

LE RÔLE DU CONSEIL DE L'EUROPE DANS LA NOUVELLE ARCHITECTURE EUROPÉENNE ET SA COMPÉTENCE DANS LE DOMAINE DES DROITS DE L'HOMME

*Discours de Hans Christian Krüger
Secrétaire Général adjoint du Conseil de l'Europe*

Université de Bucarest, le 24 mars 1999

C'est un grand honneur pour moi de m'adresser à vous ici, aujourd'hui, dans cette prestigieuse université.

Je suis très heureux d'être de nouveau en Roumanie. Ce n'est pas la première fois que je viens dans votre grand pays mais je suis chaque fois impressionné. La Roumanie est membre du Conseil de l'Europe depuis octobre 1993. Elle est donc bien établie parmi les pays démocratiques européens où elle joue un rôle important et rassurant dans les conflits qui nous entourent. Nous comptons sur vous, les Roumains, pour aider à établir la paix et la stabilité dans les régions encore très tourmentées des Balkans et d'ailleurs.

Je voudrais vous soumettre à votre attention un certain nombre de réflexions sur le rôle du Conseil de l'Europe dans son nouveau contexte paneuropéen et sur la compétence de notre Organisation dans le domaine des droits de l'homme. Je rappellerai tout d'abord les motifs qui ont contribué à la création du Conseil de l'Europe, ainsi que les mandats qui lui ont été confiés à l'origine. Puis j'évoquerai

brèvement l'évolution de l'Organisation; et enfin, je dirai quelques mots sur sa situation actuelle et sur le rôle qu'elle joue et qu'elle doit jouer par rapport à ses États membres, en particulier dans le domaine des droits de l'homme.

À l'origine du Conseil de l'Europe, il y a deux facteurs importants, qui constituent en quelque sorte sa raison d'être. D'une part, il a été fondé dans le sillage de la Deuxième guerre mondiale pour manifester la volonté des États européens d'interdire à tout jamais que les peuples soient traités de la manière dont ils avaient été traités sous le joug nazi. D'autre part, le rideau de fer venait de s'abattre et la guerre froide avait commencé, guerre qui allait pendant 40 ans diviser l'Europe en deux camps: le camp occidental, soucieux de promouvoir la démocratie et les droits de l'homme; le camp de l'Est qui disait, lui aussi, aspirer à la démocratie et aux droits de l'homme, mais dont les conceptions à cet égard ne correspondaient nullement à ce que nous entendons aujourd'hui par démocratie et droits de l'homme.

On ne peut pas „expliquer” le Conseil de l'Europe que si l'on a à l'esprit de ces deux facteurs historiques. Ils nous permettent de comprendre un grand nombre de caractéristiques de notre Organisation, en même temps que la grande force qui est la sienne - une force qu'elle tire de sa volonté de mettre l'accent sur les convictions morales et les valeurs spirituelles, plutôt que sur la puissance économique ou militaire.

Le but du Conseil de l'Europe est „de réaliser une union plus étroite entre ses membres, afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine et de faciliter leurs progrès économique et social” (article 1 a du Statut). Et dans le préambule du Statut, les États se déclarent „inébranlablement attachés aux valeurs spirituelles et morales qui sont le patrimoine commun de leurs peuples et qui sont à l'origine des principes de liberté individuelle, de liberté politique et de prééminence du droit, sur lesquels se fonde toute démocratie véritable”. Toutes les activités du Conseil de l'Europe procèdent de cette conviction et ont cette finalité. Tout est orienté vers les valeurs spirituelles et morales de notre société.

Les conditions d'adhésion au Conseil de l'Europe, adhésion qui est, bien entendu, volontaire, sont clairement définies; et les nouveaux États membres ont dû, eux aussi, y souscrire; ces conditions sont les suivantes:

- adhésion au Statut et aux valeurs de l'Organisation, telles qu'elles se sont développées au fil des années;

- mise en conformité des institutions de l'État et des systèmes juridiques avec les principes fondamentaux de démocratie, de prééminence du droit et de respect des droits de l'homme;

- choix des représentants du peuple au moyen d'élections libres et régulières, fondées sur les principes du suffrage universel;

- respect de la liberté d'expression et de la liberté de la presse, y compris des pensées et des propos qui peuvent choquer;

- respect et protection des minorités nationales.

Conscient du fait que personne n'est parfait, le Conseil de l'Europe a pu, à tel ou tel moment, admettre en son sein des États que n'avaient pas encore satisfait intégralement aux conditions d'adhésion. Il en est résulté une certaine controverse, voire une polémique, entre les membres du Conseil de l'Europe. Certains considéraient qu'il était préférable d'exiger aux États qu'ils remplissent intégralement les conditions avant d'être admis; ils estimaient en effet que l'Organisation devait affirmer ses principes et que la probabilité était plus grande de voir les principes en question respectés par des États extérieurs à l'Organisation plutôt que par des États déjà membres. D'autres, au contraire, pensaient qu'il serait plus facile et plus efficace d'imposer les normes de l'Organisation à des membres aussi bien qu'à des non-membres; et, par conséquent, ils approuvaient la politique déclarée du Conseil de l'Europe consistant à admettre des États avant même qu'ils n'eussent rempli toutes les conditions - étant entendu, naturellement, que les gouvernements de ces États prenaient l'engagement de faire le maximum pour aligner leur législation et leurs pratiques sur les normes de l'Organisation.

Personnellement, j'ai toujours appartenu à ce dernier groupe; ma position s'explique d'ailleurs par une raison supplémentaire. Je suis en effet convaincu que pour les citoyens le droit d'introduire un recours devant les organes de la Convention européenne des Droits de l'Homme constitue l'une des meilleures garanties du respect, par les États, de leurs engagements. Les 30 dernières années nous en ont apporté la preuve. Or, une telle possibilité de recours pour les citoyens suppose que l'État concerné soit membre du Conseil de l'Europe.

Une adhésion qui intervient lorsque l'État concerné ne satisfait pas entièrement aux normes du Conseil de l'Europe a pour corollaire l'acceptation, par le nouveau membre, de certaines obligations:

- adhésion à divers traités en matière de droits de l'homme, et respect des droits de l'homme en général;
- exécution scrupuleuse des arrêts de la Cour des Droits de l'Homme;
- coopération pour les exercices de suivi, tant au niveau de l'Assemblée parlementaire qu'à celui du Comité des Ministres.

J'en viens maintenant au développement de la protection des droits de l'homme en Europe. La protection des droits de l'homme en Europe a connu ces dernières années, comme tout le reste, un développement exceptionnel. Du point de vue historique, la chute du mur de Berlin est encore récente. Il n'y a pas longtemps, le bloc de l'Est existait encore; même placé sous le signe de la glasnost et de la perestroïka. Il y avait encore l'état d'urgence en Pologne, le régime musclé de Ceausescu en Roumanie et le régime d'Enver Hodxa en Albanie. Tout cela est à présent de l'histoire. En un laps de temps extrêmement court, le système politique des pays de l'Europe centrale et orientale s'est fondamentalement réformé. Presque partout, les valeurs de la démocratie pluraliste et de l'État de droit ont inspiré les lignes directrices des réformes globales qui, naturellement, ne peuvent trouver du jour au lendemain leur traduction dans les faits.

Le Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales, telles que l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe - l'OSCE- ainsi que l'Union européenne, apportent dans une large mesure ce qu'on pourrait appeler une aide au développement pour permettre à nos voisins de se doter d'un nouvel ordre démocratique incluant la prééminence du droit. On déploie des efforts particuliers pour leur transmettre l'expérience qui est celle des États de l'Europe occidentale dans le domaine de la protection nationale et internationale des droits fondamentaux, sur la base de la Convention européenne des

Droits de l'Homme. Quoi qu'il en soit, les États de l'Europe centrale et orientale se sont fondés, pendant les décennies, sur une interprétation des droits fondamentaux qui était focalisée non pas sur les droits individuels du citoyen, mais sur les droits de la société qui existait sous le régime communiste.

On peut toutefois se demander si les institutions, telles qu'elles existent aujourd'hui, sont à même de remplir cette mission de façon satisfaisante. À cet égard, il ne faut pas perdre de vue que le système européen de protection des droits de l'homme se trouvait lui-même, à l'époque des bouleversements en Europe de l'Est, dans une phase dynamique de développement. Le système fonctionnait déjà au maximum de sa capacité; avec ces nouveaux défis, il devenait indispensable de le réformer. C'est pourquoi, avant d'aborder les évolutions les plus récentes, il est utile de rappeler les origines de la Convention européenne des Droits de l'Homme et d'évoquer brièvement sa trajectoire et les succès qui l'ont accompagnés.

Les débuts de la Convention s'inscrivirent dans un tournant historique comme celui que nous connaissons aujourd'hui. Peut-être est-ce uniquement pour cette raison que les États de l'Europe occidentale étaient prêts à consentir à d'importantes concessions et à se soumettre à un contrôle international dans un domaine qui, jusqu'alors, relevait sans conteste de leurs affaires intérieures. D'un côté, la protection internationale des droits de l'homme devait empêcher ces pays de sombrer à nouveau dans la barbarie qui avait caractérisé le régime fasciste; d'un autre côté, il s'agissait de faire barrage à toute extension du totalitarisme stalinien en Europe. Le Statut du Conseil comporte un engagement envers la démocratie, l'État de droit et la protection des droits fondamentaux.

Très rapidement cette protection a acquis, et conservé, une place centrale dans les activités de la nouvelle organisation. Dès 1950, dix-huit mois seulement après la création du Conseil de l'Europe, la réaction de la Convention européenne des Droits de l'Homme était achevée. Entrée en vigueur en 1953, la Convention s'applique aujourd'hui aux quarante pays membres du Conseil de l'Europe, et tous les nouveaux membres du Conseil de l'Europe sont censés à la ratifier.

Il existe un lien entre la Convention et la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par les Nations Unies le 10 décembre 1948, à laquelle son préambule fait référence. Comme il était impossible, à l'époque, dans le cadre des Nations Unies, de convertir la Déclaration universelle en un traité contraignant en droit international, les États européens optèrent pour une solution régionale. Toutefois cela ne se fit pas sans difficultés. La proposition initiale d'instituer une Cour unique des Droits de l'Homme, dotée d'une compétence obligatoire pour examiner les recours des États ou des citoyens directement concernés, recours dits individuels, ne fit pas l'unanimité. On se mit finalement d'accord sur un compromis sous la forme d'un mécanisme complexe comprenant plusieurs instances d'examen des requêtes. Outre la Cour européenne des Droits de l'Homme, on créa la Commission européenne des Droits de l'Homme, et il fut prévu d'attribuer au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, organe politique, la compétence pour statuer définitivement sur le bien-fondé des requêtes dans le domaine des droits de l'homme. La Cour ne fut investie d'aucune compétence obligatoire, et la Commission elle-même ne fut reconnue compétente pour examiner des recours individuels qu'à la condition que les États concernés aient fait des déclarations supplémentaires.

Tous les États signataires ne ratifièrent pas la Convention immédiatement; et parmi ceux qui la ratifièrent, nombreux furent ceux qui prirent leur temps pour faire les déclarations facultatives par lesquelles ils reconnaissaient le droit de recours individuel et la compétence de la Cour. Cela explique certains retards initiaux. Il fallut attendre 1955 pour que le système des recours individuel devant la Commission, c'est-à-dire la pierre angulaire de la protection des droits de l'homme en Europe, commence à fonctionner. Quant à la Cour, elle, ne fut créée qu'en 1959. Par la suite, le système de la Convention ne tarda pas à s'affirmer. La Convention fut ratifiée par un nombre croissant d'États, qui firent tous, plus tôt ou plus tard, les déclarations facultatives; si bien qu'en 1989 tous les „vieux” États membres du Conseil de l'Europe, au nombre de vingt-trois, furent entièrement soumis au contrôle international exercé par les organes de la Convention; c'est-à-dire que le mécanisme des recours était susceptible d'être utilisé tant par les citoyens que par les États de la Convention.

Dans le domaine de la protection des droits fondamentaux, il était né, un espace judiciaire unifié, s'étendant du Cap Nord à la Sicile et du Portugal à la Turquie. Au fil des années se développa à Strasbourg une vaste jurisprudence concernant les questions des droits de l'homme et couvrant pratiquement tous les domaines de l'activité gouvernementale. Il y eut un certain nombre de requêtes étatiques, sur la toile de fond des questions politiquement explosives, comme par exemple, en 1967, la suppression de la protection des droits fondamentaux par les colonels en Grèce; ou encore, les restrictions imposées à ces mêmes droits par le régime militaire turc en 1981; ou bien le traitement des terroristes présumés dans le Tirol du Sud et en Irlande du Nord; ou l'intervention de la Turquie

dans le nord de Chypre. En même temps, il y eut une quantité énorme et croissante de recours individuels: plus de 30000 depuis 1955, et environ 4500 par an actuellement, le nombre augmentant continuellement.

Certes, la quantité des recours qui aboutissent est beaucoup plus modeste; malgré tout, quelque 2500 ont été jugés recevables, parmi lesquels 200 environ ont été réglés par la Commission européenne des Droits de l'Homme, tandis que plus de 1000 ont donné lieu à des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Dans de nombreux cas, un dédommagement a été versé aux requérants; des décisions ont été annulées ou revues; des grâces ont été accordées; des procédures ont été suspendues etc.

Outre les solutions apportées à tel ou tel cas individuel, les États ont souvent pris, à la suite des procédures engagées au titre de la Convention, des mesures d'ordre général, telles que des amendements législatifs, voire constitutionnels, ou une modification de leur pratique judiciaire ou administrative. Il n'y a quasiment aucun pays européen qui ait échappé à un constat de violation de la Convention. Certes, dans la plupart de nos États, les citoyens européens ne sont heureusement pas soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains - encore que, même ici, dans certains États européens, des griefs fondés à cet égard aient pu être formulés. Les citoyens européens se plaignent bien plus fréquemment de la lenteur des procédures judiciaires et de leur manque d'équité, de la durée et des conditions de la détention, ainsi que de l'ingérence de l'État dans la vie privée et familiale, qu'il s'agisse de perquisitions, d'écoutes téléphoniques ou de la déchéance de l'autorité parentale. Beaucoup de requêtes, également, sont introduites par des étrangers faisant l'objet d'une mesure d'expulsion vers leur pays d'origine, dans lequel ils prétendent qu'ils subiront de mauvais traitements, ou avec

lequel ils ont rompu les liens depuis longtemps, mais dont ils sont demeurés ressortissants. Les requêtes qui parviennent quotidiennement à Strasbourg sont d'une infinie variété.

C'est dans ce contexte qu'il convient de considérer quelques - unes des évolutions les plus récentes en matière de protection des droits de l'homme en Europe. L'acquis principal est sans aucun doute, comme nous l'avons dit, l'acceptation pleine et entière du système de la Convention par tous les États européens - ce qui, à l'origine, était loin d'aller de soi et n'a pu être obtenu qu'au prix d'efforts importants. Ce n'est qu'en 1989 que cette évolution est parvenue à son terme.

L'acceptation intégrale des obligations conventionnelles par la plupart, puis par l'ensemble des pays membres du Conseil de l'Europe, a entraîné un énorme accroissement du nombre de requêtes, qui a triplé depuis 1985, pour atteindre aujourd'hui environ 12000 par an. Cela a induit une charge de travail considérable pour les organes de la Convention, qui n'étaient plus à même, de remplir avec les moyens mis à leur disposition, leur tâche dans de délais raisonnables. La durée des procédures à Strasbourg faisait l'objet des critiques sans cesse plus nombreuses, d'autant que les organes de la Convention ont, entre autres, pour mission de contrôler le caractère raisonnable de la durée des procédures judiciaires internes. Des mesures s'imposaient donc pour simplifier et accélérer la procédure engagée au titre de la Convention. Un certain nombre d'améliorations a pu être obtenu grâce à la réorganisation interne de l'infrastructure et de la procédure, notamment celles de la Commission.

Un problème structurel subsistait toutefois, à savoir la surcharge des organes de la Convention, problème aggravé par la perspective d'une nouvelle augmentation du nombre des requêtes, consécutive à

l'accroissement du nombre des États membres. La sollicitation accrue du système de recours s'accompagnait également d'une complexité et d'une importance croissantes de la matière des requêtes. La structure de décision interne était devenue de plus en plus lourde, à mesure que les représentants des nouveaux États membres prenaient leurs fonctions au sein des organes. L'entrée en vigueur des protocoles additionnels entraînait un élargissement de la matière entrant dans le champ d'application de la Convention, ouvrant ainsi la voie à des nouvelles possibilités de recours. Enfin, s'ajoutaient à cela les tâches supplémentaires attribuées aux organes de la Convention dans le contexte de l'élargissement vers l'Europe orientale. C'est pourquoi on examinait, dès 1983, la possibilité d'une refonte complète de l'ensemble du système de recours au titre de la Convention.

Ces efforts de réforme ont porté aujourd'hui leurs fruits. Le Protocole N°11 est entré en vigueur le 1er novembre 1998, et la nouvelle Cour européenne permanente des Droits de l'Homme, à Strasbourg, a été inaugurée le 3 novembre 1998. Ainsi, le mécanisme de décision a été simplifié et est devenu plus souple. Tout citoyen considérant que des mesures prises par l'État portent atteinte à ses droits fondamentaux, pourra saisir directement la Cour. Outre les fonctions de l'ancienne Cour, la nouvelle Cour assumera les principales fonctions de l'ancienne Commission. Il devenait plus facile de trouver une solution de ce genre, dès lors que l'acceptation générale de l'ensemble des obligations au regard de la Convention privait d'une grande partie de sa justification cette structure organisationnelle complexe reposant, à l'origine, sur un compromis.

Quoi qu'il en soit, le résultat de cette réforme est que la protection des droits de l'homme sur la base de la Convention

européenne est aujourd'hui entièrement „judicialisée”. Il y manque désormais l'élément politique, qui était incarné dans une certaine mesure par la Commission, et qui, bien entendu, était très présent dans le pouvoir de décision du Comité des Ministres, s'agissant des requêtes qui n'étaient pas déferées à la Cour. La disparition de ces compétences a créé un vide qu'il est nécessaire de combler. À cet égard, il convient de mentionner deux aspects importants.

Tout d'abord, on envisage de mettre en place un Commissaire européen aux Droits de l'Homme, qui aurait une mission de sensibilisation, de protection et de promotion des droits de l'homme dans le contexte politique, tout en se situant à l'extérieur de la Cour. Sa mission devrait aussi s'exercer préventivement, afin d'éviter d'éventuelles violations des droits de l'homme. Nous espérons que la fonction de commissaire sera instituée le 5 mai 1999, c'est-à-dire à l'occasion du 50e anniversaire du Conseil de l'Europe.

Le second aspect, c'est que l'importance du Comité des Ministres en tant qu'organe chargé de contrôler l'exécution des arrêts de la Cour est appelée à s'accroître sensiblement. Il faut en effet veiller à ce que les arrêts de la nouvelle Cour soient effectivement appliqués par les États concernés, du point de vue de la législation aussi bien que de la pratique, et à ce que tout dédommagement fixé par la Cour soit versé. Je considère que cette tâche constitue, en fait, le principal défi auquel est confrontée la protection des droits de l'homme dans une Europe qui a changé.

Comme je l'ai dit, l'acceptation pleine et entière, par chaque État membre du Conseil de l'Europe, de tous les engagements au titre de la Convention n'a été obtenue qu'en 1989, juste au moment où survenaient, en Europe orientale, des bouleversements qui allaient conduire les États concernés à se rapprocher du Conseil

de l'Europe. C'est à cette époque que des voix s'élevèrent pour réclamer qu'on ouvre aux États non membres la Convention et les deux autres grands instruments du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits de l'homme, à savoir la Charte sociale européenne de 1961 et la Convention contre la torture et les traitements inhumains de 1987. Or, les pays membres du Conseil de l'Europe n'étaient pas prêts pour cela. Dans le but de préserver la norme déjà atteinte, la décision de principe fut prise, décision selon laquelle la Convention européenne des Droits de l'Homme, en particulier, demeurerait un „traité fermé”, accessible seulement aux États membres du Conseil de l'Europe. Mieux encore, on a fait de l'acceptation de la Convention et de toutes les obligations qui en découlent la condition politique de l'adhésion au Conseil de l'Europe.

Dans la pratique, cela signifie que les États que le Conseil de l'Europe a décidé d'admettre en son sein, signent la Convention au moment de leur adhésion, et la ratifient ensuite dans un délai raisonnable. C'est ce qui s'est passé pour tous les nouveaux États membres du Conseil de l'Europe.

La ratification de la Convention européenne des Droits de l'Homme nécessite - c'est bien compréhensible - une préparation exhaustive, au niveau interne, de la part des nouveaux États membres. Le Conseil de l'Europe prête ici son concours, dans le cadre de son programme de coopération avec l'Europe centrale et orientale. Cette assistance inclut notamment les conseils d'experts internationaux en matière de législation constitutionnelle. L'Assemblée parlementaire apporte également son concours, à la fois par des conseils en matière de législation électorale et par l'observation des scrutins. En même temps, elle demande à des experts - qui sont généralement, dans la pratique, des

membres de la Commission et de la Cour européennes des Droits de l'Homme - de rédiger des rapports, pendant la procédure d'adhésion, au sujet de la compatibilité de principe du système juridique concerné avec les critères internationaux en matière de droits de l'homme. C'est cette procédure qui a été suivie, d'abord dans les États baltes, puis en Roumanie, en Slovénie, et enfin dans les Républiques tchèque et slovaque. Des examens ont également été menés au sujet de plusieurs autres États, candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe. Il s'agit des États du Caucase - Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie - ainsi que de la Bosnie-Herzégovine.

Compte tenu du grand nombre des candidatures à l'admission au Conseil de l'Europe - il n'est pas exclu qu'on arrive à plus de 45 États membres - la question de savoir où s'arrêtent les frontières de l'Europe est fréquemment soulevée. Géographiquement parlant, on considère souvent que c'est l'Oural qui marque la limite de l'Europe. Cela exclurait cependant une bonne partie de la Russie, ce qui, d'un point de vue politique, est impensable. Il y a également ceux qui définissent l'Europe en fonction de son esprit et de sa culture, ce qui conduit à repousser ces limites beaucoup plus loin. La réponse à cette question n'a pas encore été finalisée.

Pour que les nouveaux États puissent être considérés comme ayant réussi leur „examen de passage” au chapitre des droits de l'homme, il ne suffit pas qu'ils aient aligné, *grosso modo*, leur législation sur les normes européennes applicables dans ce domaine; encore faut-il que cette nouvelle position juridique se reflète dans la pratique quotidienne. Il est donc nécessaire de surveiller systématiquement cette pratique pour qu'on ait la certitude qu'elle est conforme aux normes en question. Il peut s'agir d'un contrôle assuré par l'État concerné ou, mieux encore, d'un contrôle

international. Ce problème est en permanence à l'ordre du jour du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

La désintégration de la Yougoslavie et les violations massives des droits de l'homme qui ont lieu actuellement dans cette partie de l'Europe, pèsent lourdement sur nous tous. Étant donné que la Bosnie-Herzégovine et la République fédérale de l'Yougoslavie ne sont pas membres du Conseil de l'Europe et, par conséquent, ne sont pas parties à la Convention européenne des Droits de l'Homme, les organes européens des droits de l'homme n'ont en l'espèce aucune compétence. On a pourtant étudié la possibilité d'exercer au moins une influence. C'est ainsi que dans l'Accord de Dayton on a créé les conditions préalables d'une participation du Conseil de l'Europe au système interne de protection des droits de l'homme en Bosnie-Herzégovine: le Conseil de l'Europe désigne des experts qui sont appelés à jouer un rôle dans des organes de contrôle nationaux, tels que les cours constitutionnelles. On a également envisagé la mise en place d'une Commission des droits de l'homme pour la Bosnie-Herzégovine, qui comprendrait un médiateur s'occupant des questions politiques et une Chambre des droits de l'homme à vocation judiciaire.

Ces nouvelles structures de protection des droits de l'homme pour les États de l'Europe orientale soucieux de procéder à des réformes, requièrent une coordination avec les activités de l'OSCE en matière de protection des droits de l'homme. N'oublions pas qu'à l'origine des mouvements de réforme dans ces pays il y a eu souvent des groupes de défense des droits de l'homme comme la Charte 77 ou les comités Helsinki, qui ont rappelé à l'ordre leurs gouvernements sur le terrain du respect effectif des engagements internationaux que ces gouvernements avaient donné dans le domaine des droits de

l'homme. C'est pourquoi l'ancienne OSCE, et particulièrement ce que l'on a appelé sa „dimension humaine”, qui s'est développée à partir de la troisième „corbeille” de la Conférence d'Helsinki de 1975, est pour ces États une institution extrêmement importante. Ses acquis, qui comportent notamment un mécanisme d'intervention politico-diplomatique en cas de graves violations des droits de l'homme, ne peuvent être purement et simplement transférés au Conseil de l'Europe. Certains États membres de l'OSCE ne peuvent pas ou ne veulent pas adhérer au Conseil de l'Europe. Les États-Unis et le Canada, en particulier, jouent un rôle sans l'OSCE, de même que les Républiques d'Asie centrale de l'ex-Union soviétique, qui s'efforcent de coopérer dans une certaine mesure avec le Conseil de l'Europe, sans pour autant chercher à y adhérer.

Cette répartition des tâches entre l'OSCE et le Conseil de l'Europe vaut également pour l'un des domaines les plus importants et les plus explosifs de la défense des droits de l'homme, à savoir la protection des minorités nationales. Le Conseil de l'Europe poursuit depuis longtemps, sur cette question un travail préparatoire. Il existe à présent deux mécanismes de protection, sous la forme d'accords multilatéraux du Conseil de l'Europe: la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, d'une part, et la Convention - cadre pour la protection des minorités nationales, d'autre part. Elles sont toutes deux entrées en vigueur au début de l'année dernière.

Le Conseil de l'Europe poursuit actuellement une réflexion sur son nouveau rôle. Il a notablement évolué avec le temps, en particulier - nous l'avons vu - au cours de ce qui aurait été la dernière décennie de ce siècle. Les changements doivent être „digérés”, et le Conseil de l'Europe doit s'adapter à la nouvelle situation.

Le Conseil de l'Europe est devenu une organisation paneuropéenne; personnellement j'espère que son rôle ne pourra qu'en être renforcé. Il est exact que le Conseil de l'Europe n'est peut-être pas le point central de l'intégration européenne; mais il affiche une importante complémentarité par rapport à d'autres organisations européennes qui poursuivent des objectifs identiques ou analogues à ceux qui sont définis dans son Statut. Le Conseil de l'Europe demeure une organisation qui représente la „conscience” de l'Europe, car elle est proche du citoyen européen. Le Conseil a vocation à améliorer les conditions de vie des gens ordinaires. C'est là sa mission historique, une mission qu'il continue d'accomplir à travers ses organes statutaires que sont l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres, et aussi à travers son secrétariat.

Le Secrétariat du Conseil de l'Europe, qui n'est pas un organe statutaire de l'Organisation, est unique en son genre dans le monde des organisations internationales traditionnelles. Il est exclusivement au service de l'Organisation, joue un rôle indépendant, mais aussi impartial, vis-à-vis des États membres; et il est souvent le moteur de l'Organisation, en ce sens que c'est lui qui prend l'initiative de certaines activités, activités qu'il mène à bien grâce à des partenaires dans les gouvernements membres - au lieu que ce soit la démarche inverse. Les États qui sont membres de fraîche date et se familiarisent avec les méthodes de travail de l'Organisation sont souvent surpris du rôle que jouent les agents. Contrairement à leur homologues qu'ils rencontrent dans les bureaucraties nationales ou internationales, les membres du Secrétariat du Conseil de l'Europe - ces „bureaucrates sans visage”, comme on dit parfois - ont une influence et une importance considérables, qui s'explique, là encore, par les origines historiques de l'Organisation.

Dans les années à venir, l'Organisation continuera de mettre l'accent sur trois grands secteurs:

- la démocratie, la prééminence du droits et les droits de l'homme;
- la cohésion sociale, notamment la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale;
- la protection de notre patrimoine culturel dans toute sa diversité.

En cette fin de siècle, le Conseil de l'Europe se trouve assurément dans une nouvelle situation. Sa composition s'est sensiblement élargie, sa „couverture démographique” est actuellement de quelque 800 millions de personnes, sur un territoire qui s'étend de l'Atlantique au Pacifique. De nouvelles missions devront être entreprises, en une période où les ressources sont peu abondantes. Je suis néanmoins convaincu que le Conseil de l'Europe continuera, avec l'aide de ses membres, à jouer un rôle important dans la sauvegarde des principes qu'il défend, et qu'il continuera à aider ses membres à inscrire ces principes dans la réalité de leur environnement national.

Un Comité des Sages, présidé par Monsieur Mario Soares, ancien Président de la République du Portugal, a été chargé par le Comité des Ministres, à l'occasion du Deuxième Sommet du Conseil de l'Europe qui eut lieu à Strasbourg les 10 et 11 octobre 1997, de se pencher sur ces questions. En novembre 1998 le Comité des Sages a présenté son Rapport intitulé „Construire la Grande Europe sans clivages” et a fait des recommandations dans les domaines suivants:

- le rôle politique du Conseil de l'Europe et la coordination avec d'autres organisations, surtout l'Union européenne et l'OSCE;
- les relations entre les organes du Conseil de l'Europe, notamment le

Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire, mais aussi le Congrès des Pouvoirs Locaux, le Secrétaire Général, la Commission de Venise et le Fonds de développement social;

- les structures du Secrétariat et les procédures de la coopération intergouvernementale;
- les procédures de suivi du respect des engagements, et
- la visibilité du Conseil de l'Europe.

La „nouvelle donne” en Europe est étroitement liée à la politique européenne des droits de l'homme. Au Conseil de l'Europe au premier chef, mais également dans d'autres institutions, plusieurs projets de réforme ambitieux et de première importance sont en cours. Il faut espérer qu'ils aboutiront, qu'ils contribueront à stabiliser la situation politique et qu'ils profiteront, au bout du compte, aux destinataires de tous les efforts en matière de droits de l'homme, c'est-à-dire aux hommes et aux femmes qui vivent sur notre continent.