationale des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille donnent toutes deux des orientations très claires quant à la manière de protéger les droits des enfants migrants.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté des recommandations sur les enfants réfugiés et les mineurs migrants séparés. De son côté, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a publié des lignes directrices à l'intention des gouvernements et lancé, avec l'ONG « Save the Children », un programme en faveur des enfants séparés en Europe.

De tels efforts s'imposent, car les règles et les lignes directrices ne sont pas toujours appliquées. Une cause évidente de ces manquements

est la xénophobie qui sévit actuellement dans plusieurs pays européens. Des partis politiques et des groupes extrémistes y nourrissent les préjugés et les peurs. Quelques-uns sont même représentés au parlement et dans les assemblées locales. Malheureusement, certains grands partis politiques ont adapté leur message pour faire écho à ces tendances au lieu de les dénoncer. Des médias populistes ont, eux aussi, joué un rôle négatif en véhiculant des stéréotypes.

Ce climat a aussi des conséquences néfastes pour les migrants, notamment les jeunes, qui vivent déjà en Europe. Il est donc particulièrement regrettable que si peu de membres de la classe politique valorisent la diversité et le multiculturalisme dans le monde actuel.

Que faire, concrètement, pour protéger et promouvoir les droits des enfants migrants ? Comment appliquer les normes et lignes directrices en la matière ?

Il faut partir de l'idée que les enfants migrants sont d'abord des enfants. Ils sont vulnérables et ont les mêmes droits que les autres enfants. Selon le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, il importe de considérer chacun comme un individu et de tenir compte de sa situation particulière. Tout enfant doit être écouté avec respect.

Beaucoup d'enfants migrants ont déjà été déracinés une ou plusieurs fois. La séparation d'avec leur foyer, leur famille et leurs amis peut être traumatisante pour eux. Ils ont donc d'autant plus besoin du soutien d'adultes. « Save the Children » et le HCR ont proposé qu'un tuteur ou un représentant légal soit nommé pour chaque enfant séparé qui arrive dans un pays. Ces enfants ont le droit d'être traités avec respect, par des personnes qui possèdent la formation et les compétences nécessaires pour comprendre les enfants et leurs besoins.

Le regroupement familial s'impose d'urgence pour de nombreux enfants migrants. La recherche des autres membres de la famille de l'enfant est à entreprendre en priorité et dans le respect de la confidentialité. Aucun enfant ne doit cependant être renvoyé dans son pays si l'on n'a pas la garantie qu'il y recevra un accueil et des soins appropriés.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a recommandé aux Etats membres de « faciliter le regroupement des enfants séparés et de leurs parents dans d'autres Etats membres, même si les parents ne bénéficient pas d'un statut de résidents permanents, ou s'ils sont des demandeurs d'asile, conformément au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant »⁵⁶.

Cela prête peut-être à controverse, mais correspond parfaitement aux normes concernant les droits de l'enfant. Le droit au regroupement familial vaut pour tous les enfants. Les gouvernements qui ont limité ce droit aux jeunes enfants, par exemple à ceux de moins de 15 ans, devraient s'entendre rappeler leurs obligations vis-à-vis des droits de l'enfant.

Le droit à la santé doit être prioritaire. D'une manière générale, la pauvreté et les mauvaises conditions de logement nuisent à la santé. En outre, beaucoup d'enfants migrants ont traversé des épreuves et peuvent avoir besoin d'un soutien psychologique. C'est là un domaine dans lequel le système éducatif a un rôle essentiel à jouer, notamment en détectant les problèmes, mais aussi en dispensant un traitement de soutien et en assurant le suivi des enfants concernés.

Les considérations sanitaires fournissent, elles aussi, un argument de poids contre la détention des enfants, à n'importe quel stade du processus de migration. Il est honteux que, même en Europe, des enfants non accompagnés continuent d'être enfermés en attendant que l'on statue sur leur sort ou que l'on procède à leur expulsion.

Quelle que soit l'origine de l'enfant, le droit de celui-ci à l'éducation est absolument essentiel. Il importe donc d'assurer aux enfants migrants un accès à l'enseignement obligatoire, indépendamment de leur statut juridique ou de celui de leurs parents. Il est crucial que la qualité de la scolarité soit garantie et que les élèves aient la possibilité d'apprendre la langue majoritaire (tout en progressant dans leur langue maternelle). L'une des difficultés constatées à cet égard dans certains pays

56. Recommandation 1596 (2003) de l'Assemblée parlementaire sur la situation des jeunes migrants en Europe.

est la pénurie d'enseignants ayant reçu une formation qui les rende capables de s'occuper d'enfants migrants.

Nous ne pouvons nous permettre de manquer à nos devoirs envers ces jeunes qui arrivent en Europe ; leur sort se confond avec le nôtre et ils ont beaucoup à nous apporter, pour peu qu'on leur en donne la possibilité. La première étape consiste à reconnaître que les droits de l'homme s'appliquent aussi à eux.

La pauvreté des enfants

Il faut donner un nouvel élan à la lutte contre la pauvreté des enfants, dans l'ensemble de l'Europe. La première étape consiste à prendre toute la mesure de ce drame, qui frappe nombre de futurs adultes et représente une hypothèque sur l'avenir.

Selon les statistiques, environ 25 % des enfants vivent encore dans une pauvreté absolue en Europe du Sud-Est et dans les anciennes républiques soviétiques membres de la Communauté d'Etats indépendants. Ces enfants n'ont pas autant bénéficié du redressement économique que d'autres groupes de la société et la récession actuelle les soumet de nouveau à une discrimination.

Mais il y a aussi des enfants pauvres dans les régions plus prospères d'Europe. Si peu d'enfants souffrent d'une extrême pauvreté, la proportion d'enfants vivant dans des ménages dont les revenus sont inférieurs à la moitié de la médiane nationale dépasse cependant encore 15 % dans des pays relativement riches comme le Royaume-Uni, l'Irlande, l'Italie, l'Espagne ou le Portugal.

Ces chiffres de l'Unicef laissent deviner l'étendue du problème. Il est malheureusement impossible d'en avoir une idée plus précise car on ne dispose pas de données plus détaillées. Même si les statistiques de base sur les revenus et les prestations sociales sont fiables, il est difficile d'évaluer toutes les incidences de ces facteurs sur le niveau de vie. De plus, la pauvreté n'est pas seulement une question de pouvoir d'achat – d'autres indicateurs sont nécessaires pour mesurer la qualité de vie.

C'est pourquoi les études de l'Unicef sur la pauvreté en Europe se concentrent sur des questions comme le chômage, la santé et la sécurité, le bien-être éducationnel, la famille et l'exposition à la violence.

Ces études montrent que les enfants qui grandissent dans la pauvreté sont beaucoup plus vulnérables que les autres. La probabilité est plus grande qu'ils soient en mauvaise santé, aient des résultats décevants à l'école, aient affaire à la police, n'acquièrent pas de compétences professionnelles et, une fois adultes, soient au chômage ou faiblement rémunérés, et dépendants de l'aide sociale.

Cela ne signifie pas que tous les enfants pauvres aient des parcours difficiles, mais qu'ils courent le risque d'être sérieusement désavantagés.

La pauvreté des enfants tend à être étroitement liée à la pauvreté des adultes qui en ont la garde. Cependant, il faut bien comprendre que la pauvreté a un impact encore plus profond sur l'enfant que sur l'adulte. Elle l'affecte non seulement dans le présent immédiat, mais aussi à long terme. De surcroît, les enfants ne sont guère en mesure d'améliorer par eux-mêmes leur situation. Pour sortir de la pauvreté, ils sont donc largement tributaires des politiques publiques, notamment pour ce qui est de l'accès à l'éducation et aux services de santé.

Les études de l'Unicef sur la pauvreté des enfants font aussi ressortir de grandes différences entre les pays européens, y compris entre des pays dont la situation économique est comparable. Cela semble suggérer que les choix politiques sont déterminants : la pauvreté des enfants peut et doit être combattue par des mesures volontaristes des pouvoirs publics.

Tout plan d'action contre la pauvreté des enfants doit naturellement chercher à définir les groupes vulnérables et les situations présentant un risque particulier. Les familles monoparentales et les enfants qui ont des besoins spéciaux peuvent faire partie de ces catégories. On sait par exemple que les enfants vivant en zone rurale, les enfants de migrants et les enfants roms sont fortement touchés par la pauvreté.

Pour ces catégories à risque, il est nécessaire de prévoir des aides directes, qui doivent en effet constituer le fondement de nombreuses prestations sociales et familiales. Ces aides doivent être correctement ciblées et suffisantes pour permettre aux enfants (et à leurs parents) de sortir de la pauvreté.

Cependant, il est tout aussi important de faire en sorte que les établissements scolaires, les services de santé, les centres d'accueil de jour et les autres institutions d'intérêt public fonctionnent de manière équitable et profitent aux personnes les plus marginalisées ou défavorisées. Il faut veiller à ce que les politiques de privatisation de ces services n'aient pas pour effet d'empêcher – totalement ou en partie – les plus pauvres de bénéficier des services essentiels.

Pour faire reculer la pauvreté des enfants, l'une des premières actions à mener est de garantir la gratuité de l'enseignement. Même dans les écoles où il n'y a pas de frais de scolarité, il existe parfois des coûts cachés comme l'achat d'un uniforme ou de manuels. Dans certains pays, les parents doivent même payer le chauffage de l'établissement. Il importe que les politiques éducatives s'attaquent en particulier aux problèmes de l'abandon scolaire et du chômage des jeunes, en prévoyant des formations appropriées et des filières orientées vers l'emploi.

Aujourd'hui encore, beaucoup d'enfants pauvres n'ont pas accès aux services de santé de base. Parce que leurs parents ne bénéficient pas de la sécurité sociale, ne sont pas dûment inscrits auprès du système national de santé ou ont tout simplement des revenus insuffisants, ces enfants peuvent se trouver privés de soins de santé. A cet égard, les expériences de contrôles médicaux et dentaires gratuits dans les écoles sont très concluantes.

Il faut s'opposer avec force à l'idée que les pauvres seraient responsables de leur pauvreté. Cet « argument », infondé en ce qui concerne les adultes, est bien sûr totalement irrecevable dans le cas des enfants.

Il s'agit bien au contraire de reconnaître que, dans la réalité, la pauvreté est synonyme de privation de toute une série de droits de l'homme. Les politiques de lutte contre la pauvreté devraient promouvoir l'accès à ces droits, notamment les droits à l'éducation, à la formation et à l'emploi, à un logement décent, aux services sociaux et aux soins de santé.



Chapitre 8 : Droits sociaux et économiques

D'importants groupes de population sont pauvres et marginalisés en Europe. Ces personnes n'ont pas l'occasion de se faire entendre et n'exercent aucune influence. Dans bien des cas, elles se sentent oubliées des partis politiques et n'ont qu'une confiance limitée dans les pouvoirs publics. Elles sont plus souvent victimes d'infractions mais se défient de la police. Devant les tribunaux, elles sont désavantagées par rapport aux justiciables qui peuvent recourir aux services d'avocats chevronnés. Enfin, elles sont surreprésentées dans les prisons.

Photo © Conseil de l'Europe.

Pauvreté et marginalisation

L'Europe est un continent riche par rapport à d'autres régions du globe. Pourtant, sur les quelque 800 millions d'habitants de la grande Europe, on estime que plus de 150 millions vivent dans la pauvreté, c'est-à-dire dans des foyers disposant d'un revenu inférieur à la moitié du revenu médian national.

Les personnes âgées et handicapées sont nombreuses à vivre dans une extrême pauvreté, que la crise économique n'a fait qu'aggraver. Les femmes, dont les salaires restent inférieurs à ceux des hommes, sont toujours victimes de discriminations dans le monde du travail. Même dans les pays les plus riches, des enfants vivent dans une grande pauvreté dans de nombreuses communautés défavorisées.

Les pauvres et les exclus n'ont généralement pas l'occasion de se faire entendre et n'ont aucun pouvoir d'influence. Les enquêtes montrent qu'ils se sentent oubliés des partis politiques et ne font guère confiance aux pouvoirs publics.

Lorsqu'ils sont victimes d'infractions, ils hésitent à porter plainte, faute d'une confiance suffisante en la police. Devant les tribunaux, ils sont désavantagés par rapport aux justiciables qui peuvent recourir aux services d'avocats chevronnés. Enfin, ils sont surreprésentés dans la population carcérale.

Les enfants qui grandissent dans la pauvreté n'ont souvent pas le soutien qui leur permettrait de faire face aux difficultés scolaires. Certains ne parlent pas la langue dominante et se trouvent donc doublement exclus. L'exclusion sociale se transmet d'une génération à la suivante. Les inégalités empêchent la mobilité sociale.

Ces problèmes ne sont pas nouveaux. Depuis vingt ou trente ans, les inégalités entre les riches et les pauvres ne font qu'augmenter dans la plupart des pays européens. La crise économique actuelle – qui se traduit par un fort chômage et une baisse des ressources de protection sociale – alourdit le fardeau des personnes déjà défavorisées.

Les pauvres et les démunis – particulièrement les plus jeunes – sont plus conscients qu’autrefois de ces injustices et inégalités étalées au grand jour par les médias modernes. Il n’est pas besoin d’être devin pour voir les dangers que cette conscience des importantes disparités sociales fait planer sur la cohésion sociale qui fonde nos sociétés et notre sécurité.

La conclusion va de soi : il ne faut pas laisser les inégalités se creuser davantage. La justice sociale doit être restaurée. N’oublions pas que d’après la Déclaration universelle des droits de l’homme, « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé et son bien-être, notamment pour l’alimentation, l’habillement, le logement et les soins médicaux » (article 25).

Le Pacte international de l’Onu relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Charte sociale européenne renforcent ces droits et insistent sur la nécessité de les appliquer sans discrimination.

Le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l’homme, qui prescrit l’interdiction générale de la discrimination, est un autre instrument important de lutte contre les injustices en Europe. Cette interdiction porte aussi sur les traitements discriminatoires en matière de droits sociaux. Dans les Etats membres qui l’ont ratifié, il peut désormais être invoqué pour introduire une requête devant la Cour européenne des droits de l’homme à Strasbourg. Sur les 47 Etats membres que compte le Conseil de l’Europe, 18 ont ratifié le protocole à ce jour et 19 autres l’ont signé, indiquant ainsi leur intention d’envisager sa ratification⁵⁷.

Même mis à jour et modernisés, les instruments traditionnels des droits de l’homme ne sauraient suffire à établir la justice sociale, nous devons en être conscients. Les énormes inégalités entre les nantis et les démunis posent un problème éthique, idéologique et politique majeur. Le résoudre nécessitera de transformer notre société à bien des égards.

57. Nombre de ratifications et de signatures au 1^{er} décembre 2010.

Il importe d'analyser plus en profondeur la façon dont ces inégalités en matière de protection des droits de l'homme sont apparues et se sont aggravées, et de s'intéresser aux rapports entre l'extrême richesse des uns et l'extrême pauvreté des autres. Les spéculations irresponsables qui ont causé la crise bancaire – à l'origine d'innombrables tragédies – montrent bien que la régulation et la transparence sont nécessaires.

La corruption est omniprésente. Pire, elle est presque endémique dans plusieurs pays européens. Trop de responsables politiques se sont laissés aller à des échanges de faveurs avec des représentants de gros intérêts privés. Lorsque la corruption est tolérée dans les administrations – qu'elles dépendent de l'Etat ou des collectivités locales – les pauvres en subissent les conséquences. Ils doivent « payer » pour des services auxquels ils ont pourtant droit gratuitement.

L'inégalité entre les hommes et les femmes est la conséquence d'une discrimination qui n'a jamais cessé mais aussi la source d'injustices massives. D'après certaines estimations, les deux tiers environ des personnes vivant dans la misère sont des femmes. Elles se trouvent souvent en position de faiblesse au sein des populations pauvres et sont confrontées à des obstacles quasiment insurmontables qui les empêchent de faire concrètement valoir leurs droits (voir aussi le chapitre 6 sur les droits en matière d'égalité hommes-femmes). C'est une énorme perte pour l'ensemble de la société.

La marginalisation des pauvres doit beaucoup aux attitudes de la société. Lorsque les responsables politiques et les leaders d'opinion prétendent, par exemple, que les pauvres ne doivent s'en prendre qu'à eux-mêmes, ils justifient la passivité politique face à la pauvreté. Et que dire de la tendance à considérer les groupes marginalisés comme une menace pour la sécurité alors qu'il s'agit simplement de personnes dans le besoin.

Les écarts que l'on peut constater, qui sont liés entre eux, sont déclinés sous plusieurs formes, allant du déficit de mise en œuvre des normes des droits de l'homme (qui entraîne une persistance des violations) au décalage chez les élus entre les promesses (notamment électorales) et les actes lorsqu'ils sont au pouvoir.

En fait, tous ces écarts ne sont que les différentes facettes d'un même problème. Ils contribuent à empêcher l'opinion de croire à la justice sociale. Or, ce déficit de crédibilité est devenu pour moi un sujet d'inquiétude croissante, de même que ses conséquences plus généralement pour la démocratie et donc la protection des droits de l'homme.

Le climat xénophobe actuel, où l'empathie est quasiment inexistante, est une aubaine pour les groupes politiques extrémistes qui peuvent diffuser plus facilement leur message de peur et de haine. Il constitue, pour la démocratie même, une menace qui exige de nous réflexion et action. Le défi consiste à construire une société qui intègre tout le monde, sans exception.

La crise économique mondiale et les droits de l'homme

Une part considérable de l'argent du contribuable a été injectée dans le système bancaire afin d'empêcher un effondrement financier mondial. Les citoyens ordinaires se voient contraints de payer pour les pratiques irresponsables de quelques-uns. Qui plus est, des signes éloquentes donnent à penser que ce sont les moins riches qui pâtiront le plus de la récession mondiale en cours.

L'accroissement du chômage grève encore davantage le budget des Etats et l'aide sociale se réduit alors même que les besoins augmenteront inévitablement. Une telle situation engendrera probablement des tensions, peut-être même des troubles sociaux. La xénophobie et d'autres manifestations d'intolérance risquent de se développer, tandis qu'un sentiment général de malaise ou d'agitation pourrait prendre pour cible les minorités et les immigrés. Il se pourrait que les extrémistes cherchent à exploiter et à provoquer ces tendances.

C'est là un défi considérable que doivent relever les gouvernements aujourd'hui et qui exige une grande sagesse dans la conduite des affaires publiques. De toute évidence, aucun pays ne peut régler seul ces problèmes. La coopération multilatérale est une nécessité et les institutions interétatiques doivent dépasser les intérêts nationaux

étroits et faire preuve de détermination politique et de solidarité. L'établissement de règles pour assurer la régulation des marchés financiers constitue une première étape nécessaire mais non suffisante en soi. Il faut également élaborer des programmes concrets visant à promouvoir la cohésion sociale et à empêcher que les normes déjà établies en matière de droits de l'homme soient vidées d'une bonne partie de leur substance.

Lorsque je parle de normes relatives aux droits de l'homme, je fais naturellement aussi référence aux droits sociaux et économiques, dont plusieurs sont énumérés dans le texte fondateur moderne qu'est la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. L'une des sources d'inspiration de ce texte est l'ancien président des Etats-Unis, Franklin D. Roosevelt, qui a dû faire face aux séquelles de la crise financière de la fin des années 1920. La « liberté de vivre à l'abri du besoin » est l'une des quatre libertés qu'il a définies dans son discours sur l'Etat de l'Union en janvier 1941. Non seulement les êtres humains doivent pouvoir exprimer leur opinion et pratiquer leur religion librement, mais ils doivent aussi être protégés de la répression et de la misère sociale.

La Déclaration universelle des droits de l'homme énonce que les droits de l'homme comprennent le droit à la sécurité sociale, le droit à un niveau de vie décent, le droit à des moyens de subsistance, le droit à l'éducation, le droit au logement, le droit à la santé, le droit au travail et le droit au repos et aux loisirs.

Ces droits ont été, depuis, juridiquement garantis dans les traités des Nations Unies et du Conseil de l'Europe (notamment la Charte sociale européenne de 1961, révisée en 1996). Ils sont en outre consacrés par les conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT), qui couvrent par exemple les droits syndicaux, la protection contre le travail forcé et la réglementation destinée à combattre l'exploitation du travail des enfants.

Alors que les droits sociaux et économiques peuvent être considérés comme une partie intégrante du droit international en matière de droits de l'homme, ils ne sont toujours pas pleinement reconnus,

dans certains pays européens, comme des droits opposables. C'est manifestement l'une des raisons pour lesquelles ces droits n'ont pas été intégrés à l'époque dans la Convention européenne des droits de l'homme de 1950 mais codifiés, plus tard seulement, dans le texte distinct de la Charte sociale européenne. Certains Etats tardent, du reste, à ratifier la Charte sociale européenne révisée.

Ce retard à considérer les droits socio-économiques comme les égaux des droits reconnus dans la Convention européenne des droits de l'homme a peut-être bien un arrière-fond idéologique. Certains gouvernements européens estiment qu'il n'incombe pas à leurs administrations de garantir à tous les citoyens une éducation, des soins de santé et un niveau de vie décent. D'aucuns semblent considérer ces droits comme de simples aspirations politiques, qui dépendent du bon vouloir des gouvernements.

Toutefois, le fait que la pleine mise en œuvre des droits sociaux et économiques peut exiger beaucoup d'efforts ne justifie pas que l'on tienne ces droits pour moins importants ou radicalement différents des autres droits. En fait, ils touchent à certaines questions d'actualité qui figurent parmi les principales préoccupations politiques aujourd'hui : le droit à un emploi et à des conditions de travail satisfaisantes, le droit d'aller à l'école et de recevoir une bonne éducation, le droit à une protection et à une assistance dans les situations de crise personnelle.

Ces droits ont été reconnus par les Etats qui ont signé des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et ne doivent pas être considérés comme les « parents pauvres » des droits civils et politiques. Tous les droits de l'homme sont connexes et interdépendants ; il n'y a pas de hiérarchie.

Certains gouvernements admettent cette conception sur le principe mais déclarent qu'ils n'ont tout simplement pas les moyens de s'acquitter de ces obligations. Que peut-on leur répondre ?

Certes, l'application de la plupart des droits de l'homme a un coût. Il est vrai que certains droits sociaux et économiques ont tendance à être particulièrement onéreux, comme le droit de tout un chacun

à l'éducation ou à la santé. Mais ce problème potentiel a été prévu par les rédacteurs du texte, et les normes acceptées par les gouvernements permettent une mise en œuvre progressive des droits. Les gouvernements devraient établir des droits de base ou des normes minimales satisfaisantes et, en même temps, s'efforcer d'assurer leur pleine application dès que possible. Ils ne peuvent pas repousser indéfiniment l'inscription de ces normes dans les faits.

Dans cette optique, il est particulièrement important de définir des indicateurs socio-économiques. De tels critères ont été élaborés dans certains domaines, par exemple par l'Unicef, s'agissant des droits de l'enfant, et par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), s'agissant des soins de santé. Il serait utile qu'un travail similaire soit mené dans d'autres domaines.

Il est évident que si nous ne respectons pas nos engagements en matière de droits économiques et sociaux, un très grand nombre de personnes pauvres resteront en marge de notre société. Les droits civils et politiques seront alors dépourvus de sens. La notion de dignité humaine est ici essentielle car elle constitue un trait d'union entre les droits civils et politiques, d'une part, et les droits sociaux et économiques, d'autre part. La Cour européenne des droits de l'homme, par exemple, a confirmé cette interdépendance en observant que des prestations sociales ou une pension d'un montant tout à fait insuffisant pouvaient, en principe, poser un problème sur le terrain de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui interdit les traitements inhumains ou dégradants. Bien que cette disposition soit le plus souvent associée à la lutte contre la torture physique ou psychologique des détenus, la Cour a eu recours à une interprétation plus large (et comprise par la population) de la notion de dignité humaine pour l'appliquer aux services sociaux.

Les droits économiques et sociaux n'ont pas été définis en dehors de tout contexte : ils se fondent sur l'expérience des crises passées et sur le fait que si l'on bafoue la justice sociale, on le paie toujours très cher. Ils constituent aussi des principes directeurs extrêmement utiles pour les décideurs politiques à l'heure des choix difficiles.

Egalité, discrimination et pauvreté

Partout en Europe, les gouvernements mettent en place des programmes d'austérité. Les mesures adoptées en matière d'aide sociale sont insuffisantes pour répondre aux besoins créés par l'accroissement du chômage. Si cette manière de voir gagne du terrain, la crise économique risque de prendre aussi une dimension politique. Qui acceptera de vivre moins bien alors que les institutions financières qui, de l'avis général, se sont conduites de manière irresponsable reçoivent des aides publiques ?

Lors d'un discours à Strasbourg, en avril 2009, le Premier ministre espagnol, M. Zapatero, a reconnu qu'il était indispensable de satisfaire les besoins de ceux qui souffrent le plus des effets néfastes de la crise économique.

Plaidant pour la solidarité avec les plus pauvres, il a observé que la pauvreté est, pour lui, à l'origine du retard social et de violations des droits fondamentaux, à commencer par ceux des femmes. « La seule façon d'assurer notre bien-être, c'est de lutter contre la pauvreté. Ce n'est pas seulement s'acquitter d'une obligation morale, et encore moins un geste pour soigner notre image, c'est un exercice de responsabilité politique », a-t-il déclaré avant d'ajouter qu'il fallait aussi voir dans la crise une opportunité, une possibilité de changement positif.

Un tel changement est impossible si les gouvernements cèdent aux sirènes du protectionnisme. Heureusement, ces derniers semblent considérer, pour la plupart, que les solutions à la crise doivent être recherchées au niveau international, au moyen d'accords multilatéraux et d'initiatives communes dépassant des intérêts nationaux étriqués. Autre tendance positive : l'idée que les pouvoirs publics doivent intervenir davantage pour empêcher les pratiques commerciales immorales et corriger les faiblesses structurelles du marché fait son chemin. Cela n'est pas sans rapport avec les droits de l'homme, et notamment les droits sociaux. Il importe tout particulièrement de mettre en avant les principes des droits de l'homme dans le débat actuel sur les enseignements tirés de la crise.

Depuis bien longtemps, on aurait dû s'attaquer sérieusement aux profondes inégalités entre les riches et les pauvres, entre ceux qui disposent de moyens et de relations et ceux qui sont marginalisés et impuissants. Dans un monde globalisé et interconnecté, ces injustices ne seront plus acceptées, ni même possibles.

Dans son discours d'investiture, en janvier 2009, le Président Barack Obama a fait observer que les risques inconsidérés pris par certains responsables de banques et la « cupidité et l'irresponsabilité de certains » ne suffisent pas à expliquer la crise, qui est aussi, a-t-il dit, la conséquence « de notre incapacité collective à faire les choix nécessaires pour préparer notre pays à une nouvelle ère ».

Cette nouvelle ère ne verra pas le jour si nous persistons à faire abstraction des injustices et des inégalités profondes qui, dans nos sociétés, compromettent la cohésion sociale et, de ce fait, la sécurité de tous. De plus, elles portent sans conteste atteinte aux principes des droits de l'homme que nous nous sommes si souvent engagés à respecter.

Au lieu de permettre que les inégalités se creusent davantage, la crise actuelle devrait être l'occasion de prendre un tournant et d'adopter des mesures concrètes de rétablissement de la justice sociale. Cette crise ne se limite pas à ses aspects économiques flagrants, elle touche aussi à des questions de confiance des citoyens et de valeurs morales. Il est temps de commencer à reconstruire une société solidaire, sans exclus ni laissés-pour-compte.

Il est prouvé que lorsque la société est égalitaire et respecte les droits, tout le monde y gagne, pas seulement les plus vulnérables. En effet, les communautés égales entre elles ont moins de maladies et une espérance de vie plus longue. Par ailleurs, il ressort des indicateurs sociaux et des taux de criminalité que, même dans les sociétés les plus prospères, les inégalités génèrent une insécurité, préjudiciable à l'ensemble de la population.

Nous devons relever le défi que représente la crise pour les droits fondamentaux. Aux termes de la Déclaration universelle des droits de l'homme, toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour

assurer sa santé et son bien-être, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement et les soins médicaux (article 25).

La reconnaissance de ces droits – et du droit à l'éducation – comme droits de l'homme à part entière se heurte à une certaine résistance aux Etats-Unis. En Europe également, des voix se sont élevées pour affirmer que le droit à un niveau de vie suffisant ne pouvait être qu'un idéal vers lequel tendre. Or, ce n'est pas ce qui est inscrit dans les traités. Une grande majorité de pays a ratifié le Pacte international des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et de nombreux Etats européens ont apporté leur appui à la Charte sociale européenne et à la Charte sociale européenne révisée. La majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe a maintenant ratifié la Charte dans sa version originale ou révisée.

Le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme, qui prévoit l'interdiction générale de la discrimination, est un autre instrument important de lutte contre les injustices en Europe. Dans les Etats membres qui l'ont ratifié, il peut désormais être invoqué pour introduire une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg, et j'espère que d'autres Etats membres inscriront cette ratification parmi leurs priorités.

D'ailleurs, de nombreux pays ont maintenant adopté un cadre juridique global qui interdit toutes les formes de discrimination, quel qu'en soit le motif, et se sont dotés d'ombudsmans ou d'autres instances pour promouvoir l'égalité des chances et la non-discrimination. Cela étant, la lutte contre les discriminations privilégie une conception de l'égalité fondée sur le statut (genre ou race) au détriment d'aspects importants des injustices sociales.

La distinction entre ces deux formes d'injustice est artificielle car celles-ci sont, en réalité, absolument indissociables dans bien des cas, comme le montre le phénomène de la pauvreté des femmes. Il faut traiter ensemble ces deux types d'injustice, affirme The Equal Rights Trust, une organisation non gouvernementale établie à Londres qui a présenté une déclaration de principes sur l'égalité. Bien que dépourvu de caractère officiel, ce texte rédigé par des juristes spécialisés dans

les questions de droits de l'homme et d'égalité a reçu l'aval de très nombreux experts des droits de l'homme au niveau international⁵⁸.

Cette déclaration défend notamment l'action positive comme moyen indispensable pour dépasser les inégalités existantes et accélérer l'accès à l'égalité de certains groupes. Par ailleurs, elle explique clairement que l'égalité de traitement ne passe pas nécessairement par un traitement identique. En effet, pour parvenir à une égalité pleine et effective, il faut affirmer l'égalité de valeur des gens en les traitant différemment selon les cas et en développant leur capacité à participer à la société sur un pied d'égalité.

Peut-être les auteurs de la Déclaration universelle des droits de l'homme avaient-ils à l'esprit ce lien entre l'individu et la société lorsqu'ils ont rédigé l'article 28 : « Toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la présente déclaration puissent y trouver plein effet. »

Droit au logement

Les Etats doivent garantir le droit à un logement convenable. La Charte sociale européenne révisée et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sont clairs sur ce point. Pourtant, on observe aujourd'hui une tendance à ne pas reconnaître ce droit, les logements étant souvent considérés comme de simples biens marchands.

L'accès à un logement décent n'est pas seulement une préoccupation pour certains groupes vulnérables ou minorités, même si ceux-ci ont besoin de mesures de protection particulières. L'insécurité sur le marché du logement peut aussi avoir de lourdes conséquences sur la majorité de la population. L'habitat influe souvent sur l'accès aux autres services de première nécessité. Les mauvaises conditions de logement peuvent menacer les droits à l'éducation, aux soins de santé et à l'emploi. La situation peut aussi perpétuer un système de

58. Voir www.equalrightstrust.org.

ségrégation spatiale et sociale, susceptible d'engendrer des inégalités durables qui sont particulièrement difficiles à corriger.

Le droit au logement couvre un domaine très vaste. D'après la Charte sociale européenne révisée, il comprend :

- l'accès à un logement convenable et à prix abordable ;
- la réduction du nombre de sans-abri et la mise en place de politiques du logement axées sur tous les groupes défavorisés ;
- des procédures pour limiter les expulsions forcées afin de garantir la jouissance durable d'un logement ;
- l'égalité d'accès pour les migrants à un logement social et aux allocations de logement ;
- la construction de logements et le versement d'allocations de logement en fonction des besoins de la famille.

L'exercice du droit à un logement convenable doit en outre être garanti, sans discrimination pour quelque raison que ce soit. Le mécanisme de réclamations collectives instauré par la Charte sociale a été utilisé à plusieurs reprises dans des affaires portant sur le droit au logement.

L'absence de domicile fixe devrait être définie en termes suffisamment larges. La Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri a proposé une typologie européenne de l'exclusion liée au logement, qui prévoit plusieurs catégories (sans abri, sans logement, logement précaire, logement inadéquat).

Parmi les groupes vulnérables concernés, les Roms et les Gens du voyage sont généralement cités en premier – pour des raisons évidentes. Ils restent surreprésentés parmi les personnes sans domicile et celles qui vivent dans des logements déplorables. Les migrants, les réfugiés et les demandeurs d'asile vivent souvent eux aussi dans des conditions très inférieures à la moyenne pour ce qui est de la superficie, de la qualité et de l'accès aux services de base. Les migrants sans papiers sont particulièrement menacés car leur situation irrégulière vis-à-vis des autorités peut être exploitée sur le marché du logement. En outre, l'Europe centrale et orientale compte des millions de familles dont le bail précaire n'a toujours pas été transformé en véritable droit

de propriété. Ce problème, dû à la complexité des programmes de restitution des biens mis en œuvre pendant la période de transition, a de terribles répercussions sur le plan humain.

Les personnes handicapées ont des besoins particuliers en matière de logement. La désinstitutionnalisation et, par voie de conséquence, la tendance des personnes handicapées à vivre de plus en plus au sein de la société ont renforcé la nécessité de leur offrir un logement accessible et sûr, à un prix abordable. Les victimes de violences domestiques, notamment les femmes accompagnées de leur(s) enfant(s), ont souvent besoin d'un logement hors de leur foyer pour se mettre à l'abri d'une relation abusive. N'oublions pas non plus qu'on compte aussi de nombreux hommes marginalisés parmi les sans-abri.

L'obligation positive des Etats de garantir le droit au logement devrait aller de pair avec une législation nationale solide. Les dispositions constitutionnelles doivent s'accompagner de lois et règlements qui énoncent clairement les devoirs des autorités locales et nationales. Le droit à un logement convenable doit être opposable devant les tribunaux afin que toute personne puisse exercer un recours si elle n'a pas accès à un logement décent.

L'évolution récente de la législation en Ecosse et en France fournit des exemples à suivre dans le domaine du droit au logement. La loi écossaise de 2003 sur l'état de sans-abri oblige les pouvoirs locaux à fournir un logement permanent aux personnes qui ont des besoins prioritaires et un logement temporaire aux personnes sans besoins prioritaires. En 2012, les besoins prioritaires cesseront d'être un critère utilisé par les pouvoirs publics pour limiter le nombre de logements qu'ils sont tenus de mettre à la disposition de la population. Toute personne peut déposer plainte devant les tribunaux si ses besoins en matière de logement ne sont pas satisfaits.

La loi française de 2007 sur le droit au logement oblige l'Etat à garantir le droit au logement. Les besoins prioritaires sont définis dans la loi et un système de réclamation à deux niveaux est prévu. Les commissions régionales de médiation constituent la première instance, après quoi l'affaire est portée devant les tribunaux administratifs.

Les gouvernements devraient, en outre, reconnaître que leurs politiques économiques et sociales influent sur le droit au logement. Avec la volonté politique nécessaire, les politiques nationales en la matière pourraient être appliquées pour contrôler la spéculation foncière et immobilière lorsque celle-ci empêche la jouissance du droit au logement. Outre la possession d'un logement, il faut, en matière d'habitat, donner à la population le choix entre plusieurs formules, afin de répondre aux besoins de mobilité professionnelle. L'action positive en faveur des groupes vulnérables est justifiée lorsqu'elle est proportionnée à un but légitime.

Une politique du logement fondée sur les droits devrait inclure au moins les points suivants :

- les lois nationales devraient détailler les droits relatifs au logement et désigner les responsables de leur mise en œuvre aux différents échelons ;
- il faudrait définir clairement les normes minimales pour un logement convenable et pour l'hébergement d'urgence ;
- la législation antidiscrimination devrait englober les droits afférents au logement sur le marché tant public que privé ;
- il faudrait prendre des mesures positives en faveur des groupes défavorisés ;
- chacun devrait pouvoir exercer un recours effectif contre toute discrimination ou violation des droits en matière de logement. Le droit à un logement convenable devrait être opposable devant les tribunaux.

L'exercice des droits en matière de logement devrait faire l'objet d'un suivi aux niveaux national et international. Les ombudsmans et les instituts des droits de l'homme ont un rôle à jouer dans ce processus.

Les droits des personnes âgées

Les personnes âgées ont les mêmes droits que les autres citoyens. Toutefois, elles peuvent être vulnérables et ont donc besoin d'une protection spéciale. C'est pourquoi la Déclaration universelle des

droits de l'homme prévoit expressément que les personnes âgées ont droit à la sécurité. Or, les droits des personnes âgées sont encore trop souvent ignorés et parfois même complètement bafoués. Les aînés pâtissent d'une vision très répandue selon laquelle ils ne sont plus productifs et sont inutiles dans la société moderne. Le temps est venu de tenir un débat plus constructif sur la manière de garantir les droits fondamentaux de cette génération.

En règle générale, les personnes âgées n'ont pas véritablement leur mot à dire en politique. Les organisations qui défendent leurs intérêts ont – à de rares exceptions près – peu d'influence et les partis politiques ont tendance à s'intéresser aux générations plus jeunes. Le fait que les personnes âgées soient en grande majorité des femmes peut contribuer au manque d'attention de la classe politique pour ce groupe d'intérêt.

La Charte sociale européenne révisée contient les premières dispositions contraignantes protégeant les droits des personnes âgées. L'objectif premier est de permettre aux personnes âgées de mener une existence décente et de participer à la vie en société. Afin de donner corps à cet objectif, les Etats devraient veiller à ce que leurs systèmes de protection sociale et de santé ainsi que leurs politiques de logement soient adaptés aux personnes âgées. En outre, ils devraient adopter des lois contre la discrimination dans certains domaines, notamment le marché du travail.

Un nombre croissant de personnes en âge de prendre leur retraite sont en bonne santé et préféreraient continuer à travailler. Malgré cette constatation, aucune réflexion – pourtant nécessaire – n'a été engagée sur la manière dont les compétences professionnelles, l'expérience et le dévouement de ces personnes pourraient être exploités, dans l'intérêt collectif.

Il faudrait s'attacher en particulier à veiller à ce que les plus âgés qui le souhaitent aient la possibilité de poursuivre une activité professionnelle. L'âge n'est pas une raison valable pour écarter une candidature lors d'une procédure de recrutement ou pour licencier quelqu'un. Il serait logique d'assouplir les règles relatives à l'âge de la retraite en fonction des préférences et des compétences de la personne. Sous

réserve de certains aménagements des conditions de travail, notamment des horaires, un nombre beaucoup plus important de personnes souhaiterait continuer à travailler bien au-delà de l'âge obligatoire de la retraite. Lors d'une conférence des Nations Unies, il y a quelques années, les participants déclaraient : « Les personnes âgées devraient avoir la possibilité de travailler pendant aussi longtemps qu'elles le souhaitent et en sont capables, en exerçant des activités satisfaisantes et productives. »

De nombreux sexagénaires vivront encore deux ou trois décennies après avoir pris leur retraite, voire plus. Le nombre de personnes très âgées augmente rapidement dans toute l'Europe.

Or, c'est une catégorie qui, dans la plupart des cas, requiert des soins spéciaux : certaines de ces personnes sont en effet clairement dépendantes et atteintes de sénilité et/ou d'autres handicaps.

Les mesures de protection doivent être souples et, ainsi, adaptables aux besoins individuels ; elles doivent en outre être mises en place uniquement en cas de stricte nécessité. Une personne doit également pouvoir, tant qu'elle en est encore capable, prendre des décisions sur son avenir et sur la personne qui devra la représenter en cas d'incapacité. Ce type de mesure d'autodétermination respecte la dignité de la personne en tant qu'être humain.

Le nombre croissant de personnes âgées pèsera inévitablement sur le système social et le système de santé. Même si le régime de retraite s'assouplit, le rapport entre le taux de la population active et le taux de personnes dépendantes sera économiquement moins favorable. Il n'en reste pas moins qu'une société humaine et juste doit accepter cette responsabilité et veiller au respect de la dignité et des droits des plus âgés. Les systèmes de santé doivent mettre en œuvre des politiques et des pratiques respectueuses de l'âge et réfléchir aux moyens de promouvoir un vieillissement en bonne santé.

Nombre de personnes âgées sont pauvres, leur droit à un niveau de vie correct n'est pas assuré. Dans les pays en transition en Europe, les personnes âgées ont pâti des bouleversements politiques et économiques,

et ont rarement pu compenser l'augmentation du coût de la vie en travaillant davantage ou en étant mieux rémunérées. Un grand nombre d'entre elles ont été forcées d'accepter des logements de qualité radicalement inférieure (et une baisse du niveau de vie général). L'expression « génération perdue » est tristement appropriée.

De nouvelles stratégies de sécurité sociale s'imposent pour que les personnes âgées bénéficient à l'avenir d'une couverture adéquate. Même dans les pays où la sécurité sociale est bien protégée, il convient de revoir certains aspects dans la façon de traiter les personnes âgées. Trop de rapports font état de mauvais traitements, voire d'abus, dans les institutions réservées aux personnes âgées – dont certaines sont privées. Chacun de ces cas constitue un échec inacceptable, aggravé par le fait que les résidents de ces établissements ne sont souvent pas en mesure de faire valoir leurs droits, et encore moins de se défendre contre les actes de maltraitance.

Lors de mes déplacements en Europe, j'ai pu voir les deux extrêmes : d'un côté, des institutions modernes et accueillantes où régnait une atmosphère démocratique et où les soins médicaux étaient excellents ; de l'autre, des centres où les résidents étaient davantage considérés comme des numéros que comme des êtres humains et où le personnel était non qualifié, débordé et complice. Il est clair qu'il est essentiel de mieux contrôler les conditions prévalant dans les institutions pour personnes âgées dans certains pays.

Les pensionnaires des institutions devraient évidemment bénéficier de soins et de services adéquats. Leur droit à la vie privée et à la dignité doit être pleinement respecté. Ils ont également le droit de participer aux décisions concernant leur prise en charge et les conditions de vie dans l'établissement. Des systèmes de plainte individuelle et d'inspection devraient être mis en place afin de prévenir les mauvais traitements et de promouvoir des soins de qualité. Il conviendrait par ailleurs d'élaborer des règles concernant les conditions minimales requises pour l'accueil des personnes âgées en institution.

Même dans les pays dotés d'institutions adaptées aux besoins des personnes âgées, nombre de ces dernières préfèrent rester chez elles

le plus longtemps possible, ce qui nécessite que les services sociaux adoptent une approche différente en matière de soins. Beaucoup de pays ont d'ailleurs engagé des réformes à cette fin. J'ai néanmoins l'impression que l'on pourrait faire plus pour offrir un choix plus large aux personnes âgées et leur donner plus de poids décisionnel par rapport aux soins qu'elles préféreraient, aussi bien à court terme qu'à long terme.

L'une des solutions consiste à privilégier le soutien aux membres de la famille qui s'occupent régulièrement de parents âgés, avec si nécessaire une prise en charge temporaire à l'extérieur. Le bien-être de l'entourage influe en effet considérablement sur la qualité des soins ainsi que sur la dignité et la qualité de vie de la personne dépendante. On compte parmi les personnes très âgées des personnes particulièrement vulnérables. On sait par exemple que les femmes âgées sont parfois victimes de discrimination et qu'elles reçoivent souvent une pension moindre car, ayant dû s'occuper de membres de leur famille, elles n'ont pas toujours exercé une activité professionnelle.

Les personnes handicapées font face à des difficultés additionnelles qui peuvent s'aggraver avec l'âge – perte visuelle, auditive ou de la mobilité. Les besoins des personnes âgées doivent être pris en compte lors de l'élaboration des politiques et des programmes concernant les personnes handicapées. La ratification de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, qui prévoit un certain nombre de garanties pour ces personnes, devrait être placée au premier rang des préoccupations, tout comme la mise en œuvre, en Europe, du Plan d'action 2006-2015 du Conseil de l'Europe pour la promotion des droits et de la pleine participation des personnes handicapées à la société.

La vulnérabilité touche également les migrants âgés, parmi lesquels certains peuvent au surplus éprouver des problèmes de langue. Les pays européens, qui accueillent de plus en plus d'immigrés, se trouvent confrontés à un défi pour lequel leurs autorités semblent très peu préparées, ce qui entraîne des discriminations à plusieurs égards.

Les responsables politiques européens devraient revoir leurs politiques afin de protéger les droits des personnes âgées – l'idéal serait qu'ils réagissent bien avant d'être eux-mêmes exposés aux conséquences de ces politiques, voire à l'absence de telles politiques.

VIH/sida et droit à la santé

Il faut prendre de nouvelles mesures contre la pandémie de VIH/sida en Europe. La situation apocalyptique que connaissent certains pays d'Afrique et d'Asie est au centre des préoccupations internationales, mais le virus se propage rapidement aussi dans plusieurs Etats européens, notamment en Russie, en Ukraine, en Estonie, en Lettonie et en Moldova. Cette maladie a engendré une grave crise de santé publique et crée, en matière de droits de l'homme, des problèmes qui requièrent une action d'urgence.

On estime que plus d'un million de personnes sont porteuses du virus en Russie et environ 500 000 en Ukraine, soit plus de 1 % de la population, et l'épidémie continue à gagner rapidement du terrain. Les statistiques sont également élevées en Estonie, en Lettonie et en Moldova. En Europe occidentale, les plus forts pourcentages ont été enregistrés en Espagne, en Italie, en France, en Suisse et au Portugal.

Le VIH/sida modifie les données démographiques dans tous les pays affectés. Le groupe d'âge des 15-30 ans étant le plus touché, le VIH/sida a un impact disproportionné sur les jeunes et les personnes en âge de procréer – et par voie de conséquence sur les taux de natalité. En Russie et en Ukraine, la maladie tend à devenir un obstacle à la croissance économique.

Nombre de personnes atteintes voient l'exercice de leurs droits menacé. L'ignorance concernant le mode de transmission de la maladie engendre des préjugés et de la discrimination qui, à leur tour, stigmatisent ou marginalisent les porteurs du virus.

Il faut lutter contre une telle discrimination et les gouvernements devraient travailler étroitement avec les groupes d'entraide non

gouvernementaux, en particulier ceux créés par les personnes séropositives elles-mêmes et leur famille.

Une grande partie de la population touchée ne bénéficie pas du traitement antirétroviral ou du soutien psychologique nécessaire. En outre, les personnes séropositives sont souvent victimes de discrimination dans les secteurs de l'aide médicale, de l'éducation, ainsi que sur le marché du travail.

Les enfants nés de mères séropositives, dont le nombre est en augmentation, représentent un groupe particulièrement vulnérable. Certains peuvent eux-mêmes être infectés, d'autres risquent de devenir orphelins; tous ont droit à un soutien spécial.

La prévention est incontestablement une priorité absolue. Les recherches visant à trouver un vaccin efficace risquent de ne pas aboutir avant encore de nombreuses années, même si les gouvernements qui ont investi dans les méthodes de prévention disponibles ont obtenu des résultats encourageants.

Tout d'abord, et c'est le plus important, les gouvernements doivent reconnaître ouvertement l'ampleur du problème. Jusqu'à une date récente, le VIH/sida ne figurait pas au premier rang des préoccupations gouvernementales. En Russie et en Ukraine, par exemple, les crédits consacrés tant à la prévention qu'au traitement étaient maigres. Les mentalités évoluent à présent et, en Russie, les autorités admettent que le taux réel de contamination est peut-être quatre fois plus élevé que le taux officiellement déclaré.

Là où l'on a pris l'initiative d'en organiser, les campagnes systématiques d'information sur les pratiques sexuelles sans risque conjuguées à la mise à disposition de préservatifs ont eu des effets positifs. Malheureusement, les chefs religieux n'ont pas partout soutenu ces notables efforts.

Une partie de la stratégie doit être axée sur les groupes à risque :

- la consommation de drogue par injection reste un facteur clé du développement de la pandémie en Russie comme en Ukraine, de même qu'en Estonie et en Moldova. Selon l'Onusida, plus

de la moitié des personnes diagnostiquées séropositives en Europe orientale ont utilisé des seringues contaminées. Parmi les consommateurs de drogue par injection, environ un sur quatre aurait contracté le virus. En Suisse et dans d'autres pays d'Europe occidentale, en revanche, les efforts visant à réduire le nombre de nouvelles infections par injection chez les toxicomanes se sont développés ;

- la prostitution, souvent combinée à la toxicomanie, est manifestement dangereuse. En Fédération de Russie, des études révèlent que plus de 30 % des femmes amenées à se prostituer ont contracté le VIH. En Ukraine, le taux de prévalence de la maladie au sein de ce groupe serait de 13 à 31 %, avec des chiffres encore supérieurs dans les grandes villes ;
- les détenus aussi ont tendance à avoir un taux d'infection plus élevé que la population générale. On estime qu'en Lettonie les détenus pourraient représenter un tiers du nombre total de séropositifs dans le pays. Quant à l'Ukraine, l'Onusida a indiqué en 2009 que pas moins de 10 000 détenus y étaient infectés.

Il semble que la majorité des personnes porteuses du virus aujourd'hui ignorent leur condition et ne prennent donc pas forcément les précautions nécessaires pour éviter de contaminer des tiers. Il faut faire davantage pour promouvoir le dépistage sanguin et apporter un soutien aux personnes nouvellement diagnostiquées.

Des mesures globales de prévention peuvent empêcher la maladie de continuer à se propager. Il faut mettre en place des plans d'action nationaux efficaces s'appuyant sur de vastes programmes dynamiques de sensibilisation et d'éducation. Il est capital que les gouvernements prennent des mesures efficaces contre le trafic de drogue et la traite des êtres humains.

La tâche qui nous attend est lourde. Si la Russie, l'Ukraine, l'Estonie et la Moldova traversent une crise particulièrement grave, d'autres pays européens sont aussi affectés par le VIH/sida et devraient réfléchir aux meilleures mesures de prévention à adopter sans attendre.

Changement climatique : une question de droits de l'homme

Des millions de personnes à travers le monde voient déjà leur vie quotidienne bouleversée par les effets du réchauffement climatique : désertification, sécheresses, inondations, cyclones. Les droits de l'homme fondamentaux, tels que les droits à la vie, à la santé, à l'alimentation, à l'eau, à l'hébergement ou à la propriété, sont menacés. En Europe comme ailleurs, ceux qui souffriront le plus sont ceux qui sont déjà vulnérables – les habitants des régions pauvres et, parmi eux, les personnes âgées, les femmes et les enfants. Dans ce contexte, l'échec de la Conférence des Nations Unies sur le climat à Copenhague en décembre 2009 a constitué un véritable revers pour la protection des droits de l'homme dans son ensemble.

Aux termes de la Déclaration universelle des droits de l'homme, « toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que [ses] droits et libertés [...] puissent y trouver plein effet ». Or, cet ordre est fragilisé par l'absence d'action effective contre le changement climatique.

Mary Robinson, ancienne Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, a écrit que « nous avons collectivement sous-estimé l'ampleur et l'urgence du problème. Le changement climatique révèle d'innombrables failles dans notre architecture institutionnelle, y compris dans les mécanismes de protection des droits de l'homme. Pour y faire face efficacement, il faudra transformer l'ensemble de nos moyens d'action – depuis la collecte d'informations et la prise collective de décisions jusqu'aux mécanismes d'application et à la répartition des ressources »⁵⁹.

Le défi consiste à remédier à ces dysfonctionnements et à commencer à mettre en place une action coordonnée pour contrer le danger que représente la poursuite du réchauffement climatique, tout en

59. Avant-propos de l'ouvrage *Climate Change and Human Rights. A Rough Guide*, publié par le Conseil international sur les politiques des droits humains, 2009 (www.ichrp.org).

prenant les mesures nécessaires pour compenser la dégradation de l'environnement qui s'est déjà produite ou est désormais inévitable.

Cette démarche nécessitera un esprit de solidarité mondiale sans précédent. Jusqu'à présent, les pays riches sont ceux qui ont le plus contribué au réchauffement climatique, tandis que ce sont les plus pauvres qui en ont subi les conséquences.

Les réductions d'émissions de carbone auxquelles les Etats développés se sont engagés n'ont pas répondu aux attentes du monde en développement. Quant aux fonds d'adaptation qui doivent aider les nations pauvres à protéger leurs populations contre les effets du changement climatique, ils tardent à se concrétiser. De ce fait, les pays en développement sont moins disposés à limiter l'augmentation de leurs propres émissions. Nous devons prendre acte de notre interdépendance à l'échelle mondiale.

Jusqu'à présent, il y avait une autre lacune dans le débat sur le changement climatique : on ne mettait pas l'accent sur les droits de l'homme. Les rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) décrivent, certes, les conséquences sociales du réchauffement, mais ils ne proposent pas d'analyse sous l'angle des droits de l'homme.

Toutefois, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a publié un rapport sur les liens entre les changements climatiques et les droits de l'homme. Ce document expose les effets du changement climatique sur les individus et les populations, et rappelle que le droit international fait obligation aux Etats de protéger les personnes dont les droits sont lésés par les effets du réchauffement climatique ou par les politiques et les mesures prises pour faire face au changement climatique⁶⁰.

Un autre rapport, publié par une organisation non gouvernementale, le Conseil international sur les politiques des droits humains, affirme qu'il est temps d'abolir la frontière entre droit de l'environnement

60. www2.ohchr.org/english/issues/climatechange/study.htm.

et droit des droits de l'homme. Cette étude montre que la politique de réduction des niveaux d'émission (atténuation) et la stratégie de renforcement de la capacité des sociétés à faire face aux incidences du changement climatique (adaptation) peuvent être plus efficaces si elles sont liées aux droits de l'homme.

Une analyse sous l'angle des droits de l'homme apporterait sans aucun doute des éclairages essentiels et différents dans les négociations sur le changement climatique. Surtout, elle permettrait d'axer les discussions sur les conséquences concrètes du changement climatique sur la vie quotidienne des gens et nous rappellerait que l'enjeu est ici celui de la souffrance humaine.

Pour relever le défi environnemental, nous devons savoir quelles personnes sont en danger et comment elles peuvent être protégées. La réflexion sur les conséquences de certaines actions ou inactions sur les droits fondamentaux des individus et des populations incitera, espérons-le, à mieux se préparer, de manière à éviter les réactions en chaîne telles que les déplacements de masse et les conflits. Une approche fondée sur les droits de l'homme devrait orienter les mesures d'assistance vers les groupes les plus vulnérables.

Les normes et les principes des droits de l'homme constituent aussi des garanties qui devraient être intégrées dans les programmes et les politiques de lutte contre le changement climatique. Les droits économiques et sociaux doivent être protégés en utilisant au mieux les ressources disponibles. En d'autres termes, ils doivent recevoir une attention prioritaire. Cela suppose que les populations concernées aient le droit d'être convenablement informées et de participer aux décisions pertinentes dans le cadre de processus véritablement démocratiques.

Ces garanties sont énoncées dans la Convention d'Aarhus de 1998, qui contient des dispositions relatives à la circulation proactive de l'information et à la participation des personnes concernées à l'élaboration des plans et programmes de lutte contre les risques environnementaux⁶¹.

61. Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (1998).

Par ailleurs, il est plus que temps de parler de la responsabilité. En appliquant les normes en matière de droits de l'homme, les Etats peuvent définir des critères minimaux pour les politiques d'atténuation et d'adaptation. A partir de là, tous les Etats seraient contraints d'indiquer clairement que les dommages environnementaux dépassant un certain seuil et portant atteinte à certains droits fondamentaux sont inacceptables et illicites.

Dans l'avant-propos cité plus haut, Mary Robinson mentionnait la nécessité d'affûter les mécanismes de protection des droits de l'homme pour qu'ils soient mieux adaptés aux nouveaux défis liés au changement climatique. Il convient de mettre en place des procédures effectives pour garantir une responsabilisation et offrir réparation aux victimes. Toutefois, il ne sera pas facile d'établir les responsabilités légales : en général, les acteurs impliqués sont très nombreux et domiciliés dans un autre pays que celui où le dommage est survenu.

La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu des droits environnementaux (principalement au titre de l'article 8 de la Convention européenne). Dans une affaire, elle a noté que « des atteintes graves à l'environnement peuvent toucher le bien-être des personnes et les priver de la jouissance de leur domicile de manière à nuire à leur vie privée et familiale »⁶².

La Cour a également confirmé l'obligation qui incombe aux Etats de réaliser des études appropriées avant d'autoriser une activité susceptible de nuire à l'environnement, et de porter ces études à la connaissance du public⁶³.

Elle a par ailleurs conclu à une violation du droit à la vie dans une affaire où les autorités, qui étaient au courant de l'existence d'un risque accru de coulées de boue de grande ampleur, n'avaient pas pris de mesures préventives et n'avaient pas tenu la population informée de ce risque⁶⁴.

62. *Lopez Astra c. Espagne*, arrêt du 9 décembre 1994.

63. *Taşkın et autres c. Turquie*, arrêt du 10 novembre 2004.

64. *Boudaïeva et autres c. Fédération de Russie*, arrêt du 20 mars 2008.

La Charte sociale européenne, dans son article garantissant le droit à la santé (article 11), demande aux Etats parties « d'éliminer, dans la mesure du possible, les causes d'une santé déficiente ». Sur cette base, le Comité européen des Droits sociaux a exigé que les Etats affichent des progrès mesurables en matière de réduction des niveaux de pollution⁶⁵. La même décision pourrait s'appliquer aux risques nucléaires, aux risques liés à l'amiante ou à la sécurité sanitaire des aliments.

Tout cela n'est qu'un début. La prise de conscience croissante des effets nocifs du changement climatique va imposer de continuer à clarifier les obligations de l'Etat qui découlent du droit individuel à un environnement sain.

La première Conférence des Nations Unies sur l'environnement, tenue à Stockholm en 1972, déclarait déjà que l'homme a droit « à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être ».

La Déclaration ne s'arrêtait pas là : elle affirmait également sans équivoque que nous avons tous « le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures ».

Appliquer les normes en matière de droits sociaux

La crise économique est pour la protection des droits sociaux une nouvelle mise à l'épreuve. Certes, comme pour les autres droits de l'homme, les Etats ont adopté des traités – notamment la Charte sociale européenne – qui consacrent les droits sociaux, mais leur mise en œuvre reste un défi. Il faudrait en effet que les populations soient informées de leurs droits et puissent présenter des réclamations lorsqu'elles estiment que leurs droits sont violés. Les organisations actives de la société civile peuvent apporter, à cet égard, une contribution précieuse.

65. Décision du Comité européen des Droits sociaux dans l'affaire *Fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme (FMDH) c. Grèce*, Réclamation n° 30/2005, décision sur le bien-fondé du 6 décembre 2006, paragraphes 203 et 205.

Ces dernières années, le soutien à la Charte sociale européenne puis à la Charte sociale européenne révisée s'est renforcé avec la ratification de cet instrument par la Hongrie, la République slovaque, la Fédération de Russie, la Serbie et le Monténégro. Ainsi, à ce jour, une nette majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe sont liés par la Charte dans sa version originale ou révisée⁶⁶.

Il s'agit là d'une avancée incontestable, mais, en matière de normes de protection des droits de l'homme, l'essentiel reste la mise en œuvre dans la vie réelle. Un organe de contrôle – le Comité européen des Droits sociaux (CEDS) – a été spécifiquement créé pour veiller à la bonne application de la Charte. Dans le cadre de l'examen des rapports présentés par les Etats, il évalue la mise en œuvre de cet instrument et donne des conseils à ce sujet. Ses conclusions sont ensuite transmises, par l'intermédiaire d'un Comité gouvernemental, au Comité des Ministres pour action supplémentaire.

La procédure de rapports et de supervision est aujourd'hui bien développée et constitue un mécanisme utile pour apporter un soutien collectif aux Etats membres qui s'emploient à donner effet à leurs obligations au titre de la Charte. Dans un premier temps, les Etats membres doivent élaborer un rapport donnant des informations détaillées sur l'application des normes européennes; ils sont encouragés à signaler toute difficulté rencontrée lors de la mise en œuvre. Dans un deuxième temps, le comité met ses compétences spécialisées au service des Etats membres en leur donnant des conseils.

Je souhaite mettre ici l'accent sur un canal d'information complémentaire créé par le CEDS, qui s'est appuyé sur l'expérience de l'Organisation internationale du travail (OIT). Celle-ci ayant montré qu'il était utile d'accepter des observations des partenaires sociaux sur des violations spécifiques des droits de l'homme, un système de réclamations collectives a été instauré grâce à un protocole à la Charte sociale européenne.

66. La Charte a été adoptée en 1961, la Charte révisée en 1996. Voir l'annexe pour en savoir plus sur les ratifications.

Ce mécanisme existe maintenant depuis plus de dix ans, mais moins d'un tiers des Etats du Conseil de l'Europe ont jusqu'à présent décidé d'en faire partie. On peut le déplorer, car la procédure de réclamations collectives a été conçue pour contribuer directement à la mise en œuvre des droits sociaux garantis par la Charte.

Avant la mise en place de ce système, le CEDS développait sa jurisprudence uniquement dans le cadre de la procédure de rapports. Il examinait les rapports soumis par les Etats membres et formulait des commentaires sur le respect de la Charte par ces Etats. La procédure de réclamations a offert une nouvelle dynamique au processus de contrôle. En effet, selon les propres mots du comité, elle permet « de procéder à une appréciation juridique de la situation d'un Etat au vu des éléments apportés par la réclamation et la procédure contradictoire à laquelle celle-ci donne lieu »⁶⁷.

Les réclamations collectives peuvent être soumises par des organisations patronales et des syndicats européens contribuant aux travaux du Comité gouvernemental⁶⁸, par d'autres organisations internationales non gouvernementales dotées du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe, et par des organisations patronales et des syndicats nationaux des Parties contractantes concernées. De plus, les Etats peuvent autoriser, dans une déclaration spéciale, des organisations non gouvernementales nationales à faire des réclamations. A ce jour, seule la Finlande a fait une telle démarche.

La réclamation est examinée par le CEDS qui, si les conditions de forme sont remplies, décide de sa recevabilité. Une procédure écrite est ensuite engagée avec des échanges entre les parties. Les autres Etats parties et les organisations d'employeurs et syndicales peuvent, de leur côté, formuler des observations.

67. Décision sur la recevabilité : *Cour internationale de justice c. Portugal* (Réclamation collective n° 1/1998), 10 mars 1999, paragraphe 10.

68. Confédération européenne des syndicats (CES), BusinessEurope (ex-Unice) et Organisation internationale des employeurs (OIE).

Eventuellement, le CEDS peut décider d'organiser une audition publique. Il adopte ensuite une décision sur le bien-fondé de la réclamation, qu'il transmet aux parties concernées et au Comité des Ministres dans un rapport devant être rendu public dans les quatre mois. Le Comité des Ministres adopte une résolution sur la base de ce rapport. Le cas échéant, il peut recommander à l'Etat concerné de prendre des mesures spécifiques pour se mettre en conformité avec la Charte.

Malgré son caractère quasi judiciaire et le faible nombre d'Etats qui y sont parties, la procédure de réclamations collectives a dépassé les attentes. Le comité a ainsi pu répondre à des réclamations concrètes et se pencher sur des questions essentielles touchant à la vulnérabilité et à la discrimination :

- insuffisance de la protection en faveur des enfants autistes ;
- discrimination à l'égard des Roms dans le secteur du logement, tant en droit que dans la pratique ;
- insuffisance de l'assistance médicale aux enfants d'immigrés en situation irrégulière ;
- châtiments corporels à l'encontre des enfants ;
- manquement de l'Etat en ce qui concerne la prévention de l'impact environnemental dans les grandes régions où le lignite était exploité, et absence de stratégies visant à prévenir et atténuer les risques sanitaires pour la population locale ;
- défaut de mise en œuvre de la législation nationale empêchant les expulsions et absence de mesures visant à offrir des solutions de relogement aux familles expulsées ;
- discrimination dans l'éducation des enfants handicapés mentaux ;
- risques environnementaux et absence de soins de santé appropriés pour les Roms⁶⁹.

69. La liste complète des réclamations collectives déposées à ce jour est disponible à l'adresse suivante : www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_FR.asp.

Dans son rôle d'interprète authentique de la Charte sociale européenne, le CEDS a montré qu'il ne fonctionnait pas en vase clos. Il s'appuie en effet sur les normes du Conseil de l'Europe (notamment la Convention européenne des droits de l'homme) et, s'il y a lieu, sur d'autres normes internationales majeures, telles que la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Moi-même, dans mes activités en tant que Commissaire aux droits de l'homme, je me réfère régulièrement à la jurisprudence du CEDS. Par ailleurs, la Cour européenne des droits de l'homme a récemment expliqué en quoi la jurisprudence du CEDS pouvait être une source d'interprétation utile⁷⁰.

La procédure de réclamations collectives a une dimension préventive. En effet, les réclamations introduites devant le CEDS ne concernent pas des cas particuliers, mais des allégations d'insuffisances d'ordre général dans le droit et la pratique. Les évaluations faites par le comité peuvent aider les Etats à prendre les mesures nécessaires pour remédier à une situation et éviter ainsi l'introduction de requêtes individuelles auprès de la Cour de Strasbourg. En outre, dans ses rapports périodiques sur la mise en œuvre de la Charte par les Etats, le comité peut se référer à une question traitée dans le cadre de sa procédure de réclamations, ce qui aide également les Etats à prévenir les violations.

De fait, plusieurs Etats ont déjà redressé une situation mise en évidence par cette procédure. Ainsi, en novembre 2006, j'ai salué l'adoption par le Parlement grec d'une loi sur la violence domestique, qui interdit les châtiments corporels infligés aux enfants. Or, c'est une décision du CEDS relative à une réclamation collective contre la Grèce qui a accéléré l'adoption de cette loi.

L'Etat français, pour sa part, en réaction à une réclamation concernant le droit au logement, s'est engagé à prendre en compte, lors de la mise en œuvre de sa loi sur le droit opposable au logement, la décision du Comité européen des Droits sociaux.

70. *Demir et Baykara c. Turquie*, arrêt du 12 novembre 2008.

S'agissant du droit des enfants autistes à l'éducation, le Gouvernement français a déclaré qu'il mettrait la situation en conformité avec la Charte révisée et que des mesures étaient prises à cet effet.

La procédure de réclamations collectives présente plusieurs avantages : elle est non bureaucratique, relativement rapide et ses critères de recevabilité sont plus souples que ceux applicables aux actions devant la Cour de Strasbourg. En effet, une réclamation peut être jugée recevable même si les voies de recours internes n'ont pas été épuisées (ce qui évite les longs délais d'attente nécessaires pour demander réparation devant la Cour européenne des droits de l'homme), et même si une affaire analogue est en instance devant un organe national ou international.

J'espère que d'autres Etats ouvriront la voie aux réclamations à l'encontre de leur propre pays et que les syndicats, les organisations d'employeurs et les autres acteurs de la société civile envisageront, dans un souci de protection des droits sociaux, d'utiliser ce mécanisme plus systématiquement.



Chapitre 9: Police, justice et système pénitentiaire

La corruption du système judiciaire va souvent de pair avec l'ingérence politique. Les ministres et autres hauts dirigeants politiques ne respectent pas toujours l'indépendance du pouvoir judiciaire et envoient des indications aux procureurs et aux juges sur les décisions qu'ils sont censés rendre... Dans plusieurs pays d'Europe, les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires sont effroyables. Dans certains cas, il est évident que les détenus sont traités de manière inhumaine et dégradante.

Photo © Conseil de l'Europe.

Violences policières

Les violences policières restent un problème grave dans plusieurs pays d'Europe. Au cours de mes missions, j'ai entendu de nombreuses allégations accusant les forces de l'ordre de violences spontanées avant, pendant et après des arrestations. Lorsque j'ai demandé aux victimes pourquoi elles n'avaient pas porté plainte, beaucoup ont répondu qu'elles redoutaient de nouveaux coups. Certaines ont toutefois introduit des recours devant la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg, qui a rendu cette année de nombreux arrêts condamnant des Etats pour usage excessif ou abusif de la force par la police.

Dans une société démocratique, le rôle de la police est de défendre la population contre la criminalité, en particulier lorsque celle-ci revêt des formes violentes. Les comportements illégaux de policiers sont particulièrement néfastes. Le système de justice dans son ensemble risque d'être discrédité lorsque des responsables de l'application des lois enfreignent les lois mêmes qu'ils sont censés défendre.

Ce fait est bien sûr admis en Europe et des efforts importants sont déployés pour recruter du personnel fiable. La formation vise à préparer les policiers à faire face, dans les limites de la loi, à tout un éventail de situations difficiles, notamment savoir quand et comment ils peuvent avoir recours à la force. Des mesures sont prises pour prévenir la corruption et promouvoir des codes de déontologie professionnelle. En dépit de cela, des cas de violences policières continuent de se produire.

La solution pour s'attaquer aux abus des forces de police n'est pas de se focaliser uniquement sur les individus impliqués. Les policiers doivent parfois travailler dans des conditions très difficiles, et les violences policières sont rarement des incidents isolés mais font plutôt partie d'une mentalité plus large concernant le traitement de la criminalité. Dans certains pays en transition, il existe encore le fort sentiment que l'efficacité de la police se mesure à l'aune de sa capacité à « résoudre les affaires » et les pressions exercées sur les policiers pour

obtenir des aveux sont considérables. Les tribunaux accordent aussi trop d'importance aux dépositions signées par l'accusé. Ces facteurs combinés peuvent agir comme une incitation à l'obtention d'aveux par la contrainte.

La lutte contre la criminalité (y compris le terrorisme) ne justifie pas tous les moyens. Les droits de l'homme nécessitent que la sécurité de tous soit protégée, mais pas au détriment des droits fondamentaux de l'homme. La Cour de Strasbourg a clairement fixé des limites :

Consciente du danger [...] de saper, voire de détruire, la démocratie au motif de la défendre, [la Cour] affirme que [les Etats contractants] ne sauraient prendre, au nom de la lutte contre l'espionnage et le terrorisme, n'importe quelle mesure jugée par eux appropriée⁷¹.

Certaines situations justifient que la police ait recours à la force, pour endiguer une émeute ou arrêter un suspect, par exemple. Cependant, le recours à la force devrait être strictement réglementé.

Premier critère à respecter : la légalité. Dans ces situations, il importe particulièrement que la loi soit sans ambiguïté.

La Cour de Strasbourg a précisé ceci :

[...] les policiers ne doivent pas être dans le flou lorsqu'ils exercent leurs fonctions, que ce soit dans le contexte d'une opération préparée ou dans celui de la prise en chasse spontanée d'une personne perçue comme dangereuse : un cadre juridique et administratif doit définir les conditions limitées dans lesquelles les responsables de l'application des lois peuvent recourir à la force et faire usage d'armes à feu⁷².

Second critère : la proportionnalité. L'usage de la force ne se justifie qu'en cas d'absolue nécessité et devrait, même alors, s'exercer avec la plus grande modération. Les opérations de police doivent être planifiées et conduites en gardant cela présent à l'esprit.

71. *Klass et autres c. Allemagne*, arrêt du 6 septembre 1978.

72. *Makaratzis c. Grèce*, arrêt du 20 décembre 2004.

Cependant, les allégations de violences policières dont j'ai connaissance ont souvent trait à des violences policières infligées à des personnes privées de liberté – des personnes détenues ou gardées à vue qui sont interrogées.

Les détenus se plaignent souvent d'être frappés et roués de coups de pied lors de leurs transfèvements. Sauf dans des cas extrêmes de légitime défense, il est totalement inacceptable que des agents de l'Etat violent l'intégrité physique de personnes qui sont déjà sous leur garde.

Les mauvais traitements infligés lors des interrogatoires sont encore monnaie courante dans un trop grand nombre de pays. Au cours de mes visites, j'ai été informé de la fréquence de ces cas et j'ai demandé aux autorités de faire le nécessaire pour mettre fin à ces pratiques.

La Cour de Strasbourg a bien précisé qu'obligation devrait être faite par la loi d'enquêter effectivement sur les allégations graves de telles violations. Ces enquêtes devraient être conduites de manière indépendante, transparente, prompte et approfondie pour aboutir à l'identification des responsables et à leur comparution en justice. Tous les décès survenus en détention devraient systématiquement faire l'objet d'un examen impartial.

Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a publié des lignes directrices relatives à ce type d'enquêtes et souligné, entre autres exigences, qu'il fallait motiver toute absence d'enquête en cas d'allégations graves. En effet, une négligence de cet ordre peut constituer en soi, selon le CPT, une violation de la Convention européenne des droits de l'homme.

Pour ne pas discréditer l'enquête, il faut que ceux qui la mènent n'aient pas de liens avec les membres des forces de l'ordre impliqués.

Différents modèles de traitement des plaintes contre la police existent en Europe. L'un d'eux consiste à impliquer le personnel d'autres districts de police dans les enquêtes. Plusieurs pays disposent d'unités spéciales d'investigation au sein de la police pour surveiller le

comportement des policiers, mais celles-ci ne sont pas toujours aussi indépendantes qu'elles le devraient.

Les pays recherchant davantage d'indépendance ont transféré l'investigation des plaintes contre la police à un procureur, qui dispose d'une équipe spécialisée chargée d'examiner ces cas. Une autre solution consiste à faire appel à un ombudsman, généraliste ou spécialisé dans les questions de police. Une autre option encore est de créer une commission des plaintes impliquant des membres de la société civile.

Le but est de mettre en place un système qui soit indépendant tout en ayant des pouvoirs juridiques suffisants pour enquêter sur les plaintes de manière efficace. L'ombudsman de la police pour l'Irlande du Nord est un modèle particulièrement intéressant combinant à la fois l'indépendance et d'importants pouvoirs d'investigation⁷³.

Lors de mon séjour à Dublin, je me suis rendu dans une agence similaire pour l'Irlande – la Commission de médiation de la Garda Síochána⁷⁴. La commission reçoit les plaintes du public et surveille de façon effective l'exercice du maintien de l'ordre. C'est une agence sérieuse qui occupe plus de 80 personnes, dont environ la moitié d'enquêteurs expérimentés, parmi lesquels beaucoup ont été recrutés à l'étranger. Le Garda Ombudsman peut entamer une médiation, mais aussi recommander des actions disciplinaires ou des poursuites pénales quand la mauvaise conduite de la police est avérée.

Cependant, un système effectif de plaintes – quelle qu'en soit la qualité – ne traite les problèmes qu'une fois les faits avérés. Les autorités doivent relever un défi supplémentaire, celui de prendre de nouvelles mesures visant à réduire la possibilité de comportements abusifs – en d'autres mots, à encourager une nouvelle culture de la police. A cette fin, la police doit disposer de lignes de conduite claires, élaborées dans le respect des principes internationaux des droits de l'homme. Cet

73. Voir aussi l'article sur les enseignements de l'Irlande du Nord (chapitre 10); le site internet de l'ombudsman de la police pour l'Irlande du Nord décrit les fonctions particulièrement indépendantes de ce poste – www.policeombudsman.org.

74. www.gardaombudsman.ie.

outil existe : il s'agit du Code européen d'éthique de la police. Une formation initiale et continue complète des membres des forces de l'ordre est capitale pour les sensibiliser à la question très importante du respect des droits de l'homme.

Façonner une nouvelle culture de la police passe par la tenue d'un débat ouvert et franc pour développer la confiance de l'opinion publique dans la police. La Cour de Strasbourg l'a rappelé dans un arrêt récent : « dans un Etat démocratique fondé sur la primauté du droit, le recours [de la police] à des méthodes inacceptables est justement le type de question dont le grand public a le droit d'être informé »⁷⁵.

Les policiers sont en première ligne pour le respect de l'Etat de droit et sont la partie la plus visible du système de justice pénale, car ils sont en interaction régulière avec la population. Les abus de pouvoir des forces de l'ordre portent atteinte à la confiance de l'opinion publique dans le système de justice tout entier. Afin de garantir le plus haut niveau de professionnalisme, la responsabilité démocratique, les pouvoirs, le recrutement, la formation et les systèmes disciplinaires appliqués à la police doivent faire l'objet d'un réexamen régulier.

L'argument de la bombe à retardement

Le droit international interdit la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants. Aucune exception à ce principe ne saurait être admise. Depuis l'inscription de son interdiction dans les traités des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, les conventions de Genève sur le droit de la guerre et la Convention européenne des droits de l'homme, le recours à la torture est devenu impensable ou tout au moins impossible à justifier. Toutefois, cette avancée majeure dans la lutte menée contre la barbarie et dans le combat livré en faveur des droits de l'homme a été remise en cause lors d'actions de lutte contre le terrorisme.

Malgré tous ces efforts pour proscrire la torture, le recours à ce châ-timent a continué dans d'affligeantes proportions, y compris ces

75. *Voskuil c. Pays-Bas*, arrêt du 22 novembre 2007.

dernières années. Il faut renforcer les mécanismes en vigueur. Au lieu de cela, certaines actions de lutte antiterroriste mal dirigées remettent en question le consensus même qui existait contre la torture.

L'argument fallacieux de la bombe à retardement et de son compte à rebours est à nouveau exhumé, voire invoqué le plus sérieusement du monde par certains faiseurs d'opinions influents, notamment aux Etats-Unis où il a été utilisé pendant la période de l'administration Bush pour justifier l'une des formes de torture les plus cruelles qui soient, la méthode dite du *water boarding* (simulacre de noyade).

Cet argument bien connu repose sur l'hypothèse qu'en torturant une personne qui connaît l'emplacement d'une bombe, et en obtenant ainsi des informations pour empêcher qu'elle n'explose, les forces de police ou de sécurité pourraient sauver des vies. Le but visé est ici de remettre en question l'interdiction absolue de la torture : dès lors que le recours à la torture permettrait de sauver des vies, comment son interdiction pourrait-elle être générale et totale ? Ce type de raisonnement peut sembler, à première vue, défendable ; il n'en est pas moins erroné et dangereux.

L'hypothèse de départ repose elle-même sur une série de postulats dont la combinaison est extrêmement improbable dans la réalité. L'exercice suppose (a) que la personne arrêtée détienne les informations nécessaires ; (b) que la police en soit avertie ; (c) que la personne accusée parle sous la torture ; (d) que rien d'autre ne l'incite à parler ; (e) qu'elle dise la vérité ; (f) qu'elle parle en temps voulu et fournisse le niveau de détails nécessaires pour sauver des vies ; (g) qu'aucun autre moyen ne permette d'obtenir à temps les informations voulues et (h) que rien ne permettrait d'éviter qu'on lui fasse du mal.

La véritable raison d'être du « scénario de la bombe à retardement » est de mettre en place des exceptions légales à l'interdiction totale de la torture, mais faire des exceptions aurait d'inquiétantes conséquences. Le recours à la torture ne serait plus qu'une question relative, où la fin justifie les moyens, appréciée au cas par cas. Cela nous conduirait sur un « terrain glissant » conduisant inévitablement à la propagation de la torture.

Aujourd'hui encore, malgré son interdiction claire et absolue dans les législations internes et en droit international, le recours à la torture n'est que trop fréquent en Europe, notamment avant et pendant les interrogatoires. L'entretien d'une quelconque confusion au sujet de son illégalité aurait très certainement pour effet d'en accroître la fréquence. C'est également la raison pour laquelle les tentatives de « redéfinition » de la torture de la part des précédentes administrations américaines – alors que l'Europe demeurerait silencieuse – étaient si inquiétantes.

Il est indispensable d'étayer solidement l'interdiction légale. Chaque gouvernement se doit d'affirmer clairement qu'on ne saurait admettre d'autres voies que celle de la tolérance zéro. Le pouvoir judiciaire doit réagir avec fermeté aux cas de torture ou de mauvais traitements signalés, et les éléments de preuve recueillis sous la torture dans le cadre d'une enquête policière doivent être déclarés irrecevables lors de toute procédure judiciaire ou administrative.

Nul ne saurait être expulsé vers un pays dans lequel il risque d'être soumis à la torture. Les tentatives de contournement de cette interdiction au moyen des « assurances diplomatiques » ne sont pas admissibles. Un gouvernement qui a eu recours à la torture viole déjà le droit international en matière de droits de l'homme ; on ne saurait croire en toute confiance qu'il fera une exception au profit d'une personne, simplement en raison d'un accord bilatéral, qui est moins contraignant. Le respect d'une telle promesse s'avère par ailleurs extrêmement difficile à contrôler. Faire courir à des individus un tel risque, en faisant confiance à des assurances aussi douteuses, est une erreur.

Il faut que chaque gouvernement mette en place un programme efficace de prévention. Des instructions doivent être données aux forces de police et de sécurité au sujet des méthodes d'interrogatoire légales. Il importe que l'aptitude à se conduire de manière disciplinée et dans le respect de la légalité soit un critère essentiel du recrutement des agents de la force publique ; les agents impropres à l'exercice de telles fonctions doivent être révoqués.

Il est indispensable que des garanties soient mises en place pour assurer à toute personne arrêtée l'accès rapide à un avocat et lui proposer un examen médical impartial, pratiqué à son arrivée et lors de sa mise en liberté. L'existence d'un système effectif de contrôle, constant et indépendant, de l'ensemble des lieux dans lesquels des personnes sont privées de leur liberté s'impose par ailleurs.

Une surveillance effective pour prévenir la torture : tel est le but visé par le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de 2002 (OPCAT). Les Etats ayant ratifié ce protocole ont l'obligation de créer un mécanisme national de prévention indépendant chargé de contrôler les cellules de détention de la police, les établissements pénitentiaires, les hôpitaux psychiatriques, les centres de rétention des réfugiés et des migrants, les établissements destinés aux délinquants mineurs et tout autre lieu dans lequel des personnes sont privées de liberté contre leur volonté⁷⁶.

Dans la plupart des pays d'Europe, il existe déjà des systèmes de visites indépendantes de ces lieux. L'intérêt du protocole est d'apporter des éclaircissements sur le mandat de ces mécanismes locaux, nationaux et régionaux, et de prévoir une collaboration constructive avec le sous-comité spécial des Nations Unies, créé dans le cadre de cet instrument juridique.

La France a créé une nouvelle institution, le contrôleur général. Au Royaume-Uni, plusieurs organes de suivi existants se partagent maintenant cette responsabilité et travaillent en coopération plus étroite. Dans plusieurs autres pays, cette tâche a été confiée aux ombudsmans parlementaires.

Quel que soit le modèle retenu, il importe que ce mécanisme soit totalement indépendant et habilité à effectuer des visites à l'improviste de tous les lieux de privation de liberté, sans exception. Il convient

76. A la date de juillet 2010, le protocole avait été ratifié par 27 Etats membres du Conseil de l'Europe, tandis que 10 autres l'avaient signé mais non encore ratifié.

que cette indépendance soit garantie par ses effectifs et son mode de financement.

Il importe, en tout état de cause, que la mise en place d'un mécanisme national de prévention n'ait pas pour effet d'interdire aux organisations non gouvernementales l'accès aux lieux de détention. Les ONG demeurent des acteurs essentiels de la lutte contre les mauvais traitements dans tous les lieux de détention, même lorsque des mécanismes nationaux de prévention existent.

L'abolition totale de la peine de mort

L'abolition de la peine de mort est en marche. La plupart des pays du monde ont cessé de recourir à ce châtimeur cruel, inhumain et dégradant, que 95 Etats ont décidé d'abolir purement et simplement. Neuf pays l'ont abolie pour les infractions de droit commun et 35 autres, qui l'ont maintenue dans leur droit interne, ont renoncé aux exécutions depuis plus de dix ans. Aujourd'hui, il s'en faut de peu pour que la peine de mort ait disparu d'Europe, mais la cause abolitionniste n'est pas encore gagnée.

Les pays les plus peuplés de la planète – Chine, Etats-Unis, Inde, et Indonésie – appliquent encore la peine de mort. Autrement dit, la majorité de la population mondiale vit dans des pays qui continuent de pratiquer des exécutions.

L'opinion publique semblant apporter son soutien à la peine de mort, cette question peut devenir un sujet tabou. En adhérant au Conseil de l'Europe il y a treize ans, la Fédération de Russie s'est engagée à en finir avec la peine capitale. Un moratoire a été instauré et prolongé sur décision de la Cour suprême en 2009, mais la Douma ne semble pas encore mûre pour l'abolition *de jure*. Après l'effroyable attaque terroriste de l'école de Beslan en septembre 2004, un fort mouvement d'opinion s'est manifesté en faveur de l'exécution du seul terroriste survivant. Mais les autorités judiciaires russes ont respecté le moratoire malgré le caractère exceptionnel de la situation – la peine de mort a été commuée en une peine de réclusion à perpétuité.

D'après les sondages, la majorité des personnes interrogées se déclare généralement favorable au maintien de la peine de mort, surtout juste après un meurtre violent fortement médiatisé. Or, l'interprétation de ces sondages n'est pas aussi simple qu'il n'y paraît. Une réaction recueillie à chaud après un crime odieux n'a rien à voir avec l'expression d'une opinion réfléchie sur les aspects éthiques et les principes en jeu lorsque l'Etat tue en toute légalité.

Il est intéressant de noter que les partisans du rétablissement de la peine capitale n'ont jamais été nombreux en Europe. Lorsque certains responsables politiques font campagne en faveur de la réintroduction de ce châtiment, ils ne reçoivent généralement pas l'appui des grands partis politiques.

En dépit de cette tendance abolitionniste, je continue de croire qu'il est important de revoir régulièrement et de rappeler les puissants arguments contre le fait de tuer pour punir puisque le débat sur la peine de mort va se reproduire régulièrement et qu'il est capital que les jeunes générations soient à nouveau instruites sur ce sujet.

La peine de mort n'a pas l'effet dissuasif espéré. Incontestablement, elle est donc inefficace. Le taux de criminalité n'est pas plus faible dans les pays où elle existe encore et la criminalité n'a pas augmenté là où elle a été abolie. La tendance serait même plutôt inverse.

Ce qui est prouvé, en revanche, c'est que le risque d'exécuter un innocent existe bel et bien. Aucun système judiciaire n'est infaillible, les juges sont des êtres humains et les tribunaux peuvent commettre des erreurs. Lorsqu'une personne reconnue coupable à tort est exécutée, impossible de réparer l'erreur. Des erreurs judiciaires tragiques ont déjà eu lieu dans des affaires parfois élucidées ultérieurement grâce à de nouvelles techniques comme les tests d'ADN – et rien ne garantit qu'elles ne se reproduisent pas.

Autre phénomène avéré: la peine de mort est discriminatoire. Elle touche davantage les pauvres et les minorités. Pour le même crime, les personnes privilégiées risquent moins que d'autres d'être condamnées à mort. Les plus exposées sont les personnes marginalisées (par leur

appartenance à une minorité, la couleur de leur peau, leur religion, leur statut économique, etc.), qui ont tendance à être défavorisées face à la justice en général, et encore plus lorsque la sanction encourue peut être la peine de mort.

Ces arguments ont certes du poids mais, au-delà des préoccupations liées aux questions de prévention effective de la criminalité, d'erreur judiciaire ou de discrimination, la peine de mort touche à l'essence même des droits de l'homme.

La Déclaration universelle des droits de l'homme affirme que nul ne doit être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Certains pays ont essayé de trouver des moyens d'exécution peu douloureux pour rendre le processus plus « humain ». C'est un échec. Ainsi, récemment, certains condamnés ont enduré des souffrances prolongées sur la chaise électrique ou à la suite d'une injection létale. Même si cette douleur physique pouvait être évitée, comment éviter la douleur psychologique résultant de l'attente de l'exécution ? La peine de mort est – et restera – un traitement cruel, inhumain et dégradant.

L'argument le plus incontestable contre la peine de mort est toutefois qu'elle porte atteinte au droit à la vie. Jamais les droits de l'homme ne sont plus gravement bafoués que lorsque l'Etat tue. C'est pourquoi il est tellement indispensable de poursuivre la lutte en faveur de l'abolition.

Dans ce combat, le Conseil de l'Europe a été en première ligne. Tous ses Etats membres ont ratifié le Protocole n° 6 à la Convention européenne des droits de l'homme qui prescrit l'abolition en temps de paix et la majorité d'entre eux a également ratifié le Protocole n° 13 qui prescrit l'abolition en toutes circonstances, y compris en temps de guerre. Les autres Etats devraient se rallier à ce consensus⁷⁷.

Il convient de préciser que le Bélarus ne pourra prétendre devenir membre de l'Organisation, ni à part entière, ni au titre d'observateur,

77. L'Azerbaïdjan et la Fédération de Russie n'ont ni signé ni ratifié le Protocole n° 13 ; l'Arménie, la Lettonie et la Pologne l'ont signé mais pas ratifié ; les 42 autres Etats membres l'ont ratifié.

que lorsqu'il aura aboli la peine de mort. Il serait également bon de rappeler aux gouvernements des Etats-Unis et du Japon que leur statut d'observateur est remis en cause par leur position en la matière.

En attendant, à l'Onu, les initiatives diplomatiques devraient continuer de porter leurs fruits. En 2007, l'Assemblée générale a adopté à une large majorité une résolution qui recommande l'instauration d'un moratoire mondial sur l'application de la peine de mort. En 2008, une nouvelle résolution allant dans le même sens a été adoptée, rappelant encore une fois qu'un moratoire devrait être instauré « en vue de l'abolition de la peine capitale »⁷⁸.

Notre position sur la peine de mort révèle le type de société que nous voulons construire et dans laquelle nous aimerions vivre. Lorsque l'Etat lui-même tue un être humain placé sous sa juridiction, il envoie un message légitimant la violence extrême. La peine de mort a pour effet de renforcer la violence dans la société, j'en suis convaincu. Il y a dans chaque exécution une part de loi du talion. L'idée qu'un Etat puisse tuer est aberrante. C'est ce que toute société civilisée devrait s'attacher à montrer pour lutter contre la violence meurtrière.

La corruption porte atteinte à la justice

Dans plusieurs pays d'Europe, la croyance selon laquelle le système judiciaire est corrompu et les tribunaux ont tendance à favoriser les personnes qui ont de l'argent et des relations est très répandue. Si cette perception est parfois exagérée, elle doit néanmoins être prise au sérieux. Aucun système de justice ne peut être efficace s'il n'inspire pas confiance. Certains signes laissent également à penser que les soupçons des gens sont parfois justifiés.

Des plaintes sont souvent faites dans les Etats membres à propos de la corruption qui touche le pouvoir judiciaire, la police et le personnel

78. En 2007, le vote à l'Assemblée générale (A/62/PV.76) était de 104 voix pour, 54 contre et 29 abstentions; en 2008 (A/63/PV.7), le résultat était de 106 voix pour, 46 contre et 34 abstentions. Le texte de ces résolutions peut être consulté sur le site: www.un.org (cliquer sur Résolutions).

pénitentiaire. Ces allégations peuvent être infondées et sont dans bien des cas difficiles à vérifier. Toutefois, il m'est apparu clairement que la corruption au sein du système judiciaire posait un problème dans plusieurs pays d'Europe. Je suis convaincu que ce problème est bel et bien réel et qu'il ne s'agit pas simplement d'une impression.

Dans plusieurs rapports sur mes visites officielles, j'ai soulevé ce problème et recommandé de mener des actions énergiques. Prenons l'exemple du rapport sur l'Albanie, pays où le gouvernement a donné la priorité à ce problème : j'ai pourtant dû conclure qu'il fallait « prendre davantage de mesures effectives et efficaces contre la corruption de l'appareil judiciaire de façon à restaurer la confiance du public et à garantir l'équité des procès et la bonne application des procédures »⁷⁹.

Le rapport sur l'Azerbaïdjan reconnaît aussi qu'un certain nombre de mesures juridiques et autres ont été prises pour mettre fin à des pratiques de corruption. Cependant, certains aspects de l'administration de la justice semblent toujours être influencés par des intérêts financiers. J'ai conclu que les problèmes de corruption et de dépendance à l'égard du pouvoir exécutif entachaient toujours la justice en Azerbaïdjan, « à l'instar de nombreux pays en transition rapide issus de l'ancien système soviétique »⁸⁰.

La corruption du système judiciaire va souvent de pair avec l'ingérence politique. Les ministres et autres hauts dirigeants politiques ne respectent pas toujours l'indépendance du pouvoir judiciaire et envoient au contraire des indications aux procureurs et aux juges, de manière dissimulée, sur ce que l'on attend d'eux. Cette pratique est parfois connue sous le nom de « justice par téléphone ». L'effet pervers de ces pratiques est encore pire dans les pays où il existe des liens étroits entre les dirigeants politiques et le monde des affaires. La cupidité tend à l'emporter sur la justice.

79. Rapport du Commissaire aux droits de l'homme sur sa visite en Albanie, 27 octobre-2 novembre 2007, CommDH(2008)8.

80. Rapport du Commissaire aux droits de l'homme sur sa visite en Azerbaïdjan, 3-7 septembre 2007, CommDH(2008)2.

La corruption menace les droits de l'homme, et en particulier les droits des plus pauvres. Les policiers sont souvent mal payés et certains essaient d'améliorer leurs revenus en demandant des pots-de-vin ; le résultat est que les personnes qui ne peuvent pas les payer sont mal traitées. J'ai rencontré des détenus auxquels la famille ne venait pas rendre visite car elle ne pouvait pas payer la somme, non officielle, exigée pour pouvoir entrer dans la prison.

Il y a aussi des cas où le personnel judiciaire se laisse influencer – soit par des dessous-de-table, soit par des faveurs moins flagrantes, comme des promesses de promotion. C'est là l'une des explications aux procédures excessivement longues dans certains cas, et très courtes dans d'autres.

Il faut mettre en place un programme global pour éradiquer la corruption à tous les niveaux et dans toutes les institutions publiques. Il faut aussi réagir de manière efficace quant aux pratiques de corruption dans les entreprises privées, qui ont tendance à s'étendre au domaine public.

Nous avons besoin d'une législation qui érige clairement en infractions les actes de corruption. Cependant, de telles lois ne sauraient suffire à résoudre tous les aspects des différents problèmes dans ce domaine. Il est extrêmement difficile de définir la dimension criminelle de certaines pratiques de corruption, comme le népotisme ou le favoritisme politique. Les questions liées aux « conflits d'intérêts » doivent aussi être abordées dans ce contexte. En d'autres termes, il faut adopter des normes plus précises et mettre en place des mécanismes de suivi efficaces.

Des procédures claires de recrutement, de promotion et de titularisation des juges et des procureurs sont essentielles et devraient constituer un pare-feu entre les partis politiques et le pouvoir judiciaire. Comme je l'ai souligné dans mon rapport sur l'Ukraine⁸¹, il convient d'introduire plus de transparence, d'équité et de mérite dans la procédure de nomination des juges. Les exigences relatives à

81. Rapport du Commissaire aux droits de l'homme sur sa visite en Ukraine, 10-17 décembre 2006, CommDH(2007)15.

l'intégrité des juges devraient être définies précisément dès le début de la procédure de recrutement et devraient faire partie de la formation initiale et continue de tous les juges.

Les juges devraient être bien rémunérés pour minimiser la tentation de céder à des pratiques de corruption. Cependant, le niveau plus élevé des rémunérations n'est qu'un des aspects de ce problème et n'est pas toujours efficace (la cupidité a parfois tendance à croître avec les revenus).

Des codes de bonne conduite pourraient aider à renforcer l'intégrité et la transparence du système judiciaire. Ces normes devraient régir le comportement des magistrats dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires, mais aussi leurs autres activités et la rémunération de celles-ci. Il conviendrait de mettre en place des mécanismes disciplinaires indépendants pour traiter les plaintes dirigées contre le personnel des tribunaux. Ces mécanismes devraient pouvoir enquêter sur les plaintes reçues, protéger les auteurs des plaintes contre d'éventuelles représailles et sanctionner efficacement les coupables.

L'expérience montre que les mécanismes de plaintes judiciaires ne devraient pas fonctionner dans un cadre politique, mais plutôt sous l'autorité d'une instance indépendante spécialement créée à cet effet, au sein du système judiciaire. Il est évident qu'aucune pression (notamment de la part d'autres magistrats) ne doit être exercée, et les enquêtes sur les allégations de corruption doivent être menées selon des procédures scrupuleusement équitables.

Des recommandations utiles ont été formulées en ce sens par le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), organe que le Conseil de l'Europe a créé pour lutter contre la corruption, les abus commis dans l'exercice d'un mandat public et les pratiques commerciales malhonnêtes. Le GRECO a mis en place un système d'examen régulier des mesures de lutte contre la corruption dans les pays participants et ses rapports ont encouragé le lancement d'importantes réformes au niveau national⁸².

82. En mai 1998, le Comité des Ministres a autorisé l'établissement d'un Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), sous forme d'un accord partiel élargi, et, le 1^{er} mai 1999, le GRECO a été créé par 17 membres fondateurs.

Les normes juridiquement contraignantes applicables aux mesures anticorruption se trouvent dans deux traités internationaux importants dont les autorités nationales devraient s'inspirer : la Convention pénale sur la corruption et la Convention civile sur la corruption, adoptées sous l'égide du Conseil de l'Europe et entrées en vigueur en 2002 et 2003 respectivement⁸³. Il faut aussi citer la Convention des Nations Unies contre la corruption, entrée en vigueur en 2005.

Ces traités soulignent la nécessité de protéger les personnes qui font part de leurs soupçons en toute bonne foi. Ces « donneurs d'alerte » subissent trop souvent des représailles (un licenciement, voire pire), qui ont aussi pour effet de dissuader ou d'intimider d'autres personnes. Les personnes qui cherchent à promouvoir un comportement éthique doivent être protégées contre les sanctions flagrantes, mais aussi contre des formes de représailles plus insidieuses, qui peuvent prendre la forme d'une promotion refusée ou d'une mise au ban sociale.

Les médias ont révélé différents scandales judiciaires et autres affaires de corruption, et la liberté d'expression joue effectivement un rôle essentiel. C'est pourquoi il importe de promouvoir la liberté et la diversité des médias, et de protéger l'indépendance politique des médias de service public. La Cour européenne des droits de l'homme a d'ailleurs reconnu que la presse représente l'un des moyens dont disposent les responsables politiques et l'opinion publique pour s'assurer que les juges s'acquittent de leurs responsabilités conformément au but de la mission qui leur est confiée⁸⁴ (voir les articles sur les médias dans le chapitre 12 pour plus de détails).

La législation sur la liberté d'information devrait également favoriser la transparence de l'action gouvernementale. En principe, les citoyens devraient avoir accès à toutes les informations les concernant qui sont traitées par les autorités. La confidentialité est nécessaire, par exemple

83. Le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption, entré en vigueur en 2005, complète les dispositions de la convention visant à protéger les autorités judiciaires contre la corruption.

84. *Prager et Oberschlick c. Autriche*, arrêt du 26 avril 1995.

pour protéger la vie privée et les données à caractère personnel, mais devrait être considérée comme exceptionnelle et devrait toujours être justifiable et justifiée. Même si la transparence progresse en Europe, elle est encore loin d'être une évidence.

Les gouvernements doivent veiller à ce que le public ait effectivement accès à l'information. La Cour européenne des droits de l'homme a souligné que le public doit être au fait du fonctionnement du système judiciaire, étant donné le rôle central de cette institution pour toute société démocratique: « Les tribunaux, comme toutes les autres institutions publiques, doivent pouvoir faire l'objet de critiques et d'un examen attentif »⁸⁵.

Dans mon rapport sur l'Ukraine, je me suis vu dans l'obligation de souligner l'importance de la transparence: « A l'exception des jugements des plus hautes juridictions, seul un pourcentage réduit de décisions judiciaires est publié. Les dossiers précis et fiables sont une exception. »

Les parlementaires peuvent jouer un rôle particulièrement important dans la lutte contre les pratiques de corruption, tant dans le cadre de leur propre profession qu'au sein du système judiciaire en général. Ils devraient montrer l'exemple en respectant les principes éthiques et en faisant connaître leurs revenus et leur situation patrimoniale, ainsi que leurs activités connexes pertinentes, leurs relations et leurs intérêts. En outre, ils pourraient jouer un rôle de chiens de garde en surveillant et décelant les risques de corruption au sein du gouvernement. Ils sont bien placés pour poser les questions qui fâchent. Ils pourraient aussi veiller à ce que des lois et des procédures solides de contrôle existent et soient correctement appliquées.

Certaines organisations non gouvernementales jouent déjà un rôle important dans la lutte contre la corruption. Au niveau international, Transparency International (TI), qui a son siège à Berlin, apporte une contribution précieuse et a réussi à inciter la Banque mondiale à aborder le problème de manière plus sérieuse qu'elle ne l'avait fait

85. *Skalka c. Pologne*, arrêt du 27 mai 2003.

auparavant. Transparency International possède maintenant des sections nationales dans plusieurs pays et il existe également d'autres groupes qui dénoncent les mauvaises pratiques et encouragent les réformes visant à lutter contre la corruption.

Dans certains pays, les ombudsmans et d'autres structures nationales indépendantes œuvrant pour les droits de l'homme luttent activement contre les pressions politiques indues et d'autres pratiques de corruption qui sapent le système judiciaire. Les défenseurs publics de Géorgie et d'Arménie ont décrit les ravages de ces pratiques de corruption dans les groupes sociaux les plus défavorisés : les plus pauvres ont besoin d'une aide juridique, ils n'ont pas besoin qu'on exerce des pressions sur eux pour qu'ils versent des pots-de-vin, et ils ont besoin qu'on leur prouve que personne n'est au-dessus des lois.

Nous avons tous besoin de systèmes de justice non corrompus, équitables et impartiaux, où tous les citoyens sont égaux devant la loi.

Des juges indépendants

Les pays d'Europe centrale et orientale ont dû relever le défi de passer d'un système dans lequel les juges étaient au service des intérêts politiques du régime à un ordre fondé sur l'Etat de droit. Si des progrès ont été enregistrés, j'ai pu constater que l'indépendance des juges n'était pas encore pleinement protégée dans certains des pays où je me suis rendu. Les pressions politiques et économiques influencent toujours les tribunaux.

Ce problème doit être résolu. Les personnes cherchant à influencer les juges de quelque manière que ce soit devraient être sanctionnées par la loi. La corruption d'un seul juge peut corrompre le système tout entier.

Les interventions politiques et la corruption nuisent à la crédibilité du système judiciaire dans son ensemble et menacent le droit à un procès équitable tel qu'il est défini par la Convention européenne des droits de l'homme : « [...] Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable,

par un tribunal indépendant et impartial» (article 6, paragraphe 1). Ces manquements devraient être traités en priorité et de manière systématique.

L'indépendance et l'intégrité du pouvoir judiciaire sont essentielles pour l'Etat de droit. Ces principes doivent être protégés par la loi; la plupart des pays d'Europe ont inscrit le principe de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire dans leur Constitution.

L'indépendance judiciaire doit s'accompagner d'un certain nombre de mesures:

- il devrait y avoir un système de nomination des juges libre de tout contrôle des partis politiques ou autres contrôles partisans; ni le gouvernement ni son administration ne doivent recruter les juges;
- les juges ne devraient pas craindre d'être révoqués après des décisions impopulaires. Une sécurité de fonction jusqu'à l'âge de départ obligatoire à la retraite ou l'expiration d'un mandat à durée déterminée est une condition préalable à l'indépendance;
- afin d'éviter les abus, les actions disciplinaires à l'encontre des juges devraient être régies par des règles et procédures précises, gérées au sein même du système judiciaire, et ne pas être soumises aux influences politiques;
- les juges devraient être correctement rémunérés et avoir droit à une retraite appropriée, à la mesure de leurs responsabilités.

La crédibilité du pouvoir judiciaire dépend aussi de l'attitude des juges eux-mêmes. Par conséquent, ils doivent juger les affaires dont ils sont saisis de manière impartiale, en se fondant sur les faits et conformément à la loi. Les juges doivent jouir de la confiance de la société tout entière, ce qui présuppose qu'ils doivent faire preuve d'impartialité lorsqu'ils rendent un jugement.

Il ne doit donc y avoir aucun préjugé de la part du juge ou du tribunal, et lorsqu'une partie à un litige a un doute légitime quant à l'impartialité du juge, ce problème doit être résolu. La justice ne doit pas seulement être rendue, mais l'opinion publique doit également avoir

le sentiment que la justice a véritablement été rendue. La perception et la réalité de l'impartialité nécessitent que :

- la répartition des affaires entre les juges ne soit pas influencée par les parties directement impliquées ;
- une affaire ne soit pas retirée à un juge sans qu'il y ait une bonne raison de le faire ;
- les décisions des juges ne fassent l'objet d'aucun réexamen en dehors des procédures d'appel habituelles.

Afin de protéger la réputation des juges, il est également nécessaire de garantir qu'ils ont de véritables compétences. Les juges devraient posséder des qualifications appropriées et être des individus intègres et compétents. Tous les pays doivent proposer une formation continue au juge. Citons, parmi d'autres, des facteurs essentiels pour garantir les compétences des juges :

- les nominations ou promotions doivent se faire sur la base de critères objectifs tels que le mérite, les qualifications, l'intégrité et l'efficacité ;
- il ne doit y avoir aucune discrimination d'aucune sorte lors de la nomination des juges. Au contraire, il est important que la diversité de la société (en termes, par exemple, de sexe et d'ethnicité) soit prise en compte comme un aspect de la compétence ;
- une formation à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme doit être assurée pour garantir, dans la mesure du possible, que les problèmes seront résolus au niveau national.

Le système judiciaire doit également fonctionner de manière efficace : la Cour de Strasbourg est inondée de requêtes concernant la longueur excessive des procédures judiciaires au niveau national (voir l'article suivant). Pour qu'un système judiciaire soit efficace, il faut :

- des conditions de travail appropriées, notamment le recrutement d'un nombre suffisant de juges ; et
- la mise à disposition d'un personnel d'appui et des équipements adéquats.

Les juges doivent également pouvoir exercer leurs fonctions sans crainte des conséquences. Leur sécurité doit être garantie en prévoyant la présence de gardes de sécurité dans les locaux des tribunaux ou la protection de la police si nécessaire.

Tous les Etats membres devraient régulièrement réexaminer le système mis en place pour garantir l'indépendance, l'impartialité, la compétence et l'efficacité de leurs juges et tribunaux.

Durée excessive des procédures judiciaires

Les procédures judiciaires ne sont pas parfaites en Europe. La durée excessive de ces procédures est en effet une réalité regrettable dans de nombreux pays. Certes, il est largement admis que la lenteur des tribunaux constitue en soi un déni de justice; pour autant, trop peu de mesures ont été prises au niveau national pour garantir des délais raisonnables. En témoigne le nombre considérable de requêtes introduites pour ce motif devant la Cour européenne des droits de l'homme par de nombreux pays.

Les procédures judiciaires indûment retardées constituent une violation de la Convention européenne des droits de l'homme, qui prévoit que « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable » (article 6, paragraphe 1). Cette disposition s'applique aux procès civils et pénaux, ainsi qu'aux procédures disciplinaires et administratives.

La Convention européenne précise que toute personne arrêtée ou détenue a le droit d'être aussitôt traduite devant une autorité judiciaire et d'être jugée dans un délai raisonnable (article 5, paragraphe 3).

Le Comité des Ministres affirme dans un certain nombre de résolutions que les retards excessifs dans l'administration de la justice représentent un danger pour l'Etat de droit, au-delà des problèmes que cela crée pour les individus directement concernés.

La durée excessive des procédures tend à entamer la crédibilité de l'ensemble du système judiciaire. La justice devient une notion illusoire si

l'opinion publique perd confiance dans la capacité de l'Etat à rendre la justice en temps opportun.

La sécurité juridique exige la résolution des litiges et le rétablissement de la paix sociale, et ceux qui ont recours aux tribunaux devraient donc être capables de prévoir la durée probable de la procédure. L'incertitude crée un sentiment de frustration et exacerbe le sentiment d'impuissance.

La durée excessive des procédures peut également avoir des effets néfastes pour les parties à la procédure, les requérants comme les défendeurs :

- avec le temps, certains éléments de preuve disparaissent et il faut en fournir de nouveaux, ce qui peut causer des difficultés pratiques et financières ;
- les témoins peuvent devenir moins fiables car ils risquent d'oublier certains détails importants, de perdre leur crédibilité ou de déménager ;
- les frais de justice augmentent.

Les procédures longues peuvent aussi provoquer des violations d'autres droits de l'homme. Dans les affaires de garde d'enfants et d'autorité parentale, par exemple, le retard pris pour rendre une décision peut avoir des conséquences dommageables ou irréversibles pour l'une ou l'autre des parties.

Dans certaines affaires, on doit bien entendu raisonnablement prendre le temps d'examiner le dossier : les affaires complexes (juridiquement ou du point de vue des faits) ou celles qui couvrent plusieurs niveaux d'appel, par exemple. En tout état de cause, il convient de s'interroger sur les raisons des retards pris par la justice et de les contester⁸⁶.

86. La Commission européenne pour l'efficacité de la justice (Cepej) du Conseil de l'Europe a publié en décembre 2006 deux rapports sur cette question : « Analyse des délais judiciaires dans les Etats membres du Conseil de l'Europe à partir de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme » et « La gestion du temps dans les systèmes judiciaires : une étude sur l'Europe du Nord ».

La possibilité de recours effectif devant une instance nationale importe tout particulièrement en cas d'allégations de durée non raisonnable des procédures. Cela a été souligné par la Cour de Strasbourg. Il va de soi que les autorités nationales sont mieux placées que la Cour européenne pour accélérer les procédures en cours ou accorder réparation dans les délais prescrits⁸⁷.

A la suite de l'impulsion donnée par la Cour dans cet arrêt, des Etats membres ont proposé plusieurs solutions en faveur de voies de recours effectives. Les solutions nationales ont permis des recours effectifs permettant de constater la violation et d'octroyer un redressement approprié. Des mesures visant à accélérer les procédures, ainsi que des indemnisations pour les préjudices subis, ont été introduites.

La création de voies de recours en cas de durée excessive d'une procédure judiciaire est un premier pas, mais il faut en faire davantage pour attaquer le problème à la racine. Il est indispensable de combiner différentes mesures comme l'amélioration de la gestion des dossiers, de la formation judiciaire, l'adoption de pénalités pour le retard dans la présentation de documents/d'éléments de preuve, la fixation de délais stricts et l'accroissement des effectifs de professionnels (juges, greffiers, assistants, etc.). C'est le minimum que requiert tout Etat de droit.

Exécution des décisions de justice

Les décisions judiciaires rendues dans certains pays européens ne sont souvent exécutées que partiellement ou avec un retard important, voire pas du tout. C'est l'un des problèmes les plus graves et les plus fréquemment relevés par la Cour européenne des droits de l'homme. L'exécution imparfaite des décisions définitives rendues par les tribunaux doit être considérée comme un échec du respect de l'Etat de droit.

La non-exécution des décisions de justice constitue une violation du droit à un procès équitable tel que défini dans l'article 6 de la

87. *Kudla c. Pologne*, arrêt du 26 octobre 2000.

Convention européenne des droits de l'homme. La Cour de Strasbourg a affirmé que « le droit à un tribunal [...] serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un Etat contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie »⁸⁸.

La Cour rappelle également que les Etats membres, en ratifiant la Convention, se sont engagés à respecter le principe de l'Etat de droit. Or, le mépris de l'application des décisions de justice est incompatible avec un tel principe. Dès lors que l'administration refuse de se plier à une décision, la néglige ou en retarde l'exécution, les garanties offertes par l'article 6 sont compromises.

Toute décision rendue doit être respectée, y compris celles qui sont en défaveur de l'administration. C'est un principe important. C'est pourquoi il est particulièrement inquiétant de constater que certains responsables politiques de haut niveau invoquent toutes sortes de prétextes pour ignorer une décision de justice, ou font des déclarations publiques qui traduisent un manque de respect pour le pouvoir judiciaire.

La mise en œuvre imparfaite des décisions judiciaires nationales constitue un problème structurel qui devrait figurer parmi les priorités des autorités nationales de plusieurs pays d'Europe.

Le non-respect des décisions de justice peut affecter de larges franges de la population, et notamment les groupes vulnérables. Lorsque les pouvoirs publics décident d'ignorer une décision judiciaire qui les condamne à payer des prestations sociales – des pensions de retraite ou des allocations familiales, par exemple – c'est toute la famille concernée qui en subit les conséquences négatives, économiques ou autres. Le recours aux tribunaux est souvent considéré comme une mesure de dernier ressort. La confiance de la population dans l'Etat de droit est mise à mal si, ayant obtenu une issue favorable, les intéressés s'aperçoivent ensuite que les décisions des tribunaux sont négligemment ignorées.

88. *Hornsby c. Grèce*, arrêt du 19 mars 1997.

De nombreuses affaires concernant le non-respect de décisions de justice internes sont portées devant la Cour de Strasbourg, qui a conclu et continue de conclure à de nombreuses violations dans ce domaine. Selon la Cour, la complexité des procédures de mise en œuvre internes ou des mécanismes budgétaires de l'Etat ne dispense pas ce dernier de son obligation d'assurer à tous le droit de voir exécutée une décision de justice contraignante dans un délai raisonnable. Un Etat ne peut pas non plus invoquer l'absence de crédits ou de toutes autres ressources pour ne pas honorer sa dette.

Plusieurs organes du Conseil de l'Europe, dont l'Assemblée parlementaire et certains organes spécialisés comme la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), se sont penchés sur les problèmes structurels mis en valeur par la non-exécution, tout comme le Comité des Ministres, qui est chargé du contrôle de l'exécution des arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme.

Un service spécialisé au sein du Conseil de l'Europe assiste le Comité des Ministres dans sa mission de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne. Ce service a organisé des discussions afin d'aborder le problème de la non-exécution ou du retard dans l'exécution de décisions de justice internes.

Les conclusions afférentes ont mis en évidence la nécessité d'avoir un cadre légal et réglementaire qui garantisse l'exécution des décisions de justice internes. Il importe notamment de :

- mettre en place des procédures claires qui soient adaptées à la situation budgétaire de l'Etat et compatibles avec la nécessité d'une exécution rapide et correcte des décisions ;
- créer un service d'huissiers efficace et indépendant ;
- renforcer la responsabilité personnelle des agents de l'Etat en matière d'exécution des décisions de justice internes et exercer un contrôle plus strict sur leur travail ;
- créer des voies de recours internes effectives qui permettent d'accélérer les procédures d'exécution et prévoient une indemnisation en cas de non-exécution.

Ce dernier point (sanctions pour non-exécution) est essentiel. Dans un arrêt pilote (*Burdov c. Fédération de Russie* (n° 2), 15 janvier 2009), la Cour de Strasbourg détaille les critères à mettre en œuvre pour contrôler qu'il existe bien des voies de recours préventives ou indemnitaires afin de garantir une réparation suffisante et appropriée au niveau national.

Plusieurs pays ont déjà pris un certain nombre de mesures, par exemple par le biais de plans d'action, de stratégies nationales, de réformes des systèmes d'huissiers, de lois instaurant des voies de recours ou de nouveaux mécanismes exécutoires.

Cependant, pour que ces efforts se révèlent efficaces, tous les intéressés doivent avoir une plus grande expertise. A cet égard, il est essentiel que les pays concernés puissent partager leurs expériences avec les organes spécialisés du Conseil de l'Europe.

Ces efforts visant à rendre le système judiciaire plus efficace nécessitent que les acteurs clés à l'échelon national entreprennent un travail de sensibilisation et de mobilisation plus important. Les parlementaires doivent favoriser la promulgation rapide des réformes législatives nécessaires. Certaines instances nationales indépendantes (les ombudsmans par exemple) ont un rôle central à jouer dans le suivi des progrès enregistrés : elles peuvent informer les citoyens de l'existence de nouvelles lois prévoyant des recours internes en cas de non-exécution des décisions judiciaires et peuvent exercer des pressions sur les autorités pour qu'elles respectent la loi.

C'est la crédibilité du système judiciaire qui est en jeu. Il ne suffit pas de réformer la législation, d'augmenter les ressources des tribunaux, ni même d'encourager le public à régler ses différends en justice. Il faut aussi que toute personne qui a placé sa confiance dans le système judiciaire puisse obtenir satisfaction non seulement en théorie, mais aussi dans la réalité. La garantie d'une mise en œuvre complète et rapide des décisions de justice est l'un des signes distinctifs d'une société démocratique.

Conditions de détention

Dans plusieurs pays d'Europe, les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires sont effroyables. Dans certains cas, les détenus sont traités de manière inhumaine et dégradante. Cela n'est pas acceptable : ils ont aussi des droits.

L'objectif évident d'une peine privative de liberté est de punir le délinquant et de l'empêcher de poursuivre ses activités criminelles. Un objectif connexe doit être d'assurer la réadaptation et la réintégration des détenus dans la société après leur libération. Les normes internationales et européennes reconnues sont fondées sur ces hypothèses.

Les Règles pénitentiaires européennes adoptées par le Conseil de l'Europe reconnaissent que les détenus condamnés perdent leur droit à la liberté, mais pas tous leurs autres droits. Ces règles indiquent aussi que la détention est gérée de manière à faciliter la réintégration dans la société des personnes privées de liberté à l'expiration de leur peine. Dans la pratique, ces règles ne sont pas bien respectées, ce qui pourrait expliquer que les taux de récidive soient si élevés et que les anciens détenus reprennent leurs activités criminelles à leur libération.

Dans presque tous les pays d'Europe, les prisons et les centres de détention provisoire sont surpeuplés. Dans certains pays, ces établissements accueillent plus du double du nombre de détenus prévu lors de leur construction. Les lignes directrices définies par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) – au moins 4 m² par détenu pour les cellules collectives ou les dortoirs et 7 m² pour les cellules individuelles – ne sont bien souvent pas respectées. Dans certaines cellules, les détenus doivent dormir à tour de rôle.

La surpopulation signifie une absence constante d'intimité – même lors de l'utilisation des toilettes. Ces conditions augmentent les tensions et provoquent des violences entre les détenus et entre ceux-ci et le personnel pénitentiaire. Le CPT a conclu plus d'une fois que la surpopulation entraînait des conditions de détention inhumaines et dégradantes. L'idéal serait d'étudier les solutions alternatives à la

détention (notamment pour les infractions les moins graves) ; toutefois, certains pays cherchent à résoudre le problème de la surpopulation carcérale en construisant de nouvelles prisons.

Des mesures spéciales de sécurité sont parfois nécessaires pour prévenir la collusion et la poursuite d'activités criminelles de certains détenus. Les autorités pénitentiaires doivent aussi pouvoir empêcher que ne règne la « loi des gangs » à l'intérieur d'un établissement. Toutefois, ces restrictions doivent être proportionnelles aux objectifs légitimes pour lesquels elles sont imposées. Les procédures disciplinaires qui sanctionnent les violences et autres types de comportements répréhensibles des détenus doivent être appliquées dans le respect de la justice et de l'équité, et offrir une possibilité de recours. Certaines cellules disciplinaires que j'ai vues au cours de mes missions sont inacceptables à des fins d'utilisation pour des êtres humains. Le placement à l'isolement peut être nuisible, notamment lorsqu'il se prolonge sur de longues périodes.

Selon les Règles pénitentiaires européennes, le manque de ressources ne saurait justifier des conditions de détention portant atteinte aux droits fondamentaux des détenus.

Le fait de priver une personne de liberté implique un devoir moral de prise en charge. Les autorités doivent accorder une attention particulière aux conditions d'incarcération – par exemple :

- les détenus devraient avoir accès à des traitements médicaux adéquats : dans de nombreux pays, les détenus sont atteints de tuberculose, d'hépatite ou sont porteurs du VIH/sida ; ils ont souvent un passé de toxicomanes. Trop peu d'établissements pénitentiaires proposent des traitements ou un soutien appropriés dans de tels cas. Beaucoup de détenus ne sont pas instruits et certains sont analphabètes : l'éducation et la formation professionnelle accroissent les chances de réintégration au moment de leur libération ;
- le travail en prison doit être considéré comme un élément positif du régime carcéral ; il convient d'intégrer les loisirs et l'exercice dans les activités quotidiennes des détenus ;

- la prison ne sera qu'une expérience négative si les surveillants pénitentiaires, qui sont souvent soumis à de fortes pressions, travaillent dans de mauvaises conditions. Les emplois dans le système pénitentiaire sont souvent considérés comme « subalternes » et sont mal payés. Le personnel pénitentiaire doit être en nombre suffisant, correctement payé et bien qualifié et formé.

Les établissements pénitentiaires étant par nature fermés, ils doivent faire l'objet de visites régulières menées par un organe véritablement indépendant ayant le pouvoir d'ouvrir toutes les portes et de s'entretenir avec chaque détenu en privé.

Par ses missions et ses conseils, le CPT a largement contribué à l'amélioration des conditions de détention. Le Comité international de la Croix-Rouge, qui organise régulièrement des visites, est un autre acteur international important.

Toutefois, ces efforts doivent être complétés par des systèmes d'inspection nationaux effectifs, comme le prévoit le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants – un rôle qui pourrait être confié à un ombudsman ou à une institution analogue agissant en toute indépendance.

Dans quelques pays d'Europe, des équipes spéciales d'inspection ont été constituées avec un fort soutien et une forte participation de représentants d'organisations non gouvernementales, ce qui a donné au système à la fois un niveau plus élevé d'indépendance, mais aussi une grande vitalité.

La réclusion à perpétuité

On observe actuellement en Europe une tendance à la hausse des condamnations à perpétuité. Ainsi, au Royaume-Uni, un détenu sur six purge actuellement une peine de réclusion à perpétuité ou à durée indéterminée à des fins de protection de la population. Beaucoup de ceux qui sont condamnés à une telle peine sont privés

de la possibilité d'être jamais libérés : ce sont de « vrais condamnés à perpétuité ».

Cette tendance vient en réaction à des manifestations violentes de la criminalité organisée. Mais elle semble correspondre aussi à l'idée selon laquelle les membres de la classe politique doivent faire montre d'une forte détermination pour satisfaire la demande populaire de châtiments plus durs. L'usage des peines de réclusion à perpétuité doit être soumis à un réexamen critique : sont-elles nécessaires ? Sont-elles humaines ? Sont-elles compatibles avec les normes reconnues en matière de droits de l'homme ?

Au cours de mes visites dans les Etats membres, j'ai rencontré des condamnés à perpétuité dans plusieurs prisons. Nombre d'entre eux sont détenus dans des conditions très rudes. Trop souvent, les autorités les maintiennent sous un régime spécial, les traitant comme particulièrement dangereux et les coupant non seulement du monde extérieur, mais aussi des autres détenus. De leur côté, les gardiens de prison ont pour tâche difficile de s'occuper de détenus condamnés à perpétuité que rien n'incite à bien se comporter.

Une distinction s'impose entre la durée de la peine imposée et le degré des restrictions jugées nécessaires pour motifs de sécurité. Les condamnés à perpétuité ne sont pas forcément plus dangereux que d'autres et ne doivent donc pas être maintenus automatiquement sous un régime de « sécurité maximale ». Chaque détenu doit être évalué individuellement afin de déterminer la menace qu'il représente pour la sûreté et la sécurité, pour lui-même comme pour autrui.

La question a été traitée dans la recommandation adoptée en 2003 par le Comité des Ministres « concernant la gestion par les administrations pénitentiaires des condamnés à perpétuité et des autres détenus de longue durée ». Ce document d'orientation énonce plusieurs principes directeurs importants :

- individualisation : il doit exister, pour chaque détenu, un plan individuel d'application de la peine qui tienne compte des caractéristiques personnelles de l'intéressé ;

- normalisation : la réclusion à perpétuité doit ressembler autant que possible à la vie dans la collectivité ;
- responsabilité : les détenus doivent avoir des possibilités d'exercer une responsabilité personnelle dans la vie quotidienne de la prison ;
- sécurité et sûreté : il convient d'établir une nette distinction entre les risques éventuels que la réclusion à perpétuité (et les autres peines de prison de longue durée) fait courir au monde extérieur, aux détenus eux-mêmes, aux autres détenus et aux personnes qui travaillent en milieu carcéral ou y viennent en visite ;
- non-ségrégation : il faut éviter de pratiquer, au seul vu de la condamnation des intéressés, une ségrégation à l'égard des détenus qui purgent une peine de réclusion à perpétuité et des autres détenus condamnés à des peines de longue durée.

J'ai pu constater que ces principes n'étaient pas entièrement appliqués dans plusieurs Etats membres. La même conclusion peut être tirée de la lecture des rapports publiés par le CPT. Le comité a par ailleurs mis en lumière une série de problèmes psychologiques inhérents à cette catégorie de détenus, y compris la perte de l'estime de soi et la régression des aptitudes sociales.

La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant interdit les condamnations à perpétuité sans possibilité de libération. Des dispositions universelles similaires interdisant de telles peines pour des adultes n'existent pas encore. Il est toutefois significatif que le Statut de Rome de la Cour pénale internationale – qui traite des crimes les plus graves, génocides, crimes contre l'humanité et crimes de guerre – prévoit une révision des peines de réclusion au bout de vingt-cinq ans.

A mon sens, la condamnation à un emprisonnement d'une durée illimitée est une mauvaise pratique : le détenu a besoin d'avoir une idée relativement claire de son avenir. La législation de certains pays d'Europe n'autorise pas la réclusion à perpétuité, quel que soit le crime commis. C'est par exemple le cas de la Norvège, du Portugal,

de l'Espagne et de la Slovénie, bien que des peines de prison très longues et incompressibles puissent y être prononcées. D'autres pays autorisent la révision de la peine après une certaine période durant laquelle le comportement du détenu constitue normalement un critère.

On constate toutefois qu'un nombre croissant de détenus ne peuvent entretenir presque aucun espoir d'être jamais libérés. Il ne faut donc pas s'étonner que soient signalés des cas de dépression grave et d'autres troubles psychologiques dans cette catégorie de détenus.

La réclusion à perpétuité sans possibilité de libération pose des problèmes de droits de l'homme. En effet, surtout lorsque s'y ajoutent des conditions de « sécurité maximale », elle peut équivaloir à un châtiement inhumain ou dégradant, violant ainsi l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Les peines de réclusion à perpétuité nient par ailleurs le principe des droits de l'homme selon lequel un individu peut changer. Bien entendu, il y a des criminels récidivistes, mais il y a aussi des exemples de détenus qui se sont amendés. Les condamnations judiciaires reposant sur l'idée que quelqu'un représente une menace permanente pour la société sont donc hors de propos. Le principe de la réinsertion est une valeur à protéger, non à fragiliser.

Il faut également se pencher sur le cas d'une nouvelle catégorie d'individus soumis à des peines de réclusion à perpétuité : les délinquants qui n'ont jamais été condamnés à la prison à vie, mais qui pourraient bien, en fait, passer toute leur existence en prison. En vertu des nouvelles lois adoptées au nom de ce qu'on appelle la sécurité publique, des individus ayant commis des crimes graves se sont vu refuser non seulement la libération conditionnelle, mais aussi la libération définitive une fois leur peine entièrement purgée. Ces décisions en vue de maintenir le détenu en prison peuvent être prises si le délinquant est catalogué comme dangereux par des experts. Dans ces cas-là, si le détenu se voit sans cesse refuser la libération jusqu'à la fin de sa vie, cela équivaldra pour lui – *de facto* – à une peine de réclusion à perpétuité.

En outre, une telle législation ne laisse pas de soulever des questions quant à sa compatibilité avec la primauté du droit, le principe de certitude juridique et le droit de n'être pas jugé ou puni deux fois. Ce sont là des principes importants de nos systèmes de droit pénal et des normes internationales en matière de droits de l'homme.

Les détenus ayant pour perspective une détention indéfiniment prolongée ne se trouvent-ils pas dans une situation d'«angoisse croissante», condamnée par la Cour européenne en ce qui concerne les couloirs de la mort? La tendance actuelle à infliger des peines de réclusion à perpétuité doit être remise en question.

Voies de recours pour les victimes de violations des droits de l'homme

Il est important de veiller à ce que les tortionnaires et tous les autres auteurs de violations des droits de l'homme paient pour leurs crimes, mais il est tout aussi important de ne pas oublier leurs victimes. Celles-ci ont souvent été traumatisées; leurs vies ont été bouleversées, et leur avenir est gravement menacé. Pour que justice soit faite, les victimes doivent obtenir réparation.

Le droit à un recours et à réparation est un droit fondamental de l'homme, qui est protégé par de nombreux instruments internationaux, dont la Convention européenne des droits de l'homme (article 13). Les victimes de violations graves des droits de l'homme et du droit humanitaire doivent obtenir réparation des souffrances et préjudices subis.

La réparation est la dernière étape du processus de protection des droits de l'homme. Il faut empêcher que des violations des droits de l'homme ne se produisent. Si une violation est commise, elle doit donner lieu à une enquête des pouvoirs publics (rapide, exhaustive et impartiale). Les victimes doivent avoir accès à la justice. Enfin, elles ont droit à une réparation adéquate.

C'est peut-être aussi parce que la réparation est la dernière étape qu'elle est souvent négligée au niveau international.

En 1993, dans une étude des Nations Unies concernant le droit à restitution, à indemnisation et à réadaptation des victimes de violations flagrantes des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le professeur Theo van Boven concluait que la question de la réparation n'avait pas fait l'objet d'une attention suffisante. Il exhortait qu'elle soit étudiée de manière plus systématique et plus approfondie, tant au niveau international qu'au niveau national⁸⁹.

Ces dernières années, concernant les nombreux cas de personnes détenues illégalement et torturées pendant la « guerre contre la terreur », peu de voix se sont clairement et publiquement élevées à propos de la nécessité d'une juste indemnisation. Les gouvernements ont éludé la question et laissé les anciens détenus se débattre dans des procédures judiciaires complexes pour faire valoir leurs droits.

Seule exception: en novembre 2010, le Gouvernement britannique a décidé d'accorder une indemnisation à 16 anciens détenus de Guantánamo, tous ressortissants britanniques ou détenteurs d'un permis de séjour au Royaume-Uni. Certains avaient intenté des actions en justice accusant les services gouvernementaux de complicité dans l'incarcération et la torture qu'ils avaient subies.

Qu'entend-on concrètement par réparation ? L'indemnisation financière est la forme de réparation la plus répandue. Si certains dommages se prêtent à une évaluation économique (la perte de revenus ou les frais d'une assistance, par exemple), d'autres ne peuvent être chiffrés. Comment accorder réparation à un individu pour des préjudices physiques ou psychologiques ou des dommages moraux ?

89. Theo van Boven, rapporteur spécial, Commission des droits de l'homme de l'Onu, « Etude concernant le droit à restitution, à indemnisation et à réadaptation des victimes de violations flagrantes des droits de l'homme et des libertés fondamentales », juillet 1993 (référence E/CN.4/SUB.2./RES/1993/29).

Toutefois, les victimes n'attendent pas seulement une indemnisation financière. Il existe aussi d'autres formes de réparation :

- la restitution, qui vise à rétablir la situation antérieure à la violation ; elle comprend, par exemple, la libération des détenus, la restitution des biens confisqués et le retour à l'emploi ;
- la réadaptation : accès à des services juridiques et sociaux et prise en charge médicale et psychologique ;
- la satisfaction, qui peut englober la vérification et la divulgation publique des faits, des excuses publiques, ou une commémoration des victimes ;
- la révélation de la vérité : c'est une reconnaissance pour les victimes elles-mêmes et souvent une forme de catharsis pour la société en question ;
- des garanties de non-répétition, qui peuvent consister à réformer des lois ou des institutions pour faire respecter l'Etat de droit.

Ces différentes formes de réparation sont décrites dans un document des Nations Unies intitulé « Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire », adopté par l'Assemblée générale le 21 mars 2006.

En adoptant une approche axée sur la victime, nous affirmons notre solidarité avec les victimes de violations flagrantes des droits de l'homme et nous tentons de les dédommager de l'incapacité de l'Etat à les protéger et à empêcher que du tort et des préjudices ne leur soient causés.

La réparation ne permet jamais d'effacer toutes les conséquences d'une violation. Les violations graves des droits de l'homme sont irréparables. Mais cela ne doit pas empêcher que justice soit rendue aux victimes. Les principes fondamentaux de l'Onu forment une bonne base pour mettre en œuvre les différents aspects de la réparation, composante essentielle de la protection des droits de l'homme.

Requêtes devant la Cour de Strasbourg

Diverses personnes que j'ai rencontrées au cours de mes déplacements m'ont fait part de leur intention de saisir la Cour européenne des droits de l'homme mais craignaient d'être stigmatisées et considérées comme des fauteurs de troubles. Ce climat de méfiance porte atteinte à l'esprit de la Convention.

Selon la Convention européenne des droits de l'homme, « la Cour peut être saisie d'une requête par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses protocoles. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace de ce droit » (article 34).

Tout individu relevant de la juridiction des Etats parties – qu'il soit réfugié, apatride ou migrant en situation irrégulière – doit jouir de ce droit, qui est l'une des pierres angulaires du système européen de défense des droits de l'homme.

La Cour de Strasbourg est une institution unique en son genre. Sa création a été une avancée historique considérable pour la protection de la liberté et de la sécurité de toutes les personnes en Europe ; elle a créé un important précédent en tant que modèle pour les autres parties du monde.

La Convention européenne fait désormais partie intégrante de l'ordre juridique national des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe. Les arrêts de la Cour font donc autorité pour l'interprétation des dispositions majeures du droit interne des pays européens.

Cette incorporation de normes régionales dans le droit interne devrait aboutir à des voies de recours internes qui protègent véritablement les droits de l'homme afin qu'à l'avenir, il ne soit plus nécessaire « d'aller à Strasbourg ». Telle est notre vision. Nous ne pourrions cependant progresser dans ce sens que si les gouvernements coopèrent pleinement avec la Cour et protègent le droit de recours individuel.

Il importe tout particulièrement que les gouvernements n'entravent pas l'exercice de ce droit de recours. La Cour de Strasbourg a affirmé que les requérants, déclarés ou potentiels, doivent être libres de communiquer avec elle, sans que les autorités ne les pressent en aucune manière de retirer ou de modifier leurs griefs.

La Cour a décrit ce type de pression comme suit : « Il faut entendre non seulement la coercition directe et les actes flagrants d'intimidation des requérants déclarés ou potentiels, de leur famille ou de leurs représentants en justice, mais aussi les actes ou contacts indirects et de mauvais aloi tendant à dissuader ceux-ci ou à les décourager de se prévaloir du recours qu'offre la Convention. »⁹⁰

Un rapport préparé par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en 2007 donne des exemples d'intimidations alléguées subies par des requérants, déclarés ou potentiels, par leurs avocats et par les membres de leur famille, les empêchant de saisir la Cour⁹¹.

Selon ce rapport, des individus auraient été dissuadés de saisir des tribunaux nationaux, ce qui va à l'encontre du principe d'épuisement des voies de recours internes – condition normalement requise pour qu'une requête devant la Cour de Strasbourg soit déclarée recevable.

Ces allégations sont à prendre très au sérieux. Il importe que toute allégation de ce type fasse l'objet d'une enquête approfondie et que tout soit mis en œuvre pour éviter ce genre de dérive.

Les responsables, politiques ou autres, doivent montrer qu'ils ne s'opposent pas au dépôt de plaintes et que le fait d'« aller à Strasbourg » n'est en aucune façon considéré comme un acte antipatriotique ou d'opposition politique.

Le droit des individus de saisir la Cour européenne des droits de l'homme doit être protégé. Les gouvernements ne doivent empêcher personne de déposer une requête ; au contraire, ils doivent coopérer

90. *Mamatkoulou et Askarov c. Turquie*, arrêt du 4 février 2005.

91. « Obligation des Etats membres de coopérer avec la Cour européenne des droits de l'homme », Doc. 11183, 9 février 2007.

à tous égards avec la Cour lorsqu'elle examine une affaire – et notamment, transmettre de bon gré la documentation requise.

Le rapport de l'Assemblée parlementaire contient aussi un grand nombre d'exemples où l'Etat défendeur n'a pas coopéré avec la Cour, ou n'a pas transmis les éléments d'information nécessaires. Les dossiers relatifs à l'affaire ou d'autres documents pertinents, comme les dossiers médicaux, n'ont pas été communiqués et les témoins n'ont pas pu témoigner.

Cette absence de coopération enfreint une disposition spéciale de la Convention européenne selon laquelle les Etats parties sont tenus de fournir toutes les informations nécessaires à la conduite efficace de l'enquête par la Cour (article 38).

Il arrive aussi que les Etats ne respectent pas les mesures provisoires obligatoires imposées par la Cour dans le but d'éviter une situation irréversible – par exemple une extradition vers un pays où le risque de torture est encouru. Dans ce cas, la Cour n'est plus en position d'examiner correctement la requête, ni de s'assurer que le requérant bénéficie d'une protection efficace.

La Cour a été confrontée à cette question et a considéré que les Etats parties doivent s'abstenir de « tout acte ou omission qui, en détruisant ou faisant disparaître l'objet d'une requête, rendrait celle-ci inutile ou empêcherait la Cour de toute autre manière de l'examiner selon sa méthode habituelle »⁹².

Les actes visant à décourager le dépôt de requêtes, de même que le fait de ne pas coopérer pleinement avec la Cour, sont des questions sérieuses qui méritent un débat plus ouvert. Le Comité des Ministres de Strasbourg a déjà été confronté à ces problèmes et il le sera à nouveau.

Il est grand temps que tous les Etats membres du Conseil de l'Europe signent et ratifient l'Accord européen concernant les personnes participant aux procédures devant la Cour européenne des droits de

92. *Mamatkoulou et Askarov c. Turquie*, arrêt du 4 février 2005.

l'homme – traité important adopté en 1996 pour garantir l'exercice effectif du droit de recours individuel⁹³.

L'Assemblée parlementaire a raison de placer ce point parmi ses priorités. Les pressions des parlementaires sont nécessaires pour veiller à ce que tous les Etats membres coopèrent pleinement avec la Cour et la soutiennent.

93. Série des Traités du Conseil de l'Europe (STE) n° 161. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999. Au 9 février 2011, le traité n'avait pas été signé par l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro, la Fédération de Russie et la Serbie; il n'avait pas été ratifié par l'Estonie, l'« ex-République yougoslave de Macédoine », Malte, la Pologne, le Portugal et Saint-Marin.



Chapitre 10: Lutte contre le terrorisme et respect des droits de l'homme

Au lendemain du 11 septembre 2001, ce sont les méthodes choisies, et non pas la décision de réagir, qui ont été une grave erreur : on ne répond pas au terrorisme par le terrorisme. La « guerre contre la terreur » a violé les principes fondamentaux des droits de l'homme. Des milliers de personnes en ont été victimes, dont une majorité d'innocents. Il est maintenant urgent de réparer les préjudices causés.

Photo © US Navy via ABACA.

Les méthodes antiterroristes et la complicité européenne

Des actions efficaces et coordonnées sont nécessaires pour prévenir et sanctionner les actes terroristes. Au lendemain du 11 septembre 2001, ce sont les méthodes choisies, et non pas la décision de réagir, qui ont été une grave erreur : on ne répond pas au terrorisme par le terrorisme. La « guerre contre la terreur » a violé les principes essentiels des droits de l'homme. Des milliers d'individus en ont été les victimes, et la plupart étaient totalement innocents. Il est maintenant urgent de réparer les préjudices causés.

Que des démocraties usent de méthodes illégales était peut-être ce que les dirigeants terroristes espéraient. Cela a porté un coup sérieux au système international de protection des droits de l'homme, et au principe fondamental selon lequel il faut veiller au respect – par tous et pour tous – des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de l'Etat de droit, même en période de tensions ou de crise.

Admettre les faits est une première étape si l'on veut rétablir la primauté de ces valeurs. Dans un éditorial de janvier 2008, le *New York Times* résumait ainsi les principaux points :

Dans les années qui ont suivi le 11 septembre 2001, nous avons vu des soldats américains abuser, humilier sexuellement, torturer et assassiner des prisonniers en Afghanistan et en Irak. Quelques-uns ont été punis, mais leurs supérieurs n'ont jamais eu à rendre compte de leurs actes. Nous avons vu des mercenaires abattre des civils irakiens en toute impunité [...]

Des centaines d'hommes, raflés sur les champs de bataille en Afghanistan et en Irak, ont été emprisonnés à Guantánamo Bay à Cuba, de sorte que la Maison-Blanche a pu arguer qu'ils ne relevaient pas de la juridiction américaine. Les prisonniers y sont détenus sans espoir de bénéficier d'une justice digne de ce nom, la seule chose qui les attend est un tribunal fantoche où les preuves et les noms de leurs accusateurs seront gardés secrets, où ils ne seront

pas autorisés à évoquer les mauvais traitements qu'ils ont endurés entre les mains de leurs geôliers américains.

A l'étranger, la CIA a aménagé des prisons secrètes où les « détenus de grande importance » ont été soumis à des actes encore plus barbares, dont le simulacre de noyade. Ces exactions étaient filmées en vidéo pour que des « experts » puissent les visionner, puis les enregistrements étaient détruits après avis de la Maison-Blanche, pour faire en sorte que les Américains ne sachent jamais.

En envoyant des prisonniers – des innocents enlevés dans la rue et dans les aéroports – dans des pays étrangers pour qu'on leur extorque des aveux, ou jusqu'à ce qu'il soit évident qu'ils n'avaient rien à dire et soient relâchés sans un mot d'excuse ni espoir de réparation, la CIA n'a fait que se défaire de son inhumanité, au mépris du respect de la vie et du droit.

Cet éditorial est révélateur du mépris flagrant des principes fondamentaux de la justice, sur lesquels reposent les droits de l'homme : protection contre la torture, présomption d'innocence, droit de ne pas être privé de liberté sans avoir été traduit devant un juge, droit à un procès équitable, droit de recours et droit à réparation.

Parmi les victimes, il y a aussi des citoyens européens. Certains ont été transférés à Guantánamo en détention illimitée et soumis à des interrogatoires en violation de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. D'autres ont été « inscrits sur liste noire » par le Conseil de sécurité des Nations Unies, à la demande du Gouvernement des Etats-Unis. Leurs comptes bancaires ont été gelés et ils ont été interdits de déplacements sans qu'il y ait eu de procédure légale ni qu'ils aient la possibilité de faire appel.

Les gouvernements européens n'ont pas défendu leurs citoyens avec suffisamment de détermination. Ils ont également tardé à condamner les méthodes employées et ils doivent maintenant faire toute la lumière sur la coopération européenne avec les services de renseignements américains dans cette politique antiterroriste.

Les services de sécurité nationaux de certains pays européens ont remis des suspects à la CIA ou fermé les yeux sur des enlèvements secrets de personnes. Des agents européens ont facilité l'organisation de vols transportant des prisonniers et fourni des informations à la CIA. Ils doivent accepter leur part de responsabilité pour les enlèvements, les « restitutions », les détentions secrètes et les interrogatoires illégaux.

Toute allégation crédible de transfert illégal ou de détention secrète doit donner lieu à une enquête nationale indépendante et effective. Les Etats sont en effet tenus d'examiner les cas de violations des droits de l'homme en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le Gouvernement lituanien – après quelques pressions – a ordonné l'ouverture d'une enquête parlementaire qui a établi que les services nationaux de sécurité avaient en effet coopéré avec la CIA pour mettre en place au moins un lieu de détention secret destiné aux personnes soupçonnées de terrorisme. On ne sait toutefois pas encore si ces locaux étaient bel et bien destinés à la détention et, dans l'affirmative, quels détenus y ont été incarcérés.

En Pologne – après une période de déni officiel – un procureur mène depuis 2008 une enquête sur l'implication possible de hauts responsables polonais dans le fonctionnement d'une prison secrète de la CIA ouverte en décembre 2002 à Stare Kiejkuty. Deux desdits « détenus de grande importance » de la CIA, Abd al-Nashiri et Abou Zoubaidah, se sont vu octroyer le « statut de victimes » dans le cadre de l'enquête du procureur. On croit comprendre qu'au moins trois autres détenus de ce type, tous actuellement détenus à Guantánamo Bay, ont également été détenus et interrogés en Pologne. La situation concernant les procès probables de ces suspects aux Etats-Unis est donc compliquée, d'un point de vue européen, par la perspective qu'ils encourent la peine capitale.

La Roumanie a également été mentionnée en relation avec des informations sur la détention illégale de tels suspects. Cependant, les autorités de Bucarest continuent de nier.

Les autorités macédoniennes n'avaient pas fourni d'informations pertinentes, au moment de la rédaction du présent article, concernant le cas de Khaled el-Masri, un ressortissant allemand arrêté par les forces de sécurité macédoniennes et détenu au secret pendant 23 jours avant d'être remis entre les mains de la CIA, envoyé par avion à Kaboul et gravement torturé jusqu'à ce que les services de sécurité américains réalisent qu'il ne s'agissait pas de la bonne personne. Ce cas a été porté devant la Cour européenne des droits de l'homme.

Un autre cas qui doit encore être résolu est celui de la Suède, qui a remis deux demandeurs d'asile égyptiens, Ahmed Agiza et Mohammed al-Zari, à des agents de la CIA à l'aéroport Bromma de Stockholm, d'où ils ont été envoyés au Caire dans des cellules de sécurité et soumis à des interrogatoires « musclés ». Le Comité des Nations Unies contre la torture a sévèrement critiqué la manière dont cette affaire avait été traitée. Bien que le Gouvernement suédois ait reconnu avoir fait des erreurs, il n'a toujours pas donné son accord pour qu'une enquête approfondie soit diligentée sur tous les aspects de cet événement.

L'absence d'ouverture d'enquêtes sur ce qui s'est réellement passé dans cette affaire et dans d'autres peut être partiellement imputable aux intimidations politiques et autres menaces de l'administration Bush à cette époque. Il existe également un postulat très répandu selon lequel les questions de sécurité nationale ne peuvent ou ne devraient pas être discutées ouvertement. Les gouvernements ont eu peur que la transparence ne porte atteinte à la coopération entre agences de sécurité et ne compromette les futurs échanges d'informations.

Toutefois, l'exécutif ne doit pas échapper à ses responsabilités pour violations des droits de l'homme sous prétexte du « secret d'Etat ». Il est essentiel de mettre en place des garanties effectives. L'introduction de garanties, accompagnée d'une véritable volonté politique, est tout à fait possible et ne conduit pas à divulguer des faits qui doivent rester confidentiels. Le Gouvernement canadien en a donné un excellent exemple en créant une commission dans l'affaire de Maher Arar, un ressortissant canadien arrêté dans un aéroport américain, remis aux services de sécurité syriens et brutalement torturé. La commission

a prouvé qu'il est possible de mener une enquête approfondie et équitable sans mettre en péril le système de renseignement d'un pays.

Les démocraties ne devraient jamais accepter d'invoquer le secret afin de justifier l'absence de poursuites pour prévenir ou punir des violations graves des droits de l'homme. Tout le monde doit absolument savoir que les agents des services de sécurité doivent aussi rendre des comptes : il faut garantir un contrôle parlementaire et judiciaire. Les erreurs commises pendant « la guerre contre la terreur » nous ont appris une chose : la nécessité de soumettre les services de sécurité nationaux à un contrôle démocratique plus efficace.

Il est aussi devenu évident que même les chefs de gouvernement n'ont pas toujours été au courant de la situation et que le contrôle exercé par le Parlement et par les autorités judiciaires a été minime. En d'autres termes, les services de renseignements ont mené leur collaboration avec d'autres services sans grand contrôle démocratique.

La Commission de Venise a publié en 2007 un rapport sur l'organisation du contrôle démocratique afin de garantir la responsabilité de l'Etat. Même si elle ne couvre pas les services de renseignements militaires et étrangers, l'analyse de la commission est utile. Elle aborde quatre types de responsabilité : les mécanismes parlementaires et judiciaires, les experts et les recours, et conclut ceci⁹⁴ :

- le pouvoir officiel des services de renseignements devrait être soumis à un contrôle parlementaire. Le parlement pourrait lui-même mettre en place un organe de surveillance dont les membres seraient tenus de respecter la confidentialité nécessaire. Un tel mécanisme pourrait convaincre le grand public qu'il existe un contrôle permanent, même si les détails des diverses activités ne sont pas divulgués au public ;
- les décisions visant à autoriser des mesures spéciales d'enquête pourraient être confiées à l'appareil judiciaire, qui joue également un rôle dans le réexamen de ces mesures après les faits. La Commission de Venise fait observer que l'extraction de données

94. [www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)016-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)016-e.asp).

et d'autres méthodes de collecte d'informations échappent généralement au contrôle judiciaire ;

- des groupes d'experts pourraient être créés pour aider à contrôler les activités des services de sécurité. Ce modèle peut être préféré quand il est nécessaire de garantir à la fois l'indépendance et l'expertise. Il existe également des modèles d'organes de contrôle composés à la fois d'experts et de parlementaires.

Les particuliers qui prétendent avoir été victimes des services de sécurité doivent avoir une possibilité de recours devant une instance indépendante. Les mesures visant à obtenir réparation dans les cas individuels peuvent aussi se révéler efficaces pour renforcer les mécanismes de recours et favoriser des améliorations dans les systèmes de sécurité et de renseignement en général.

Services de renseignements : les limites du secret

Il faut encore tirer tous les enseignements nécessaires de la dégradation des droits de l'homme qui a suivi la « guerre contre la terreur » conduite au lendemain du 11 septembre 2001. Des révélations de plus en plus choquantes et détaillées ont été faites sur la torture systématique, les détentions secrètes et d'autres violations graves des droits de l'homme. Pourtant, les instances politiques ne semblent pas vouloir regarder la réalité en face. Il est urgent d'améliorer le contrôle démocratique des services de renseignements et de sécurité, et de régler la coopération internationale entre ces services.

Le terrorisme est une sinistre réalité et les Etats doivent rechercher des moyens efficaces pour combattre cette menace. Cependant, certaines des mesures antiterroristes appliquées aujourd'hui sont à la fois illégales et contre-productives. Telle est la conclusion d'un rapport solidement étayé, publié en 2009⁹⁵ par un comité international d'éminents juges et juristes réunis par la Commission internationale de juristes.

95. « Assessing damage, urging action ; report of the Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counter-terrorism, and Human Rights », février 2009, Commission internationale de juristes, www.icj.org.

Ce comité a estimé que le non-respect par les Etats de leurs obligations juridiques avait créé une situation dangereuse où le terrorisme et la peur du terrorisme mettaient à mal les principes fondamentaux du droit international en matière de droits de l'homme.

Le comité a notamment observé la tendance des services de renseignements à acquérir de nouveaux pouvoirs et de nouvelles ressources tandis que la responsabilité juridique et politique perdait du terrain. Cette tendance s'est encore accentuée depuis 2001.

Les Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme énoncent les conditions des efforts pouvant être déployés pour lutter contre le terrorisme : ils doivent respecter les dispositions du droit interne ; ils doivent être proportionnés au but de l'ingérence par rapport aux autres droits et ils doivent être soumis au contrôle ou au suivi d'une autorité indépendante. Il existe également des normes concernant la collecte et le traitement de données à caractère personnel⁹⁶.

La plupart des pays européens ont mis en place un dispositif de contrôle afin de rendre les services de renseignements et de sécurité responsables de leurs activités, et de veiller à ce que les lois soient respectées et les abus évités.

Cependant, il est évident que plusieurs pays européens ont besoin d'améliorer le contrôle démocratique de leurs services. Il existe des modèles dont ils peuvent s'inspirer : ainsi, la Commission de contrôle parlementaire norvégienne a le pouvoir de passer au crible tous les dossiers et toutes les archives, et surveille activement les communications interservices. Dans d'autres pays, au contraire, les organes de contrôle semblent n'avoir qu'un accès très restreint aux informations sensibles ou même aux discussions stratégiques.

Certaines affaires ont toutefois mis en évidence des lacunes particulièrement embarrassantes qui semblent souvent s'appliquer à des situations où des accords bilatéraux ou multilatéraux avaient été conclus.

96. « Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme », Comité des Ministres, 11 juillet 2002.

Un exemple est le cas, mentionné dans l'article précédent, des deux Egyptiens remis entre les mains de la CIA à l'aéroport Bromma de Stockholm. La Commission parlementaire suédoise des affaires constitutionnelles a étudié le cas mais n'a pas pu obtenir toutes les informations pertinentes. Ce n'est que grâce à une enquête menée par des journalistes que l'on a plus tard découvert que cette opération avait été conduite en étroite coopération avec la CIA et que les personnes concernées avaient en fait été remises à des agents de la CIA sur le territoire suédois. En l'occurrence, le Gouvernement suédois a soutenu après coup que même la commission parlementaire ne pouvait pas être pleinement informée, car cela aurait pu mettre en péril la coopération en matière de renseignement avec l'agence étrangère concernée.

Au Royaume-Uni, le gouvernement a tenté d'empêcher la Haute Cour de publier un document essentiel éclairant la nature de la coopération interservices dans l'affaire de la restitution et de la torture de Binyam Mohamed. L'argument était là encore que le Gouvernement américain aurait pu réagir de manière négative et que, dans ce cas, cela aurait pu limiter l'efficacité du Royaume-Uni dans sa lutte contre le terrorisme. D'autres gouvernements ont avancé le même argument dans des situations analogues.

Cet argument appelle une réponse. La coopération internationale entre les services de renseignements est certes indispensable. Pour autant, il est inacceptable d'utiliser de tels « arrangements » pour interdire les enquêtes sur d'éventuelles violations des droits de l'homme ou limiter le contrôle démocratique des échanges de renseignements.

Il existe à l'évidence un risque que l'argument du maintien de bonnes relations avec les services des autres pays soit utilisé de manière abusive – par l'une ou l'autre des parties – pour couvrir des actes illégaux, notamment des atteintes aux droits de l'homme ou d'autres comportements condamnables. En pareil cas, le principe de responsabilité se trouve sérieusement battu en brèche.

Il existe aussi le danger que les informations échangées sous le sceau du secret soient inexactes, mais qu'une action puisse néanmoins être engagée – avec de graves conséquences pour les intéressés et aucune

possibilité pour les victimes innocentes de faire rectifier les erreurs. Des personnes ont été victimes de graves injustices dans de pareilles circonstances, et leurs familles et amis en ont également pâti.

Les échanges d'informations entre les services de renseignements se sont considérablement intensifiés depuis quelques années. Les mécanismes de contrôle nationaux précédemment mis en place seront de peu d'utilité tant que ces échanges d'informations bilatéraux et multilatéraux ne seront pas pris en compte.

Grâce au Conseil de l'Europe, au Parlement européen, aux médias et aux organisations non gouvernementales, certains faits ont été révélés au sujet de violations des droits de l'homme découlant d'une collaboration secrète entre les services de renseignements.

Cette divulgation n'a pas compromis la lutte contre le terrorisme. Plusieurs de ces révélations, certes embarrassantes pour certains, ont suscité un débat crucial sur les moyens d'accroître l'efficacité de la lutte contre le terrorisme en mettant fin aux violations des droits de l'homme et en respectant les principes des droits de l'homme et de la démocratie. La première conclusion, par exemple, est que les dérogations à la législation sur la liberté d'expression pour des motifs de sécurité nationale devraient être strictement limitées.

Il est évident que certains faits ne doivent absolument pas être rendus publics et que certains éléments doivent légitimement être tenus confidentiels. C'est justement pour cela que des organes de contrôle sont nécessaires : ils devraient rechercher l'équilibre entre l'intérêt général de transparence et la nécessité de la confidentialité eu égard, par exemple, aux informateurs. C'est seulement ainsi que les services pourront être effectivement tenus pour responsables de leurs actes et que la confiance de l'opinion publique dans leur travail pourra être conservée.

Pour pouvoir remplir correctement leurs fonctions, les organes de contrôle doivent être capables de surveiller la coopération entre services. Il convient dans un premier temps de préciser que cette coopération ne doit être autorisée que dans le respect des principes

définis par la loi et sur autorisation ou sous le contrôle d'un organe parlementaire ou composé d'experts.

La transmission et la réception de données devraient être régies par la loi grâce à des accords explicites entre les parties, comme cela est le cas, par exemple, aux Pays-Bas. Les accords devraient prévoir des garanties en matière de droits de l'homme et être surveillés par l'organe de contrôle compétent.

La transmission de données à des tiers devrait être subordonnée à des restrictions d'utilisation précises, et leur communication ultérieure à des tierces parties devrait être strictement réglementée. Les informations à des fins de renseignement ne devraient pas pouvoir être utilisées dans les procédures d'immigration ou d'extradition.

Il devrait être de règle que les informations ne puissent être communiquées à des services étrangers que si ceux-ci s'engagent à appliquer les mêmes mesures de contrôle que le service qui fournit les informations, et notamment à veiller au respect des garanties en matière de droits de l'homme. De même, les services destinataires des informations devraient soumettre celles-ci sans restriction au contrôle de leur mécanisme national compétent.

Il serait plus facile pour les pays européens de conclure des accords bilatéraux avec d'autres Etats s'ils s'entendaient tous sur les principes communs à appliquer en matière de coopération interservices. La Commission européenne a proposé en juin 2009 un « modèle d'information » commun qui définirait des critères pour la collecte, le partage et le traitement des informations recueillies à des fins de sécurité. Le Conseil de l'Europe est bien placé pour promouvoir de telles initiatives.

Si les services de renseignements et de sécurité coopèrent aujourd'hui intensivement au niveau international, il n'en va pas de même des organes de contrôle nationaux. Le modeste réseau qui a été mis en place pour faciliter les contacts entre organes de contrôle doit encore être développé, en s'inspirant des mécanismes nationaux déjà existants.

Les parlements nationaux ont ici un rôle particulier à jouer pour encourager ces relations afin de faciliter un meilleur contrôle de la

collaboration interservices. Ils doivent avant tout faire clairement savoir que cette coopération doit respecter les normes en matière de droits de l'homme.

Les listes noires de terroristes

Il faut effacer des listes les noms des victimes innocentes de mesures antiterroristes et les indemniser. Des mesures doivent également être prises pour empêcher de telles injustices de se reproduire. Les personnes soupçonnées d'entretenir des liens avec le terrorisme ne doivent pas se retrouver sur des «listes noires» sans qu'elles puissent être entendues ou que leur cas puisse être examiné par un organe indépendant.

Les «listes noires» illustrent bien la manière dont les principes des droits de l'homme ont été bafoués au nom de la lutte contre le terrorisme. Ces listes renvoient à une procédure établie par l'Onu et l'Union européenne pour mettre en place des sanctions – qui incluent le gel des avoirs financiers – visant des individus ou des entités soupçonnés d'avoir des liens avec le terrorisme.

Juridiquement, le dispositif repose sur une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies qui a établi, en 2000, une liste d'individus soupçonnés d'avoir des liens avec Al-Qaida, Oussama ben Laden et les talibans.

Estimant qu'une action de l'Europe s'imposait également en la matière, l'Union européenne a emboîté le pas à l'Onu en adoptant son propre règlement, qui permet le gel de fonds et d'autres ressources économiques de personnes et d'entités dont les noms figurent sur la liste de l'Onu.

Pour les personnes visées, ces mesures violent un certain nombre de droits comme le droit à la vie privée, le droit à la propriété, le droit d'association et le droit de se déplacer ou la liberté de circulation. Aucun recours n'a été prévu, pas même la possibilité pour l'intéressé de connaître tous les motifs de son inscription sur une liste noire – ce qui revient à nier le droit à un recours effectif et à une procédure régulière.

Imaginons que vous vous retrouviez sur la liste de l'Onu visant à sanctionner les terroristes et que, de ce fait, vos avoirs financiers soient gelés dans l'Union européenne. Vous souhaiteriez remettre en cause l'affirmation selon laquelle vous avez des liens avec un groupe terroriste mais vous n'avez pas accès à tous les éléments de preuve réunis contre vous ! La procédure de radiation de la liste de l'Onu vous permet de demander au Comité des sanctions du Conseil de sécurité de l'Onu (CSNU) ou au gouvernement de votre pays de supprimer votre nom de la liste. Mais, en réalité, la procédure se résume à une consultation intergouvernementale. Les lignes directrices du comité sont claires sur le fait que les requérants qui présentent une demande de radiation ne peuvent en aucune façon faire valoir leurs droits pendant la procédure. Un requérant peut même ne pas être légalement représenté devant le Comité des sanctions à cette fin. Seul le gouvernement de son Etat de résidence ou de citoyenneté a le droit de présenter des observations.

Cela peut paraître kafkaïen mais c'est bel et bien la réalité. En Suède, trois personnes d'origine somalienne se sont retrouvées sur la liste en question. Lorsque je les ai rencontrées, elles étaient désespérées, ne sachant pas comment se défendre. Leurs comptes bancaires avaient été gelés et aucun éventuel employeur ni les services sociaux n'étaient autorisés à leur fournir des moyens de subsistance.

Bien entendu, les procédures d'inscription sur les listes et de radiation de celles-ci ont été mises en cause. En 2007, le Conseil de l'Europe a publié un rapport du député Dick Marty critiquant les procédures de radiation et l'insuffisance des possibilités de recours offertes aux individus ou aux entités figurant sur les listes⁹⁷.

Après examen du rapport, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a constaté que « les normes de procédure et de fond actuellement appliquées par le CSNU et par le Conseil de l'Union européenne [...] ne remplissent absolument pas les critères minimaux

97. Doc. 11454. L'Assemblée a adopté une recommandation fondée sur ce rapport, le 23 janvier 2008 : Recommandation 1824 (2008).

énoncés ci-dessus et bafouent les principes fondamentaux des droits de l'homme et de la prééminence du droit».

De nombreuses personnes ont eu à pâtir de ces mesures. Le rapporteur spécial de l'Onu sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a déclaré dans un rapport de 2007 que le dispositif des listes « avait conduit au gel des avoirs de centaines d'individus ou d'entités et à la restriction d'autres droits fondamentaux »⁹⁸

Le 3 septembre 2008, la Cour européenne de justice a rendu un arrêt historique sur cette question. Il s'agissait de l'affaire Yassin Abdullah Kadi, résident saoudien, et Al Barakaat International Foundation, établie en Suède par les trois Suédo-Somaliens que j'ai rencontrés. Ils ont été considérés par le Comité des sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies comme étant associés à Oussama ben Laden, à Al-Qaida ou aux talibans. Du fait de leur inscription sur la liste du comité, leurs comptes bancaires ont été gelés dans l'Union européenne en 2001 en vertu du règlement communautaire.

La Cour de justice de Luxembourg a conclu que le règlement communautaire, qui met en œuvre au sein de l'UE les décisions du Comité des sanctions de l'Onu de geler les fonds et autres ressources économiques, portait atteinte aux droits fondamentaux des requérants – notamment le droit à la propriété et le droit de recours contre ces décisions.

Elle a jugé que « le respect des droits de l'homme constitue une condition de la légalité des actes communautaires et que ne sauraient être admises dans la Communauté des mesures incompatibles avec le respect de ceux-ci ». Par suite de l'arrêt *Kadi et Al Barakaat c. Conseil et Commission*, l'Union européenne a été invitée à remédier aux insuffisances dans sa mise en œuvre des sanctions et de la procédure relative aux listes.

Quelles leçons tirer de cet arrêt et quelles mesures prendre au niveau international ?

98. A/HCR/4/26, 29 janvier 2007.

Il ne faudrait pas sous-estimer l'importance de la lutte mondiale contre le terrorisme. Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ont le devoir de combattre le terrorisme et l'obligation positive, en vertu du droit relatif aux droits de l'homme, de protéger la vie de leurs citoyens. Le problème du financement du terrorisme est mondial ; il doit donc être examiné et traité au niveau international.

N'oublions pas cependant que la protection des droits de l'homme est le fondement du droit communautaire. Les mesures visant à garantir la paix et la sécurité doivent respecter les droits consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Comme l'a fait observer avec sagesse l'avocat général, M^e Poiares Maduro, dans ses conclusions sur l'affaire *Kadi et Al Barakaat c. Conseil et Commission*, «l'affirmation selon laquelle une mesure est nécessaire pour maintenir la paix et la sécurité internationales ne saurait avoir pour effet de neutraliser de manière définitive les principes généraux du droit communautaire et de priver les justiciables de leurs droits fondamentaux».

L'arrêt de la Cour de justice de Luxembourg devrait se traduire par une évolution des procédures du Conseil de sécurité. Certaines modifications des procédures de création et de révision des listes ont été introduites par la Résolution 1822 du Conseil de sécurité (en 2008) et, plus important encore, par la Résolution 1904 (en décembre 2009). L'institution d'un ombudsman indépendant spécial a été créée, qui a le pouvoir de contrôler les décisions de placer des individus sur de telles listes et d'évaluer la justification de ces décisions à la lumière des faits et circonstances réels.

S'il faut protéger l'autorité suprême du Conseil de sécurité, le conseil lui-même doit agir dans le respect des normes internationales des droits de l'homme existantes. Il convient donc de saluer le fait que le conseil ait, dans une certaine mesure, reconnu la nécessité de mettre en place un mécanisme de contrôle indépendant intervenant au dernier niveau de décision du Conseil de sécurité concernant ces listes. Ainsi pourrait-on garantir à tout individu le droit de prendre

connaissance de l'ensemble de son dossier, le droit d'être entendu dans un délai raisonnable, le droit de bénéficier d'un mécanisme de contrôle indépendant, le droit à une représentation juridique pour les procédures et le droit à un recours effectif.

Le rapporteur spécial de l'Onu sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte anti-terroriste a affirmé que, d'après lui, un tel organe quasi judiciaire composé d'experts agréés du point de vue de la sécurité, agissant en toute indépendance, pourrait être reconnu par les tribunaux nationaux, la Cour de justice de Luxembourg et les tribunaux régionaux des droits de l'homme comme une réponse suffisante à garantir le droit à une procédure régulière.

Il y a peut-être en effet d'autres suites constructives à donner à l'arrêt de la Cour de Luxembourg. Il importe à la fois de remédier aux manquements aux droits de l'homme au niveau mondial avant qu'ils ne se répètent au niveau de l'Union européenne, et de veiller à ce que les organisations intergouvernementales telles que l'Onu et l'Union européenne respectent elles-mêmes les normes en matière de droits de l'homme sur lesquelles elles se fondent.

Terrorisme : les enseignements de l'Irlande du Nord

Ces dernières années, l'Europe a été la cible d'attentats particulièrement horribles. Nous nous rappelons tous avec effroi les attentats de Beslan, d'Istanbul, de Londres, de Madrid, de Moscou et de plusieurs autres villes. Des mesures effectives doivent être prises pour éviter de tels crimes à l'avenir. Cependant, l'un des enseignements que nous devons tirer de ces événements est que le terrorisme ne doit en aucun cas être combattu par des méthodes constituant elles-mêmes une violation des droits de l'homme. Ces méthodes vont à l'encontre des valeurs que nous souhaitons défendre face aux ennemis de la démocratie ; elles sont également inefficaces.

Immédiatement après le 11 septembre 2001, la « guerre contre la terreur » a commencé. Il apparaît maintenant plus clairement que jamais que l'approche du gouvernement Bush était totalement inadaptée. La

« guerre » en question s'est révélée non seulement inefficace, mais, dans l'ensemble, contre-productive : les « dommages collatéraux » n'ont fait que nourrir un peu plus l'extrémisme.

Des personnes ont été enlevées et sont détenues depuis plusieurs années sans aucun respect du droit ; certaines ont même été incarcérées dans des prisons secrètes. La torture a été approuvée au plus haut niveau de l'administration américaine et pratiquée de manière systématique. Des individus ont été inscrits sur des listes noires sans aucune possibilité de se défendre et ont eu leurs comptes bancaires gelés. De manière insidieuse, on a mis en place des micros clandestins, des systèmes d'écoute téléphonique et autres techniques de surveillance.

Dans le cadre de cette « guerre », de nombreuses personnes innocentes ont été victimes de violations de leurs droits fondamentaux. Les musulmans et les personnes originaires de pays arabes ou d'Asie du Sud ont été particulièrement visés. On a même procédé à un « profilage » de nature raciste ou islamophobe.

Des pays européens ont pris part à ces processus ou appliqué une sorte de « politique de l'autruche » lorsque des agents de sécurité américains ont opéré sur leur territoire. C'est ce qui a permis notamment de transporter par voie aérienne des suspects appréhendés en Europe.

L'Europe doit de toute urgence revoir toutes les mesures anti-terroristes. Cela doit se faire dans le calme et en évitant les réactions de peur ou d'hystérie. Le temps est venu de rétablir le respect des principes des droits de l'homme – reconnus de longue date, mais que nous avons malheureusement remis en cause ces dernières années.

Dans ce contexte, je voudrais recommander personnellement une analyse approfondie des expériences du terrorisme qu'a vécues l'Irlande du Nord pendant plus de trente ans. Le Committee on the Administration of Justice (CAJ) - groupe intercommunautaire de défense des droits de l'homme, basé à Belfast - a publié un rapport de 120 pages, fort intéressant et très bien documenté, intitulé « La guerre

contre la terreur : les enseignements de l'Irlande du Nord»⁹⁹. Dans cette publication, le CAJ a collaboré avec la Commission internationale de juristes, basée à Genève, et en particulier avec son Groupe de juristes éminents (dont le travail a été évoqué dans le précédent article sur les services de renseignement).

Sur une population totale qui ne dépassait guère les 1,6 million d'habitants, plus de 3 600 personnes ont trouvé la mort au cours des « troubles » d'Irlande du Nord. Après l'introduction de nombreuses mesures d'urgence et de lutte contre le terrorisme, l'Accord de Belfast, ou accord du Vendredi saint (*Good Friday Agreement*) de 1998 a enfin inversé la tendance, et le processus de paix a pu commencer. Le rapport du CAJ tire des enseignements – positifs et négatifs – de ces événements. Bon nombre de ces enseignements sont valables pour d'autres régions du monde.

L'un des principaux enseignements est que les lois d'exception (ou d'urgence) peuvent facilement conduire à de graves violations des droits de l'homme, et, par conséquent, se révéler contre-productives. L'expérience nord-irlandaise a montré que de telles lois portaient atteinte au système pénal traditionnel et contribuaient à une « politisation » de l'Etat de droit.

Ces lois se sont également révélées inefficaces contre le terrorisme et ont contribué à diaboliser et à éloigner les communautés qui, précisément, auraient pu apporter une aide précieuse dans ce processus. Elles ont alimenté la violence qu'elles cherchaient à combattre, en aggravant les effets négatifs – réels ou perçus comme tels –, en normalisant la violence et en servant la cause des ennemis de l'Etat qui ont recours à la violence.

Certes, l'adoption de ces « lois spéciales » concernant l'Irlande du Nord fut en principe assortie de garanties de respect des droits de l'homme – notamment le principe d'un contrôle régulier de ces pouvoirs d'exception. Mais ces garanties ne furent pas suffisantes pour freiner effectivement l'exercice d'un pouvoir d'Etat exceptionnel.

99. Voir www.caj.org.uk.

Les procédures de contrôle furent inefficaces pour la plupart : leur mandat était trop limité. Les « contrôleurs » eux-mêmes n'ont pas fait preuve d'une volonté de prendre une position claire et nette. Même les juges ne furent pas totalement imperméables au climat de peur qui régnait alors.

L'invocation du principe de « sécurité nationale » contribuait à entraver toute analyse indépendante de la situation. Le pouvoir exécutif a bénéficié d'une grande marge de manœuvre pour décider de ce qui relevait de la sécurité nationale et de ce qui devait être fait pour la respecter.

En un mot, la législation antiterroriste n'a pas été compensée par un renforcement de la protection des droits de l'homme. Cette situation eut, en Irlande du Nord, un impact négatif sur les pratiques policières : il y eut de fréquentes accusations de mauvais traitements, de recours à la force létale et d'interpellations et fouilles discriminatoires. Dans le cadre de négociations politiques, il fut convenu de créer une commission internationale indépendante pour examiner ces questions en détail¹⁰⁰.

Cette commission proposa un ensemble de mesures en vue de conférer une plus grande légitimité à la police, de former les policiers au respect des droits de l'homme, d'instaurer des mécanismes effectifs de responsabilité, de mettre en place un système d'examen des plaintes totalement indépendant, ou encore d'encourager une plus grande mixité entre la police et les populations.

Le fait que la commission de la police en Irlande du Nord ait développé des recommandations concrètes de vaste portée en faveur du changement a clairement contribué à créer un climat de confiance. De telles mesures auraient pu avoir un effet préventif et éviter de graves violations des droits de l'homme si elles avaient été prises à un stade plus précoce. Le système indépendant d'examen des plaintes instauré

100. La commission (appelée Commission Patten, d'après le nom de son président, Chris Patten, aujourd'hui Lord Patten of Barnes) a publié son rapport en septembre 1999 : www.cain.ulst.ac.uk/issues/police/patten/patten99.pdf.

en Irlande du Nord constitue aussi un modèle très solide dont peuvent s'inspirer d'autres pays¹⁰¹.

L'un des autres enseignements à tirer de cette situation est la nécessité absolue de préserver l'Etat de droit et les principes et procédures réglementaires. Les populations ne peuvent plus avoir confiance dans la justice de leur pays si les criminels ne sont pas arrêtés ou si des personnes innocentes sont incarcérées.

Le rapport dresse une liste des nombreux enseignements relatifs à une justice pénale efficace et aux réponses de la police à la violence. Ainsi :

- une détention provisoire prolongée ou indéfinie est inacceptable ;
- il faut absolument empêcher tout mauvais traitement des détenus, et enquêter sans délai et de manière indépendante sur les allégations formulées ;
- les allégations infondées de torture ou de mauvais traitements peuvent être contrées par des examens médicaux effectués de manière indépendante ; les suspects doivent avoir immédiatement accès – et de manière confidentielle – aux services de conseillers juridiques et pouvoir maintenir le contact avec leur famille ; il faut procéder à des enregistrements audio et vidéo des interrogatoires ; enfin, il faut autoriser – sans l'annoncer à l'avance – la visite d'observateurs indépendants dans les lieux de détention ;
- il ne devrait pas y avoir d'interrogatoires « coercitifs » – et ce, grâce à une formation adéquate de la police ; les gardes à vue doivent être consignées de manière détaillée ; la justice doit rejeter tout aveu obtenu par des méthodes d'interrogatoire inacceptables ; enfin, il convient de sanctionner sévèrement tout comportement répréhensible de la part des personnes qui interrogent un suspect ;

101. Le Bureau de l'ombudsman de la police pour l'Irlande du Nord est sans doute le plus indépendant de tous les organes de plaintes relatives à la police ; des détails concernant ses pouvoirs et activités peuvent être consultés à l'adresse : www.policeombudsman.org.

- le principe de la présomption d’innocence fait que tout suspect doit être autorisé à garder le silence et à ne pas s’autoaccuser ;
- les procès doivent être rapides, et l’on doit éviter tout risque de détention provisoire ; la liberté sous caution doit être possible – excepté en cas d’accusations particulièrement graves ;
- les procès doivent être équitables pour toutes les parties : on doit notamment porter à la connaissance des avocats de la défense toutes les preuves existantes, autoriser les accusés à avoir rapidement recours à un conseiller juridique indépendant, et, enfin, mettre en place un système adéquat d’aide juridictionnelle.

L’expérience de l’Irlande du Nord montre une fois de plus l’importance de s’attaquer aux causes profondes d’un conflit. Des programmes concrets pour lutter contre la pauvreté, les inégalités en matière d’éducation et la discrimination sont indispensables pour répondre aux exigences en matière de droits de l’homme et pour prévenir l’exclusion sociale, la colère et la violence qui peuvent découler du sentiment d’être mis au ban de la société.

L’un des défis qui restent à relever en Irlande du Nord est d’affronter les drames du passé, pas de provoquer de nouvelles tensions intercommunautaires, mais plutôt de défendre les droits des victimes. Pour parvenir à une paix et une sécurité durables, les plaintes relatives aux injustices les plus graves doivent être entendues et traitées selon les procédures appropriées, conformément aux normes nationales et internationales en matière de droits de l’homme. Il faut agir avec prudence et n’ignorer aucun cas (voir les discussions sur le comportement à adopter face au passé dans le chapitre 11).

Le rapport du CAJ commente également l’impact que peuvent avoir les actions du Conseil de l’Europe et d’autres organismes internationaux de défense des droits de l’homme. Dans ce domaine, ce type d’opération a été tout à fait positif et le rapport indique que les interventions extérieures ont contribué à la protection des droits de l’homme : « Il arrive que les pressions internationales aient beaucoup plus d’impact que les efforts déployés au niveau local – même si, de toute évidence, ces pressions sont plus efficaces lorsqu’elles

reposent sur l'expérience locale et l'information fournie par des experts à ce niveau ».

Protection de la vie privée et protection des données

Les technologies de surveillance se développent à une vitesse époustouflante. Cette tendance crée de nouveaux instruments précieux dans la lutte contre le terrorisme et le crime organisé, mais pose aussi des questions fondamentales sur le droit à la vie privée de chacun. Les individus doivent être protégés des intrusions dans leur vie privée et de la collecte, du stockage, du partage et de l'utilisation impropres de données les concernant. Nous devons lutter contre le terrorisme et le crime organisé, mais pas avec des moyens qui bafouent les droits fondamentaux de l'homme.

A l'heure actuelle, il existe des technologies qui permettent de surveiller, de passer au crible et d'analyser des millions de communications téléphoniques et de courriers électroniques simultanément, d'utiliser des dispositifs d'écoute et de repérage quasiment indétectables et d'installer clandestinement des « logiciels espions » sur l'ordinateur d'une personne, qui peuvent surveiller en secret les activités en ligne et les courriers électroniques de l'utilisateur, voire mettre en marche la caméra et le microphone de l'ordinateur.

On dit parfois que seuls ceux qui ont quelque chose à cacher devraient avoir peur de ces nouvelles mesures. Cependant, l'idée selon laquelle si l'on n'a rien à cacher, on n'a pas à avoir peur place la responsabilité au mauvais endroit. Il devrait incomber aux Etats de justifier les ingérences qu'ils ont l'intention de faire dans le droit à la vie privée des individus – et non pas aux individus de justifier leur préoccupation quant aux atteintes à leurs droits fondamentaux.

Le recours à ces nouveaux dispositifs de surveillance par la police et les services de sécurité exige un renforcement du contrôle judiciaire et démocratique.

D'ores et déjà, le stockage d'énormes volumes de données à caractère personnel dans des bases de données médicales, de la sécurité sociale

et de la police est source d'inquiétude. La base de données nationale d'ADN du Royaume-Uni contient plus de 5 millions de profils. En 2007, le gouvernement a accidentellement perdu deux disques contenant des données confidentielles sur les prestations sociales concernant 25 millions de personnes, ce qui illustre amplement certains des risques encourus. En décembre 2008, dans un arrêt contre le Royaume-Uni, la Cour de Strasbourg a constaté une violation de l'article 8 de la Convention (droit au respect de la vie privée) en raison du caractère général et indifférencié du pouvoir de conservation des empreintes digitales et des échantillons d'ADN concernant des personnes soupçonnées d'infractions mais non condamnées¹⁰².

Les banques, les assurances et d'autres entreprises commerciales créent également des bases de données personnalisées sur leurs clients et leurs transactions. Naturellement, certains s'inquiètent vivement à l'idée que ces diverses bases pourraient être recoupées entre elles et la question se pose de savoir s'il existe une protection suffisante contre de telles interconnexions. Quelles seront les conséquences si ces connexions sont étendues aux bases de données du secteur public et utilisées comme base pour prendre des décisions dans tous les domaines, allant des prestations de sécurité sociale et de santé à la suspicion de participation à des activités criminelles ou terroristes ?

Les personnes qui voyagent sont confrontées à de nouvelles mesures de sécurité intrusives, comme les empreintes digitales et autres méthodes biométriques de contrôle de l'identité, voire même les scanners utilisés pour des « fouilles à corps ». Ainsi, les Etats-Unis ont exigé que les compagnies aériennes se rendant sur le territoire américain produisent des données à caractère personnel pour tous leurs passagers, dont les noms, numéros de téléphone, adresses électroniques, numéros de carte de crédit et adresses de facturation. Ces informations seront conservées pendant plusieurs années et accessibles aux services de sécurité américains. Des préparatifs sont en cours pour instaurer un système équivalent pour les voyageurs en provenance et à destination des pays de l'Union européenne.

102. *S. et Marper c. Royaume-Uni*, arrêt du 4 décembre 2008.

La police et les services secrets disposent déjà d'une quantité massive de données. Leur intention, lorsqu'ils traitent ces informations, n'est pas seulement de retrouver des criminels déjà identifiés mais ils recherchent de plus en plus fréquemment des personnes qui correspondent à des « profils » préétablis et qui seraient susceptibles d'être des terroristes. Ces méthodes de recherche sont de plus en plus étendues à des crimes non terroristes. Cependant, les profils peuvent (même involontairement) contenir des préjugés ancrés dans les mentalités, ce qui peut en réalité aboutir à une discrimination incontestable contre des « communautés de suspects » tout entières ou des groupes d'exclus.

De toute évidence, il est essentiel que les principes de protection des données couvrent aussi la police, la justice et les services de sécurité. L'une des lacunes de la proposition de décision-cadre du Conseil de l'Union européenne relative à la protection des données à caractère personnel est qu'elle ne s'applique ni au traitement national des données en relation avec la coopération policière et judiciaire européenne, ni à aucun traitement des données à caractère personnel par les services de sécurité, ou par la police lorsqu'elle agit dans le cadre de la sécurité nationale.

Comme les terroristes et autres auteurs de crimes organisés agissent de plus en plus fréquemment au-delà des frontières, la coopération entre les services répressifs des divers pays est devenue plus urgente. Un principe de « mise à disposition » est en train d'être instauré au sein de l'Union européenne afin de promouvoir le partage d'informations sans entrave. L'idée est que les services répressifs nationaux de n'importe quel pays de l'Union pourraient en principe avoir rapidement et librement accès, sans aucune « entrave bureaucratique » ou presque, à toutes les données collectées par un autre service de même type dans n'importe quel autre Etat membre.

Cela signifie que tout élément d'information dans n'importe quelle base de données d'un service répressif national sera disponible dans de nombreuses régions d'Europe – et éventuellement dans d'autres pays aussi, notamment aux Etats-Unis. Si tout fonctionne comme

prévu, cela pourrait faciliter le travail de la police. Par ailleurs, toute erreur ou fausse déclaration aura des conséquences négatives potentiellement beaucoup plus graves pour l'individu concerné. Cette situation appelle à un régime élaboré de protection des données au sein de l'Union européenne, fondé sur des normes communes de haut niveau et reconnues de tous.

Si le processus de « mise à disposition » est ouvert aux autorités d'autres pays, y compris des Etats-Unis, il devient nécessaire de garantir que tous les pays concernés respectent véritablement les normes communes de protection des données. L'Europe ne doit pas faire de compromis sur ces règles importantes pour satisfaire ses homologues américains.

Les autorités européennes de protection des données ont souligné la nécessité de disposer d'un régime de protection des données plus strict. Dans une déclaration de mai 2007, elles ont déclaré :

Compte tenu du recours croissant à la « mise à disposition » des informations en tant que notion permettant d'améliorer la lutte contre la grande criminalité et de l'utilisation de cette notion tant au niveau national qu'entre les Etats membres, l'absence de tout régime de protection des données harmonisé de haut niveau au sein de l'Union crée une situation où le droit fondamental à la protection des données à caractère personnel n'est plus garanti de manière suffisante¹⁰³.

C'était là un sérieux avertissement de la part d'organes officiels de vigilance œuvrant au niveau national en Europe. Il est important de les écouter, car ces problèmes sont très complexes et il n'est guère aisé, pour les simples citoyens ou même les responsables politiques, de bien comprendre les implications des nombreux changements proposés ou déjà décidés.

103. Déclaration adoptée par les autorités de protection des données à Chypre le 11 mai 2007 ; pour le texte intégral, voir : www.edps.europa.eu/EDPSWEB/Jahia/EDPSWEB/edps/lang/en/pid/50.

La confiance dans le droit d'un individu à la protection de la vie privée et à la protection des données a été sérieusement ébranlée pendant la « guerre contre la terreur ». Des garanties précédemment reconnues ont été bafouées par les gouvernements. Aux Etats-Unis, les « lettres de sécurité nationale » ont permis d'accéder aux fichiers des bibliothèques et à une série d'autres données sans contrôle judiciaire. Une surveillance téléphonique très étendue des citoyens américains a été approuvée par le Président Bush à l'insu du Congrès, ce qui a mis à mal la confiance de l'opinion publique. La situation des ressortissants étrangers (par exemple des Européens) est en réalité pire, car leur espionnage par les services de sécurité américains n'est soumis à aucun contrôle ni à aucune garantie constitutionnelle.

En Europe, il convient d'approfondir la discussion sur l'équilibre entre les méthodes de prévention du terrorisme et autres crimes et la protection du droit à la vie privée. Ces dernières années, les exigences en matière de droits de l'homme n'ont pas été suffisamment prises en compte dans le débat sur la surveillance. En outre, lorsque les méthodes intrusives se sont révélées inefficaces, le débat public a été limité en invoquant les règles supposées du secret.

Dans certaines discussions, l'argument selon lequel une bonne protection des données est un obstacle à l'application effective de la loi a même été invoqué. C'est une erreur. Il convient de prendre conscience qu'il y a là des droits concurrents dont il faut tenir compte.

D'un côté, les Etats ont un devoir impératif de respecter les droits de leurs populations en les protégeant contre d'éventuels actes terroristes. De l'autre, les pouvoirs publics sont tenus de protéger la vie privée des individus et de garantir que les informations relatives à celle-ci ne tomberont pas dans de mauvaises mains ou ne seront pas utilisées à mauvais escient.

Il est urgent de réaffirmer l'importance de l'Etat de droit dans ce domaine. La Convention européenne des droits de l'homme, avec sa jurisprudence, et la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel et son protocole additionnel précisent les règles appropriées. La

recommandation du Conseil de l'Europe sur la protection des données dans le secteur de la police fournit aussi des lignes directrices importantes¹⁰⁴.

J'énoncerai ici quelques-uns des principes de base que j'estime particulièrement importants pour une discussion future sur les droits à la protection de la vie privée et à la protection des données dans la lutte contre le terrorisme :

- tout traitement des données à caractère personnel à des fins de répression ou à des fins antiterroristes doit se fonder sur des règles de droit contraignantes et connues qui soient claires et précises ;
- au sein des grandes catégories que sont la « lutte contre le crime (organisé) » et la « lutte contre le terrorisme », le but d'actions particulières de la police et des services secrets devrait être plus précisément défini. Il devrait y avoir une reconnaissance du fait que les méthodes qui sont proportionnées à certaines fins (comme contrer la menace immédiate que représente une bombe posée par un terroriste) ne le sont plus si elles sont appliquées à des menaces de moindre importance (comme essayer d'empêcher des jeunes de se « radicaliser » ou de « soutenir l'extrémisme »). Les valeurs démocratiques européennes fondamentales sont mises à mal lorsque l'idée même de « terrorisme » est excessivement étendue, ou lorsque des mesures draconiennes – adoptées pour traiter une menace grave et très précise – sont appliquées à un ensemble de dangers moins importants en matière d'application des lois ;
- la collecte de données relatives à des individus uniquement sur la base, par exemple, de leur origine ethnique, de leurs croyances religieuses, de leur comportement sexuel ou de leurs opinions politiques doit être prohibée ;

104. Recommandation n° R (87) 15 du Comité des Ministres visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police.

- la collecte de données relatives à des personnes qui ne sont pas soupçonnées d'avoir commis une infraction particulière ou qui ne constituent pas une menace doit faire l'objet de vérifications particulièrement strictes quant à sa « nécessité » et à sa « proportionnalité » ;
- l'accès aux dossiers de la police et des services secrets ne devrait être autorisé qu'au cas par cas, à des fins spécifiques, et faire l'objet d'un contrôle judiciaire ;
- les informations collectées doivent être conservées pour une durée limitée. Sauf circonstances exceptionnelles, les données relatives à l'ADN des personnes arrêtées devraient être supprimées et les échantillons détruits lorsque l'individu ne fait pas l'objet de poursuites ultérieures et n'est pas condamné ; dans tous les cas, il devrait exister des règles claires et un droit de recours ;
- des garanties solides devraient être prévues par la loi pour assurer un contrôle approprié et effectif des activités de la police et des services secrets. Ce contrôle devrait être effectué à la fois par les autorités judiciaires et par le biais du contrôle parlementaire ;
- toutes les opérations de traitement des données à caractère personnel doivent être soumises à un contrôle strict et effectif par des autorités de protection des données indépendantes et impartiales.

Les autorités nationales ont l'obligation de veiller à ce que ces normes soient pleinement respectées par les destinataires avant que toute donnée personnelle ne soit transmise à un autre pays. Le principe de la mise à disposition de données à d'autres autorités ne devrait pas être utilisé pour contourner les dispositions constitutionnelles européennes et nationales relatives à la protection des données.



Chapitre 11 : Violations passées des droits de l'homme

Il est toujours important d'assumer son histoire, et ce d'autant plus lorsqu'elle est marquée par des atrocités et des violations massives des droits de l'homme. On ne peut fermer les yeux sur de tels crimes sans encourir de graves conséquences. Une impunité ou un manque de reconnaissance persistants au fil des générations suscite la rancœur chez ceux qui s'identifient aux victimes et finit par empoisonner les relations entre des personnes qui n'étaient même pas nées lorsque se sont produits les événements en question.

Photo : Juin 1944, arrivée de Juifs hongrois au camp de concentration d'Auschwitz-Birkenau où près d'un million de Juifs furent exterminés par les nazis durant la seconde guerre mondiale (© dpa/Abaca).

Tirer les leçons de l'Histoire

De flagrantes violations des droits de l'homme commises dans le passé continuent à hanter l'Europe d'aujourd'hui. Dans certains cas, une reconnaissance des violations passées a permis la compréhension, la tolérance et la confiance entre les individus et entre les peuples. Dans d'autres cas, les crimes commis sont niés, banalisés ou exploités, ce qui est source de division et de haine. Des interprétations fallacieuses de l'histoire ont servi à justifier la discrimination, le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

Il est important de reconnaître et d'assumer les violations flagrantes des droits de l'homme commises dans le passé. Fermer les yeux sur de tels crimes entraîne de graves conséquences : cela suscite la rancœur chez ceux qui s'identifient aux victimes et empoisonne les relations entre des personnes qui n'étaient même pas nées à l'époque de ces événements.

Les puissances européennes ne se sont guère montrées disposées – même longtemps après les faits – à reconnaître dans toute leur étendue les souffrances causées et les séquelles laissées par leurs politiques coloniales. Lors de la Conférence mondiale contre le racisme, à Durban en 2001, les représentants européens se sont opposés avec véhémence à une proposition prévoyant que le document final de la conférence mentionne ces faits historiques. Le texte finalement adopté n'était qu'un pâle compromis, critiqué à juste titre.

Les crimes de l'Allemagne nazie et notamment la Shoah ont été niés, banalisés ou ignorés par beaucoup de gens à l'époque des massacres. Par la suite, la communauté internationale a adopté la notion de génocide et une convention internationale visant à prévenir et réprimer de tels crimes à l'avenir. L'Allemagne de l'après-guerre n'a pas ménagé ses efforts pour révéler au grand jour les crimes nazis, offrir réparation aux victimes, punir les auteurs lorsque c'était possible et enseigner aux jeunes générations les crimes commis. Tout cela était absolument indispensable : l'Allemagne ne pouvait faire moins.

Dans d'autres pays, les autorités ont été plus réticentes à faire la lumière sur la collaboration et la collusion concernant les exécutions

de Juifs sur leur territoire. Les massacres de Roms n'ont pas reçu une attention suffisante. Les assassinats d'homosexuels et de personnes handicapées et les expériences médicales menées sur ces dernières ont souvent été passés sous silence.

Les crimes commis par Staline en Union soviétique ont été documentés et dénoncés, notamment par l'organisation non gouvernementale Memorial, mais il reste à établir et à reconnaître pleinement l'ampleur de la répression stalinienne.

Le débat qui a eu lieu dans certains pays européens en 2009-2010 sur le rôle de l'armée soviétique pendant la seconde guerre mondiale n'a pas été bien compris dans la Fédération de Russie. Beaucoup ont eu le sentiment qu'il était fait peu de cas des sacrifices de leur nation durant la « Grande Guerre patriotique » et, pire encore, que leur contribution à la lutte contre le nazisme était comparée aux brutalités de l'armée hitlérienne. On a bien vu à cette occasion la nécessité d'établir des distinctions importantes lorsqu'on étudie l'histoire – en l'occurrence entre le régime dictatorial de Staline et les efforts des soldats et des civils du même pays pour défendre leur nation et combattre le nazisme.

Cette distinction, le Président Boris Eltsine l'a faite lorsqu'il s'est rendu à Varsovie en 1992 avec des documents clés – dont l'ordre donné par Staline en personne d'assassiner 22 000 Polonais à Katyn en 1940. Cette révélation allait à l'encontre de la thèse soviétique selon laquelle ce massacre était l'œuvre de soldats nazis. Le geste d'Eltsine a ouvert la voie à un processus de reconnaissance et de réconciliation. Le 70^e anniversaire de ce crime a ainsi été marqué par une cérémonie conjointe entre Polonais et Russes.

J'espère qu'un véritable processus débouchant sur la compréhension et la reconnaissance s'ouvrira également entre l'Arménie et la Turquie. La description des déplacements forcés massifs et des massacres qui ont décimé les personnes d'origine arménienne dans l'Empire ottoman en 1915 reste un sujet extrêmement controversé. Bien que ces événements se soient produits avant la création de la nouvelle République de Turquie, il y a eu de la part de cette dernière un refus de débattre de ces crimes. Les écrivains et les journalistes qui

se sont saisis de la question ont été traduits en justice. Aujourd'hui, un mouvement s'est enfin amorcé vers une reconnaissance des faits – essentiellement dans le cadre de discussions universitaires – mais cela reste nettement insuffisant.

S'il est un groupe dont l'histoire tragique a été manifestement ignorée en Europe, c'est bien la population rom. Non seulement les crimes nazis à son encontre ont été largement passés sous silence, mais la répression brutale ou la discrimination systématique dont elle a été victime avant et après cette période dans plusieurs pays européens n'ont pas été reconnues. Les excuses officielles ont été lentes à venir – quand elles sont venues (voir le chapitre 2 sur les droits des Roms).

Dans les Balkans, les divergences dans l'interprétation d'événements historiques, dont certains remontent à plusieurs centaines d'années, ont resurgi dans les conflits des années 1990 et gravement compromis les efforts de paix internationaux. De nouvelles atrocités ont été commises, dont l'ampleur, voire l'existence, a fait l'objet de polémiques. Dans toute l'ex-Yougoslavie, les organisations de défense des droits de l'homme demandent la création d'une commission régionale de la vérité – une initiative qui serait importante pour éviter à l'avenir que des déformations de l'histoire n'engendrent de nouvelles tensions.

Dans la plupart des zones de conflit, plusieurs versions narratives de l'histoire peuvent coexister, qui envisagent les faits selon des perspectives différentes et privilégient des aspects différents. Il est important que les divers groupes de la société prennent conscience de cette pluralité des récits historiques et acceptent que des différences de point de vue peuvent persister, même lorsque les faits essentiels ont été établis.

Une telle prise de conscience peut être encouragée par des initiatives non gouvernementales, à l'image de ce projet mis en œuvre en Irlande du Nord, dans le cadre duquel un dialogue a été organisé pour amener les adversaires à débattre et à reconnaître leurs expériences respectives. Les autorités font également des efforts pour traiter les événements historiques, comme le « Bloody Sunday » en 1972. Les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dénonçant les enquêtes non

satisfaisantes sur certains assassinats politiques et sectaires en Irlande du Nord jouent aussi un rôle dans cette reconstruction historique.

En Grèce, après la chute de la junte en 1974, des procès ont eu lieu pour établir les responsabilités. Le Portugal, une fois libéré de la dictature, a entrepris une démarche analogue, principalement axée sur les activités des services secrets.

Il est indispensable d'établir la vérité et de rendre honnêtement compte des violations des droits de l'homme qui ont été commises, afin de préparer les efforts destinés à instaurer l'Etat de droit, traduire les responsables en justice, offrir réparation aux victimes et faire en sorte que de tels crimes ne se reproduisent plus.

Etablir la vérité est également important à plus long terme. Ceux qui ont souffert étaient des êtres humains, pas des numéros. Les survivants ainsi que les enfants et petits-enfants des victimes ont le droit de savoir ce qui s'est passé et de panser leur douleur dans la dignité. Il ne faut pas fermer la porte au souvenir.

La société tout entière doit tirer les leçons de ce qui s'est produit, documenter les événements, créer des lieux de mémoire et permettre à la génération suivante de comprendre le passé en lui dispensant une éducation appropriée.

Le Conseil de l'Europe dispose aujourd'hui d'une vaste expérience dans la promotion d'un enseignement de l'histoire qui multiplie les points de vue en proposant des matériels d'enseignement interactif et en encourageant la coopération bilatérale. Il a mis au point des mallettes pédagogiques sur les événements majeurs du XX^e siècle et la dimension européenne de l'histoire, et donné davantage de visibilité à l'histoire des femmes au cours du siècle passé. De nouveaux matériels sont en préparation sur la représentation de « l'autre » dans l'enseignement de l'histoire, l'objectif étant d'assurer la diversité des perspectives.

En Bosnie-Herzégovine, le Conseil de l'Europe a coordonné l'élaboration de lignes directrices communes qui ont présidé à la conception de nouveaux manuels d'histoire et de géographie ainsi que d'ouvrages pédagogiques. Les enseignants ont participé activement au processus

et démontré un grand intérêt pour l'approche historique à perspectives multiples et les nouvelles méthodes d'enseignement interactif.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a également mis en lumière le rôle de l'enseignement de l'histoire dans la réconciliation. Elle a souligné qu'il fallait éviter, lorsqu'on aborde des questions controversées, toute approche à finalité politique consistant à présenter une interprétation unique des événements. Aujourd'hui, l'idée qu'il peut y avoir plusieurs visions, bien documentées mais concurrentes, fait son chemin et commence à être acceptée.

Les controverses historiques ne doivent pas prendre les droits de l'homme en otage. Il faut veiller à ce que des interprétations partisans ou des représentations déformées des événements ne réveillent pas les conflits en incitant à la discrimination à l'encontre de minorités et à la xénophobie. Les nouvelles générations ne doivent pas être blâmées ou punies pour les actes de leurs pères.

L'important est de rechercher honnêtement la vérité, de débattre sans passion en s'appuyant sur les faits, et de comprendre que la rivalité entre des versions concurrentes de l'Histoire fait partie du processus visant à assumer un passé violent. C'est à cette seule condition que l'on pourra tirer les justes leçons du passé.

Obligation de rendre des comptes dans les Etats post-totalitaires

Les pays en transition ont des comptes à régler avec le passé. Il faut traduire en justice les auteurs de violations graves des droits de l'homme et les révoquer de la fonction publique. Il convient également de réformer et de passer au crible le système judiciaire, les services chargés de l'application de la loi et l'administration. La transition démocratique exige que ces pays trouvent une manière raisonnable de traiter les personnes qui ont collaboré avec l'ancien système répressif.

La lustration est une mesure administrative qui a été utilisée par certains pays européens postcommunistes pour exclure de la fonction

publique les personnes ayant collaboré avec les services de sécurité communistes. Le terme plus général de « vetting » désigne les mesures destinées à révoquer de ces institutions ceux dont l'intégrité laisse à désirer, en d'autres termes ceux à qui l'on ne fait pas confiance pour exercer le pouvoir politique dans le respect des principes démocratiques.

En 1996, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a proposé des principes directeurs visant à garantir la compatibilité des lois de lustration avec les exigences de l'Etat de droit.

L'Assemblée a estimé qu'il convenait de respecter pleinement une procédure équitable garantissant notamment les droits suivants :

- bénéficier d'un avocat ;
- avoir accès aux éléments retenus contre soi et pouvoir les contester ;
- avoir accès à l'ensemble du dossier ;
- pouvoir apporter ses propres éléments au dossier ;
- bénéficier d'une audience publique à sa demande ;
- former un appel devant un tribunal judiciaire indépendant.

De plus, la Cour de Strasbourg a conclu que, si un Etat veut adopter des mesures de lustration, il doit garantir aux personnes concernées l'ensemble des garanties procédurales prévues par la Convention européenne des droits de l'homme¹⁰⁵.

L'expérience a montré que le non-respect d'une procédure stricte peut compromettre une inspection, aussi urgente soit-elle. En décembre 2006, je me suis rendu à Sarajevo pour examiner la question des plaintes de 260 fonctionnaires de police révoqués (« décertifiés ») dans le cadre d'une procédure d'inspection mise en place par la Force de police internationale (IPTF) de l'Onu. Les possibilités pour ces fonctionnaires de protester contre les motifs de la décision de révocation les concernant étaient très limitées.

105. *Turek c. Slovaquie*, arrêt du 14 février 2006.

La décision de ne pas les réintégrer dans la police était à vie. Elle a donc eu des conséquences économiques et sociales graves sur les intéressés. De plus, cette décision des Nations Unies a eu tendance à les marginaliser dans la société, ce qui n'a rendu leur situation que plus difficile. Tout cela démontre que le processus de vérification est éminemment complexe et doit être réalisé avec une extrême attention.

L'ancienne version de la loi de lustration polonaise, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2006, exigeait qu'un grand nombre de personnalités publiques (comprenant des hauts fonctionnaires, des juges, des enseignants, des journalistes, des diplomates, des fonctionnaires municipaux et des chefs d'entreprises publiques) fassent une déclaration sur leur éventuelle coopération avec les organes de sécurité de l'Etat de la République populaire de Pologne entre 1944 et 1990. L'Institut national du souvenir polonais en vérifiait ensuite l'exactitude. Si les informations provenant des archives nationales indiquaient qu'une personne avait en fait collaboré, celle-ci pouvait perdre son emploi.

J'ai appris que plus de 300 000 personnes pouvaient être concernées par cette loi, dont le champ d'application était très vaste. Or, on peut se demander si les personnes exerçant toutes ces professions représentaient un véritable danger pour les droits de l'homme et la démocratie – notamment au vu du temps écoulé depuis le changement de système. En effet, cette procédure ne permettait guère de reconnaître différentes formes de « collaboration » ou de tenir compte de la possibilité d'un changement de comportement et d'habitudes depuis la chute du communisme.

Cette loi a été modifiée à la suite d'un débat public. L'une des leçons à en tirer, c'est que le fait de s'appuyer sur des informations recueillies illégalement et conservées dans des archives incomplètes des services secrets pose un grave problème. Des procédures de vérification équitables peuvent difficilement se fonder sur ces archives.

Il importe que les personnes concernées puissent examiner les dossiers constitués sur elles par les anciens services secrets. Il faut cependant protéger la vie privée des individus, des victimes et des témoins, conformément aux normes en matière de droits de l'homme. Des

fuites peuvent se produire, entraînant la diffusion d'informations non fondées susceptibles de porter atteinte à la réputation des personnes, en violation du principe de la présomption d'innocence.

La lustration n'est qu'un aspect du comportement à adopter face au passé. Poursuivre les auteurs d'infractions graves, indemniser les victimes, faire la vérité sur le passé et éduquer la société sont autant de mesures qui devraient toutes venir compléter les procédures d'inspection.

Les parlementaires du Conseil de l'Europe ont indiqué, dans leur résolution de 1996, que «la clé d'une coexistence pacifique et de la réussite du processus de transition réside dans un délicat équilibre consistant à rendre justice sans esprit de vengeance».

Tout risque de détournement du processus d'inspection à des fins politiques ou personnelles doit être évité, ce qui suppose des procédures strictes et équitables.

La Cour pénale internationale

Les atrocités commises dans les Balkans au début des années 1990 nous ont rappelé la nécessité d'un mécanisme de justice internationale, effectif et indépendant, pour mettre fin à l'impunité pour les crimes les plus atroces : génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre. Le Statut de Rome (le Statut) a été adopté en 1998 après de longues négociations intergouvernementales qui ont débouché sur la création en 2002 de la Cour pénale internationale (CPI – la Cour) après la ratification du traité par 60 Etats. Aujourd'hui, avec 114 Etats parties, la Cour reste confrontée à d'importants problèmes.

Les précédents gouvernements américains considéraient la Cour avec suspicion et hostilité. Au sein de l'administration Clinton, on craignait qu'elle ne soit instrumentalisée à des fins politiques en engageant des poursuites contre des ressortissants américains. Il n'en reste pas moins que le Président Clinton a signé le Statut le 31 décembre 2000, le dernier jour où celui-ci était encore ouvert à la signature, tout en déclarant que sa ratification (l'étape suivante) n'était pas imminente

et qu'elle ne serait proposée au Sénat que si la Cour démontrait sa capacité à faire preuve d'impartialité politique.

Son successeur ne voulait même pas aller aussi loin. Juste avant l'entrée en vigueur du Statut, le Président George W. Bush a déclaré, dans une lettre au Secrétaire général de l'Onu, que son administration ne ratifierait pas le traité et qu'elle n'acceptait pas les obligations découlant de cette signature. En réalité, avec cette « non-signature », le Gouvernement américain signifiait qu'il ne se sentait plus obligé de s'abstenir d'actes qui priveraient le Statut de Rome de son objet et de son but¹⁰⁶.

Les Etats-Unis se sont ensuite engagés dans une campagne tous azimuts contre la CPI. En 2002, ils ont fait pression sur le Conseil de sécurité des Nations Unies pour qu'il adopte une résolution demandant à la CPI de ne pas mener d'enquêtes ou de poursuites « concernant des responsables ou des personnels en activité ou d'anciens responsables ou personnels » d'un Etat n'ayant pas ratifié le Statut. Cette exception a été renouvelée en juin 2003 pour une période de douze mois mais les tentatives ultérieures visant à la reconduire n'ont pas obtenu de soutien suffisant. Les Etats-Unis ont fini par retirer la résolution.

Dans un deuxième temps, les Etats-Unis ont demandé à d'autres gouvernements de conclure avec Washington des accords bilatéraux d'immunité qui protégeraient de la compétence de la Cour les actuels ou anciens responsables, militaires ou personnels du Gouvernement américain, y compris les non-ressortissants américains travaillant pour les Etats-Unis, et les autres ressortissants des Etats-Unis¹⁰⁷.

106. L'article 18.a de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 prévoit qu'un Etat doit s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but.
107. Ces accords ont aussi été appelés « accords au titre de l'article 98 ». Selon l'article 98.2 du Statut, « la Cour ne peut poursuivre l'exécution d'une demande de remise qui contraindrait l'Etat requis à agir de façon incompatible avec les obligations qui lui incombent en vertu d'accords internationaux selon lesquels le consentement de l'Etat d'envoi est nécessaire pour que soit remise à la Cour une personne relevant de cet Etat, à moins que la Cour ne puisse au préalable obtenir la coopération de l'Etat d'envoi pour qu'il consente à la remise ». De nombreux spécialistes du droit international s'accordent à dire que ces accords sont contraires au droit international et au Statut de Rome.

Aucune clause ne garantissait les poursuites pénales de suspects au niveau national¹⁰⁸.

La pression politique et diplomatique exercée pour obtenir ces accords fut exceptionnelle. Des programmes de formation militaire et même d'aide au développement ont été résiliés pour les Etats qui refusaient de coopérer. En 2002, la loi américaine sur la protection des membres des services des Etats-Unis (ASPA – *American Service-Members Protection Act*) interdisait aux Etats-Unis de participer à des activités bilatérales et multilatérales visant à coopérer avec la CPI ou à la soutenir, et autorisait le recours à la force pour libérer tout ressortissant américain détenu à La Haye par ordre de la Cour.

En outre, une modification apportée à une loi sur l'aide économique qui porte le nom de son auteur, le membre du Congrès George Nethercutt, pénalisait gravement plusieurs pays pauvres qui avaient décidé, par position de principe, de ne pas porter tort au Statut de Rome.

Les institutions européennes étaient clairement sceptiques aussi bien sur le fond que sur les méthodes de cette campagne, qui plaçait dans une position peu enviable les gouvernements désirant entretenir de bonnes relations à la fois avec l'Union européenne et avec l'administration américaine. La Roumanie et l'Azerbaïdjan, par exemple, ont signé l'accord bilatéral d'immunité avec les Etats-Unis mais ne l'ont jamais ratifié.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a examiné cette question à plusieurs reprises. En 2003, déplorant la campagne américaine, elle a déclaré que les accords en question enfreignaient le Statut de Rome. Elle continuait ainsi :

L'Assemblée condamne les pressions exercées sur un certain nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe afin qu'ils concluent un

108. Le Statut de Rome offre des garanties très complètes contre les abus à des fins politiques. Selon son préambule, la CPI est complémentaire des juridictions pénales nationales et son article 17 prévoit que la cour exerce sa compétence uniquement lorsque l'Etat qui est compétent en l'espèce n'a pas la volonté ou est dans l'incapacité de mener véritablement à bien l'enquête ou les poursuites.

accord de ce type et déplore les demandes contradictoires dont ces pays font l'objet par les Etats-Unis d'une part, et l'Union européenne et le Conseil de l'Europe d'autre part: une situation qui les place devant un faux dilemme entre les solidarités européenne et atlantiste. L'Assemblée considère que chaque pays devrait être libre d'adopter sa position propre à l'égard de la CPI en se fondant uniquement sur des considérations de principe¹⁰⁹.

En définitive, seuls quatre Etats européens ont ratifié l'accord d'immunité: l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie et «l'ex-République yougoslave de Macédoine». Dans les discussions que j'ai eues ensuite avec des représentants des gouvernements de ces pays, je n'ai constaté aucun enthousiasme de leur part pour cet accord.

Il est d'ailleurs significatif que moins de la moitié des accords sont devenus juridiquement contraignants, de nombreux gouvernements n'ayant jamais tenu les promesses qu'ils avaient faites à l'administration américaine. Sur les 101 accords signés, seuls 21 ont été ratifiés par voie parlementaire et 18 autres ont été qualifiés de décisions exécutives ne demandant pas de ratification¹¹⁰.

Même au sein de l'administration Bush, l'enthousiasme semble être retombé avec le temps: le nombre des exceptions à l'ASPA a augmenté et les mesures punitives ont fini par ne plus être appliquées.

L'administration Obama a certainement une attitude plus positive à l'égard de la Cour. Les sanctions prévues par les accords bilatéraux ont été abolies et la secrétaire d'Etat, Hillary Clinton, a annoncé à une commission du Sénat la fin de «l'hostilité» à la CPI. L'approbation par les Etats-Unis de l'action de la CPI au Soudan peut faire pressentir qu'une nouvelle ère s'ouvre pour la justice internationale.

Le Gouvernement américain devrait réaffirmer son soutien à la CPI en réactivant sa signature, en abrogeant l'ASPA et en participant pleinement aux travaux de la Conférence de révision. L'administration

109. Résolution 1336 (2003) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

110. Statistiques provenant de la Coalition pour la Cour pénale internationale: www.iccnw.org.

Obama devrait en outre demander au Sénat de ratifier le Statut de Rome et contribuer à faire de la Cour un instrument effectif de dernier recours contre l'impunité pour des crimes restés à ce jour, malgré leur nature ignoble, bien trop souvent impunis.

Les représentants européens devraient chercher à renouer le dialogue avec le Gouvernement des Etats-Unis sur cette question. Les inquiétudes américaines qui pourraient persister devraient être clarifiées et apaisées. Ce dialogue devrait aussi encourager les Etats européens qui n'ont pas encore adhéré au Statut de Rome à le faire.

Une participation et un soutien universels, telle doit être notre ambition. Les crimes commis depuis l'adoption du traité en 1998 ont hélas prouvé à quel point la Cour pénale internationale est indispensable.



Chapitre 12: Liberté des médias et liberté d'expression

Le but des journalistes n'est ni de contenter ceux qui détiennent le pouvoir ni d'être les porte-parole des gouvernements. En effet, les médias ont un rôle important à jouer en tant que « chiens de garde » pour informer le public des évolutions de la société, y compris celles qui risquent de déranger les puissants et les nantis.

Photo : Anna Politkovskaïa vue dans un enregistrement d'une caméra de la CCTV au moment où elle entre dans le bâtiment où l'attend son assassin (avec l'aimable autorisation de Novaya Gazeta).

Blasphème et discours de haine

La célèbre petite sirène du port de Copenhague a été retrouvée un jour coiffée d'un foulard. Personne n'a revendiqué ce geste; peut-être s'agissait-il d'une simple plaisanterie, peut-être était-ce une provocation, peut-être un message sur le manque de respect vis-à-vis des musulmans. Quoi qu'il en soit, cela vient rappeler que le débat public sur la manière de combiner liberté d'expression et respect des religions est loin d'être clos.

Je fais partie de ceux qui ont estimé que la publication des « caricatures danoises » était stupide et qu'il s'agissait un geste irresponsable reflétant un sentiment d'islamophobie¹¹¹. Ces caricatures ont causé un tort considérable, et les musulmans en ont été profondément blessés. Pourtant, je n'ai pas été favorable à ce que le quotidien *Jyllands-Posten* soit poursuivi en justice. De même, je n'ai pas considéré que les dessins en question illustrent la nécessité de lois plus sévères contre le blasphème. Selon moi, il faut s'efforcer de traiter les conflits de ce genre par un dialogue libre et ouvert.

De même, la liberté d'expression, inscrite à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, n'est pas un droit absolu; elle a des limites. La liberté comporte en effet des devoirs et des responsabilités et peut être soumise à des restrictions ayant pour but de protéger l'ordre public et les droits d'autrui, si cela est nécessaire, dans une société démocratique et régie par la loi.

L'article 10 précise que la liberté peut être limitée si c'est nécessaire « à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire ».

111. En 2005, une controverse a éclaté à propos de caricatures publiées dans les médias danois et considérées par certains comme manquant de respect vis-à-vis de la confession musulmane.

Ces dispositions peuvent se révéler difficiles à interpréter dans telle ou telle affaire. Une chose est claire, cependant : tout discours de haine est proscrit. La Cour européenne des droits de l'homme a affirmé que la liberté d'expression ne donnait aucun droit de tenir un discours de haine, puisque cela « est incompatible avec les valeurs de la Convention, notamment la tolérance, la paix sociale et la non-discrimination »¹¹². Une recommandation de 1997 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe part d'un raisonnement identique.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques va jusqu'à imposer aux Etats d'interdire l'incitation à la haine raciale et religieuse (article 20) ; l'essentiel, ici, réside dans l'incitation délibérée pouvant entraîner une discrimination ou d'autres violations des droits de l'homme. Le pacte définit soigneusement la notion de discours de haine comme étant « tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence ».

Dans la pratique, il est peut-être encore difficile, parfois, de fixer les limites entre un discours de haine et d'autres types de critiques cinglantes. Néanmoins, les limites au discours de haine ne visent absolument pas à restreindre ou à interdire un discours qui est simplement gênant ou irritant pour autrui. La Cour a bien précisé, dans une conclusion fréquemment citée, que la liberté d'expression valait non seulement pour des informations et idées inoffensives, « mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'Etat ou une fraction quelconque de la population »¹¹³. C'est là une interprétation importante.

L'interdiction de l'information et de l'expression d'opinions doit être perçue comme une mesure exceptionnelle – mesure qui doit être décidée par des moyens démocratiques et justifiée lorsqu'elle est considérée comme une nécessité absolue. A défaut, certaines

112. Décision sur la recevabilité de la Requête n° 23131/03, *Norwood c. Royaume-Uni*, 16 juillet 2003.

113. *Handyside c. Royaume-Uni*, arrêt du 7 décembre 1976.

déclarations risqueraient d'être interdites simplement parce que certaines personnes ou groupes influents ne les apprécient pas.

La liberté d'expression est essentielle au fonctionnement même de la démocratie. Nous connaissons le rôle central de ce droit par expérience, lorsqu'il s'agit de dénoncer des problèmes de société, de surveiller les actions des personnes au pouvoir et d'encourager la tolérance. Ces valeurs doivent être protégées, même au prix d'accepter des commentaires douteux de la part des médias.

La Commission de Venise du Conseil de l'Europe a été chargée de dresser un panorama des lois et des pratiques nationales relatives au blasphème, à l'incitation à la haine et à la liberté d'expression. Elle a écrit que « les groupes religieux doivent tolérer, tout comme les autres groupes de la société, les déclarations et les débats publics critiques envers leurs activités, leurs enseignements et leurs croyances, à condition que ces critiques ne constituent pas des insultes délibérées et gratuites, ni des incitations à troubler la paix publique ou à faire de la discrimination à l'encontre des adeptes d'une religion donnée »¹¹⁴.

La situation juridique aujourd'hui en Europe semble être la suivante :

- pratiquement tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ont une législation contre l'incitation à la haine, y compris la haine au motif de la religion ;
- la plupart des Etats ont mis en place des dispositions souvent plus strictes ou plus sévères en cas d'incitation à la haine par le biais des médias ;
- les insultes à caractère religieux sont érigées en infraction pénale dans un peu plus de la moitié des Etats membres ;
- la négation de certains faits historiques, tels que l'Holocauste et le génocide en général, constitue un délit dans plusieurs pays ;

114. Commission de Venise, « Rapport sur les relations entre liberté d'expression et liberté de religion », CDL-AD(2008)026, paragraphe 72.

- le blasphème n'est qualifié d'infraction que dans une minorité d'Etats membres, et, dans ces derniers, les poursuites pour ce motif sont aujourd'hui rares¹¹⁵.

La Commission de Venise en conclut qu'il n'est point besoin d'une nouvelle législation spécifique sur le blasphème, les insultes à caractère religieux et l'incitation à la haine religieuse. Il est préférable de concentrer les efforts sur une application totale, correcte et non discriminatoire de la législation générale en vigueur.

C'est là une sage conclusion. Une nouvelle législation donnerait en l'effet l'impression d'aller dans le sens d'un surcroît de restriction de la liberté d'expression, alors que la possibilité de discuter ouvertement de questions controversées constitue un élément vital de la démocratie. Ce qui s'impose, en fait, c'est de réexaminer les lois en vigueur pour veiller à éliminer celles qui sont trop restrictives.

Ainsi que la Commission de Venise le souligne à juste titre, il appartient aux tribunaux nationaux d'appliquer la législation concernée de manière non discriminatoire. Les juges nationaux doivent se fonder sur les principes énoncés par la Cour et, dans le cadre de leur contrôle de proportionnalité, tenir compte des opinions formulées comme du contexte dans lequel elles s'expriment.

La diversité des médias

Les gouvernements se plaignent souvent des médias de leur pays, auxquels ils reprochent de déformer et de critiquer injustement leur discours. Il est vrai que certains médias ne sont pas professionnels. Ce défaut ne doit toutefois pas être exagéré et ne saurait offrir un prétexte aux interventions radicales ou au contrôle de l'Etat. Les gouvernements devraient au contraire favoriser une politique des médias qui encourage l'autodiscipline et permette la

115. « Article 19 » est une organisation internationale non gouvernementale basée à Londres qui défend la liberté d'expression. Elle a rassemblé de plus amples informations sur les lois relatives au blasphème, les lois contre le négationnisme et les lois relatives au discours de haine : www.article19.org.

multiplicité de l'expression médiatique. La démocratie exige cette diversité. En effet, la diversité des médias renforce encore plus la démocratisation.

Les rédacteurs en chef et autres représentants des médias devraient se montrer attentifs aux critiques formulées au sujet de la qualité de certains de leurs articles ou reportages. Améliorer la formation professionnelle des journalistes et l'efficacité des systèmes d'autorégulation (y compris les codes de déontologie et les conseils de presse) revêt une importance capitale.

Les médias sont toutefois confrontés à un double problème essentiel : le manque d'informations sérieuses diffusées et l'insuffisance de la diversité de ton.

Bien que l'internet offre désormais de nouvelles possibilités de renforcer le dialogue démocratique en matière politique, les médias demeureront sans doute le principal vecteur de transmission des informations d'intérêt général dans toute la société et le principal espace de débat public.

Les gouvernements et les grandes entreprises contrôlent dans le monde entier la production médiatique, notamment la télévision. Compte tenu du coût élevé des investissements dans ce domaine, cette situation est, dans une certaine mesure, inévitable. Mais elle souligne à quel point il importe d'encourager activement la concurrence et de démocratiser les structures médiatiques. Une condition première est que ceux qui possèdent, contrôlent et influencent les entreprises médiatiques le fassent savoir, en toute transparence.

On considère parfois que les consommateurs contribuent naturellement à corriger cette situation. Les entreprises médiatiques qui se livrent à une propagande excessive ont tendance à manquer de lecteurs, de téléspectateurs ou d'auditeurs. Mais le problème demeure dès lors que les solutions de remplacement sont inexistantes ou rares. Les possibilités multiples d'écouter des émissions de radio ou de regarder des chaînes satellitaires transmises depuis l'étranger améliorent la

situation, mais la barrière des langues et d'autres obstacles rendent cette option irréaliste pour de nombreux citoyens.

Il est des principes essentiels pour la diversité des médias : l'existence d'une véritable concurrence encouragée par les gouvernements et les parlements ; l'impartialité des médias officiels de service public, soucieux d'agir dans l'intérêt de toutes les catégories sociales ; enfin, la transparence des gouvernements et la libre consultation des informations dont ils disposent.

Concurrence

Certains gouvernements et parlements européens ont largement subventionné des médias plus modestes, souvent gérés par des minorités, afin d'assurer l'élargissement de la production médiatique. Dans d'autres pays, en revanche, le pouvoir exécutif a saboté la concurrence en s'attaquant activement aux médias qui ne lui plaisaient pas.

Le mode d'attribution des fréquences aux chaînes de radio et de télévision en dit long sur la volonté de certains gouvernements de contrôler les médias. Les services étatiques qui en ont la charge doivent prendre leurs décisions en fonction de critères admis et objectifs, sans attitude discriminatoire à l'encontre de candidats plus indépendants.

Quelques pays rencontrent une autre difficulté : l'administration limite l'achat d'espace publicitaire aux médias « loyaux », montrant ainsi aux entreprises l'exemple à suivre. Par conséquent, les médias indépendants sont effectivement boycottés.

D'autres mesures discriminatoires sont appliquées aux médias indépendants ; certaines d'entre elles visent à l'évidence à les acculer à la faillite. Des tactiques comme l'accumulation des actions en justice engagées pour diffamation, ou les entraves à l'achat de papier d'imprimerie ou à l'impression et à la diffusion de journaux se multiplient. De tels actes doivent être considérés comme des atteintes à la liberté d'expression.

Il importe de trouver de véritables solutions de remplacement. J'ai demandé un jour à l'ombudsman de l'une des anciennes républiques

de l'Union soviétique quelle réforme lui paraissait la plus essentielle pour la protection des droits de l'homme dans son pays. « Une chaîne de télévision réellement indépendante », m'a-t-il répondu. C'était là, selon lui, le meilleur moyen de favoriser un débat public libre, ainsi qu'un suivi honnête des problèmes de société.

Rôle des médias « officiels »

Ces médias doivent exercer leur activité de manière impartiale et dans l'intérêt de l'ensemble de la population. De fait, ils pourraient utilement faire contrepoids aux médias de divertissement, qui sacrifient aux lois de l'économie. Les médias de « service public », souvent financés par les prélèvements fiscaux ou d'autres ressources publiques, ne devraient jamais devenir les instruments d'une propagande au service de certains responsables ou intérêts politiques partisans. Leur indépendance et leur impartialité revêtent une importance capitale ; elles doivent être sauvegardées au moyen de lignes directrices convenues et d'une procédure adéquate de nomination de leurs cadres.

Transparence des pouvoirs publics

L'attitude des autorités à l'égard des journalistes qui leur demandent des informations, en particulier sur des questions sensibles, détermine grandement la culture médiatique d'un pays. Il est légitime que les médias s'enquière des décisions et de l'action du gouvernement. Ils peuvent ainsi tenir lieu de représentants des citoyens, qui ont le droit de savoir comment leurs élus agissent en leur nom. Aussi la libre consultation des informations détenues par les pouvoirs publics constitue-t-elle un principe démocratique absolument prioritaire.

Il ne suffit pas que les ministres accordent généreusement des interviews. Il faut que la loi proclame le droit des citoyens, journalistes compris, à obtenir des autorités des documents écrits et d'autres informations. Les exceptions à ce principe fondamental de transparence doivent être réglementées de façon rigoureuse et autorisées uniquement aux fins de secrets d'Etat légitimes.

Ces difficultés sont parfois plus aiguës dans les pays en transition, où les actualités et les informations à caractère politique étaient autrefois soigneusement contrôlées par le pouvoir. Cependant, ces questions doivent être discutées dans toute l'Europe : le marché des médias est-il soumis à une véritable concurrence ? Les médias de service public assument-ils le rôle qui leur incombe ? Peut-on parler d'une véritable transparence des gouvernements ?

Les journalistes en danger

Aujourd'hui, en Europe, les journalistes sont menacés, voire jetés en prison, juste parce qu'ils font leur travail. Ceux qui informent les médias sur les cas d'abus de pouvoir ou de corruption risquent d'être licenciés, voire pire. Ces pratiques portent atteinte à la démocratie. Elles doivent être combattues par une politique des médias clairement centrée sur les droits qui se fonde sur le principe de la liberté d'expression.

Le but des journalistes n'est ni de contenter ceux qui détiennent le pouvoir ni d'être les porte-parole des gouvernements. En effet, les médias ont un rôle important à jouer en tant que « chiens de garde » pour informer le public des évolutions de la société, y compris celles qui risquent de déranger les puissants et les influents.

Lorsque la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg a affirmé que la liberté d'expression pouvait inclure des informations qui « heurtent, choquent ou inquiètent », elle a confirmé que les médias devaient être libres de susciter des controverses. Cela ne signifie pas pour autant qu'il n'y a pas de limites à la liberté. Le discours de haine, l'incitation à la violence et la diffusion de pornographie enfantine ne sauraient être autorisés. La Convention européenne précise que l'Etat peut introduire des restrictions, pour protéger par exemple la sécurité nationale ou la sûreté publique¹¹⁶.

La marge de manœuvre pour ces exceptions devrait cependant être réglementée par la loi et interprétée de manière restrictive. Il faut

116. Convention européenne des droits de l'homme, article 10, paragraphe 2.

faire savoir clairement que, dans leur travail, les journalistes peuvent se montrer critiques, notamment vis-à-vis des activités des pouvoirs publics ou des entreprises privées, ainsi que des personnalités politiques ou du milieu des affaires.

Dans ce domaine, le fait que la diffamation soit toujours considérée comme une infraction pénale dans plusieurs régions d'Europe constitue un problème majeur. Selon certaines lois en vigueur, relater ou publier des faits ou des opinions, vrais ou faux, qui outragent une personne ou compromettent sa réputation constitue une infraction pénale. Le représentant de l'OSCE pour la liberté des médias a estimé que les infractions contre l'« honneur et la dignité » devaient être dépenalisées et traitées par les tribunaux civils. La simple existence de lois pénales sur la diffamation pourrait en effet suffire à intimider les journalistes et conduire à une autocensure qui n'est guère souhaitable. Je partage pleinement cette analyse.

De même, les actions civiles en diffamation ne devraient pas être utilisées à mauvais escient dans le but d'obtenir un effet répressif similaire sur la liberté des médias. La Cour suprême de la Fédération de Russie a estimé, dans une décision intéressante rendue en septembre 2010, que les montants attribués devraient être « raisonnables et justifiés » et « ne devraient pas inciter à des violations de la liberté des médias ».

Dans une résolution sur la dépenalisation, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe « considère que les peines carcérales pour diffamation devraient être abrogées sans plus de délai »¹¹⁷. Un rapport connexe de l'Assemblée parlementaire estime en outre que les lois sur la diffamation ne doivent pas protéger davantage les personnalités publiques que les simples citoyens¹¹⁸.

117. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), Résolution 1577 (2007), paragraphe 13.

118. « Vers une dépenalisation de la diffamation », commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur : M. Jaume Bartumeu Cassany, Doc. 11305, 14 mai 2007.

Le fait que les personnalités politiques doivent pouvoir être plus largement exposées à la critique a déjà été établi par la Cour de Strasbourg, qui a estimé qu'elles doivent accepter que leurs paroles et leurs actes soient davantage passés au crible par les journalistes et par le grand public¹¹⁹.

Ce débat est d'une importance capitale et devrait englober le rôle des mécanismes d'autorégulation au sein des médias. Des résultats prometteurs ont été enregistrés dans des pays où des représentants des médias ont développé des codes d'éthique et élaboré des procédures spécifiques pour l'application des normes professionnelles, par exemple à travers les conseils de presse ou les ombudsmans de presse. Les médias ont évolué, le grand public est mieux protégé contre les abus et le droit de réponse a été renforcé.

Dépénaliser la diffamation et renforcer le rôle des mécanismes d'autorégulation ne protégeront pas les médias des plaintes au civil. Les médias ne devraient bien entendu pas être au-dessus des lois, mais le rapport susmentionné de l'Assemblée parlementaire soulève le problème des dommages-intérêts très élevés qui peuvent être octroyés. Si ces dommages-intérêts sont sans rapport avec le préjudice réel et s'ils sont octroyés au détriment d'un journaliste en particulier, cela pourrait avoir un effet dissuasif.

Certains pays ont introduit un système d'éditeurs responsables, dans lequel la responsabilité juridique incombe à une autorité clairement définie au sein de l'entreprise médiatique – d'ordinaire, le responsable de publication ou le rédacteur en chef. Dans un tel système, la responsabilité est à sa juste place et le journaliste est protégé du risque de devoir payer des dommages-intérêts.

Autre principe essentiel d'une politique des médias fondée sur les droits: garantir la protection des sources d'information. Les journalistes doivent être libres de recevoir des informations, même anonymes, de toute source, y compris des fonctionnaires gouvernementaux. Ce droit doit être inscrit dans la législation nationale et personne

119. *Lingens c. Autriche*, arrêt du 8 juillet 1986.

ne doit être autorisé à enquêter sur les sources journalistiques. Même les tribunaux ne sauraient ordonner aux médias, et encore moins à des journalistes individuels, de révéler leurs sources confidentielles.

La Cour de Strasbourg a statué que la protection des sources journalistiques est l'une des conditions préalables fondamentales à la liberté de la presse. Par conséquent, tout ordre de divulgation d'une source ne saurait se justifier que s'il existe un impératif prépondérant d'intérêt public¹²⁰. En effet, toute société démocratique devrait se montrer bienveillante à l'égard des « informateurs » et les protéger – ils sont une soupape de sécurité contre tout abus de pouvoir dans les secteurs public comme privé.

Ces dernières années, certains journalistes d'investigation de renom ont non seulement vu leurs sources réduites au silence, mais ils ont été victimes à leur tour d'odieux meurtres commandités : Hrant Dink en Turquie, Georgiy Gongadze en Ukraine, Elmar Huseynov en Azerbaïdjan et Anna Politkovskaïa en Russie. Nous ne devons ménager aucun effort pour arrêter et traduire en justice les assassins, mais aussi les commanditaires de ces meurtres.

Ces dernières années, de nombreux autres journalistes ont été agressés et sérieusement maltraités, et pas seulement en Russie. Certaines de ces agressions ont de toute évidence été organisées et perpétrées par des bandes criminelles extrémistes.

Ces crimes atroces risquent d'inciter les autres journalistes à davantage de prudence, et par là même à s'autocensurer. Les gouvernements doivent prouver leur détermination à protéger la liberté des médias non seulement par des discours, mais aussi par des actes concrets.

Une mesure immédiate pourrait consister à libérer tous les journalistes qui ont été emprisonnés en raison de leur travail et à déclarer

120. Arrêt *Goodwin c. Royaume-Uni*, 27 mars 1996; voir aussi la Recommandation n° R (2000) 7 du Comité des Ministres sur le droit des journalistes de ne pas révéler leurs sources d'information.

un moratoire sur l'application de la législation pénale relative à la diffamation.

Liberté de réunion

Les rassemblements et manifestations pacifiques sont l'une des principales formes de dialogue entre le pouvoir en place et la société civile. La liberté de réunion doit être protégée car elle est essentielle au pluralisme et à la démocratie. En principe, ce droit est bien protégé – il est codifié par la Convention européenne des droits de l'homme (article 11), ainsi que par le droit interne et les Constitutions des Etats membres. En Russie, par exemple, le droit de réunion pacifique est inscrit à l'article 31 de la Constitution.

En réalité, dans la plupart des pays d'Europe, la législation en vigueur impose simplement aux organisateurs de notifier aux autorités locales leur intention de se rassembler. En d'autres termes, il n'est pas nécessaire de solliciter une autorisation.

Toutefois, dans un certain nombre de pays où la législation prévoit seulement une procédure de notification des rassemblements, les autorités considèrent à tort cette notification comme une demande d'autorisation et, par extension, comme une possibilité pour elles de refuser cette autorisation et de qualifier la manifestation ou le rassemblement de « non autorisé ».

Même en l'absence de « refus » explicite, les autorités locales de plusieurs pays ont souvent tenté par d'autres moyens d'empêcher une manifestation ou de limiter son impact. L'une des méthodes employées consiste à permettre à la manifestation de se dérouler, mais à une autre heure et/ou en un lieu moins central, ce qui rend le rassemblement et son message plus ou moins invisibles pour le grand public.

Une autre méthode consiste à autoriser, voire à encourager, l'organisation, au même moment et au même endroit, d'un autre événement, qui est parfois une véritable contre-manifestation. Ces méthodes ont été utilisées dans différents pays pour restreindre la liberté de

réunion de groupes considérés avec réprobation ou mépris, tels que la communauté LGBT.

Parfois, les autorités interdisent une manifestation prévue pour des raisons de sécurité pour les participants, alors qu'elles devraient au contraire dans ce cas assurer leur protection. Il n'est pas justifié d'interdire une manifestation pacifique sauf en présence d'un risque réel de troubles qui ne peut être écarté par des mesures raisonnables et appropriées.

L'objectif même d'une procédure de notification aux autorités est de leur donner la possibilité d'organiser la protection et de prendre des mesures pour éviter les atteintes aux droits d'autrui, par exemple en matière de circulation. S'il y a des conflits d'intérêts extrêmes, les autorités ont la possibilité de rechercher un accord avec les organisateurs de la manifestation pour trouver certains arrangements par rapport aux projets d'origine.

Des tentatives ont eu lieu dans cet esprit en Russie où, depuis 2009, une coalition non gouvernementale qui s'autodésigne sous le nom de « Stratégie 31 » (en référence à l'article 31 de la Constitution), a organisé des rassemblements à Moscou, à Saint-Pétersbourg et dans d'autres villes le dernier jour des mois comptant 31 jours. L'objectif était de souligner l'importance du droit constitutionnel de manifester. Plusieurs de ces rassemblements ont régulièrement été dispersés par la police antiémeutes ; certains participants ont été battus et un certain nombre ont également été arrêtés.

Le principe général en droit international est que les autorités doivent respecter l'expression pacifique et collective d'opinions. La Cour européenne des droits de l'homme a affirmé clairement que l'Etat a le devoir de protéger les personnes qui participent à des manifestations pacifiques en précisant que « ces obligations revêtent une importance toute particulière pour les personnes dont les opinions sont impopulaires ou qui appartiennent à des minorités, du fait qu'elles sont plus exposées aux brimades »¹²¹.

121. *Alekseyev c. Fédération de Russie*, arrêt du 21 octobre 2010.

Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE et la Commission de Venise du Conseil de l'Europe ont publié ensemble des lignes directrices relatives à la liberté de réunion pacifique, dont pourraient s'inspirer utilement le législateur et les responsables de l'application des lois.

Ces lignes directrices précisent les obligations incombant à l'Etat : par exemple, protéger la liberté de réunion pacifique, informer clairement la population pour qu'elle sache quelle autorité est habilitée à prendre les décisions concernant la réglementation de la liberté de réunion (autorité de régulation), ou encore agir sans discrimination.

Si nous devons protéger le libre échange d'idées et la liberté d'association des individus – en particulier des minorités – il faut se garder de toute tendance restreignant le droit à la liberté de réunion pacifique qui irait à l'encontre des principes énoncés dans ces lignes directrices.



Chapitre 13: Les acteurs des droits de l'homme

Même enfermé dans un appartement à Gorki et isolé, Andreï Sakharov a continué à rédiger ses appels en faveur des prisonniers politiques détenus en Union soviétique et ailleurs. Il a transmis aux Russes et au monde entier un message éthique qui reste valable aujourd'hui.

Photo : Andreï Sakharov, à la gare, le jour de son retour de Gorki vers Moscou, 23 décembre 1986 (© Yuri Rost).

Défenseurs des droits de l'homme

Les défenseurs des droits de l'homme doivent être libres d'agir et de s'exprimer sans ingérence. Leur travail de suivi et de communication est de la plus haute importance pour la paix, pour la protection des droits de l'homme et pour la mise en œuvre de ces droits dans la pratique. Ils doivent pouvoir travailler en toute sécurité et, conformément aux normes internationales, bénéficier d'une protection lorsqu'elle s'avère nécessaire.

Les gouvernements les plus sûrs de leur politique peuvent réagir négativement lorsqu'on remet en question leur bilan en matière de droits de l'homme. Ces réactions excessives montrent peut-être que de bonnes performances dans ce domaine sont perçues comme particulièrement importantes, ce qui rend les critiques au sujet des droits de l'homme d'autant plus difficiles à accepter.

Il arrive cependant que les gouvernements, au lieu de répondre aux questions, s'en prennent à ceux qui les posent. J'ai été surpris que des hommes politiques de premier plan parlent si souvent en termes négatifs – en privé, et même en public – des défenseurs des droits de l'homme de leur propre pays.

Des organisations non gouvernementales, des journalistes et même des ombudsmans ayant signalé des violations des droits de l'homme ont été accusés d'antipatriotisme. Ceux qui ont communiqué avec des organisations internationales ou avec des médias étrangers sont particulièrement visés.

Des erreurs factuelles, même mineures, sont quelquefois utilisées pour affirmer que ces défenseurs sont irresponsables ou agissent de mauvaise foi.

Ces réactions ne sont pas saines, elles n'encouragent pas un dialogue sérieux. Il n'est pas raisonnable d'exiger que les rapports des organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme soient irréprochables, en particulier si l'on considère le peu de ressources dont elles disposent et le fait que, souvent, les gouvernements eux-mêmes cultivent le secret et rechignent à fournir des

informations. La plupart de ces organisations font un travail de très grande qualité.

Il y a une trentaine d'années, les efforts de certains gouvernements pour faire taire les défenseurs des droits de l'homme ont donné lieu à un débat à l'Onu. En 1998, après de longues délibérations, l'Assemblée générale a adopté la Déclaration des Nations Unies sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus.

Cette déclaration est née des témoignages récurrents, venus du monde entier, montrant la répression pure et simple dont étaient victimes ceux qui tentaient de surveiller et de dénoncer les violations des droits de l'homme, d'agir comme médiateurs entre les autorités et les populations lésées ou d'apprendre simplement leurs droits aux citoyens ordinaires. La déclaration désigne ces personnes comme des « défenseurs des droits de l'homme ».

Des personnes ont parfois été exécutées ou assassinées pour avoir défendu les droits de l'homme. D'autres ont été arrêtées et torturées. D'autres encore ont été privées de libertés fondamentales comme la liberté de mouvement, d'expression, de réunion ou d'association, ou soumises à des poursuites pénales et à des procès injustes. La déclaration vise à mettre un terme à ces atteintes injustifiables au travail de défense des droits de l'homme.

L'une des difficultés, pour les rédacteurs du texte, était d'éviter la tentation de définir les défenseurs des droits de l'homme comme un groupe particulier, habilité, de par son appartenance à cette catégorie, à recevoir une protection. Au contraire, il ne devrait pas exister de système d'autorisation ou d'« accréditation », qui risquerait de faire peser des risques supplémentaires sur les personnes ne correspondant à aucune définition officielle.

Tous les droits dont les défenseurs devraient pouvoir jouir étaient déjà inscrits dans les normes internationales en matière de droits de l'homme. La déclaration se concentre donc sur la mise en œuvre des

droits particulièrement importants pour les personnes qui s'attachent à défendre et à promouvoir les droits de l'homme. Elle souligne que chacun a le droit, aux niveaux national et international, de promouvoir, de protéger et de défendre les droits de l'homme. Elle réaffirme le droit de former des organisations non gouvernementales, de s'y affilier et d'y participer.

La déclaration affirme également que chacun a le droit de détenir et de publier des informations sur les droits de l'homme et de se plaindre des politiques et des actions gouvernementales. Elle énonce le droit de s'adresser sans restriction à des organes internationaux et de solliciter et recevoir un financement pour la réalisation d'activités dans le domaine des droits de l'homme.

L'idée n'est pas d'accorder des privilèges spéciaux, mais d'affirmer clairement que les personnes qui, individuellement ou en association avec d'autres, dénoncent les atteintes aux droits de l'homme ou œuvrent en faveur de ces droits devraient pouvoir le faire librement, sans être accusées d'extrémisme ou visées par des campagnes de diffamation – voire pire.

Par ailleurs, l'Onu voulait montrer que ces personnes sont tout simplement indispensables.

Lorsque la déclaration a été adoptée, le Secrétaire général de l'Onu, Kofi Annan, en a résumé ainsi le message, aussi évident que crucial : « Lorsque les droits des défenseurs des droits de l'homme sont violés, tous nos droits sont menacés et c'est notre sécurité à tous qui est compromise. »

L'exemple d'Andreï Sakharov

Andreï Dmitrievitch Sakharov est devenu l'image même du défenseur des valeurs éthiques que rien ne peut réduire au silence. Ses prises de position ont été une source d'inspiration pour beaucoup, contribuant aux changements révolutionnaires et non violents qui ont marqué 1989 et les années suivantes. Il est mort au milieu de ces bouleversements, mais son exemple influence encore aujourd'hui

les actions en faveur de la justice et des droits de l'homme en Russie et en Europe.

Rien ne prédestinait Andreï Sakharov à devenir celui qui, seul contre tous, se battrait contre les carences de l'Etat soviétique. C'était un jeune et brillant physicien, récompensé par le Gouvernement soviétique pour ses travaux sur la bombe à hydrogène. Sa vie bascula lorsqu'il commença à s'inquiéter des dangers des armes nucléaires et à prôner l'interdiction des essais nucléaires. Sakharov réclamait un débat objectif sur les risques de guerre thermonucléaire, sans aucune réponse de la part des hommes au pouvoir. Il se fit peu à peu de plus en plus critique : c'était le début de trente ans de militantisme.

Sakharov voulait influencer les décisions politiques mais n'avait pas d'ambition politique pour lui-même. En décembre 1986, de retour de sept ans d'exil forcé à Gorki, il devint cependant un ardent réformateur. Il souhaitait apporter une contribution significative à l'évolution vers la « *perestroïka* ».

Largement considéré comme un leader non officiel du mouvement démocratique, il fut élu en avril 1989 au premier Congrès des députés du peuple, où il plaida sans relâche pour des réformes démocratiques. Il fut nommé membre d'une commission chargée d'élaborer une nouvelle Constitution. Il rédigea bien sûr sa propre proposition, comportant des dispositions ambitieuses pour la protection des droits de l'homme, qu'il présenta au Secrétaire général, Mikhaïl Gorbatchev.

Même si beaucoup au sein du gouvernement et du Parti considéraient toujours Sakharov comme un fauteur de troubles, il était impossible d'ignorer ses idées. Gorbatchev en reprit plusieurs lorsqu'il présenta ses propres objectifs : intégrité et transparence du gouvernement, participation citoyenne, vérité sur le passé, prééminence du droit, liberté d'association et liberté des médias.

Sakharov était, envers et contre tout, un esprit constructif. Pendant ses années d'exil et avant, lorsqu'il subissait un sévère harcèlement de la part du KGB, il n'a cessé d'expliquer qu'il demandait un dialogue rationnel. Il a envoyé de nombreuses lettres aux responsables

soviétiques pour tenter de leur faire entendre raison, souvent en s'appuyant sur les lois en vigueur.

Ses lettres restèrent sans réponse, mais furent diffusées – y compris à l'étranger – de façon informelle, et commencèrent à faire école. Voilà ce qu'en dit Sakharov lui-même dans ses mémoires :

[Elles] n'ont pas donné beaucoup de résultats immédiats. Mais il me paraissait utile de prendre position sur des problèmes d'intérêt public pour provoquer le débat, proposer des alternatives à la ligne officielle et signaler l'existence de certains problèmes. Par ailleurs, les appels en faveur de certaines victimes attirent l'attention sur leur cas, ce qui peut leur être favorable, et la menace de rendre telle ou telle affaire publique empêche de nouvelles violations des droits de l'homme.

Sakharov était un militant infatigable. Ses appels demeurant lettre morte, il entreprit des actions directes, non violentes, parfois au péril de sa propre santé. Il parcourut de longues distances pour assister à des procès, quitte à manifester dans la rue lorsqu'on l'excluait de la salle d'audience. Il fit plusieurs grèves de la faim, la première en 1974, pour la libération de prisonniers politiques.

Andreï Sakharov et sa femme, Elena Bonner, se trouvèrent de plus en plus sollicités par des victimes de la répression. Sakharov devint le médiateur officieux de minorités telles que les Tatars de Crimée, les baptistes et d'autres victimes de discrimination religieuse, ainsi que des personnes (notamment de religion juive) qui voulaient quitter le pays.

Il s'inquiétait des conditions de vie inhumaines dans les prisons soviétiques. Il était également très préoccupé par les abus de la psychiatrie et par l'internement forcé de dissidents en hôpital psychiatrique. Ces méthodes, qui ne s'encombraient même pas d'un semblant de légalité, donnaient souvent lieu à l'administration forcée de médicaments « pour raisons de santé » ou à d'autres formes d'abus. Les vives réactions provoquées par les rapports de Sakharov à l'étranger firent reculer ces pratiques.

Sakharov offrait une vision universelle d'une société pacifique, progressiste et respectueuse des droits de l'homme. Dans ses écrits, notamment dans le discours prononcé lors de sa réception du prix Nobel de la paix, en 1975, il évoque la signification profonde des droits de l'homme et leur importance pour la paix et pour l'édification d'un monde meilleur. Il explique que le respect des droits de l'homme garantit un contrôle démocratique de la politique étrangère et de la politique sécuritaire d'un pays, ce qui prévient la militarisation et limite le risque de guerre. Selon lui, les droits de l'homme favorisent aussi les échanges d'informations et d'idées entre les peuples, avec pour effet de dissiper la méfiance et donc les risques de conflit :

J'ai la conviction que la confiance internationale, la compréhension mutuelle, le désarmement et la sécurité internationale sont inconcevables sans une société ouverte dont les membres jouissent de la liberté d'information et de conscience et du droit de publier, de voyager et de choisir leur pays de résidence. De même, je suis persuadé que la liberté de conscience est, avec les autres droits civils, le fondement du progrès scientifique et qu'elle empêche que les avancées scientifiques ne soient utilisées pour spolier l'humanité; elle crée en effet les bases du progrès économique et social, qui lui-même est la garantie politique d'une défense effective des droits sociaux. Parallèlement, je défends la thèse de l'importance fondamentale et décisive des droits civils et politiques pour écrire le destin de l'humanité.

La haine était aux yeux de Sakharov un grave danger pour la société. Il prônait des mesures de lutte contre les préjugés nationaux et raciaux et contre l'intolérance religieuse. Il jugeait particulièrement impardonnable l'incitation à la haine envers « les autres » de la part d'un Etat.

Fermement opposé à la peine de mort, il en demanda en 1977 l'abolition totale :

Je considère la peine de mort comme une institution barbare et immorale qui sape les fondements éthiques et juridiques de la société. L'Etat, en la personne de ses fonctionnaires (qui, comme n'importe qui, sont enclins aux jugements hâtifs et peuvent être influencés

par des préjugés ou par des motivations égoïstes), se donne le droit de pratiquer l'acte le plus terrible et irréversible qui soit – ôter la vie à un être humain. Cet Etat ne peut espérer d'amélioration de la morale publique. Je rejette l'idée selon laquelle la peine de mort aurait un effet dissuasif sur les criminels potentiels. Je suis convaincu du contraire : la barbarie n'engendre que la barbarie.

Sakharov était à la fois profondément russe et résolument internationaliste. Pour lui, les destins de tous les êtres humains étaient indissociables. « Si elle ne veut pas grandir dans la souffrance, l'humanité doit se considérer comme une seule entité démographique, comme une seule famille qui ne serait pas divisée en nations, sauf pour des questions d'histoire et de tradition », écrivait-il dans *Réflexions sur le progrès, la coexistence pacifique et la liberté intellectuelle*, publié en 1968.

Cette vision de l'interdépendance mondiale le conduisit à faire part de ses inquiétudes face à la pauvreté dans les pays en développement, à la guerre en Afghanistan et au sort des réfugiés. Il appela à l'amnistie générale des prisonniers d'opinion de tous pays ; il est à l'origine de la campagne mondiale lancée par Amnesty International en 1982 pour la libération de tous les prisonniers politiques.

Scientifique doué, il avait très vite compris les risques que la planète allait courir si nous ignorions l'environnement et la nécessité d'un équilibre écologique (il employait le terme de « géo-hygiène »). Il participa aux actions pour sauver le lac Baïkal de la contamination par des déchets toxiques ; plus tard, il devait conclure : « La sauvegarde de notre environnement nous impose de surmonter nos divisions et de résister à la pression des intérêts éphémères et locaux. »

Andreï Sakharov reste un exemple, et sa pensée n'a rien perdu de son actualité.

Responsables religieux

Toutes les grandes religions, et certainement le bouddhisme, le christianisme, l'hindouisme, l'islam et le judaïsme, recèlent un corpus de valeurs morales. Les orientations éthiques exprimées par les

traditions religieuses sont comparables à beaucoup des principes des droits de l'homme. Cela ne devrait pas nous surprendre puisque les auteurs de la Déclaration universelle, rédigée au lendemain de la seconde guerre mondiale, se sont inspirés de ces traditions.

Expliquer les droits de l'homme et les défendre – les dignitaires et maîtres religieux y ont largement contribué. Dans plusieurs pays d'Europe, les représentants de communautés religieuses plaident efficacement en faveur des droits des pauvres, des migrants et des minorités comme les Roms. L'un des aspects essentiels de ce message est la dénonciation de l'injustice et de l'intolérance envers les personnes différentes, notamment celles qui appartiennent à une autre communauté.

On trouve aussi, cependant, des exemples de chefs religieux peu enclins à tolérer la différence, notamment en ce qui concerne l'orientation sexuelle. Les religions ont attiré des extrémistes qui dévoient leurs valeurs fondamentales. Des fidèles s'élèvent contre « l'autre », présenté comme une menace pour leur communauté ou même comme un ennemi ; l'hostilité envers cet autre est devenue l'essence même de leur identité, de leur sentiment de cohésion en tant que communauté. Il y a là une perversion déplorable, et une difficulté considérable à résoudre pour les maîtres religieux éclairés.

Il est plus nécessaire que jamais de construire des ponts. Mon prédécesseur au poste de Commissaire aux droits de l'homme a organisé plusieurs séminaires avec des chefs et penseurs religieux d'Europe. J'ai pris part au dernier de ces séminaires, qui s'est tenu à Kazan (république russe du Tatarstan) en février 2006, et j'ai pu y constater la valeur de ce dialogue, qui consiste à apprendre les uns des autres dans un esprit de respect mutuel.

Le séminaire de Kazan a recommandé la création d'un centre européen au service d'un enseignement systématique sur les religions. Le raisonnement est simple : l'ignorance peut entraîner des préjugés pouvant aboutir à l'intolérance, qui risque elle-même de donner lieu à des discriminations et à des violations des droits de l'homme.

L'idéal serait que des réunions de dialogue interreligieux comme celle de Kazan soient également organisées au niveau national. Elles auraient pour but de faciliter la compréhension mutuelle et de définir des moyens concrets d'améliorer l'enseignement sur les religions.

Le respect mutuel ne sert pas qu'à prévenir les tensions et les conflits : il protège aussi la liberté de croyance et de religion, l'une des pierres angulaires de toutes les normes en matière de droits de l'homme. La Convention européenne des droits de l'homme la formule ainsi :

Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

« Toute personne » est à prendre au sens strict. Ce droit doit donc s'appliquer sans discrimination aucune à l'encontre d'une religion, d'une croyance ou des personnes sans religion. D'où ce défi à relever pour les pays qui ont une religion d'Etat : comment veiller à ce que les personnes se réclamant d'« autres » religions ou croyances aient la même possibilité de les manifester « par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites » ? La difficulté se pose aussi pour les Etats laïcs où une religion est dominante. L'enseignement consacré aux autres religions présente un grand intérêt dans ces deux types de sociétés. Dans la pratique, la lutte pour la liberté de religion ou de croyance (athéisme compris) est souvent liée aux droits des minorités.

Il est également clair que cette liberté ne peut être absolue. La Convention européenne admet la nécessité de fixer parfois des limites au droit de manifester sa religion. Ces limites ne peuvent cependant être imposées que par la loi et doivent s'avérer nécessaires pour protéger les droits d'autrui.

Cet « autrui » englobe les enfants. La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant vise à établir un équilibre entre, d'une

part, le droit des parents et des tuteurs à orienter l'enfant sur les questions religieuses et, d'autre part, celui de l'enfant à se forger ses propres opinions, qui doivent être respectées. Les « capacités d'évolution de l'enfant » constituent à cet égard une expression clé : plus l'enfant grandit et mûrit, plus il possède, à l'évidence, une liberté individuelle de pensée, de conscience et de religion (voir à ce sujet le chapitre 7 sur les droits de l'enfant).

Pour que cette liberté soit réelle, il importe que l'enfant puisse s'instruire à l'école sur la religion, y compris sur les croyances d'autrui. La Convention relative aux droits de l'enfant vient à l'appui de l'esprit de Kazan, selon lequel les enfants ont le droit de connaître leur propre identité culturelle, mais aussi les cultures et les civilisations différentes des leurs.

Ces deux aspects vont de pair. Plus on a une image claire de soi-même, plus on est réceptif aux messages qui démystifient ce qui pourrait paraître étrange. Notre objectif devrait être de promouvoir non seulement la tolérance, mais aussi le respect d'autrui.

Ombudsmans

Adopter les normes européennes et internationales ne suffit pas : il faut aussi les traduire dans les faits aux niveaux local et national. A cette fin, pouvoirs locaux et gouvernements nationaux devraient mettre en place un système indépendant de suivi des droits de l'homme. Les ombudsmans (et les institutions du même type) apportent beaucoup, à condition que leur intégrité soit respectée par le pouvoir en place.

Evolution importante, l'idée de mettre en place des ombudsmans s'est répandue en Europe ces dernières années, si bien que la plupart des pays disposent maintenant d'un ombudsman ou d'une institution nationale des droits de l'homme similaire, nommée par le gouvernement ou par le parlement.

Le nom et les missions de ces institutions diffèrent beaucoup d'un pays à l'autre. Certaines s'occupent uniquement des droits de l'homme,

d'autres surveillent les cas d'abus de pouvoir tels que la corruption. Certaines peuvent recevoir des plaintes de particuliers, porter des affaires en justice et assurer une médiation avec les autorités. D'autres sont limitées à l'examen des problèmes structurels, leur action consistant à conseiller les autorités et à publier des rapports.

Outre les bureaux nationaux, certains grands pays comme l'Espagne ou la Russie ont mis en place des ombudsmans régionaux. Il existe aussi des ombudsmans spécialisés ou des commissaires aux droits de l'homme; par exemple, plus de 30 pays européens sont aujourd'hui dotés d'un ombudsman pour les enfants.

Plusieurs pays ont également créé des institutions chargées de surveiller et de prévenir les cas de xénophobie et de discrimination raciale. D'autres domaines peuvent être couverts, tels que l'égalité des sexes, le traitement des personnes handicapées et les conditions de vie dans les établissements pénitentiaires.

Ces différents modèles reflètent les particularités des situations nationales, si bien qu'il serait malvenu de chercher à les harmoniser ou d'encourager les pays à se copier les uns les autres. Cependant, l'expérience engrangée à ce jour permet de tirer quelques leçons.

L'une d'elles est l'importance majeure de l'indépendance. Situé au-dessus des partis, l'ombudsman ne devrait pas recevoir d'instructions du gouvernement. Il devrait pouvoir écouter en toute impartialité les personnes qui lui adressent des plaintes.

Il s'agit d'un point majeur des Principes de Paris sur les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, adoptés lors d'une réunion d'experts de l'Onu dans la capitale française en 1991 et approuvés par l'Assemblée générale de l'Onu en 1993¹²². Ces principes guident aussi le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe dans sa coopération avec les ombudsmans nationaux.

122. Résolution n° 48/134 de l'Assemblée générale.

Le principe de l'indépendance devrait être inscrit dans la loi et rendu manifeste dans le processus de nomination.

Les institutions nationales doivent disposer de ressources financières suffisantes, afin « d'être indépendantes du gouvernement et de n'être pas soumises à un contrôle financier qui pourrait compromettre cette indépendance », conformément aux principes de Paris.

Les gouvernements doivent respecter l'intégrité de ces institutions, sous peine d'entraver leur fonctionnement. Les ombudsmans doivent pouvoir examiner toute question relevant de leur compétence sans avoir à demander l'autorisation des autorités. De même, ils doivent pouvoir procéder à toutes les auditions et collecter toutes les données pertinentes pour l'accomplissement de leur travail.

Point important, les ombudsmans et les institutions similaires doivent toucher l'ensemble de la population. Leur existence devrait être largement connue, leurs compétences comprises, et le grand public devrait pouvoir s'adresser facilement à eux. Cela suppose des financements permettant d'ouvrir des bureaux ou d'assurer une présence en dehors des principaux noyaux urbains. Des ressources sont également nécessaires pour faire en sorte que les plaintes soient traitées avec rapidité et efficacité, condition indispensable pour que l'ombudsman gagne la confiance du public.

Collectivités locales

Le respect des droits de l'homme est aussi une question locale. Les autorités locales et régionales prennent des décisions clés en matière d'éducation, de logement, de santé, de prestations sociales et de maintien de l'ordre, autant de domaines qui ont des incidences sur les droits de l'homme. Elles doivent donc veiller à intégrer les normes européennes et internationales de droits de l'homme dans l'élaboration de leurs politiques et à fonder leur approche sur le respect de ces droits.

Ce sont les gouvernements et les parlements nationaux qui ratifient les accords internationaux engageant l'Etat ; cependant, le travail

quotidien de mise en œuvre des normes des droits de l'homme repose souvent sur les épaules des pouvoirs locaux et régionaux. Ils sont eux aussi liés par ces accords.

Les pouvoirs locaux et régionaux ont souvent une compétence directe en matière de santé, d'éducation, de logement, d'approvisionnement en eau, d'environnement, de maintien de l'ordre et, la plupart du temps, de fiscalité. Ces questions ont une influence sur les droits individuels, et plus particulièrement sur les droits sociaux.

La proximité géographique et personnelle entre les citoyens et les responsables politiques locaux présente des avantages évidents. Les responsables locaux sont généralement plus accessibles et plus conscients des besoins et des difficultés de leur territoire. En outre, le dialogue avec les citoyens et les groupes non gouvernementaux peut être plus direct et englober davantage de personnes au niveau local.

Les collectivités locales qui ont adopté une approche militante en matière de droits de l'homme ont appris qu'il y avait beaucoup à gagner à traiter les individus comme des « détenteurs de droits » plutôt qu'essayer simplement de répondre à leurs besoins.

Cela suppose cependant des efforts de sensibilisation actifs de la part des responsables locaux. Il est essentiel de faire en sorte que chacun connaisse ses droits et ceux d'autrui.

Lors de mes visites dans les Etats membres, je m'efforce toujours de rencontrer les personnes qui travaillent aux niveaux local et régional, et je suis souvent impressionné par leur engagement et par leur créativité.

En Autriche par exemple, les administrations provinciales disposent de coordinateurs pour les droits de l'homme qui forment un réseau local sollicité, notamment, pour la préparation de communications adressées aux mécanismes internationaux de suivi des droits de l'homme. La ville de Graz a mis en place un conseil des droits de l'homme chargé de vérifier que les réglementations et activités municipales respectent bien ces droits.

J'ai également été informé d'initiatives prises au niveau local en Italie. A Bologne, des projets d'insertion sociale ont été développés et l'accès à la prise de décisions facilité ; à Naples, des projets de logement ont été lancés, bien que leurs progrès aient été entravés par un manque de financement. D'autres réseaux locaux œuvrent à faciliter l'intégration des demandeurs d'asile, des réfugiés et des étudiants étrangers.

Les maires de plusieurs villes d'Europe se sont portés volontaires, en coopération avec l'Unicef, pour agir comme défenseurs des droits de l'enfant. Par ailleurs, les conseils municipaux de plusieurs villes se sont inspirés du programme « Les villes pour les droits de l'homme », initiative non gouvernementale soutenue par le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (Onu-Habitat), pour répondre aux questions liées aux droits de l'homme par une approche globale et participative.

En 2007, les maires de 20 villes européennes ont appelé ensemble leurs pairs à garantir la liberté de réunion et d'association aux groupes de personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT), en particulier dans les pays où ces droits sont bafoués ou limités.

Malheureusement, j'ai également été témoin de quelques exemples de xénophobie et de manque de compréhension au niveau local, notamment en ce qui concerne les besoins des groupes défavorisés.

En octobre 2008, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a organisé à Stockholm un séminaire sur les initiatives locales pour la mise en œuvre des droits de l'homme. A cette occasion, il a souligné l'importance des campagnes de sensibilisation, des ombudsmans locaux ou régionaux, des plans d'action locaux, du contrôle du respect des droits de l'homme au niveau local et de la formation des responsables politiques et des fonctionnaires locaux à leurs responsabilités en matière de droits de l'homme – autant de thèmes qui pourraient être développés plus avant :

- les municipalités et les autorités régionales sont encouragées à développer leurs propres plans d'action, qu'elles peuvent adapter en fonction de leurs besoins, de leurs ressources et de leurs

priorités. Plusieurs organismes locaux en Europe ont déjà développé des plans d'action sectoriels, visant par exemple à protéger les droits de l'enfant, à favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes ou à garantir les droits des personnes handicapées. Une planification cohérente permet d'examiner et d'analyser régulièrement la situation locale en matière de droits de l'homme. Les problèmes et les solutions peuvent être directement débattus avec les représentants de la société civile, les habitants et d'autres partenaires. Enfin, l'expérience acquise au niveau local peut contribuer à la planification des activités en matière de droits de l'homme au niveau national ;

- l'existence des ombudsmans et des institutions de droits de l'homme similaires et le travail qu'ils accomplissent doivent être connus du grand public. Ces institutions doivent être faciles à joindre, et pas seulement pour les habitants de la capitale et des grandes villes. Dans les grands pays en particulier, cette accessibilité peut nécessiter la création d'antennes de l'ombudsman national en dehors des noyaux urbains. Une autre solution consiste à mettre en place des ombudsmans locaux ou régionaux ;
- pour pouvoir cerner et traiter les questions liées aux droits de l'homme dans le cadre de leur travail, les fonctionnaires doivent bénéficier de formations aux droits de l'homme ;
- un débat s'impose sur les conséquences pour les droits de l'homme de la privatisation généralisée des services éducatifs, sanitaires et sociaux. Bien que plusieurs aspects de ces services puissent effectivement être externalisés, la responsabilité de la mise en œuvre des normes internationales ne saurait être confiée au secteur privé. Il faut donc instaurer, au sein des administrations concernées, un mécanisme de contrôle des services par lequel les différents acteurs pourraient rendre des comptes ;
- le budget local est généralement un bon indicateur du degré d'engagement politique en faveur des droits de l'homme. En effet, les responsables politiques locaux sont souvent obligés d'établir des priorités entre différents besoins. L'examen du budget sous

l'angle des droits de l'homme est un moyen de veiller à ce que les élus et les fonctionnaires soient pleinement informés des conséquences de leurs décisions sur le respect des droits de l'homme.

Le Congrès a mis en place en 2010 une commission de suivi destinée à promouvoir les droits de l'homme. Des directives ont été rédigées à l'intention des pouvoirs locaux et régionaux et le Congrès prévoit de procéder à un examen de la mise en œuvre des droits de l'homme au niveau territorial.

L'approche fondée sur les droits de l'homme au niveau local permet aux jeunes scolarisés, aux patients des hôpitaux, aux personnes âgées et aux sans-abri, par exemple, de faire valoir leurs droits et d'améliorer leur situation. Les responsables politiques locaux devraient saisir cette occasion d'améliorer la qualité de vie au sein de leur collectivité en appliquant concrètement les droits de l'homme dans leur travail quotidien.

Parlements

Le député idéal est aussi un défenseur des droits de l'homme. Les élus des organes parlementaires nationaux devraient donner la priorité à la promotion des libertés et à la protection de la justice. Le débat reste cependant ouvert sur la meilleure façon d'exercer cette responsabilité pour remédier aux lacunes actuelles en matière de droits de l'homme. Les travaux parlementaires peuvent en outre contribuer à l'instauration durable d'une véritable culture des droits de l'homme.

Le rôle des parlements dans l'adoption des lois est déterminant pour la construction d'un système juridique fondé sur le respect des droits de l'homme. A travers le processus de ratification, ces assemblées prennent aussi position sur les conventions internationales, et notamment européennes.

L'activité législative et les ratifications doivent être corrélées, afin que les lois nationales reflètent les traités internationaux en matière de droits de l'homme. L'intégration de la Convention européenne des

droits de l'homme dans la législation interne de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe contribue largement à assurer cette cohérence.

Les parlements devraient analyser toutes les nouvelles propositions législatives pour veiller à ce qu'elles respectent la Convention européenne des droits de l'homme. Ils devraient également surveiller la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme pour s'assurer que le droit et les pratiques internes sont conformes à cette jurisprudence.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a souligné à maintes reprises l'importance du rôle des parlements nationaux dans le suivi de l'exécution des arrêts de la Cour de Strasbourg. Malheureusement, certains pays mettent beaucoup trop de temps à donner suite aux décisions de la Cour, surtout pour ce qui est de prendre les mesures générales requises pour prévenir de nouvelles violations de même nature.

L'activité législative n'est pas le seul aspect du travail parlementaire présentant un intérêt pour les droits de l'homme. L'adoption du budget de l'Etat a elle aussi d'importantes conséquences pour ces droits.

La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant impose aux Etats de prendre, « dans toutes les limites des ressources dont ils disposent », toutes les mesures nécessaires à la mise en œuvre des droits qu'elle consacre. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels comporte une disposition comparable. L'objectif est de souligner que les droits inscrits dans ces textes devraient être prioritaires chaque fois que des décisions sont prises concernant l'allocation de ressources. Dans l'idéal, le parlement devrait analyser les implications pour les droits de l'homme de toutes les propositions budgétaires avant de prendre des décisions définitives.

La promotion et la protection de presque tous les droits fondamentaux requièrent des ressources financières. Ainsi, un système pénal efficace demande beaucoup d'argent ; de même, la garantie du

droit à l'éducation et de l'accès aux soins de santé est une entreprise considérable, qui pèse lourdement sur le budget national.

L'analyse d'un budget sous l'angle des droits de l'homme devrait comprendre un examen attentif des effets de ce budget sur les groupes vulnérables de la société, tels que les enfants en difficulté, les personnes âgées et les personnes handicapées. Selon les principes des droits de l'homme, la situation de ces personnes, ainsi que des autres populations défavorisées, relève de la responsabilité collective; c'est une question de justice, et non pas de charité.

Plusieurs parlements nationaux d'Europe adoptent des plans d'action spécifiques dans le domaine des droits de l'homme. Certains de ces plans sont requis par des traités internationaux ou lancés à la suite de conférences internationales, concernant par exemple les droits de l'enfant, l'égalité entre les femmes et les hommes, la lutte contre la traite des êtres humains ou les droits des personnes handicapées.

Le Conseil de l'Europe recommande l'élaboration de plans nationaux complets pour la mise en œuvre systématique des droits de l'homme. Une conférence à ce sujet a été organisée à Stockholm en novembre 2008¹²³.

Lorsque les parlements adoptent des plans d'action sur les droits de l'homme, ils doivent aussi exiger de l'exécutif des rapports leur permettant de faire le point sur la mise en œuvre de ces plans.

Les parlements devraient aussi veiller à l'existence d'un mécanisme de protection des droits de l'homme permettant d'enregistrer des plaintes individuelles et d'offrir des recours. L'une des possibilités consiste à nommer un ombudsman indépendant (ou un défenseur des droits ou une commission des droits, les titres variant d'un pays à l'autre), chargé de recevoir les plaintes et de chercher des solutions aux problèmes soulevés.

123. « Rights work! Make them real! » (« Les droits, ça marche, appliquons-les! », disponible en anglais uniquement). Conclusions de la Conférence internationale sur l'action systématique en faveur de l'application effective des droits de l'homme, tenue à Stockholm les 6 et 7 novembre 2008 : www.sweden.gov.se/rightswork.

Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe disposent désormais de structures de ce type, même si leurs attributions diffèrent. Elles sont nommées par le gouvernement dans certains pays, élues par le parlement dans d'autres. Il est à mon avis préférable que les parlements s'intéressent de près à ces structures, qu'ils participent au recrutement de leurs principaux responsables et qu'ils reçoivent et examinent leurs rapports.

Les assemblées élues d'Allemagne, au niveau de la fédération et des Länder, ont adopté une approche un peu différente: des commissions parlementaires spéciales sont chargées de recevoir les plaintes des citoyens. Elles leur donnent suite en mettant le plaignant en contact avec l'autorité pertinente ou en déposant une motion parlementaire ou une proposition de loi.

Cette méthode a l'avantage de familiariser les responsables politiques concernés avec les préoccupations en matière de droits de l'homme qui existent au sein de la population. Les rapports des commissions peuvent pointer des problèmes structurels plus profonds demandant à être résolus.

Plusieurs parlements ont mis sur pied une commission des droits de l'homme. Parmi celles qui ont le plus de pouvoir figure certainement la Commission mixte sur les droits de l'homme du Royaume-Uni, composée de 12 membres issus de la Chambre des communes et de la Chambre des Lords. Elle réalise des études thématiques sur les questions de droits de l'homme et transmet ses conclusions et ses recommandations au parlement. Passant au peigne fin tous les projets de loi émanant du gouvernement, elle sélectionne ceux qui peuvent avoir d'importantes conséquences sur les droits de l'homme pour les examiner de plus près. Elle analyse aussi les actions entreprises par le gouvernement pour donner suite aux arrêts de la Cour de Strasbourg.

Dans certains parlements de pays européens, les commissions des droits de l'homme sont informelles et n'ont qu'un rôle consultatif. Dans ce cas, les débats donnant lieu à des décisions en matière de droits de l'homme se déroulent généralement dans le cadre de commissions permanentes, telles que celles qui sont chargées des

questions juridiques ou sociales. En Italie, le Sénat a créé une commission des droits de l'homme tandis que l'autre chambre examine ces droits dans le cadre d'une sous-commission de la commission des affaires étrangères.

En mettant l'accent sur les droits de l'homme au niveau parlementaire, nous soulignons leur importance politique. Cependant, la politisation des questions de droits de l'homme selon des critères partisans peut s'avérer préjudiciable. Il peut arriver que les arguments des députés du parti majoritaire visent plus à défendre le gouvernement qu'à soutenir les principes des droits de l'homme.

Dans nombre de parlements en Europe, des élus agissent en défenseurs des droits de l'homme. Parmi eux, beaucoup sont également membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Leur double rôle de parlementaire national et européen est un facteur décisif pour la promotion des droits de l'homme, de la prééminence du droit et de la démocratie au niveau local. D'autres élus, issus de minorités, défendent les intérêts de la diversité.

Il ne faut pas sous-estimer l'importance de ces voix dans le débat parlementaire. C'est pourquoi l'immunité des élus ne doit pas pouvoir être levée à la légère. Par exemple, la décision prise l'année dernière par le Parlement arménien de lever l'immunité de quatre de ses membres ne m'a pas paru justifiée. Les députés, ne l'oublions pas, sont les élus du peuple.

Dans une démocratie parlementaire, les gouvernements doivent s'assurer du soutien du parlement. Cependant, l'inverse n'est pas vrai : les parlements n'ont pas besoin de l'aval de l'exécutif. En tant qu'organes élus, ils ont un rôle distinct et peuvent travailler selon leurs propres conceptions. Un gouvernement a tout à gagner à ce que le parlement lui rappelle ses obligations en matière de droits de l'homme.



Chapitre 14: Mesures systématiques de mise en œuvre des droits de l'homme

Les gouvernements devraient établir un plan d'action national pour la protection et la promotion des droits de l'homme. L'idée est d'associer les principales parties prenantes à un processus d'élaboration d'une stratégie globale, traitant de toutes les grandes questions de droits de l'homme. Il convient de définir des objectifs et des critères formant un cadre cohérent. Dans les pays où cette méthode a été expérimentée, le plan d'action a fait la preuve de son utilité: par exemple, il a permis d'améliorer la protection des groupes les plus vulnérables qui, ailleurs, sont bien souvent oubliés ou marginalisés.

Photo: La Convention européenne des droits de l'homme a été adoptée à Rome en novembre 1950. Elle est entrée en vigueur en septembre 1953 (© Conseil de l'Europe).

Mise en œuvre au niveau national

Pour beaucoup, dans toute l'Europe, les droits de l'homme ne sont pas encore une réalité. Les normes ne sont pas pleinement appliquées ou respectées; le déficit de mise en œuvre est flagrant. L'énorme afflux de requêtes auprès de la Cour de Strasbourg montre que nombre de personnes estiment que leurs droits n'ont pas été protégés. Le système européen ne peut pourtant pas se substituer aux systèmes nationaux. Il faut donc absolument faire en sorte que les droits de l'homme soient mieux protégés au plus près des citoyens, au niveau national.

S'ils veulent combler ce déficit de mise en œuvre, tous les gouvernements européens doivent élaborer une stratégie méthodique et complète pour assurer la pleine réalisation des conventions internationales des droits de l'homme, à commencer par la Convention européenne, telle qu'elle est interprétée par la Cour de Strasbourg dans sa jurisprudence. Un programme national de mise en œuvre des obligations en matière de droits de l'homme constituerait à cet égard un cadre idéal.

La Conférence mondiale de 1993 sur les droits de l'homme, préoccupée par le décalage entre les textes et la réalité dans plusieurs pays, a invité tous les gouvernements à établir un programme de ce type. A ce jour, seuls quelques pays d'Europe en sont dotés, dont l'Azerbaïdjan, l'Espagne, la Lituanie, la Moldova, la Norvège et la Suède. Il semblerait toutefois que plusieurs autres pays en aient entamé l'élaboration.

Etat des lieux

Il faudrait commencer par dresser un état des lieux pour avoir une vision globale de la situation des droits de l'homme dans le pays. Cette étude nationale s'appuierait sur une évaluation approfondie des politiques et des pratiques et sur un diagnostic des problèmes. Elle suppose de passer en revue les ratifications des traités internationaux consacrés aux droits de l'homme, les lacunes de la législation et les défaillances constatées dans les procédures judiciaires, ainsi que d'analyser les points faibles mis en évidence par les comités conventionnels et par

les autres mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme.

Bien entendu, on analysera aussi le fonctionnement des mécanismes de contrôle établis au niveau national, comme les ombudsmans ou les institutions nationales des droits de l'homme. L'éducation aux droits de l'homme mérite elle aussi une attention particulière : il faut faire le point sur la situation dans les établissements scolaires et dans les universités, ainsi que sur les formations spécialisées destinées aux professionnels (pour plus de détails, voir *infra* l'article consacré à l'éducation aux droits de l'homme).

Pour cet état des lieux, il est essentiel de recueillir le point de vue des minorités ou des groupes marginalisés. Un regard critique devrait être porté sur les relations entre les autorités et la société civile. Dans un certain nombre de pays, il sera intéressant de se demander si la politique des médias respecte véritablement la liberté d'expression et favorise le pluralisme.

Le plus souvent, les informations sur les insuffisances en matière de droits de l'homme ne manquent pas. Elles sont en effet généralement fournies par les ONG locales, par les ombudsmans et par les organismes internationaux, ainsi que par les médias et les autorités compétentes. Reste à comparer les données et à les analyser de manière structurée à des fins de planification.

Il peut être très utile, comme l'ont déjà fait la Pologne et la Suède, de confier cette tâche à une commission interministérielle.

Plan d'action

L'état des lieux devrait permettre la tenue d'un débat sur les priorités et sur les actions à mener. On peut élaborer un plan d'action global en faveur des droits de l'homme ou une série de plans d'action plus spécifiques. A ce stade, on s'inspirera utilement des observations et des recommandations formulées par les organismes internationaux de défense des droits de l'homme, dont le Conseil de l'Europe.

Les contraintes budgétaires et le manque de ressources humaines rendant difficile le fait de traiter tous les problèmes en même temps, il est nécessaire de définir les priorités avec le plus grand soin et de réaliser des projections à moyen et à long terme. Toutes les parties intéressées devraient être associées à cette réflexion, y compris les responsables politiques, les représentants des différents niveaux de gouvernement et les organisations non gouvernementales, faute de quoi le plan d'action risque d'être incomplet et les acteurs concernés ne pourront pas tous se l'approprier.

Pour encourager les diverses autorités à s'investir, il faut les convaincre de l'intérêt que présente le processus pour leur propre travail. A long terme, les considérations liées aux droits de l'homme devraient être intégrées aux activités quotidiennes des différentes administrations, décisions budgétaires comprises. La participation active de représentants de l'opposition à l'élaboration du plan peut favoriser la continuité des travaux.

Les activités relatives aux droits de l'homme impliquent de nombreuses administrations, voire toutes. La coordination et la coopération au sein du gouvernement et entre les différentes autorités, aux niveaux national, régional et local, sont donc essentielles. Une méthode éprouvée consiste à créer un organe de coordination rassemblant des représentants de tous les ministères et des autres structures concernés.

Un tel dispositif offre un forum où échanger des expériences et des informations, débattre et travailler ensemble. Il peut aussi avoir une utilité dans les relations avec les mécanismes de contrôle internationaux relevant du domaine des droits de l'homme; en réduisant les chevauchements au minimum, il permet à un Etat de s'acquitter à moindre coût de ses obligations liées à la communication d'informations à ces mécanismes.

Les acteurs non institutionnels devraient aussi être associés à l'action permanente en faveur des droits de l'homme. On pourra créer à cette fin des comités de liaison représentant la société civile, les populations

autochtones et les minorités nationales, les structures nationales de défense des droits de l'homme et les entreprises.

Il faut du temps pour établir des mécanismes de protection des droits de l'homme, surtout lorsque cela suppose une modification des lois et une réforme des institutions. On se gardera toutefois d'élaborer un plan d'action qui s'étende sur une période trop longue, car il risquerait de devenir trop vague. L'expérience montre que la durée idéale est de quatre ou cinq ans.

Mise en œuvre

Les Etats devraient veiller à ce que les plans d'action bénéficient d'un soutien sur le long terme et au plus haut niveau; pour cela, les responsables politiques doivent s'engager activement et les autorités et agences chargées de la mise en œuvre du plan doivent jouer leur rôle de chefs de file. Les plans d'action destinés à s'appliquer au-delà d'élections nationales ou locales devraient être débattus et adoptés par les parlements, afin d'en assurer la continuité.

La planification dans le domaine des droits de l'homme devrait être coordonnée avec le processus budgétaire, de manière à doter les travaux en matière de droits de l'homme des financements adéquats. Il convient également d'examiner les propositions budgétaires à la lumière des droits de l'homme pour informer les responsables politiques des conséquences de leurs décisions et les amener à rendre des comptes sur leur action.

Une part importante de cette politique devrait consister à intégrer les droits de l'homme dans le travail quotidien des administrations publiques et à assurer une coordination et une coopération effectives entre les différentes autorités à tous les niveaux, en mettant en place des réseaux ou autres forums de discussion et d'échange d'expériences.

Les pouvoirs locaux devraient être encouragés à agir à leur niveau en dressant un état des lieux complet et en établissant un plan d'action ou un document similaire, de manière à garantir l'examen

régulier de la situation locale et la coordination des efforts face aux défis liés aux droits de l'homme. Des dispositifs appropriés, obéissant à une approche fondée sur les droits, devraient être mis en place pour surveiller des domaines comme les soins de santé, l'enseignement ou les prestations sociales, qu'ils relèvent d'acteurs publics ou privés.

Il est essentiel d'instaurer des systèmes permettant de collecter des données – y compris sur les populations défavorisées – et de les analyser. La collecte de données sensibles devrait s'accompagner de garanties empêchant l'identification des personnes appartenant à un groupe particulier. Les données officielles devraient être complétées par des informations pertinentes émanant des ONG et des structures nationales des droits de l'homme.

Evaluation

Les plans d'action devraient faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation. Il est tout aussi important d'évaluer le processus (en termes de participation, d'ouverture, de transparence) que le résultat final. Il faudrait présenter les conclusions de cette évaluation au public, en encourageant un débat sur l'efficacité du processus. Tous ceux qui ont participé à l'élaboration du plan devraient être associés à son évaluation.

L'évaluation servira de base au cycle suivant. Un nouvel état des lieux sera dressé, toujours selon une approche ouverte, transparente et participative. S'ils sont bien conçus, les critères et les indicateurs dans le domaine des droits de l'homme peuvent constituer de précieux outils de suivi et d'évaluation, tenant compte à la fois des aspects quantitatifs et qualitatifs.

L'action en faveur des droits de l'homme doit être un processus continu. Les états des lieux, les plans d'action et les exercices d'évaluation nous permettent de définir les mesures à prendre pour atteindre nos objectifs; ils nous montrent aussi ce qui marche et ce qui ne marche pas.

Consolidation

Les Etats devraient faire participer tous ceux qui sont concernés par ces processus, dont les ombudsmans et autres structures nationales des droits de l'homme, la société civile et les représentants des populations défavorisées. Une démarche ouverte contribue à la légitimité du plan et permet aux acteurs de se l'approprier, favorisant ainsi sa bonne mise en œuvre.

L'indépendance des ombudsmans et des autres structures nationales des droits de l'homme doit être respectée. Ils devraient disposer de ressources suffisantes pour accomplir leur mission. La création de telles institutions au niveau régional ou local devrait être envisagée, afin d'en rendre l'accès plus facile au grand public. Ces structures, si elles disposent de ressources suffisantes, peuvent aussi faciliter l'instauration de systèmes nationaux d'information sur la Convention européenne des droits de l'homme et sur les procédures de la Cour de Strasbourg, et mettre ces informations à la portée de toutes les personnes intéressées.

Autre élément de consolidation majeur, il faut encourager une culture des droits de l'homme, en intégrant pleinement les droits de l'homme dans l'enseignement et la formation, et en menant des actions de sensibilisation. Dans le contexte de l'éducation aux droits de l'homme, il est essentiel d'utiliser un langage simple et accessible. Les besoins en formation des fonctionnaires et autres professionnels dont l'activité touche aux droits de l'homme doivent être évalués, car il importe que ces professionnels aient une connaissance approfondie et actualisée des normes internationales pertinentes dans leur domaine de compétence.

Dans tout pays, une série de réformes bien étudiées obéissant à ces lignes directrices ne peut qu'améliorer la protection des droits de l'homme. Une telle initiative répond au principe fondamental de subsidiarité, consacré par la Convention européenne. L'objectif est que chacun puisse demander et obtenir justice dans son propre pays.

Budget national

La crise économique nous rappelle que la prise en compte des droits de l'homme dans les budgets nationaux demande à être surveillée. L'affectation des ressources a une incidence sur la protection de ces droits, qu'il s'agisse de l'égalité entre les femmes et les hommes, des droits de l'enfant ou de la situation des personnes âgées, des personnes handicapées, des immigrés et d'autres groupes vulnérables. De même, les modalités des prélèvements fiscaux ont une influence sur la justice et l'équité sociales; de ce point de vue, aucun régime d'imposition n'est neutre.

L'analyse des budgets devrait être considérée comme une arme puissante dans le combat pour les droits de l'homme. L'examen des propositions budgétaires sous l'angle des droits peut aider les planificateurs et les responsables politiques à hiérarchiser les priorités de façon à encourager une plus grande égalité et à affecter les ressources là où elles sont le plus utiles.

L'analyse du budget sous l'angle des droits peut aussi être précieuse pour vérifier que les gouvernements et les parlements, après avoir ratifié des instruments internationaux en matière de droits de l'homme, ont bien pris des mesures pour remplir leurs obligations. La mise en œuvre de ces traités a évidemment un coût, qui doit apparaître dans le budget. Ce type d'analyse peut être un moyen de demander des comptes au gouvernement.

Cette analyse passe, dans une large mesure, par une démocratisation des débats sur les propositions budgétaires, laquelle suppose que les propositions et les solutions envisageables soient accessibles au public. Les ministres des Finances devraient expliquer les conséquences de leurs projets de budget pour les différents groupes de la société, y compris les personnes marginalisées et défavorisées.

Nombre de gouvernements européens et d'institutions de l'Union européenne demandent des rapports financiers détaillés aux pays bénéficiaires d'une aide au développement, rapports qui doivent comprendre des informations sur l'impact de leurs choix sur les droits

de l'homme. Or, les pays européens ne s'empresment guère d'appliquer cette approche à leurs propres budgets. Il est pourtant clair que les Européens retireraient eux aussi des avantages d'une analyse transparente de l'impact du budget de leur pays sur leurs droits de l'homme.

Les traités internationaux et européens exigent qu'il soit mis fin à la discrimination fondée sur le sexe, l'appartenance ethnique, la nationalité, l'origine sociale, l'orientation sexuelle et plusieurs autres caractéristiques. Certains, comme le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, précisent également que l'Etat doit agir au maximum de ses ressources disponibles pour assurer l'exercice des droits économiques et sociaux.

L'analyse budgétaire sous l'angle des droits est une approche relativement nouvelle. Dans le contexte européen, son application la plus concrète à ce jour concerne l'égalité entre les femmes et les hommes. En intégrant une perspective de genre dans son processus budgétaire, un Etat concrétise à travers son budget son engagement à faire en sorte que les femmes et les hommes puissent exercer leurs droits dans des conditions d'égalité. On peut aussi passer en revue les recettes publiques, et notamment les impôts, pour traquer les effets discriminatoires qui pourraient découler de la politique fiscale. La prise en compte de la dimension du genre dans le processus budgétaire s'appuie souvent sur des objectifs de résultats ; son efficacité et sa transparence, ainsi que la responsabilisation des acteurs concernés, requièrent une large participation.

L'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, la France, la Norvège et la Suède font partie des pays qui ont déjà appliqué explicitement une perspective de genre à leur cycle budgétaire national. La mention de ce mécanisme dans les orientations budgétaires du ministère des Finances a souvent été déterminante pour encourager une approche soucieuse d'égalité dans les autres ministères.

Des collectivités locales et régionales ont également intégré une perspective de genre dans leur processus budgétaire. Ainsi, le parlement du Land de Berlin a joué un rôle moteur à cet égard. En Suisse, la ville de Bâle procède régulièrement à des analyses d'impact budgétaire

sur la base du genre. Il convient de noter que le Conseil de l'Europe a publié un guide pratique sur l'égalité dans les budgets.

Dans d'autres domaines, la prise en compte des droits de l'homme dans la politique budgétaire en est encore à ses balbutiements en Europe. En Irlande du Nord cependant, des projets intéressants, associant universitaires et organisations non gouvernementales, visent à étudier l'impact des dépenses publiques sur les droits économiques et sociaux à travers une analyse fondée sur les droits. Leur but est de recenser les bonnes pratiques au niveau international et d'analyser divers exemples d'affectation des ressources publiques dans plusieurs domaines, dont le logement. Les résultats de ces projets devraient aussi renforcer la capacité de sensibilisation et de suivi des organisations de la société civile.

Hors d'Europe, on trouve plusieurs cas d'utilisation de l'analyse budgétaire pour évaluer la conformité des décisions gouvernementales avec les principes des droits de l'homme. Ces travaux vont au-delà de la dimension du genre, même si cette question cruciale n'est pas oubliée.

Les travaux de l'Idasa (Institut pour la démocratie en Afrique du Sud), organisation indépendante d'intérêt public¹²⁴, en donnent un bon exemple. L'Idasa a analysé l'impact du budget national sud-africain sur le développement social, l'accès à des logements abordables, l'éducation, la santé et la diminution de la pauvreté. Dans son analyse du budget 2009, l'institut relève les effets de la crise économique en Afrique du Sud, rappelle que le gouvernement doit rendre compte de ses décisions budgétaires et souligne la nécessité d'améliorer la rentabilité, l'efficacité et l'équité du budget national.

L'une des leçons que l'on peut déjà tirer des expériences en matière d'élaboration et d'analyse des budgets sous l'angle des droits est qu'il est nécessaire de disposer de données ventilées fiables sur la situation de différents groupes de la société (enfants, femmes, populations rursales, etc.).

124. Institute for Democracy in South Africa, www.idasa.org.za.

Autre leçon : il est important d'élaborer le budget selon une approche participative. En associant aux travaux les différentes administrations, les structures nationales des droits de l'homme et les organisations de la société civile, on aboutit à des choix plus judicieux et on contribue à une meilleure gouvernance économique. Les processus budgétaires fondés sur les droits doivent mettre l'accent sur les résultats, la transparence et la responsabilité.

Le principal problème, dans toutes les actions en faveur des droits de l'homme, est encore et toujours le décalage entre les engagements et la réalité. Ce « déficit de mise en œuvre » ne pourra être comblé que si les processus budgétaires et les budgets qui en résultent reflètent notre volonté de garantir les droits de l'homme à tous.

Education aux droits de l'homme

Les droits de l'homme ne peuvent avoir de réalité que si les citoyens sont informés de leurs droits et savent les utiliser. L'éducation aux droits de l'homme est donc essentielle à la mise en œuvre effective des normes adoptées. En 1948 déjà, la Déclaration universelle des droits de l'homme soulignait cette exigence éducative ; nous sommes pourtant encore loin de permettre à chacun de connaître ses droits et de les faire valoir.

Point positif, l'éducation aux droits de l'homme suscite désormais l'attention, en Europe et ailleurs dans le monde. Les agences des Nations Unies, à commencer par l'Unesco, ont adopté des résolutions, organisé des conférences et mis au point des plans d'action. Le Conseil de l'Europe est particulièrement actif dans ce domaine. Plusieurs projets intéressants ont également été menés par des organisations non gouvernementales.

Actuellement, l'enjeu reste la concrétisation de ces différentes recommandations au niveau national. L'éducation aux droits de l'homme ne doit pas se réduire au simple énoncé des diverses conventions juridiques, sans guère d'explications sur le rapport entre ces textes et la vie quotidienne du commun des mortels.

D'après mon expérience, un certain nombre de gouvernements n'ont pas suffisamment donné la priorité à l'éducation aux droits de l'homme, en particulier dans les établissements scolaires. Le nombre d'heures d'enseignement est limité, les méthodes pédagogiques sont inadaptées. Soucieux de préparer les élèves au marché du travail, on a parfois négligé de les aider à développer des aptitudes à la vie en société englobant les valeurs humanistes.

Plus inquiétant, certains gouvernements semblent redouter que l'intégration des droits de l'homme à l'école n'alimente des critiques indésirables, voire ne nuise à la politique gouvernementale. Il s'agit d'une attitude antidémocratique, et qui ignore le long terme. En informant les citoyens sur leurs droits, on crée une société éclairée, qui à son tour contribue à renforcer la démocratie.

La priorité des acteurs internationaux devrait être d'aider les pays à élaborer leurs propres programmes, à l'aide de supports pédagogiques adaptés à leurs besoins. L'objectif du Programme mondial en faveur de l'éducation aux droits de l'homme de l'Onu, qui a débuté en 2005, est de donner aux pays concernés des orientations sur les moyens de planifier et de mettre en œuvre ce type d'action. Le projet « Education à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme », actuellement mené par le Conseil de l'Europe, s'appuie quant à lui sur l'expérience d'un réseau de coordonnateurs nationaux.

Un centre de ressources pour la compréhension interculturelle, les droits de l'homme et la citoyenneté démocratique, « The European Wergeland Centre »¹²⁵, a été créé à Oslo. Il a pour missions de mener et de soutenir des recherches, de proposer une formation continue aux enseignants, de diffuser des informations et d'offrir un lieu d'échanges et de réunions aux acteurs concernés. Les pays ont en effet beaucoup à apprendre les uns des autres.

Le système scolaire a un rôle indispensable à jouer pour que les jeunes générations connaissent leurs droits et sachent les exercer. L'école devrait non seulement transmettre des informations clés sur

125. www.theewc.org.

les normes des droits de l'homme et leurs mécanismes de protection, mais aussi promouvoir des valeurs comme le respect de l'autre, la non-discrimination, l'égalité entre les femmes et les hommes et la participation démocratique.

Dans cet apprentissage, la compréhension interculturelle et le respect doivent être mis en avant. Parmi les valeurs à promouvoir mentionnées dans la Convention relative aux droits de l'enfant, on trouve en bonne place « le respect des valeurs nationales du pays dans lequel [l'enfant] vit, du pays duquel il peut être originaire et des civilisations différentes de la sienne ». L'éducation aux droits de l'homme devrait donc tenir compte de la société dans toute sa diversité.

Programmes scolaires, supports pédagogiques, méthodes d'enseignement et formation des professeurs : tout doit correspondre à ces ambitions. Dans le même temps, il est crucial qu'une approche en harmonie avec les droits de l'homme imprègne tous les aspects de la vie scolaire. L'éducation doit porter sur les droits de l'homme, mais aussi les mettre en application.

L'école elle-même doit montrer qu'elle prend les droits de l'homme au sérieux. Les élèves devraient être invités, autant que possible, à exprimer leurs points de vue et à participer à la vie de l'établissement. Le climat scolaire devrait se caractériser par la compréhension mutuelle, le respect et la responsabilité partagée de tous les acteurs. De tels établissements, j'ai pu le constater par moi-même, tendent à fonctionner bien mieux que ceux qui appliquent un modèle autoritaire. En plus d'acquérir des connaissances, les élèves s'y dotent de compétences sociales et d'autres aptitudes utiles dans la vie en général.

Les enseignants et les chefs d'établissement ont un rôle clé à jouer dans le développement d'écoles de ce type. Ils ont par ailleurs besoin du soutien des pouvoirs publics (Etat et collectivités locales), et notamment du ministère de l'Education. Les politiques éducatives devraient mettre en avant une approche fondée sur les droits. La formation professionnelle des enseignants, toutes disciplines confondues, devrait obéir à ce principe. Il faudrait encourager les méthodes d'enseignement démocratiques et participatives et l'utilisation de manuels et

de supports pédagogiques en accord avec les valeurs des droits de l'homme.

Le fait qu'aujourd'hui beaucoup d'enfants passent plus de temps devant des écrans qu'auprès d'enseignants (ou avec leurs parents) a également une incidence sur l'apprentissage des droits de l'homme. Si la technologie en soi est neutre du point de vue des valeurs, les messages qu'elle véhicule peuvent ne pas l'être. Les efforts engagés par les écoles en matière de droits de l'homme risquent d'être battus en brèche par des idées transmises via ces écrans, qui obéissent souvent à une logique purement commerciale.

Les enseignants ne devraient pas être les seuls acteurs de la sensibilisation et de la formation aux droits de l'homme. Il faudrait aussi faire appel à des groupes professionnels et à des personnalités influentes. Agents des forces de l'ordre, personnel médical, responsables politiques, journalistes, dignitaires religieux et représentants d'organisations de la société civile, tous ont un rôle à jouer dans la construction d'une société respectueuse des droits de l'homme.

Des efforts supplémentaires sont également requis pour que les programmes d'éducation et de sensibilisation aux droits de l'homme touchent les minorités et les groupes défavorisés. Cela suppose de publier les supports dans les langues pertinentes, de recruter des enseignants et des formateurs issus de ces communautés et d'adapter les méthodes pédagogiques aux différents âges et aux différentes cultures.

Les gouvernements se sont engagés non seulement à respecter les droits de l'homme, mais aussi à diffuser des informations sur les normes en la matière et à faire en sorte que les citoyens connaissent leurs droits et ceux d'autrui. Il est temps de passer des paroles aux actes.



Chapitre 15: Action internationale

Un argument de poids justifie qu'on s'intéresse à la situation des droits de l'homme dans d'autres pays : les personnes opprimées, réduites au silence, sont sans défense et devraient pouvoir compter sur la sympathie et la solidarité d'autrui. J'ai rencontré des personnes dans de telles situations ; elles m'ont dit combien il était important pour elles de savoir que des citoyens ou des autorités d'autres pays étaient informés de leur sort et s'en préoccupaient.

Photo : Cour européenne des droits de l'homme, France (© Conseil de l'Europe).

Politique étrangère et droits de l'homme

Tandis que certains gouvernements ont intégré la promotion des droits de l'homme à leur politique étrangère, d'autres sont plus réticents, voire s'opposent à ce qu'ils considèrent comme une ingérence dans les affaires internes d'un autre pays. A mon sens, dans leurs relations extérieures comme en politique intérieure, les gouvernements européens devraient respecter les obligations que leur imposent les traités internationaux, dont la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne.

En 1945, après deux guerres mondiales, les nations du monde ont réaffirmé leur foi dans les droits de l'homme, la valeur et la dignité de chaque être humain et l'égalité en droits de tous, hommes et femmes. Elles ont fait de la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales l'un des trois objectifs centraux de l'Organisation des Nations Unies, s'engageant à agir pour que ces droits et libertés soient universellement respectés et appliqués.

Comme l'indique clairement la Charte des Nations Unies, la protection des droits de l'homme doit être une responsabilité et une préoccupation non seulement nationale, mais aussi internationale. Ce principe a été confirmé par les traités internationaux et régionaux ultérieurs dans le domaine des droits de l'homme et développé par des groupes d'experts indépendants. Le Comité des droits de l'homme, qui contrôle le respect du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, affirme expressément que les atteintes aux droits garantis par le pacte de la part d'un Etat partie méritent l'attention des autres Etats. « Signaler d'éventuelles violations par d'autres Etats parties des obligations découlant du pacte et les appeler à se conformer à leurs obligations au titre du pacte ne devrait nullement être tenu pour un acte inamical, mais pour l'illustration de l'intérêt légitime de la communauté. »¹²⁶

126. Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 31 intitulée « La nature de l'obligation juridique générale imposée aux Etats parties au pacte ».

Autrement dit, il existe entre le respect des droits de l'homme et la paix et la sécurité internationales un lien concret que nul gouvernement ne saurait ignorer.

Parlons d'abord des responsabilités bilatérales des Etats. Chaque Etat a évidemment intérêt à connaître une situation stable et paisible, tout particulièrement dans ses relations avec ses voisins. Comme le montre l'expérience – celle de l'Europe notamment –, la répression et les atteintes aux droits de l'homme dans un pays entraînent souvent des troubles et même des conflits armés qui peuvent affecter toute la région.

Un autre argument de poids justifie qu'on s'intéresse à la situation des droits de l'homme dans d'autres pays : les personnes opprimées, réduites au silence, sont sans défense et devraient pouvoir compter sur la sympathie et la solidarité d'autrui. J'ai rencontré des personnes dans de telles situations ; elles m'ont dit combien il était important pour elles de savoir que des citoyens ou des autorités d'autres pays étaient informés de leur sort et s'en préoccupaient.

Cependant, on juge souvent discutable, voire provocateur, le fait qu'un gouvernement soulève des questions de droits de l'homme dans le cadre de ses relations bilatérales. Cela s'explique en partie par la dimension morale des droits de l'homme : ceux qui violent ces droits sont perçus comme ayant commis non seulement une erreur, mais aussi un acte inacceptable et moralement répréhensible.

C'est pourquoi il est si important que les gouvernements soient sincères lorsqu'ils critiquent leurs pairs. Un dialogue ne peut être constructif que s'il s'appuie sur des connaissances approfondies. Trop souvent, des initiatives sont prises sans informations suffisantes et peuvent facilement être rejetées comme obéissant à des fins politiques. Les informations ne manquent pourtant pas aujourd'hui ; dans la plupart des cas, les rapports publiés par les organisations non gouvernementales et les institutions internationales permettent d'établir les faits avec certitude.

Il faut aussi absolument être cohérent. Les cas regrettables de politisation des droits de l'homme sont souvent liés à des critiques sélectives : un gouvernement félicite vivement son allié pour ses réalisations, quitte à ignorer les rapports des instances indépendantes de défense des droits de l'homme, qui dressent un tableau très différent.

Les méthodes à employer dans le cadre d'une politique étrangère active demandent une réflexion bien mûrie et des explications claires. Le choix de la diplomatie tranquille, par exemple, n'est pas toujours compris ; même s'il peut y avoir de bonnes raisons de garder le secret sur certaines discussions, ce type de diplomatie a trop souvent servi à masquer la passivité.

Les boycotts et autres sanctions ont parfois aidé à attirer davantage l'attention des pays et de la communauté internationale sur les problèmes de droits de l'homme, mais ils peuvent aussi aggraver la situation des victimes. La tendance générale est de tenter de résoudre les problèmes par d'autres méthodes, même si les sanctions ne devraient pas être exclues dans les cas très graves.

L'une des approches mises en œuvre consiste à solliciter l'aide d'organisations non gouvernementales pour intégrer la promotion des droits de l'homme dans les programmes d'aide au développement. Elle a donné de bons résultats lorsque l'aide ne s'accompagnait pas d'objectifs politiques partisans et ne visait pas à influencer indûment les bénéficiaires. Les services de conseil et l'assistance technique sont presque toujours bienvenus ; cependant, pour être efficaces, ils doivent porter sur les vrais problèmes et s'accompagner de discussions franches et d'un travail de suivi.

Plusieurs gouvernements d'Europe disposent aujourd'hui d'une directive stratégique pour les droits de l'homme, adoptée dans certains cas par le parlement, qui oriente leur politique étrangère. Ces directives, ainsi que les rapports sur leur mise en œuvre, ont aidé à clarifier les principes et les priorités de base, offrant un bon point de départ à des débats éclairés sur les droits de l'homme dans les relations étrangères.

Au niveau multilatéral, les gouvernements sont convenus de mettre en place des mécanismes destinés à contrôler et à encourager l'application des normes internationales des droits de l'homme. Ils ont ainsi reconnu que ces normes étaient bien une préoccupation internationale et qu'il était souhaitable de coopérer pour en assurer la mise en œuvre.

Cependant, il est aussi arrivé que des gouvernements critiquent les organismes qu'ils avaient eux-mêmes contribué à mettre en place. Certaines de ces critiques, peu fondées, traduisent plutôt un malaise face à une vérité difficile à entendre. Par ailleurs, les capacités et l'efficacité générale des mécanismes internationaux des droits de l'homme demanderaient à être améliorées.

Toute une série de mécanismes divers et variés ont été mis en place depuis l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme en 1948, au sein de l'Onu et au niveau européen. Beaucoup d'entre eux ne disposent cependant pas des ressources et des financements nécessaires, ce qui entrave leur action. Par exemple, les membres des organes conventionnels et les experts indépendants chargés de rédiger les rapports ne reçoivent généralement aucune rémunération. Mon propre service doit toujours se contenter d'un petit nombre de collaborateurs et d'un budget modeste, en totale inadéquation avec les 47 pays qu'il doit couvrir.

Ainsi, beaucoup de changements seraient nécessaires pour permettre à ces mécanismes d'accomplir efficacement leurs missions.

Les gouvernements doivent être ouverts aux critiques fondées et y répondre de façon constructive. Ils devraient également accepter que les représentants internationaux s'entretiennent avec les acteurs et les groupes non gouvernementaux, et écoutent ce qu'ils ont à dire.

Les mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme ne sont efficaces que lorsque leur indépendance est reconnue et respectée. Ce principe devrait orienter la définition de leur mandat et la nomination de leurs membres; par ailleurs, leur mode de financement ne devrait pas créer de lien de dépendance.

Les organismes des droits de l'homme devraient éviter les stéréotypes, toujours se tenir au-dessus des différends entre partis politiques, mieux coopérer et mieux coordonner leurs actions. Certains gouvernements ont de réelles difficultés à remplir les obligations complexes qui leur incombent en matière de communication d'informations, ainsi qu'à traduire les recommandations en politiques concrètes. Créer toujours plus d'instances de contrôle n'est pas nécessairement un progrès. Toute proposition de création d'un mécanisme des droits de l'homme, au niveau international ou européen, doit être pesée avec soin. En fait, la plupart des nouveaux problèmes peuvent être traités dans le cadre des structures déjà en place.

Une coordination efficace passe par un partage des informations et par une répartition rationnelle du travail. Il faut éviter de créer des doublons, qui sèment la confusion, ou d'envoyer des messages contradictoires : le principe de subsidiarité doit s'appliquer. J'accorde beaucoup de valeur à la coordination et y consacre beaucoup de temps ; je m'attache à prolonger de manière constructive les conclusions d'autres organismes. C'est en travaillant ainsi de concert que nous donnerons un impact maximal à l'ensemble de nos actions.

La coordination entre les mécanismes de suivi et les instances d'aide s'est améliorée. Par exemple, l'Unicef tient désormais compte des observations finales du Comité des droits de l'enfant pour concevoir ses programmes, et l'Union européenne a aidé à financer certains des programmes de suivi mis en œuvre par mon bureau.

Pour évaluer les organes internationaux de droits de l'homme, le critère majeur est bien sûr de savoir s'ils ont un véritable impact et améliorent vraiment les conditions de vie des personnes concernées. Outre un mandat clair et des ressources appropriées, cela nécessite une approche stratégique, qui tienne compte de l'énorme difficulté de la tâche et de son caractère politiquement sensible.

L'un des plus grands défis tient aux relations entre les acteurs internationaux des droits de l'homme et les acteurs aux niveaux national et local : non seulement les autorités, mais aussi les médias et la société civile, dont les représentants des victimes. La tâche n'est pas facile. Il

faut de l'expérience pour discerner les véritables problèmes et donner des conseils qui soient vraiment utiles.

Du point de vue international, il est certes essentiel de nommer les bonnes personnes au bon poste et de bien sélectionner les représentants à envoyer en mission, mais cela ne suffit pas. Les acteurs internationaux doivent avancer avec la plus grande prudence, sans s'arroger le rôle et les responsabilités des acteurs et des organismes nationaux et sans se considérer comme occupant le sommet d'une hiérarchie. Les missions de suivi internationales devraient d'abord vérifier les capacités du pays à traiter les problèmes de façon efficace et appropriée, pour cibler leur aide sur des questions stratégiques, telles que le travail des ombudsmans nationaux, le fonctionnement des agences indépendantes spécialisées et, bien sûr, le système judiciaire.

Les acteurs internationaux devraient également éviter de s'attribuer des fonctions qui peuvent être remplies plus efficacement par les acteurs nationaux. Dans des domaines comme l'éducation et la formation, les personnes actives sur le plan local comprennent souvent mieux les possibilités et les problèmes locaux que les intervenants extérieurs et savent mieux y répondre. Les acteurs internationaux, en revanche, sont mieux placés pour faire connaître les mesures qui fonctionnent dans d'autres pays.

Il serait grand temps d'évaluer à grande échelle les moyens d'améliorer et de renforcer le système international des droits de l'homme. Cette étude pourrait être menée par un groupe de travail mis en place par des institutions phares, avec la participation d'experts indépendants, dont des personnes ayant une expérience directe de l'action pour les droits de l'homme dans leur pays – celles à qui nous pensons quand nous parlons des défenseurs des droits de l'homme.

Dans tous les cas, un tel groupe de travail devrait se poser les questions suivantes :

- comment réunir des ressources suffisantes pour financer les travaux internationaux sur les droits de l'homme et le recrutement d'un personnel compétent ?

- quelles mesures supplémentaires prendre pour améliorer la coordination et la répartition des tâches, à la fois entre les organismes internationaux et entre ces derniers et leurs « homologues » nationaux ?
- comment mieux protéger et défendre l'indépendance et l'intégrité des mécanismes de suivi ?
- comment mieux orienter l'assistance et les conseils internationaux de manière à traiter les véritables problèmes, à commencer par les plus urgents, au niveau national ?
- à cet égard, quelles sont les expériences en matière d'intégration des droits de l'homme dans les programmes d'aide au développement et à la sécurité, et comment poursuivre ces efforts ?

Une telle évaluation ne ferait pas que souligner les problèmes: elle s'inspirerait aussi des réussites, et il y en a eu ces dernières années. J'ai vu des prisons reconstruites pour se conformer aux normes après des critiques du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), et de nouvelles lois contre le racisme adoptées à la suite de recommandations de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI). Mes propres recommandations et celles de mon prédécesseur ont conduit à la libération de prisonniers, à la fermeture d'établissements pénitentiaires vétustes, à l'amélioration de procédures d'asile, à la création d'institutions de médiation efficaces, à la modification de lois concernant le placement d'office en institution psychiatrique et à l'adoption de législations antidiscrimination.

Une étude des effets concrets des mécanismes du Conseil de l'Europe sur l'amélioration du respect des droits de l'homme dans les Etats membres a été publiée en 2010¹²⁷. Elle décrit plusieurs réformes législatives et politiques liées aux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, aux recommandations de l'ECRI et du CPT, et aux

127. « L'impact réel des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe pour l'amélioration du respect des droits de l'homme et de la prééminence du droit dans les Etats membres », H/Inf(2010)7.

mécanismes de supervision de la Charte sociale européenne et de la Convention européenne pour la protection des minorités nationales. Bien que ces changements résultent souvent d'influences multiples, les réformes et les évolutions décrites sont tout à fait encourageantes.

Néanmoins, il n'y a pas lieu de verser dans l'autosatisfaction. Des hommes et des femmes du monde entier ont placé leurs espoirs en nous. Ils nous font confiance, et nous n'avons pas le droit de les décevoir.

Responsabilisation des acteurs internationaux

Lorsqu'une organisation internationale exerce un pouvoir exécutif ou législatif à la place d'un Etat, elle devrait être soumise au même système de contrôle qu'un gouvernement démocratique. Or, en réalité, les pouvoirs sont alors parfois concentrés entre les mains d'une personne ou d'une organisation, qui ne rend pas suffisamment compte des décisions qu'elle prend.

La responsabilisation exige des processus de décision transparents, un bon accès aux informations et la participation de la société civile et de la population dans son ensemble.

Elle suppose également qu'il existe des moyens de contrôler et de sanctionner les manquements des personnes investies de l'autorité publique, comme les fonctionnaires et les représentants de l'Etat. Ces personnes doivent assumer les conséquences de leurs actes.

L'application des principes de responsabilisation aux opérations de maintien de la paix de l'Onu est maintenant entérinée, et l'Onu a pris des mesures pour prévenir et sanctionner l'exploitation et les abus sexuels dans le cadre de ses opérations¹²⁸.

128. Le Secrétaire général de l'Onu a lancé en 2004 une grande série de réformes relatives aux règles de conduite, aux enquêtes, à la responsabilité de l'organisation, de la hiérarchie et du commandement militaire, ainsi qu'à la responsabilité individuelle en matière disciplinaire, financière et pénale. Voir aussi la Résolution 1820 du Conseil de sécurité sur les femmes et la paix et la sécurité.

Une organisation internationale qui joue pratiquement le rôle d'un gouvernement doit elle aussi rendre des comptes. L'Onu a participé à plusieurs missions d'administration de territoires dans lesquelles elle s'est substituée – ou se substitue encore – à l'Etat, comme en Namibie, au Cambodge, au Timor oriental, en Bosnie et au Kosovo. Dans ces circonstances, l'administration internationale agit à la fois comme une organisation internationale et, *de facto*, comme une administration locale.

Le manque de transparence peut miner la confiance qu'inspire l'organisation internationale et donc sa légitimité morale à gouverner. Il peut donner l'impression que les fautes commises par le personnel de l'organisation restent impunies ; nourrir un tel climat d'impunité, c'est donner un bien mauvais exemple aux gouvernements nationaux.

Des mécanismes de responsabilisation sont donc clairement nécessaires lorsqu'une organisation internationale est au pouvoir : il ne suffit pas de s'en remettre à sa bonne foi. De tels mécanismes rendraient l'action de l'organisation plus crédible et préviendraient les abus de pouvoir et les comportements répréhensibles.

C'est ce raisonnement qui a décidé l'Union européenne à prévoir un mécanisme de recours pour ses propres institutions. Le médiateur européen, élu pour la première fois en 1995 par le Parlement européen, a été créé pour traiter les plaintes de citoyens relatives à une mauvaise gestion de la part des institutions et organes européens. De plus, la Cour de justice de Luxembourg a compétence pour traiter les recours du Conseil de l'Union européenne, de la Commission européenne, du Parlement européen et des Etats membres mettant en cause la légalité de textes communautaires. Les particuliers peuvent également contester les décisions les concernant.

Mes visites en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo ont été l'occasion d'aborder les questions liées à la responsabilisation des acteurs internationaux.

Les organisations internationales sont encore très présentes en Bosnie-Herzégovine. Le Bureau du haut représentant en Bosnie-Herzégovine

a été créé pour aider les parties à mettre en œuvre les Accords de paix de Dayton, signés en 1995. Au bout de quelques années, les pouvoirs du haut représentant ont été étendus pour lui permettre de révoquer les fonctionnaires n'ayant pas respecté leurs engagements juridiques ou les Accords de paix de Dayton, et d'imposer des lois s'il estime que les organes législatifs de Bosnie-Herzégovine ont failli dans ce domaine.

En 2006, je me suis rendu à Sarajevo pour discuter des plaintes de quelque 260 agents de la police nationale ; ils avaient été radiés de la police (« décertifiés ») et privés de leurs droits à la sécurité sociale et à la retraite dans le cadre de la procédure de vérification menée par le Groupe international de police des Nations Unies. Ils avaient été accusés d'avoir commis des crimes pendant la guerre. Point préoccupant, ces personnes n'avaient que des possibilités limitées de contester le bien-fondé des décisions du groupe et il n'existait aucun recours juridique approprié.

La Commission de Venise du Conseil de l'Europe avait proposé que le Conseil de sécurité de l'Onu mette en place un organe spécial pour examiner ces cas. A l'issue de ma visite, j'ai appelé toutes les parties à trouver une solution rendant justice aux policiers concernés, dans l'intérêt de la crédibilité de la communauté internationale. Cependant, aucun mécanisme juridique n'a été mis en place pour examiner leur situation, bien que l'Onu ne se soit pas opposée à ce que les pouvoirs publics locaux embauchent à nouveau certains de ces policiers qui ont postulé à des fonctions inférieures à celles qu'ils occupaient auparavant.

Au Kosovo, la Minuk¹²⁹, la Kfor¹³⁰ et leur personnel ne peuvent être visés par aucune procédure juridique. L'objectif de cette immunité était de faire en sorte que les organisations internationales puissent s'acquitter de leurs missions sans ingérence indésirable.

129. Minuk : Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo.

130. Kfor : Force pour le Kosovo, dirigée par l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (Otan).

Il a également été établi que la Cour de Strasbourg n'était pas compétente pour traiter les plaintes contre ces personnels. Selon les décisions sur la recevabilité rendues par la Cour européenne des droits de l'homme en 2007 dans deux affaires, les actions de la Kfor et de la Minuk sont imputables à l'Onu et non aux Etats membres ayant fourni un contingent¹³¹.

Il est évident qu'un tel système risque d'entraîner une situation d'impunité. La création en 2005 du Groupe consultatif sur les droits de l'homme au Kosovo, organe quasi judiciaire chargé d'enquêter sur les plaintes contre la Minuk, n'a pas entièrement résolu le problème.

Le groupe s'est heurté à plusieurs difficultés, dont des retards dans la nomination de ses membres, un secrétariat trop réduit et une incertitude sur la manière dont la Minuk allait répondre à ses recommandations.

J'ai entretenu une correspondance avec les dirigeants de la Minuk sur ces questions, en soulignant qu'il était important que l'Onu puisse demander des comptes à la Minuk à travers des procédures crédibles, et que la Minuk devait se tenir prête à réparer, y compris par des indemnisations, les atteintes aux droits de l'homme dont elle était responsable. La réaction n'a pas été enthousiaste, mais certains compromis ont été consentis.

Quels types de mécanismes devrions-nous mettre en place pour amener les acteurs internationaux à rendre des comptes ?

- lorsque des membres du personnel international sont accusés d'être responsables de violations des droits de l'homme dans le cadre de l'application de décisions d'une organisation internationale, celle-ci devrait veiller à ce qu'une enquête indépendante soit menée. Les victimes devraient bénéficier de mesures de réparation, y compris du versement d'indemnités. La création d'un tribunal ou d'un conseil des droits de l'homme indépendant dans le pays concerné est une bonne solution ;

131. *Behrami et Behrami c. France et Saramati c. France, Allemagne et Norvège*, décision du 2 mai 2007.

- d'autres méthodes internes aux organisations, du type commission des plaintes ou des réclamations, sont envisageables, à condition de ne pas céder à la tentation d'empêcher la divulgation d'informations risquant de nuire à l'organisation ;
- la création d'un bureau de médiation doté de larges compétences est une autre manière d'obliger les administrations internationales à rendre des comptes en cas d'abus d'autorité ;
- les pays qui fournissent du personnel aux missions internationales de maintien de la paix devraient veiller à ce que des enquêtes indépendantes soient menées et devraient tenir pour pleinement responsables de leurs actes tous les auteurs d'atteintes aux droits de l'homme, y compris le cas échéant au moyen de procédures pénales, administratives et disciplinaires ;
- la Cour pénale internationale (CPI) est compétente pour statuer sur les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et les génocides, y compris ceux qui sont commis par des soldats de la paix. Elle n'intervient qu'en dernier ressort, lorsque l'Etat partie sur le territoire duquel les crimes allégués ont été commis, ou qui est l'Etat de nationalité des auteurs présumés, n'a pas la volonté ou la capacité d'ouvrir une enquête ou d'engager des poursuites ;
- l'obligation de faire rapport au niveau international participe aussi de la responsabilité ;
- une organisation internationale peut demander à des entités extérieures d'évaluer ses activités de manière indépendante. Ainsi, le Secrétaire général de l'Onu a créé un organe indépendant chargé d'enquêter sur le comportement de son organisation lors du génocide rwandais de 1994 ;
- le rôle de surveillance des ONG et des médias, nationaux et internationaux, est déterminant.

Le manque de responsabilisation au niveau international est préjudiciable à tous, notamment aux populations locales. Nul n'est au-dessus des lois, et surtout pas une organisation internationale dont l'objectif est justement de défendre la prééminence du droit.

Liste des sigles et des acronymes

- APCE – Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
- ASPA – *American Service-Members Protection Act* (loi américaine sur la protection des membres des services des Etats-Unis)
- BHR – Bureau du haut représentant pour la Bosnie-Herzégovine
- BIDDH – Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE
- CAJ – Committee on the Administration of Justice
- CAT – Comité des Nations Unies contre la torture
- CE – Commission européenne
- CEDH – Convention européenne des droits de l'homme
- CEDR – Centre européen pour les droits des Roms
- CEDS – Comité européen des Droits sociaux
- CEPEJ – Commission européenne pour l'efficacité de la justice
- CES – Confédération européenne des syndicats
- CICR – Comité international de la Croix-Rouge
- CIJ – Cour internationale de justice
- CJUE – Cour de justice de l'Union européenne (Cour de justice des Communautés européennes)
- Cour de Luxembourg – Cour de justice de l'Union européenne
- Cour de Strasbourg – Cour européenne des droits de l'homme
- CPI – Cour pénale internationale
- CPT – Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
- CRC – Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant
- ECRI – Commission européenne contre le racisme et l'intolérance
- Enoc – Réseau européen des médiateurs pour enfants
- FAIR – Forum Against Islamophobia and Racism (Forum contre l'islamophobie et le racisme)

FCNM – Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales

FRA – Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

GIEC – Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat

GRECO – Groupe d'Etats contre la corruption du Conseil de l'Europe

GRETA – Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains du Conseil de l'Europe

HCNM – Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales

HCR – Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

ICCPR – Pacte international relatif aux droits civils et politiques

ICESCR – Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

ICHRP – Conseil international sur les politiques des droits humains

Idasa – Institute for Democracy in South Africa (Institut pour la démocratie en Afrique du Sud)

Kfor – Force pour le Kosovo, dirigée par l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN)

LGBT – personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres

Minuk – Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo

OIE – Organisation internationale des employeurs

OMS – Organisation mondiale de la santé

ONG – organisation non gouvernementale

Onu-Habitat – Programme des Nations Unies pour les établissements humains

Onusida – Programme commun des Nations Unies pour le VIH/sida

OPCAT – Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

OSCE – Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

OSI – Open Society Institute

PDI – Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays

STCE – Série des traités du Conseil de l'Europe

STE – Série des traités européens

UE – Union européenne

Unesco – Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

Unicef – Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Annexe

Traités du Conseil de l'Europe relatifs aux droits de l'homme : état des ratifications et des signatures

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales STCE n° 5

Traité ouvert à la signature des Etats membres
du Conseil de l'Europe et à l'adhésion de l'Union européenne

Ouverture à la signature

Lieu : Rome
Date : 4/11/1950

Entrée en vigueur

Conditions : 10 ratifications
Date : 3/9/1953

Situation au 9/2/2011

Etats membres du Conseil de l'Europe

Etats	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renvois	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Albanie	13/7/1995	2/10/1996	2/10/1996			X				
Allemagne	4/11/1950	5/12/1952	3/9/1953	30	X	X		X		
Andorre	10/11/1994	22/1/1996	22/1/1996		X	X				
Arménie	25/1/2001	26/4/2002	26/4/2002		X	X				
Autriche	13/12/1957	3/9/1958	3/9/1958		X	X				
Azerbaïdjan	25/1/2001	15/4/2002	15/4/2002		X	X				
Belgique	4/11/1950	14/6/1955	14/6/1955			X			X	
Bosnie-Herzégovine	24/4/2002	12/7/2002	12/7/2002							
Bulgarie	7/5/1992	7/9/1992	7/9/1992			X				
Chypre	16/12/1961	6/10/1962	6/10/1962			X				
Croatie	6/11/1996	5/11/1997	5/11/1997		X	X				
Danemark	4/11/1950	13/4/1953	3/9/1953			X				
Espagne	24/11/1977	4/10/1979	4/10/1979		X	X				

Etats	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renvois	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Estonie	14/5/1993	16/4/1996	16/4/1996		X	X				
Finlande	5/5/1989	10/5/1990	10/5/1990		X	X				
France	4/11/1950	3/5/1974	3/5/1974		X	X		X		
Géorgie	27/4/1999	20/5/1999	20/5/1999			X				
Grèce	28/11/1950	28/11/1974	28/11/1974	29		X				
Hongrie	6/11/1990	5/11/1992	5/11/1992			X				
Irlande	4/11/1950	25/2/1953	3/9/1953		X	X				
Islande	4/11/1950	29/6/1953	3/9/1953			X				
Italie	4/11/1950	26/10/1955	26/10/1955			X				
Lettonie	10/2/1995	27/6/1997	27/6/1997			X				
« L'ex-République yougoslave de Macédoine »	9/11/1995	10/4/1997	10/4/1997			X				
Liechtenstein	23/11/1978	8/9/1982	8/9/1982		X	X				
Lituanie	14/5/1993	20/6/1995	20/6/1995		X	X				
Luxembourg	4/11/1950	3/9/1953	3/9/1953			X				
Malte	12/12/1966	23/1/1967	23/1/1967		X	X				
Moldova	13/7/1995	12/9/1997	12/9/1997		X	X				
Monaco	5/10/2004	30/11/2005	30/11/2005		X	X				
Monténégro	3/4/2003	3/3/2004	6/6/2006	56	X	X				
Norvège	4/11/1950	15/1/1952	3/9/1953		X	X				
Pays-Bas	4/11/1950	31/8/1954	31/8/1954			X		X		
Pologne	26/11/1991	19/1/1993	19/1/1993			X				
Portugal	22/9/1976	9/11/1978	9/11/1978		X	X				
République tchèque	21/2/1991	18/3/1992	1/1/1993	17	X	X				
Roumanie	7/10/1993	20/6/1994	20/6/1994		X	X				
Royaume-Uni	4/11/1950	8/3/1951	3/9/1953			X		X	X	
Russie	28/2/1996	5/5/1998	5/5/1998		X	X				
Saint-Marin	16/11/1988	22/3/1989	22/3/1989		X	X				

Etats	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renvois	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Serbie	3/4/2003	3/3/2004	3/3/2004	56	X	X				
Slovaquie	21/2/1991	18/3/1992	1/1/1993	17	X	X				
Slovénie	14/5/1993	28/6/1994	28/6/1994			X				
Suède	28/11/1950	4/2/1952	3/9/1953			X				
Suisse	21/12/1972	28/11/1974	28/11/1974			X				
Turquie	4/11/1950	18/5/1954	18/5/1954			X			X	
Ukraine	9/11/1995	11/9/1997	11/9/1997		X	X				

Organisations internationales

Organisations	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renvois	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Union européenne										

Nombre total de signatures non suivies de ratifications :	
Nombre total de ratifications/adhésions :	47

Renvois :

(17) Dates de signature et de ratification par l'ancienne République Fédérative tchèque et slovaque.

(29) Ratification 28/03/1953 – Dénonciation avec effet au 13/06/1970

(30) Ratification par la Sarre le 14/01/1953 – La Sarre est devenue partie intégrante de l'Allemagne le 01/01/1957.

(56) Dates de signature et de ratification par l'Union d'Etat de Serbie-Monténégro.

a. : Adhésion – s. : Signature sans réserve de ratification – su. : Succession – r. : signature « ad referendum ».

R. : Réserves – D. : Déclarations – A. : Autorités – T. : Application territoriale – C. : Communication – O. : Objection.

Source: Bureau des traités sur <http://conventions.coe.int>

Charte sociale européenne
STCE n° 35

Traité ouvert à la signature des Etats membres
du Conseil de l'Europe.

Entrée en vigueur

Lieu : Turin

Date : 18/10/1961

Ouverture à la signature

Conditions : 5 ratifications.

Date : 26/2/1965

Situation au 9/2/2011

Etats membres du Conseil de l'Europe

Etats	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renvois	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Albanie				52						
Allemagne	18/10/1961	27/1/1965	26/2/1965	51		X		X		
Andorre				52						
Arménie				52						
Autriche	22/7/1963	29/10/1969	28/11/1969	51		X				
Azerbaïdjan				52						
Belgique	18/10/1961	16/10/1990	15/11/1990	52		X				
Bosnie-Herzégovine				52						
Bulgarie				52						
Chypre	22/5/1967	7/3/1968	6/4/1968	52		X				
Croatie	8/3/1999	26/2/2003	28/3/2003	51		X				
Danemark	18/10/1961	3/3/1965	2/4/1965	51		X		X		
Espagne	27/4/1978	6/5/1980	5/6/1980	51		X				
Estonie				52						
Finlande	9/2/1990	29/4/1991	29/5/1991	52		X				
France	18/10/1961	9/3/1973	8/4/1973	52	X	X				
Géorgie				52						
Grèce	18/10/1961	6/6/1984	6/7/1984	51		X				

Etats	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renvois	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Hongrie	13/12/1991	8/7/1999	7/8/1999	52		X				
Irlande	18/10/1961	7/10/1964	26/2/1965	52		X				
Islande	15/1/1976	15/1/1976	14/2/1976	51		X				
Italie	18/10/1961	22/10/1965	21/11/1965	52		X				
Lettonie	29/5/1997	31/1/2002	2/3/2002	51		X				
« L'ex-République yougoslave de Macédoine »	5/5/1998	31/3/2005	30/4/2005	51		X				
Liechtenstein	9/10/1991									
Lituanie				52						
Luxembourg	18/10/1961	10/10/1991	9/11/1991	51		X				
Malte	26/5/1988	4/10/1988	3/11/1988	52		X				
Moldova				52		X		X		
Monaco				52						
Monténégro				52						
Norvège	18/10/1961	26/10/1962	26/2/1965	52	X	X		X		
Pays-Bas	18/10/1961	22/4/1980	22/5/1980	52		X		X		
Pologne	26/11/1991	25/6/1997	25/7/1997	51		X				
Portugal	1/6/1982	30/9/1991	30/10/1991	52	X	X				
République tchèque	27/5/1992	3/11/1999	3/12/1999	51		X				
Roumanie	4/10/1994			52						
Royaume-Uni	18/10/1961	11/7/1962	26/2/1965	51		X		X		
Russie				52						
Saint-Marin				51						
Serbie				52						
Slovaquie	27/5/1992	22/6/1998	21/7/1998	52		X				
Slovénie	11/10/1997			52						
Suède	18/10/1961	17/12/1962	26/2/1965	52		X				
Suisse	6/5/1976									

Etats	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renvois	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Turquie	18/10/1961	24/11/1989	24/12/1989	52		X				
Ukraine	2/5/1996			52						

Nombre total de signatures non suivies de ratifications	5
Nombre total de ratifications/adhésions :	27

Renvois :

(51) Etat signataire de la Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163).

(52) Etat Partie à la Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163).

a. : Adhésion – s. : Signature sans réserve de ratification – su. : Succession – r. : signature « ad referendum ».

R. : Réserves – D. : Déclarations – A. : Autorités – T. : Application territoriale –

C. : Communication – O. : Objection.

Source: Bureau des traités sur <http://conventions.coe.int>

**Convention européenne pour la prévention de la torture
et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
STCE n° 126**

Traité ouvert à la signature des Etats membres
et à l'adhésion des Etats non membres

Ouverture à la signature

Lieu : Strasbourg
Date : 26/11/1987

Entrée en vigueur

Conditions : 7 ratifications.
Date : 1/2/1989

Situation au 9/2/2011

Etats membres du Conseil de l'Europe

Etats	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renvois	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Albanie	2/10/1996	2/10/1996	1/2/1997							
Allemagne	26/11/1987	21/2/1990	1/6/1990					X		
Andorre	10/9/1996	6/1/1997	1/5/1997							
Arménie	11/5/2001	18/6/2002	1/10/2002							
Autriche	26/11/1987	6/1/1989	1/5/1989							
Azerbaïdjan	21/12/2001	15/4/2002	1/8/2002			X				
Belgique	26/11/1987	23/7/1991	1/11/1991							
Bosnie-Herzégovine	12/7/2002	12/7/2002	1/11/2002							
Bulgarie	30/9/1993	3/5/1994	1/9/1994							
Chypre	26/11/1987	3/4/1989	1/8/1989							
Croatie	6/11/1996	11/10/1997	1/2/1998							
Danemark	26/11/1987	2/5/1989	1/9/1989							
Espagne	26/11/1987	2/5/1989	1/9/1989							
Estonie	28/6/1996	6/11/1996	1/3/1997							
Finlande	16/11/1989	20/12/1990	1/4/1991							
France	26/11/1987	9/1/1989	1/5/1989							
Géorgie	16/2/2000	20/6/2000	1/10/2000			X				

Etats	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renvois	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Grèce	26/11/1987	2/8/1991	1/12/1991							
Hongrie	9/2/1993	4/11/1993	1/3/1994							
Irlande	14/3/1988	14/3/1988	1/2/1989							
Islande	26/11/1987	19/6/1990	1/10/1990							
Italie	26/11/1987	29/12/1988	1/4/1989			X				
Lettonie	11/9/1997	10/2/1998	1/6/1998							
« L'ex-République yougoslave de Macédoine »	14/6/1996	6/6/1997	1/10/1997							
Liechtenstein	26/11/1987	12/9/1991	1/1/1992							
Lituanie	14/9/1995	26/11/1998	1/3/1999							
Luxembourg	26/11/1987	6/9/1988	1/2/1989							
Malte	26/11/1987	7/3/1988	1/2/1989							
Moldova	2/5/1996	2/10/1997	1/2/1998							
Monaco	30/11/2005	30/11/2005	1/3/2006							
Monténégro	3/3/2004	3/3/2004	6/6/2006	56						
Norvège	26/11/1987	21/4/1989	1/8/1989							
Pays-Bas	26/11/1987	12/10/1988	1/2/1989				X			
Pologne	11/7/1994	10/10/1994	1/2/1995							
Portugal	26/11/1987	29/3/1990	1/7/1990							
République tchèque	23/12/1992	7/9/1995	1/1/1996	3						
Roumanie	4/11/1993	4/10/1994	1/2/1995							
Royaume-Uni	26/11/1987	24/6/1988	1/2/1989				X			
Russie	28/2/1996	5/5/1998	1/9/1998							
Saint-Marin	16/11/1989	31/1/1990	1/5/1990							
Serbie	3/3/2004	3/3/2004	1/7/2004	56						
Slovaquie	23/12/1992	11/5/1994	1/9/1994	3						
Slovénie	4/11/1993	2/2/1994	1/6/1994							
Suède	26/11/1987	21/6/1988	1/2/1989							

Etats	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renvois	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Suisse	26/11/1987	7/10/1988	1/2/1989							
Turquie	11/1/1988	26/2/1988	1/2/1989							
Ukraine	2/5/1996	5/5/1997	1/9/1997							

Etats non membres du Conseil de l'Europe

Etats	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renvois	R	D	A	T	C	O
-------	-----------	--------------	-------------------	---------	---	---	---	---	---	---

Nombre total de signatures non suivies de ratifications :	
Nombre total de ratifications/adhésions :	47

Renvois :

(3) Date de signature par la République fédérative tchèque et slovaque.

(56) Dates de signature et de ratification par l'Union d'Etat de Serbie-Monténégro.

a. : Adhésion – s. : Signature sans réserve de ratification – su. : Succession – r. : signature « ad referendum ».

R. : Réserves – D. : Déclarations – A. : Autorités – T. : Application territoriale – C. : Communication – O. : Objection.

Source : Bureau des traités sur <http://conventions.coe.int>

Charte européenne des langues régionales ou minoritaires
STCE n° 148

Traité ouvert à la signature des Etats membres
et à l'adhésion des Etats non membres

Ouverture à la signature

Lieu : Strasbourg

Date : 5/11/1992

Entrée en vigueur

Conditions : 5 ratifications.

Date : 1/3/1998

Situation au 9/2/2011

Etats membres du Conseil de l'Europe

Etats	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renvois	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Albanie										
Allemagne	5/11/1992	16/9/1998	1/1/1999			X				
Andorre										
Arménie	11/5/2001	25/1/2002	1/5/2002			X				
Autriche	5/11/1992	28/6/2001	1/10/2001			X				
Azerbaïdjan	21/12/2001					X				
Belgique										
Bosnie-Herzégovine	7/9/2005	21/9/2010	1/1/2011			X				
Bulgarie										
Chypre	12/11/1992	26/8/2002	1/12/2002			X				
Croatie	5/11/1997	5/11/1997	1/3/1998		X	X				
Danemark	5/11/1992	8/9/2000	1/1/2001			X			X	
Espagne	5/11/1992	9/4/2001	1/8/2001			X				
Estonie										
Finlande	5/11/1992	9/11/1994	1/3/1998			X				
France	7/5/1999					X				
Géorgie										
Grèce										
Hongrie	5/11/1992	26/4/1995	1/3/1998			X				

Etats	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renvois	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Irlande										
Islande	7/5/1999									
Italie	27/6/2000									
Lettonie										
« L'ex-République yougoslave de Macédoine »	25/7/1996									
Liechtenstein	5/11/1992	18/11/1997	1/3/1998			X				
Lituanie										
Luxembourg	5/11/1992	22/6/2005	1/10/2005							
Malte	5/11/1992									
Moldova	11/7/2002									
Monaco										
Monténégro	22/3/2005	15/2/2006	6/6/2006	56						
Norvège	5/11/1992	10/11/1993	1/3/1998			X				
Pays-Bas	5/11/1992	2/5/1996	1/3/1998			X	X			
Pologne	12/5/2003	12/2/2009	1/6/2009			X				
Portugal										
République tchèque	9/11/2000	15/11/2006	1/3/2007			X				
Roumanie	17/7/1995	29/1/2008	1/5/2008			X				
Royaume-Uni	2/3/2000	27/3/2001	1/7/2001			X	X			
Russie	10/5/2001									
Saint-Marin										
Serbie	22/3/2005	15/2/2006	1/6/2006	56		X				
Slovaquie	20/2/2001	5/9/2001	1/1/2002			X				
Slovénie	3/7/1997	4/10/2000	1/1/2001			X				
Suède	9/2/2000	9/2/2000	1/6/2000			X				
Suisse	8/10/1993	23/12/1997	1/4/1998			X				
Turquie										

Etats	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renvois	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Ukraine	2/5/1996	19/9/2005	1/1/2006			X				

Etats non membres du Conseil de l'Europe

Etats	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renvois	R.	D.	A.	T.	C.	O.
-------	-----------	--------------	-------------------	---------	----	----	----	----	----	----

Nombre total de signatures non suivies de ratifications :	8
Nombre total de ratifications/adhésions :	25

Renvois :

(56) Dates de signature et de ratification par l'Union d'Etat de Serbie-Monténégro.

a. : Adhésion – s. : Signature sans réserve de ratification – su. : Succession – r. : signature « ad referendum ».

R. : Réserves – D. : Déclarations – A. : Autorités – T. : Application territoriale – C. : Communication – O. : Objection.

Source: Bureau des traités sur <http://conventions.coe.int>

Convention-cadre pour la protection des minorités nationales
STCE n° 157

Traité ouvert à la signature des Etats membres et jusqu'à la date
de son entrée en vigueur de tout autre Etat invité
par le Comité des Ministres

Ouverture à la signature

Lieu : Strasbourg

Date : 1/2/1995

Entrée en vigueur

Conditions : 12 ratifications.

Date : 1/2/1998

Situation au 9/2/2011

Etats membres du Conseil de l'Europe

Etats	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renvois	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Albanie	29/6/1995	28/9/1999	1/1/2000							
Allemagne	11/5/1995	10/9/1997	1/2/1998			X				
Andorre										
Arménie	25/7/1997	20/7/1998	1/11/1998							
Autriche	1/2/1995	31/3/1998	1/7/1998			X				
Azerbaïdjan		26/6/2000 a	1/10/2000			X				
Belgique	31/7/2001				X					
Bosnie-Herzégovine		24/2/2000 a	1/6/2000							
Bulgarie	9/10/1997	7/5/1999	1/9/1999			X				
Chypre	1/2/1995	4/6/1996	1/2/1998							
Croatie	6/11/1996	11/10/1997	1/2/1998							
Danemark	1/2/1995	22/9/1997	1/2/1998			X				
Espagne	1/2/1995	1/9/1995	1/2/1998							
Estonie	2/2/1995	6/1/1997	1/2/1998			X				
Finlande	1/2/1995	3/10/1997	1/2/1998							
France										
Géorgie	21/1/2000	22/12/2005	1/4/2006							
Grèce	22/9/1997									

Etats	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renvois	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Hongrie	1/2/1995	25/9/1995	1/2/1998							
Irlande	1/2/1995	7/5/1999	1/9/1999							
Islande	1/2/1995									
Italie	1/2/1995	3/11/1997	1/3/1998							
Lettonie	11/5/1995	6/6/2005	1/10/2005			X				
« L'ex-République yougoslave de Macédoine »	25/7/1996	10/4/1997	1/2/1998			X				
Liechtenstein	1/2/1995	18/11/1997	1/3/1998			X				
Lituanie	1/2/1995	23/3/2000	1/7/2000							
Luxembourg	20/7/1995					X				
Malte	11/5/1995	10/2/1998	1/6/1998		X	X				
Moldova	13/7/1995	20/11/1996	1/2/1998							
Monaco										
Monténégro		11/5/2001 a	6/6/2006	54						
Norvège	1/2/1995	17/3/1999	1/7/1999							
Pays-Bas	1/2/1995	16/2/2005	1/6/2005			X	X			
Pologne	1/2/1995	20/12/2000	1/4/2001			X				
Portugal	1/2/1995	7/5/2002	1/9/2002							
République tchèque	28/4/1995	18/12/1997	1/4/1998							
Roumanie	1/2/1995	11/5/1995	1/2/1998							
Royaume-Uni	1/2/1995	15/1/1998	1/5/1998							
Russie	28/2/1996	21/8/1998	1/12/1998			X				
Saint-Marin	11/5/1995	5/12/1996	1/2/1998							
Serbie		11/5/2001 a	1/9/2001	54						
Slovaquie	1/2/1995	14/9/1995	1/2/1998							
Slovénie	1/2/1995	25/3/1998	1/7/1998			X				
Suède	1/2/1995	9/2/2000	1/6/2000			X				
Suisse	1/2/1995	21/10/1998	1/2/1999			X				

Etats	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renvois	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Turquie										
Ukraine	15/9/1995	26/1/1998	1/5/1998							

Etats non membres du Conseil de l'Europe

Etats	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renvois	R	D	A	T	C	O
-------	-----------	--------------	-------------------	---------	---	---	---	---	---	---

Nombre total de signatures non suivies de ratifications:	4
Nombre total de ratifications/adhésions:	39

Renvois:

(54) Date d'adhésion par l'Union d'Etat de Serbie-Monténégro.

a.: Adhésion – s.: Signature sans réserve de ratification – su.: Succession – r.: signature « ad referendum ».

R.: Réserves – D.: Déclarations – A.: Autorités – T.: Application territoriale – C.: Communication – O.:Objection.

Source: Bureau des traités sur <http://conventions.coe.int>

Charte sociale européenne (révisée)
STCE n° 163

Traité ouvert à la signature des Etats membres
du Conseil de l'Europe.

Ouverture à la signature

Lieu: Strasbourg

Date: 3/5/1996

Entrée en vigueur

Conditions: 3 ratifications.

Date: 1/7/1999

Situation au 9/2/2011

Etats membres du Conseil de l'Europe

Etats	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renvois	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Albanie	21/9/1998	14/11/2002	1/1/2003			X				
Allemagne	29/6/2007									
Andorre	4/11/2000	12/11/2004	1/1/2005			X				
Arménie	18/10/2001	21/1/2004	1/3/2004			X				
Autriche	7/5/1999									
Azerbaïdjan	18/10/2001	2/9/2004	1/11/2004			X				
Belgique	3/5/1996	2/3/2004	1/5/2004			X				
Bosnie-Herzégovine	11/5/2004	7/10/2008	1/12/2008			X				
Bulgarie	21/9/1998	7/6/2000	1/8/2000			X				
Chypre	3/5/1996	27/9/2000	1/11/2000			X				
Croatie	6/11/2009									
Danemark	3/5/1996					X				
Espagne	23/10/2000									
Estonie	4/5/1998	11/9/2000	1/11/2000			X				
Finlande	3/5/1996	21/6/2002	1/8/2002			X				
France	3/5/1996	7/5/1999	1/7/1999							
Géorgie	30/6/2000	22/8/2005	1/10/2005			X				

Etats	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renvois	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Grèce	3/5/1996									
Hongrie	7/10/2004	20/4/2009	1/6/2009			X				
Irlande	4/11/2000	4/11/2000	1/1/2001			X				
Islande	4/11/1998									
Italie	3/5/1996	5/7/1999	1/9/1999			X				
Lettonie	29/5/2007									
« L'ex-République yougoslave de Macédoine »	27/5/2009									
Liechtenstein										
Lituanie	8/9/1997	29/6/2001	1/8/2001			X				
Luxembourg	11/2/1998									
Malte	27/7/2005	27/7/2005	1/9/2005			X				
Moldova	3/11/1998	8/11/2001	1/1/2002			X				
Monaco	5/10/2004									
Monténégro	22/3/2005	3/3/2010	1/5/2010	55		X				
Norvège	7/5/2001	7/5/2001	1/7/2001			X		X		
Pays-Bas	23/1/2004	3/5/2006	1/7/2006		X			X		
Pologne	25/10/2005									
Portugal	3/5/1996	30/5/2002	1/7/2002		X					
République tchèque	4/11/2000									
Roumanie	14/5/1997	7/5/1999	1/7/1999			X				
Royaume-Uni	7/11/1997									
Russie	14/9/2000	16/10/2009	1/12/2009			X				
Saint-Marin	18/10/2001									
Serbie	22/3/2005	14/9/2009	1/11/2009	55		X				
Slovaquie	18/11/1999	23/4/2009	1/6/2009			X				
Slovénie	11/10/1997	7/5/1999	1/7/1999			X				
Suède	3/5/1996	29/5/1998	1/7/1999			X				

Etats	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renvois	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Suisse										
Turquie	6/10/2004	27/6/2007	1/8/2007			X				
Ukraine	7/5/1999	21/12/2006	1/2/2007			X				

Nombre total de signatures non suivies de ratifications :	15
Nombre total de ratifications/adhésions :	30

Renvois :

(55) Date de signature par l'Union d'Etat de Serbie-Monténégro.

a. : Adhésion – s. : Signature sans réserve de ratification – su. : Succession – r. : signature « ad referendum ».

R. : Réserves – D. : Déclarations – A. : Autorités – T. : Application territoriale – C. : Communication – O. : Objection.

Source: Bureau des traités sur <http://conventions.coe.int>

**Bureau du Commissaire aux droits de l'homme
Conseil de l'Europe**

F-67075 Strasbourg Cedex

E-mail: commissioner@coe.int

Site internet: www.commissioner.coe.int

Sales agents for publications of the Council of Europe Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie Européenne -
The European Bookshop
Rue de l'Orme, 1
BE-1040 BRUXELLES
Tel.: +32 (0)2 231 04 35
Fax: +32 (0)2 735 08 60
E-mail: info@libeurop.eu
http://www.libeurop.be

Jean De Lannoy/DL Services
Avenue du Roi 202 Koningslaan
BE-1190 BRUXELLES
Tel.: +32 (0)2 538 43 08
Fax: +32 (0)2 538 08 41
E-mail: jean.de.lannoy@dl-servi.com
http://www.jean-de-lannoy.be

BOSNIA AND HERZEGOVINA/ BOSNIE-HERZÉGOVINE

Robert's Plus d.o.o.
Marka Marulića 2/V
BA-71000, SARAJEVO
Tel.: + 387 33 640 818
Fax: + 387 33 640 818
E-mail: robertsplus@bih.net.ba

CANADA

Renouf Publishing Co. Ltd.
22-1010 Polytek Street
CDN-OTTAWA, ONT K1J 9J1
Tel.: +1 613 745 2665
Fax: +1 613 745 7660
Toll-Free Tel.: (866) 767-6766
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
http://www.renoufbooks.com

CROATIA/CROATIE

Robert's Plus d.o.o.
Marasovičeva 67
HR-21000, SPLIT
Tel.: + 385 21 315 800, 801, 802, 803
Fax: + 385 21 315 804
E-mail: robertsplus@robertsplus.hr

CZECH REPUBLIC/RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco CZ, s.r.o.
Klecakova 347
CZ-180 21 PRAHA 9
Tel.: +420 2 424 59 204
Fax: +420 2 848 21 646
E-mail: import@suweco.cz
http://www.suweco.cz

DENMARK/DANEMARK

GAD
Vimmelskaftej 32
DK-1161 KØBENHAVN K
Tel.: +45 77 66 60 00
Fax: +45 77 66 60 01
E-mail: gad@gad.dk
http://www.gad.dk

FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
PO Box 128
Keskuskatu 1
FI-00100 HELSINKI
Tel.: +358 (0)9 121 4430
Fax: +358 (0)9 121 4242
E-mail: akatilaus@akateeminen.com
http://www.akateeminen.com

FRANCE

La Documentation française
(diffusion/distribution France entière)
124, rue Henri Barbusse
FR-93308 AUBERVILLIERS CEDEX
Tél.: +33 (0)1 40 15 70 00
Fax: +33 (0)1 40 15 68 00
E-mail: commande@ladocumentationfrancaise.fr
http://www.ladocumentationfrancaise.fr

Librairie Kléber
1 rue des Francs Bourgeois
FR-67000 STRASBOURG
Tel.: +33 (0)3 88 15 78 88
Fax: +33 (0)3 88 15 78 80
E-mail: librairie-kleber@coe.int
http://www.librairie-kleber.com

GERMANY/ALLEMAGNE

AUSTRIA/AUTRICHE
UNO Verlag GmbH
August-Bebel-Allee 6
DE-53175 BONN
Tel.: +49 (0)228 94 90 20
Fax: +49 (0)228 94 90 222
E-mail: bestellung@uno-verlag.de
http://www.uno-verlag.de

GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann s.a.
Stadiou 28
GR-105 64 ATHINA
Tel.: +30 210 32 55 321
Fax: +30 210 32 30 320
E-mail: ord@otenet.gr
http://www.kauffmann.gr

HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service
Pannónia u. 58.
PF. 1039
HU-1136 BUDAPEST
Tel.: +36 1 329 2170
Fax: +36 1 349 2053
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
http://www.euroinfo.hu

ITALY/ITALIE

Licosa SpA
Via Duca di Calabria, 1/1
IT-50125 FIRENZE
Tel.: +39 0556 483215
Fax: +39 0556 41257
E-mail: licosa@licosa.com
http://www.licosa.com

NORWAY/NORVÈGE

Akademika
Postboks 84 Blindern
NO-0314 OSLO
Tel.: +47 2 218 8100
Fax: +47 2 218 8103
E-mail: support@akademika.no
http://www.akademika.no

POLAND/POLOGNE

Ars Polona JSC
25 Obrońcow Street
PL-03-933 WARSZAWA
Tel.: +48 (0)22 509 86 00
Fax: +48 (0)22 509 86 10
E-mail: arspolona@arspolona.com.pl
http://www.arspolona.com.pl

PORTUGAL

Livraria Portugal
(Dias & Andrade, Lda.)
Rua do Carmo, 70
PT-1200-094 LISBOA
Tel.: +351 21 347 42 82 / 85
Fax: +351 21 347 02 64
E-mail: info@livrariaportugal.pt
http://www.livrariaportugal.pt

RUSSIAN FEDERATION/ FÉDÉRATION DE RUSSIE

Ves Mir
17b, Butlerova ul.
RU-117342 MOSCOW
Tel.: +7 495 739 0971
Fax: +7 495 739 0971
E-mail: orders@vesmirbooks.ru
http://www.vesmirbooks.ru

SPAIN/ESPAGNE

Díaz de Santos Barcelona
C/ Balmes, 417-419
ES-08022 BARCELONA
Tel.: +34 93 212 86 47
Fax: +34 93 211 49 91
E-mail: david@diazdesantos.es
http://www.diazdesantos.es

Díaz de Santos Madrid

C/Albasanz, 2
ES-28037 MADRID
Tel.: +34 91 743 48 90
Fax: +34 91 743 40 23
E-mail: jpinilla@diazdesantos.es
http://www.diazdesantos.es

SWITZERLAND/SUISSE

Planetis Sàrl
16 chemin des Pins
CH-1273 ARZIER
Tel.: +41 22 366 51 77
Fax: +41 22 366 51 78
E-mail: info@planetis.ch

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

The Stationery Office Ltd
PO Box 29
GB-NORWICH NR3 1GN
Tel.: +44 (0)870 600 5522
Fax: +44 (0)870 600 5533
E-mail: book.enquiries@tso.co.uk
http://www.tsoshop.co.uk

UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Co
670 White Plains Road
USA-10583 SCARSDALE, NY
Tel.: +1 914 271 5194
Fax: +1 914 472 4316
E-mail: coe@manhattanpublishing.com
http://www.manhattanpublishing.com

Council of Europe Publishing/Éditions du Conseil de l'Europe

FR-67075 STRASBOURG Cedex

Tel.: +33 (0)3 88 41 25 81 – Fax: +33 (0)3 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: <http://book.coe.int>



La rhétorique politique sur les droits de l'homme est différente de la réalité quotidienne vécue en Europe. Les normes adoptées ne sont pas systématiquement appliquées. Il existe un déficit de mise en œuvre et c'est de cette réalité dont il est question dans cet ouvrage.

Je me suis rendu dans de nombreux pays d'Europe. Ce que j'y ai vu et entendu m'a rempli d'une profonde impatience. Les progrès sont trop lents, et la déception ressentie par beaucoup est compréhensible. Les dirigeants politiques ont une responsabilité en cela, car la mise en œuvre des droits de l'homme est dans une large mesure une question de volonté politique.

Dans les points de vue publiés ici, j'ai tenté de déterminer les insuffisances qui perdurent en Europe, mais aussi de proposer des solutions concrètes. J'espère que ces recommandations susciteront des débats constructifs.

Thomas Hammarberg

Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe



www.coe.int

Le Conseil de l'Europe regroupe aujourd'hui 47 Etats membres, soit la quasi-totalité des pays du continent européen. Son objectif est de créer un espace démocratique et juridique commun, organisé autour de la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres textes de référence sur la protection de l'individu. Créé en 1949, au lendemain de la seconde guerre mondiale, le Conseil de l'Europe est le symbole historique de la réconciliation.

ISBN 978-92-871-6915-0



9 789287 169150
19€/38\$US

<http://book.coe.int>
Editions du Conseil de l'Europe