

## CINQUANTE ANS DE LA CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME\*

*Par Walter Schwimmer  
Secrétaire Général du Conseil de l'Europe*

C'est pour moi un plaisir et un honneur d'avoir été invité à écrire quelques mots dans le numéro spécial de la *Revue Québécoise de Droit International*, consacré au 50<sup>e</sup> anniversaire de la *Convention européenne des droits de l'Homme* (CEDH), fleuron du Conseil de l'Europe, composé depuis le 25 janvier 2001 de 43 États membres.

Je dois, en particulier, féliciter les éditeurs de cette revue d'avoir pris cette initiative et d'avoir associé à cette occasion d'illustres acteurs des scènes politique et juridique en Europe. Parmi ces personnalités se trouvent un de mes prédécesseurs, Madame Catherine Lalumière, ancien Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, qui a vécu de l'intérieur de notre Organisation l'élargissement du Conseil de l'Europe suite à l'effondrement de l'Empire soviétique.

C'est aussi Madame Lalumière, avec le Professeur Peter Leuprecht, actuel Doyen de la Faculté de Droit à l'Université McGill, alors Directeur des droits de l'Homme et, jusqu'en septembre 1997, Secrétaire Général adjoint du Conseil de l'Europe, qui ont joué un rôle clé dans la mise en œuvre du *Protocole n° 11* à la CEDH qui a créé une Cour des droits de l'Homme unique siégeant à temps plein à Strasbourg, et qui assure désormais la reconnaissance du droit de requête individuelle obligatoire pour toutes les 41 Parties contractantes.<sup>1</sup>

### **I. Introduction: la mise en place d'un système européen de protection des droits de l'Homme**

Ce qui a débuté comme une expérience, ou même une aventure, il y a cinquante ans, avec l'adoption de la *Convention européenne des droits de l'Homme*, s'est transformé depuis en une impressionnante constellation de dispositifs pour la protection des droits de l'Homme au niveau européen. Non seulement la *Convention* elle-même a mûri grâce au renforcement progressif du système de contrôle – l'entrée en vigueur du *Protocole n° 11*, il y a deux ans, a certainement été une étape décisive à

---

\* Ce texte est une version légèrement modifiée d'un rapport que M. Schwimmer a présenté à la Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'Homme qui a lieu à Rome, Italie, les 3-4 novembre 2000.

<sup>1</sup> Pour un commentaire récent sur le Protocole n° 11, A. Drzemewski, «Le Protocole n°11 à la Convention européenne des droits de l'Homme – Entrée en vigueur et première année d'application», *RUDH*, vol.11, (1999), aux pp. 377-393.

cet égard – mais d'autres conventions relatives aux droits de l'Homme sont venues la compléter depuis 1950 de diverses manières : en instituant soit d'autres normes, soit un mécanisme de contrôle de nature différente, ou encore les deux à la fois.

Quelques dates clés suffiront à illustrer ce point:

- 1950 adoption de la CEDH;
- 1961 adoption de la Charte sociale;
- 1987 adoption de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants;
- 1994 adoption de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales;
- 1995 adoption du Protocole à la Charte sociale sur les réclamations collectives;
- 1996 adoption de la Charte sociale révisée;
- 1996 adoption de la Convention sur les droits de l'Homme et la biomédecine.

En outre, de nouvelles institutions non-conventionnelles ont été créées à la suite des deux Sommets du Conseil de l'Europe : la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), après le Sommet de Vienne de 1993, et le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, institué l'an dernier, après le sommet de 1997.

Au niveau politique, l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres ont mis en place des mécanismes de suivi du respect par les États membres des engagements découlant de leur adhésion à l'Organisation.

Globalement, le tableau est certes impressionnant et il faut rendre hommage au courage, à l'esprit visionnaire et à la persévérance de tous ceux qui ont participé à la mise en place de ce vaste dispositif de protection des droits de l'Homme : les gouvernements de nos États membres, l'Assemblée parlementaire, les organisations non gouvernementales ainsi que des personnes extérieures ou membres du Secrétariat.

Au niveau national, on constate également d'importants progrès dans la mise en œuvre institutionnelle et fonctionnelle de la protection des droits de l'Homme depuis cinquante ans. Parmi les nombreux exemples que l'on retrouve dans beaucoup d'États membres, citons : un meilleur accès aux conseils juridiques et à la justice, un plus grand respect de l'indépendance du système judiciaire, l'essor du constitutionnalisme, le développement remarquable en Europe de l'institution de l'Ombudsman et, dans une moindre mesure, d'institutions nationales des droits de l'Homme indépendantes, la responsabilité accrue des autorités administratives, y compris à travers leur contrôle par des juridictions indépendantes<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Le rôle clé joué par les organisations non gouvernementales, les médias et autres éléments de la société civile ne sera pas traité ici, ayant déjà été abordé dans d'autres contributions lors de la Conférence de Rome.

D'une façon plus générale, la période de l'après-guerre a vu le développement sans précédent du rôle des tribunaux dans nos sociétés et nos systèmes juridiques. L'ampleur de ce mouvement n'est pas due seulement à l'élargissement progressif de leurs compétences (par exemple, le développement du droit administratif), ni à l'extension dans la société de ce que l'on a appelé la «culture procédurière». Nos systèmes juridiques se sont aussi écartés des attitudes positivistes d'autrefois (selon lesquelles les tribunaux devaient se borner à appliquer la loi) pour adopter une conception très différente, qui reconnaît comme légitime et nécessaire dans les sociétés modernes la fonction jurisprudentielle des tribunaux. Ce phénomène a accompagné et s'explique en partie par l'évolution considérable du rôle du législateur dans nos sociétés, qui, en cinquante ans, a progressivement mis l'accent sur la modification plutôt que sur la codification, c'est-à-dire l'instrumentalisation des lois et des règlements pour promouvoir certains objectifs politiques et le changement social. En outre, les lois ont été de plus en plus libellées en termes ouverts (parfois délibérément ou à la suite d'un compromis politique), laissant ainsi une plus grande latitude d'interprétation aux tribunaux. Tous ces changements ont incité les tribunaux à jouer un rôle plus actif et plus protecteur.

Les évolutions que nous avons évoquées ont créé un potentiel considérable pour la protection des droits de l'Homme, tant au sein des systèmes juridiques nationaux que dans le cadre du Conseil de l'Europe. Certes, ce potentiel a acquis une nouvelle dynamique historique avec les bouleversements survenus en Europe centrale et orientale depuis 1989, qui ont eu pour effet de doubler le nombre des États membres du Conseil de l'Europe et d'accroître dans les mêmes proportions la portée géographique de nos instruments des droits de l'Homme.

## II. La Cour européenne des droits de l'Homme

Le succès remarquable de la *Convention* est dû essentiellement au travail exemplaire réalisé par les anciennes Commission et Cour des droits de l'Homme et, depuis deux ans, par la nouvelle Cour. Il convient donc de rendre hommage à ces organes pour la jurisprudence très riche constituée au fil des ans, qui a donné un contenu concret aux droits protégés par la *Convention*, a précisé la nature des obligations des États contractants et a adapté les normes de la *Convention* à l'évolution de la société, sans jamais oublier l'intérêt primordial de l'efficacité des garanties des droits de l'Homme ainsi protégés. La jurisprudence de la nouvelle Cour révèle une continuité plutôt qu'une rupture radicale avec le passé, ce qui laisse augurer que la jurisprudence continuera de s'étoffer en respectant les acquis. C'est grâce à cette jurisprudence qu'un droit européen des droits de l'Homme existe et imprègne les ordres juridiques internes de nos États membres. Ainsi, la *Convention* occupe désormais une place si bien établie et fondamentale dans l'ordre juridique européen qu'elle a été très justement qualifiée d'instrument constitutionnel de l'ordre public européen. Cependant, il ne faut pas oublier non plus l'autre grand succès de la *Convention* : la possibilité d'un recours en justice au niveau européen offerte aux individus qui s'estiment lésés par l'action ou l'inaction de l'État en violation de la

*Convention*. La reconnaissance du droit de recours individuel, encore trop contestée en 1950 pour être pleinement incorporée dans le système de la *Convention*, en fait maintenant partie intégrante grâce au *Protocole n° 11* et à la pratique des États qui a précédé son adoption.

Cela ne signifie pas pour autant que tout aille pour le mieux. On ne peut qu'être alarmé par l'augmentation considérable et continue du nombre des requêtes individuelles dont est saisie la Cour. Lors d'une Conférence ministérielle tenue il y a dix ans à Rome, à l'occasion de la célébration du 40<sup>e</sup> anniversaire de la *Convention*, mon prédécesseur M<sup>me</sup> Catherine Lalumière s'était déjà déclarée préoccupée par le fait que 2 000 requêtes individuelles étaient en attente d'une décision de la Commission sur leur recevabilité. Aujourd'hui, plus de 15 000 affaires sont pendantes devant la Cour.

C'est en partie pour répondre à la nécessité de rationaliser la procédure de la *Convention* que le *Protocole n° 11* a été élaboré, établissant une Cour unique à la place de l'ancien système à deux niveaux de la Commission et de la Cour. Certes, la nouvelle Cour permanente, créée il y a seulement deux ans, a eu besoin, et a sans doute encore besoin, d'un peu de temps pour atteindre son rythme de croisière et traiter de cette masse de requêtes de la manière la plus efficace possible.

Néanmoins, il paraît totalement irréaliste de penser que certaines mesures pratiques, qui sont certes nécessaires, comme l'accroissement des ressources financières et humaines de la Cour et une nouvelle rationalisation des méthodes de travail internes, suffiraient à résoudre le problème de la charge de travail grâce à l'augmentation de capacité ou à la réduction du nombre de requêtes qu'elles pourraient entraîner.

Se pose donc la question d'une nouvelle réforme – des amendements – du système de la *Convention*. A cet égard, quelques idées ont déjà été avancées par le Président de la Cour, qu'il exprimait à titre personnel lors d'une réunion à Strasbourg le 8 juin 2000. Il a cité quelques-unes des options qui pourraient être envisagées pour réduire l'afflux d'affaires dans le mécanisme de la *Convention* : (i) élever des obstacles que le requérant individuel devra franchir pour accéder à la Cour afin d'obtenir une pleine décision sur le fond, en donnant à la Cour une certaine latitude pour rejeter des requêtes et ne retenir, par exemple, que celles qui contribuent réellement au maintien ou au relèvement du niveau de protection des droits de l'Homme en Europe dans son ensemble aussi bien que dans le pays concerné ; (ii) instituer une procédure de renvoi préjudiciel, selon laquelle les tribunaux nationaux pourraient poser des questions à la Cour de Strasbourg, et qui serait comparable à celle utilisée par les tribunaux nationaux à l'égard de la Cour de justice des Communautés européennes en vertu de l'article 234 du Traité de l'Union européenne ; (iii) autoriser des hauts fonctionnaires du Greffe spécialement élus à exercer la fonction de filtre dont sont chargés aujourd'hui les comités de trois juges ; et (iv) séparer à nouveau la fonction de filtre et la fonction judiciaire et les attribuer à deux organes différents : un tribunal de première instance et une Cour (l'idée étant

qu'il ne serait pas nécessaire que chacun des deux organes fonctionne à temps plein ou soit composé de quarante et un membres).

Certaines de ces options – et il y en a d'autres, comme par exemple la possibilité élargie pour la Cour de donner des avis consultatifs, l'introduction d'un type d'action collective («*class-action*»), etc. – soulèvent manifestement des questions fondamentales sur les objectifs du système de la *Convention*. Nous pouvons nous demander, avec le président Wildhaber, si, avec quarante et un États, 800 millions d'habitants et une probabilité de 20 000 requêtes par an, il est réaliste de continuer de donner à tous les requérants le droit de faire examiner leur affaire par la Cour. On peut aussi se demander si la Cour ne devrait pas devenir plutôt une Cour quasi-constitutionnelle, peut-être non accessible à chacun mais capable au moins de prononcer des décisions sans un retard excessif qui mine la crédibilité de tout le système. Ou si dans l'avenir la Cour ne devrait pas traiter d'abord et surtout des grands problèmes qui sont d'une importance fondamentale dans le pays concerné ou pour l'application et l'interprétation de la *Convention* en général. Ou enfin, si la Cour n'est pas simplement en train de crouler sous le poids d'innombrables affaires simples mais coûteuses en temps, comme celles concernant la durée de la procédure devant les tribunaux internes. Ces affaires devraient-elles être traitées au fond par la Cour européenne des droits de l'Homme?

Ce sont là des questions très épineuses. Néanmoins, il faut les aborder et il faut le faire d'urgence. Elles nécessitent une étude approfondie et il ne s'agit pas de prendre des décisions politiques hâtives quant à l'orientation du système de la *Convention* dans les années à venir et quant aux buts fondamentaux qu'il devrait servir<sup>3</sup>.

Cependant, il est approprié de demander aux gouvernements des États membres qu'ils prêtent une attention politique à ces problèmes de reconnaître l'urgence d'une étude approfondie de toutes les options de réformes possibles, afin qu'une décision politique puisse être prise dans un avenir relativement proche. Il faut souligner, et les quelques options déjà mentionnées le montrent bien, que la décision finale quant aux fonctions que nous souhaitons assigner au système de la *Convention* et aux objectifs qu'il devrait poursuivre, demeure éminemment politique, car elle est directement liée au processus de construction de l'Europe et à son architecture. Jusqu'ici, la *Convention* a pu remplir deux rôles clés : offrir un recours facilement accessible à tout individu se plaignant d'une violation des droits de l'Homme et clarifier, sauvegarder et développer les normes juridiques de protection des droits de l'Homme établies dans la *Convention*<sup>4</sup>. Faut-il sacrifier ou réduire de manière drastique le premier rôle pour permettre à la Cour de continuer à assumer le second ? Serait-il possible de trouver des solutions moins radicales ?

---

<sup>3</sup> Voir, dans ce contexte, la décision récemment prise par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, de constituer un «groupe d'évaluation chargé d'étudier les moyens possibles de garantir l'efficacité de la Cour européenne des droits de l'Homme», du 7 février 2001. Voir <http://cm.coe.int/dec/2001/740/f45.htm>

<sup>4</sup> Voir *Irlande c. Royaume-Uni* (1978), 25 Cour Eur.D.H.(Sér.A) §154.

N'oublions pas que la question dans son ensemble revêt également une autre dimension, celle du niveau national. Le rôle du système de la *Convention* ne peut être dissocié du rôle de protection que doivent assurer les autorités nationales. La Cour a fait maintes références au principe de subsidiarité : toute la logique du système de Strasbourg repose sur le principe fondamental selon lequel il appartient d'abord aux autorités nationales, en particulier aux tribunaux, de protéger les droits inscrits dans la *Convention*. Si le système de Strasbourg ploie sous une charge de travail exorbitante ne serait-ce pas parce que les tribunaux et autres autorités nationales sont incapables d'offrir une protection adéquate des droits énoncés dans la *Convention* ou, du moins, parce que les individus n'ont pas suffisamment foi en la capacité de leurs tribunaux nationaux d'offrir un recours effectif concernant leurs plaintes relatives aux droits de l'Homme ? Les affaires contre l'Italie et d'autres pays portant sur la durée de la procédure n'en seraient-elles pas la preuve ?

Notons que ce phénomène n'est pas limité à une région particulière de l'Europe. Les statistiques montrent que dans beaucoup d'États contractants, un nombre croissant d'individus se tourne vers Strasbourg.

Il semble que beaucoup peut et devrait être fait au niveau national : établissement de mécanismes préventifs, de recours ou d'indemnisation efficaces, formation systématique des procureurs, juges, policiers à la *Convention*, qui devrait devenir une pratique courante dans tous les États contractants en tant que partie intégrante de leurs systèmes de formation ; publication et diffusion des principaux arrêts de Strasbourg dans la communauté juridique, traduits dans la langue nationale si nécessaire... Ces besoins ont été pleinement reconnus et des solutions y ont été cherchées par certains de nos États membres qui ont fait d'impressionnants efforts, par exemple dans le domaine de la formation.

Cependant, la formation des juges et des fonctionnaires chargés de l'application des lois ne suffit pas si le climat juridique et politique est tel qu'ils hésitent à prendre les décisions de protection requises pour que soient respectés les droits inscrits dans la *Convention*. Le statut, l'autorité et les conditions de travail des juges doivent donc leur permettre d'exercer leurs fonctions judiciaires en toute indépendance, loin de toute ingérence politique directe ou indirecte. Car, aussi longtemps que cette indépendance ne sera pas pleinement garantie aux juges, ceux-ci seront trop souvent enclins - même s'ils savent parfaitement que leur décision viole la *Convention* - à ne pas aborder les questions qui leur paraissent embarrassantes, et à laisser aux parties et à leurs avocats le soin de soumettre leur affaire à la Cour de Strasbourg. Inversement, les individus qui ont confiance dans leurs tribunaux nationaux seront moins enclins à saisir la Cour européenne.

Certes, cinquante ans après son adoption, il y a tout lieu de se réjouir du fait que la *Convention* a un effet direct dans presque tous les États membres, car cela ouvre davantage de possibilités pour une protection efficace au niveau national des droits qu'elle garantit. Cependant, comme le montre l'expérience dans plusieurs États contractants, ce n'est pas en soi suffisant pour garantir cette protection : les juges

nationaux doivent être informés des normes de la *Convention*, telles qu'interprétées par la jurisprudence de Strasbourg.

En bref, le système de la *Convention* repose sur le postulat qu'il existe des systèmes de protection solides et efficaces au niveau national. Ici, la question se pose de savoir si la surcharge des organes de la *Convention* ne devrait pas être imputable, en partie du moins, à des insuffisances au niveau national. Comme il a été relevé dans l'introduction ci-dessus, il existe un énorme potentiel de protection interne. La question est la suivante : ce potentiel est-il pleinement exploité ? Posons-nous la question : combien d'États contractants conduisent une politique active de formation et d'information concernant la jurisprudence de Strasbourg ? Combien d'États contractants ont institué de véritables garanties pour que les projets de législation soient systématiquement passés au crible de la compatibilité avec la *Convention* ? À cet égard, les agents du gouvernement et les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'Homme peuvent, par exemple, jouer un rôle préventif essentiel en s'assurant que les différents services gouvernementaux soient parfaitement au courant des problèmes potentiels de compatibilité. Inévitablement, les individus qui ont la conviction que les autorités nationales n'ont pas suffisamment pris en considération leurs droits et libertés fondamentales se tourneront vers la Cour de Strasbourg.

Cependant, ce n'est pas seulement le nombre des requêtes qui est révélateur. C'est aussi la nature des affaires qui arrivent à Strasbourg. De plus en plus, il est demandé à la Cour de remplir une fonction qui devrait, en réalité, être assumée par les tribunaux nationaux : celle d'établir les faits de la cause de manière détaillée et/ou de faire office de cour d'appel supplémentaire («quatrième instance»). Ce ne serait certainement pas nécessaire si, conformément aux articles 6 et 13 de la *Convention*, des procédures nationales non seulement existaient, mais étaient aussi appliquées efficacement, afin de permettre l'examen au fond des questions soulevées au regard de la *Convention*.

J'ai la ferme conviction que le principe de subsidiarité doit rester une considération prépondérante dans l'examen des options d'une nouvelle réforme structurelle du mécanisme de la *Convention*. Les solutions qui conduiraient à s'écarter de ce principe, en attribuant à la Cour des fonctions qui tout simplement doivent être assumées par les autorités nationales, seraient fondamentalement erronées. La situation deviendrait non seulement ingérable en termes de charge de travail et de ressources nécessaires, mais elle nuirait aussi à long terme à l'objectif final de la *Convention* : la protection effective des droits et des libertés fondamentales de chaque individu. Le devoir de protéger ces droits revient en premier lieu aux tribunaux et aux autorités nationales ; c'est à ce niveau que les violations de ces droits peuvent, et doivent, être empêchées ou réparées le plus efficacement possible. En d'autres termes, toute solution au problème de la charge de travail à Strasbourg ne peut, et ne saurait, se substituer aux solutions au niveau de l'ordre juridique interne des Parties contractantes. Au contraire, il faudrait envisager d'inclure dans le système de contrôle de la *Convention*, d'autres mesures incitant les autorités nationales à assumer pleinement leurs responsabilités premières, conformément à la *Convention*.

Mais là encore, il faut se demander si les possibilités déjà existantes pour ce faire sont suffisamment exploitées.

Il semblerait, par exemple, que les programmes d'assistance et de coopération du Conseil de l'Europe devraient être mieux ciblés pour traiter les problèmes généraux qui font obstacle à une protection efficace des droits de l'Homme au niveau national. Une possibilité qui mérite réflexion serait de créer un fonds de soutien européen ou un autre mécanisme pour aider les États à surmonter ces obstacles. Cela pourrait être un moyen de fournir une formation ciblée et une assistance dans l'élaboration de législations conformes aux normes européennes et ainsi d'offrir une forme de soutien pour le système de protection de la *Convention* et les autres mécanismes des droits de l'Homme.

Après tout, nous devons garder présent à l'esprit le fait que l'efficacité de la *Convention* et de la protection des droits qu'elle garantit est une responsabilité collective de tous les États parties. Telle est par exemple la philosophie fondamentale qui sous-tend la procédure de requêtes interétatiques prévue à l'article 33 de la *Convention*. Vu sous cet angle, l'introduction d'une requête contre un autre État n'est pas un acte hostile à l'égard de cet État, contrairement à ce que l'on pense souvent, mais peut constituer un acte d'exercice de cette même responsabilité collective pour faire respecter nos normes communes européennes relatives aux droits de l'Homme, au bénéfice de tous, et surtout au bénéfice du pays qui doit répondre des allégations de violations de ces droits. Il existe, de toute évidence, des situations de violations graves et massives des droits de l'Homme face auxquelles il serait moralement impardonnable de ne pas réagir et où la nécessité d'exercer la responsabilité collective est la plus aiguë.

### **III. Contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe**

Le domaine de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme est un autre aspect du système de la *Convention* qui mérite une attention particulière, car c'est l'aspect-clé du bon fonctionnement du mécanisme de la *Convention*. Un arrêt de la Cour ne représente en aucune façon la fin de l'histoire. L'expérience des dernières décennies montre que le bilan est globalement positif. Les arrêts de la Cour sont généralement respectés et exécutés. Autre élément positif : nul ne conteste aujourd'hui que, selon le cas, l'exécution d'un arrêt peut requérir non seulement le paiement d'une satisfaction équitable à la victime, mais aussi des mesures d'ordre général afin de prévenir une répétition de la violation (soit par le biais de modifications de la loi, de la jurisprudence nationale, ou de mesures d'un autre ordre) et des mesures individuelles comme la non-expulsion ou la libération de la victime détenue. En outre, le Règlement intérieur du Comité des Ministres concernant ce sujet a été récemment modernisé, afin de renforcer la position du requérant qui a obtenu gain de cause et d'améliorer la transparence de la procédure vis-à-vis du requérant et du grand public.



Il semble cependant utile de rappeler la nécessité, pour le Comité des Ministres, de respecter la nature judiciaire de la procédure de la *Convention*. On note parfois une tendance à la politisation de la procédure, ce qui est totalement contraire au rôle du Comité en tant qu'organe de la *Convention*. Cela ne veut pas dire qu'un arrêt et son exécution ne se situent jamais dans un contexte politique, car il peut y en avoir un. A cet égard, les affaires traitées à Strasbourg ne sont pas différentes de celles traitées par les tribunaux nationaux. Ce qui importe, toutefois, c'est qu'un tel contexte ne doit jamais permettre de conduire à l'immunité ni à une entorse à la règle stricte selon laquelle les arrêts doivent être exécutés dans tous les cas, même lorsque cela est politiquement gênant ou embarrassant. Ce n'est rien de moins qu'une condition clé de la prééminence du droit. Malheureusement, l'heure semble être venue d'étudier les réponses possibles, politiques ou autres, à adopter en cas d'exécution tardive ou même de non-exécution d'un arrêt de la Cour par un État partie.

Là encore, le rôle assigné au Comité des Ministres par la *Convention* peut et doit être envisagé sous un angle totalement différent. Non seulement l'exécution des arrêts et le contrôle de l'exécution sont fondamentaux pour la crédibilité du système de la *Convention* dans son ensemble, mais ils offrent aussi d'excellentes occasions de mener une action efficace pour empêcher de nouvelles violations des droits de l'Homme. Grâce à ce rôle de contrôle, le Comité des Ministres est idéalement placé pour remarquer, dans les États parties, l'existence de problèmes structurels qui risquent de reproduire le même type d'affaires et, en fonction de cela, pour veiller à ce que ces problèmes soient traités dans le cadre des programmes intergouvernementaux et des programmes d'assistance en faveur des pays concernés. Voici, à titre d'exemple, quelques problèmes de ce genre mis en évidence à maintes reprises par les arrêts de la Cour concernant différents États : non-exécution de décisions des juridictions nationales par le pouvoir exécutif ; durée excessive de la procédure dans des affaires pénales ou civiles ; torture et autres mauvais traitements lors d'interrogatoires menés par la police. Il serait bienvenu que, sur ces questions – et il y en a bien d'autres – un effort global soit fait pour résoudre les problèmes structurels sous-jacents – indépendamment des affaires individuelles qui, aussi graves soient-elles, ne sont que les symptômes de ces problèmes. Naturellement, l'effort incombe avant tout aux États parties, mais le Conseil de l'Europe, qui propose un cadre de coopération et d'assistance, ainsi que le Commissaire aux droits de l'Homme, ont aussi un rôle à jouer en la matière.

Je ne veux pas, par là, minimiser l'importance qu'il y a à veiller à l'exécution intégrale d'un arrêt de la Cour vis à vis de la victime individuelle. Comme il a été dit précédemment, il est généralement admis aujourd'hui que des mesures individuelles peuvent être requises, qui vont bien au-delà du simple paiement d'une satisfaction équitable. Toutefois, il est encore parfois difficile d'assurer un suivi satisfaisant afin que les conséquences que la violation a entraînées pour le requérant soient effacées, par exemple par la réouverture d'une affaire devant les tribunaux nationaux après la constatation d'une violation par un arrêt de la Cour de Strasbourg. L'adoption récente, par le Comité des Ministres, d'une Recommandation aux États membres sur

cette question – Recommandation n° R(2000)2, adoptée le 19 janvier 2000 – constitue un premier pas en avant, que les États membres devraient suivre en prenant des mesures concrètes pour la mettre en œuvre. À cet égard, il est encourageant de noter les récents développements dans la jurisprudence interne et la législation dans certains États, ainsi que les développements en cours dans d'autres États.

Il est particulièrement encourageant que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ait, ces dernières années, porté une attention grandissante à la question de l'exécution des arrêts de la Cour, en insistant sur l'importance fondamentale de l'exécution pour l'efficacité du mécanisme de la *Convention*. Elle a donc adressé un certain nombre de questions écrites et orales au Comité des Ministres ou à son Président concernant les affaires individuelles et a examiné un rapport détaillé sur cette question (Document 8808), qui a abouti à une Recommandation en 2000 sur les moyens d'améliorer l'exécution des arrêts.

#### **IV. La protection des droits sociaux**

Les droits de l'Homme sont indivisibles. La notion fondamentale sous-jacente à tous les droits de l'Homme, qu'il s'agisse des droits civils, politiques, sociaux, économiques ou culturels, est la dignité humaine : la nécessité de respecter et de défendre la dignité de chaque être humain dans toutes ses expressions et dans toutes les situations. Le principe de l'indivisibilité a été réaffirmé à maintes reprises dans les instances européennes et internationales, notamment lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'Homme, à Vienne, en 1993. L'importance et la pertinence chaque jour démontrées de ce principe deviennent parfaitement claires lorsque nous observons la réalité de nos sociétés. C'est dans la sphère sociale que l'on constate peut-être le plus grand nombre d'atteintes à la dignité de l'individu. Songeons, pour ne citer que quelques exemples, à la pauvreté endémique, au chômage de longue durée, à la situation de nombreuses personnes âgées, aux handicapés, aux enfants maltraités ou à la dimension sociale des migrations.

Il existe cependant un large fossé entre la reconnaissance officielle de cette indivisibilité et les mesures prises concrètement pour la consacrer. C'est comme si nous étions devenus les otages de la catégorisation des droits de l'Homme entre les droits civils et politiques d'une part, et les droits sociaux d'autre part. Certes, la mise en œuvre de la *Déclaration universelle des droits de l'Homme* a donné naissance, tant au Conseil de l'Europe qu'aux Nations Unies, à deux instruments distincts pour ces deux catégories de droits. Mais les conséquences tirées de cet état des choses ne sont-elles pas trop rigides, avec pour résultat que nous perdons de vue cette notion sous-jacente unificatrice qu'est la dignité humaine ? L'*invisibilité* de l'indivisibilité semble être une pratique courante.

Il semblerait que l'explication de ce vaste fossé entre théorie et pratique repose, dans une large mesure, sur la manière dont la question de la protection des droits sociaux est souvent abordée. On affirme tout d'abord que les droits sociaux sont tout aussi importants que les droits civils et politiques, mais que leur nature

différente requiert un mécanisme de protection différent. Les droits sociaux, dit-on, ne se prêtent pas à une protection judiciaire, contrairement aux droits civils et politiques. Il y aurait déjà beaucoup à dire sur le côté simpliste de ce mode de pensée traditionnel<sup>5</sup>, mais l'étape suivante de ce raisonnement est fondamentalement erronée : il semblerait que, pour certains, *puisque* le système de protection des droits sociaux n'est pas de nature judiciaire, il serait légitime de le prendre moins au sérieux que le système de protection des droits civils et politiques. À partir de là, il n'y a qu'un pas pour conclure – même si cela reste souvent implicite – que les droits sociaux constituent une catégorie moins importante de droits de l'Homme, voire qu'ils ne constituent pas de droits de l'Homme du tout.

On le voit bien lorsque l'on compare le fonctionnement des deux conventions jumelles du Conseil de l'Europe : la *Convention européenne des droits de l'Homme* et la *Charte sociale*. La *Charte sociale* est-elle vraiment considérée comme le pendant à part entière de la *Convention* dans le domaine des droits sociaux ? Si nous observons l'attitude négative de certains États parties face à leurs obligations découlant de la *Charte* et à la nécessité de mettre en œuvre les recommandations, on peut en douter.

Bien entendu, il y a eu des progrès : la relance de la *Charte sociale*, décidée en 1990, lors de la Conférence ministérielle de Turin, a abouti à une *Charte sociale révisée* et à un Protocole additionnel novateur instituant un système de réclamations collectives. L'Assemblée parlementaire mène une campagne pour obtenir davantage de ratifications de la *Charte révisée*, et j'espère qu'un bon nombre de pays ratifieront la *Charte révisée* avant le 40<sup>e</sup> anniversaire de la *Charte*, cette année.

Toutefois, ces mesures positives ne sont qu'une réponse partielle aux questions posées ci-dessus. D'un point de vue fondamental, n'est-il pas temps de repenser notre classification traditionnelle des droits de l'Homme ? L'Europe peut-elle continuer d'être crédible et se prétendre l'Europe des droits de l'Homme tant que les questions sociales seront considérées en termes de problèmes sociaux, d'amalgame de difficultés et d'obstacles, et non pas en tant que caractéristiques naturelles de la vie de toute société, indissociablement liées à la dignité de chacun de ses membres ?

Le renforcement de la dimension sociale des droits de l'Homme pourrait être un moyen d'éviter les effets de la catégorisation. En outre, il conviendrait de réfléchir davantage à la question de la protection judiciaire des droits sociaux, également au niveau européen. Du point de vue de l'indivisibilité des droits de l'Homme, on ne peut que se réjouir du fait que les travaux de rédaction de la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* aient abouti à un texte qui englobe les différentes catégories traditionnelles de droits. Mais cela soulève la question de savoir

---

<sup>5</sup> Ce point est amplement illustré dans les nombreux documents et contributions du colloque «La Charte sociale du XXI<sup>e</sup> siècle», Strasbourg, 14-16 mai 1997. Un argument de poids est naturellement que la plupart des droits sociaux sont protégés par les tribunaux au niveau national.

si le Conseil de l'Europe ne devrait pas lui aussi revenir à la dignité humaine comme base de tous les droits de l'Homme.

\* \* \*

Le présent rapport portait essentiellement sur les deux plus anciennes conventions du Conseil de l'Europe relatives aux droits de l'Homme. Toutefois, elles font désormais partie d'une constellation bien plus vaste d'institutions et de mécanismes. La coexistence de cette multitude de mécanismes conduit à la nécessité de porter une attention accrue à leur synergie et à leur complémentarité. Au cours des premiers mois de 2000, ce sujet a fait l'objet d'un examen détaillé lors d'une conférence organisée par la Présidence irlandaise du Comité des Ministres<sup>6</sup>. Parmi les nombreux points pertinents abordés, il en est un d'ordre général sur lequel j'aimerais attirer l'attention. La coexistence de différents mécanismes ne doit pas conduire à la paralysie, c'est-à-dire à une situation où l'existence d'un autre mécanisme devient un prétexte pour ne pas agir en vertu d'un mécanisme donné. Qu'il s'agisse du Commissaire aux droits de l'Homme, des procédures définies à l'article 33 ou à l'article 52 de la *Convention*, des systèmes de suivi politique ou de tout autre dispositif, tous ces mécanismes devraient être guidés par deux grands principes : l'unité de but et la spécificité de la compétence. Les divers mécanismes ne servent en fin de compte qu'un seul et même but, celui de garantir le respect et la protection des droits de l'Homme en Europe. Nous devrions toujours garder cela présent à l'esprit. Dans cette optique, et en vue d'améliorer les synergies et les complémentarités entre les différents organes institués par les conventions relatives aux droits de l'Homme de l'Organisation, il faudrait envisager d'organiser – comme c'est le cas au sein du système des Nations Unies – des réunions annuelles de ces organes. Plus généralement, les différents acteurs au sein de l'Organisation (Ministres spécialisés, Comité des Ministres, Assemblée parlementaire, Comités directeurs, etc.) feraient bien de prendre davantage en compte les résultats des différents mécanismes des droits de l'Homme, afin d'anticiper et de répondre, de manière opportune et adéquate, aux questions qui sont clairement de nature structurelle (par exemple, la durée des procédures devant les juridictions internes).

Au vu de sa position statutaire, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, l'organe exécutif, doit jouer un rôle clé dans la promotion des synergies qui permettront d'atteindre le but commun. Il faut donc veiller à ce que les différentes institutions puissent accomplir leur tâche. La plupart des mécanismes fondés sur les traités ne peuvent pas déterminer pleinement leur charge de travail ; il y a une croissance autonome qui, si l'on veut être réaliste, ne peut pas être gérée dans le cadre de la croissance budgétaire zéro du Conseil de l'Europe de ces dernières années. Il

---

<sup>6</sup> Conférence sur la protection des droits de l'Homme au XXI<sup>e</sup> siècle: «vers une plus grande complémentarité des approches au sein de et entre les organisations régionales européennes», Dublin, 3-4 mars 2000 : voir vol. 21 HRLJ (2000), pp. 289-332.

faut trouver d'autres solutions et, là encore, comme à bien d'autres égards, il est crucial que nos États membres s'engagent de nouveau à accorder leur plein soutien politique aux activités du Conseil de l'Europe en faveur des droits de l'Homme, qui, de bien des manières, constituent la moelle épinière de l'Organisation et répondent aux besoins réels de nos sociétés<sup>7</sup>.

Enfin, il faut étudier la place des institutions du Conseil de l'Europe de défense des droits de l'Homme dans le contexte plus large de l'intégration européenne. En novembre 2000, l'Union européenne a adopté sa *Charte des droits fondamentaux*. De même, une nouvelle Conférence intergouvernementale examinera d'importantes questions institutionnelles concernant le développement futur de l'Union européenne.

Le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ont tous deux souligné l'importance d'une évolution cohérente de la construction européenne, sans «erreurs» de construction, si l'on peut dire, afin de créer une Europe sans clivage. C'est important dans tous les domaines, mais surtout dans celui des droits de l'Homme, où le principe de l'universalité est fondamental.

C'est donc une bonne chose que la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* établisse un lien direct avec la *Convention européenne des droits de l'Homme* en ce qui concerne l'interprétation des dispositions de la *Charte*, même si l'on peut regretter qu'un tel lien ne soit pas fait avec la *Charte sociale européenne révisée*<sup>8</sup>. Toutefois, l'Assemblée parlementaire, le Parlement européen et la Commission européenne, parmi beaucoup d'autres, ont demandé que l'Union européenne aille encore plus loin et devienne partie à la *Convention*. Une telle démarche créerait un lien organique supplémentaire entre la protection des droits de l'Homme dans l'Union européenne et le système de Strasbourg pour la sauvegarde de ces droits. Elle permettrait à une cour indépendante d'exercer un contrôle extérieur sur les institutions de l'Union européenne, tout comme les tribunaux nationaux et autres autorités sont soumis au contrôle de la Cour de Strasbourg. J'espère que la prochaine conférence intergouvernementale fera preuve de vision politique et se mettra d'accord sur les amendements adéquats à apporter aux traités afin de permettre une telle adhésion à la *Convention*. En ce qui concerne le Conseil de l'Europe, pour rendre cette adhésion possible, il faudra, au préalable, modifier la *Convention européenne des droits de l'Homme*. Dès maintenant, une étude technique préliminaire devrait être menée par nos organes d'experts, avec la participation de la Commission européenne, afin d'identifier les amendements qui pourraient être envisagés, sans préjuger de la décision finale quant à l'adhésion elle-même, mais simplement pour supprimer les obstacles juridiques à l'adhésion. Une approche similaire pourrait être adoptée concernant l'éventuelle adhésion de l'Union européenne à la *Charte sociale*.

---

<sup>7</sup> Voir, dans ce contexte «Les priorités du Secrétaire Général pour le Conseil de l'Europe : 2001-2005», document SG/Inf(2001)1 du 22 janvier 2001. Voir <http://www.coe.int/sg/f>.

<sup>8</sup> Nous espérons que cette question sera poursuivie dans un autre contexte, par exemple durant les discussions sur le futur statut de la *Charte de l'Union européenne*.