

LE CONSEIL DE L'EUROPE
60 ANS D'INDIFFÉRENCE RESPECTUEUSE

PAR

PIERRE-HENRI IMBERT (*)

*«Qu'est-ce que l'Europe ?
Une pensée qui ne se contente jamais» (1)*

Le Conseil de l'Europe est né le 5 mai 1949 (2). Pour célébrer son soixantième anniversaire, il a organisé les cérémonies et colloques habituels, mais aussi tenu, à travers son Assemblée parlementaire, un débat très riche sur «L'avenir du Conseil de l'Europe» (3). Par ailleurs, les événements ont rendu particulièrement fiévreuse cette année 2009 : un psychodrame entre l'Assemblée et le Comité des ministres au sujet de l'élection du nouveau Secrétaire général (4); le réexamen par l'Assemblée des pouvoirs de plusieurs délégations, en particulier celle de la Russie; les suites de la guerre entre la Géorgie et la Russie. Bien entendu, les médias ont été plus que discrets sur cet anniversaire et ces débats. Nous avons là, en condensé, les éléments des problèmes auxquels le Conseil de l'Europe est confronté.

Le Conseil de l'Europe est la première organisation européenne, la première organisation internationale à prévoir dans ses structures, à côté de l'organe exécutif (5), une Assemblée composée de parlementaires issus des parlements de chaque Etat membre. Il a à son actif un grand nombre de réalisations qui sont très appréciées et suscitent un réel respect de la part de... ceux qui les connaissent. Or, le Conseil de l'Europe est toujours peu

(*) Ancien Directeur général des droits de l'homme au Conseil de l'Europe.

(1) Paul HAZARD, *La Crise de la conscience européenne*, Boivin, Paris, 1935, p. 465.

(2) Ce jour-là, dix Etats (Belgique, Danemark, France, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède) ont signé le Traité de Londres portant Statut du Conseil de l'Europe. Le Traité est entré en vigueur le 3 août de la même année. La Grèce et la Turquie ont adhéré quelques jours plus tard, le 9 août.

(3) Le 1^{er} octobre 2009. Cf. le rapport du député français Jean-Claude Mignon, Doc. 12 017; Textes adoptés : Recommandation 1 886 et Résolution 1 689.

(4) A sa 119^e session (Madrid, 12 mai 2009), le Comité des ministres a examiné les candidatures déposées par quatre gouvernements. En fait, deux étaient des propositions de l'Assemblée. Le Comité des ministres a décidé de ne transmettre, pour l'élection prévue au mois de juin, que les noms des deux autres personnalités qui, de plus, n'étaient pas membres de l'Assemblée comme le voulait une longue – et discutable – tradition. L'Assemblée a manifesté son mécontentement en reportant l'élection à sa session du mois de septembre.

(5) Le Comité des ministres, composé des ministres des Affaires étrangères des Etats membres, se réunit une fois par an. Dans l'intervalle, chaque ministre est représenté à Strasbourg par un «délégué» ayant rang d'ambassadeur.

et mal connu et les médias ne s'intéressent à lui que très épisodiquement, généralement pour le critiquer. A l'occasion de ce soixantième anniversaire, il nous a paru opportun d'analyser les raisons de cette indifférence tenace.

Il y a des raisons simples qui peuvent expliquer, sans pour autant la justifier, une telle situation. En premier lieu, le lieu du siège : Strasbourg est une ville magnifique, une ville symbole de la réconciliation franco-allemande, mais ces qualificatifs, devenus vite des clichés, ne compensent pas le fait que c'est une métropole moyenne, encore mal reliée avec les principales capitales européennes. En outre, – les moyens : la faiblesse des moyens financiers du Conseil de l'Europe est indiscutable, surtout si on les compare à ceux de certaines institutions de l'Union européenne. Le budget ordinaire du Conseil de l'Europe est de l'ordre de 200 millions d'euros, inférieur à celui de la Cour du Luxembourg et au montant des fameuses navettes du Parlement européen entre Luxembourg et Bruxelles ou Strasbourg. Ces dernières années, la situation s'est aggravée suite à la décision du Comité des ministres de financer les besoins supplémentaires de la Cour européenne des droits de l'homme par une diminution des crédits alloués à tous les autres secteurs d'activité de l'Organisation.

De par leur nature, les activités de l'Organisation ne facilitent pas une bonne visibilité du Conseil. Leur but premier est la prévention (de la torture et des traitements inhumains ou dégradants, de la violence en particulier contre les femmes et les enfants, du racisme et de la xénophobie, etc.); plus généralement, il s'agit d'accompagner l'évolution des mentalités pour favoriser au plan national un meilleur respect des droits de l'homme et des règles fondamentales de la démocratie. Or, il est évident qu'il n'est pas possible de quantifier le résultat de telles actions, comme on peut le faire avec les règlements de l'Union européenne qui sont directement exécutoires dans les Etats membres.

En outre, la situation de l'Organisation est rendue difficile par la façon dont elle perçue par son pays hôte. « Quel intérêt ? » Telle fut la réponse que nous donna, il y a quelques années, un ancien ministre des Affaires étrangères à qui nous demandions pourquoi le gouvernement français ne s'impliquait pas davantage au Conseil de l'Europe. C'est à la fois clair et désolant, mais ça traduit bien la réalité. Alors que cette Organisation est pratiquement la seule où le français est l'une des deux langues officielles – avec l'anglais –, la France semble se contenter de l'accueillir sur son sol. Un bon exemple de cette attitude passive et distante a été fourni par les sommets des chefs d'Etat et de gouvernement : le premier s'est tenu dans la capitale autrichienne (1993), le troisième dans la capitale polonaise (2005), le deuxième dans la capitale... alsacienne (1997). A notre connaissance, il n'y a d'ailleurs jamais eu de conférences ou colloques du Conseil de l'Europe à Paris. D'une manière générale, la France n'est pas à l'origine d'activités, de projets ou simplement de contributions financières volontaires, comme l'ont

fait récemment l'Allemagne et la Norvège en faveur de la Cour. Le plus regrettable est que cette attitude des autorités françaises semble résulter d'un choix volontaire, quand on sait que plusieurs organismes – en premier lieu la Commission nationale consultative des droits de l'homme – soulignent régulièrement tous les bénéfices, en particulier politiques, que la France pourrait tirer d'une plus grande présence au sein du Conseil de l'Europe.

Ces différents éléments contribuent certainement à la méconnaissance et à l'indifférence dont le Conseil de l'Europe est l'objet. Cela étant, ils ne suffisent pas à rendre compte de la situation. D'autres raisons, beaucoup plus profondes, jouent un rôle, en particulier deux qui touchent à l'identité du Conseil de l'Europe et à sa raison d'être. D'une part, cette Organisation n'est pratiquement jamais parvenue à incarner l'Europe. D'autre part, son action dans le domaine des droits de l'homme suscite parfois – et de plus en plus souvent – de la perplexité. Ces facteurs n'ont pas la même histoire – le premier est très ancien, alors que le second est beaucoup plus récent –, mais ils ont tous les deux été exacerbés par la chute du Mur de Berlin en 1989 et l'explosion de l'Union soviétique.

LE CONSEIL DE L'EUROPE, L'EUROPE ?

Le point d'interrogation peut surprendre, le Conseil de l'Europe étant la seule organisation internationale à avoir dans son nom le mot « Europe » (6). Il est vrai aussi que, au moment de sa création, il a vraiment exprimé la re-naissance de l'Europe, même s'il ne regroupait pas alors la totalité de l'« Europe de la géographie », coupée en deux par le Rideau de fer. En fait, si nous posons la question, c'est parce que le Conseil de l'Europe n'a pas été en mesure de représenter l'idée d'Europe, aux yeux des dirigeants politiques comme des populations.

Le Conseil de l'Europe procède directement – autre particularité remarquable – d'un vaste mouvement d'opinion porté par différentes associations apparues dans plusieurs pays européens après la création, par W. Churchill du Mouvement pour l'Europe unie. Ces associations ont tenu à La Haye, en mai 1948, un Congrès qui est à l'origine du Conseil de l'Europe. Or, dès ce moment-là, des tensions très fortes sont apparues entre deux courants : les « fédéralistes » (Français, Italiens, ressortissants du Benelux), qui souhaitaient l'établissement immédiat d'une constitution des États-Unis d'Europe, et les « unionistes » (Britanniques et Scandinaves), qui prônaient une unification progressive de l'Europe par les moyens de la coopération. Dans les textes adoptés à l'issue du Congrès, il y a bien des traces de fédé-

(6) Pour l'Organisation de la sécurité et de la coopération en Europe, dont font partie les États-Unis et le Canada, il s'agit du lieu de ses activités.

ralisme – en particulier les demandes de création d'une Cour des droits de l'homme et d'une Assemblée représentant «les forces vives des nations», pas seulement leurs parlements –, mais la tonalité générale des débats laissait deviner que, si les gouvernements se saisissaient du projet, le résultat laisserait une large place à la coopération intergouvernementale.

De fait, le Statut adopté à Londres le 5 mai 1949 est le résultat d'un compromis entre les deux courants : au Comité des ministres, organe de décision, est adjoint une Assemblée composée de parlementaires nationaux. Ce deuxième organe a bien entendu constitué l'originalité fondamentale de la nouvelle Organisation. Toutefois, dès le départ, l'Assemblée a dû consacrer beaucoup de temps et d'énergie pour obtenir du Comité des ministres la modification ou la suppression de nombreuses dispositions qui limitaient à l'excès ses pouvoirs et prérogatives, y compris pour l'établissement de son ordre du jour (7) et son organisation interne. De plus, elle n'est que consultative (8), en droit seulement d'adresser au Comité des ministres des recommandations.

Face aux multiples blocages britanniques et scandinaves, les mouvements européens ainsi que les gouvernements et responsables politiques favorables à la réalisation d'une intégration européenne, comprirent très vite que le Conseil de l'Europe ne pourrait être ni le lieu ni l'outil d'une telle entreprise et tournèrent leurs regards vers d'autres horizons, pour emprunter une autre voie. Le 9 mai 1950, quatre jours après le premier anniversaire du Conseil de l'Europe, Robert Schuman, alors ministre français des Affaires étrangères, propose dans sa fameuse déclaration de «*placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une haute autorité commune dans une organisation ouverte à la participation des autres pays européens*». Seuls l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas répondirent à cet appel. Le traité instituant la CECA, signé à Paris le 18 avril 1951, est entré en vigueur le 25 juillet de la même année. Ainsi, six Etats membres du Conseil de l'Europe ont uni leurs efforts pour fonder les premières assises d'une communauté plus approfondie. Une nouvelle Europe est née, celle «de la volonté». Elle a un projet qu'elle réalise par des activités concrètes; elle est mue par un dynamisme constant – plus tard, avec la CEE, apparaîtront les fameuses «étapes». On comprend qu'une telle entreprise ait séduit non seulement tous ceux qui œuvraient pour une Europe intégrée, mais, au-delà, les opinions publiques et les médias.

(7) Ainsi, l'ordre du jour de la première session de l'Assemblée, en août 1949, ne contenait pas la question des droits de l'homme. L'Assemblée a dû insister pour qu'elle y soit inscrite; elle prépara tout de suite un avant-projet de Convention et les navettes commencèrent entre elle et le Comité des ministres.

(8) C'est en 1974 que l'Assemblée a décidé de s'appeler Assemblée parlementaire. Sans s'y opposer ouvertement, le Comité des ministres a fait longtemps de la résistance et n'a officiellement accepté la nouvelle appellation qu'en février 1994.

Il ne reste plus au Conseil de l'Europe qu'à souligner qu'il demeure «*l'Europe de la liberté*» (9). C'est vrai, mais ce n'est qu'un fait résultant de la Guerre froide. Il n'y a d'Europe de la liberté que parce que, de l'autre côté du Rideau de fer, il n'y a plus de liberté. Par ailleurs, comme, à cette époque, le Conseil de l'Europe est composé d'Etats démocratiques au sujet desquels on ne s'attend pas à ce qu'il émette des critiques sévères (10), ceux qui ne connaissent pas le détail de ses activités – ce qui fait beaucoup de monde – ne perçoivent pas très bien ce qu'il apporte : il apparaît comme le gestionnaire d'un patrimoine qui ne semble pas menacé. Il a lui-même conscience de cette situation et, face à la «*petite Europe*» issue de son sein, il va de plus en plus se présenter comme la «*Grande Europe*». Mais, là encore, ce n'est qu'un fait, pas un projet. Durant les vingt-cinq premières années, les nouveaux Etats membres n'avaient pas, lors de leur admission, le sentiment d'«*entrer en Europe*» puisqu'il était évident qu'ils en faisaient déjà partie. Tout au plus, pour certains (l'Allemagne et l'Autriche), l'admission effaçait les séquelles de la Seconde Guerre mondiale.

Une première nouveauté va apparaître avec le Portugal et l'Espagne, seules dictatures sévissant encore en Europe occidentale. Leurs admissions (11) sont le signe de leur liberté retrouvée et la reconnaissance par les autres Etats de leur retour vers la démocratie. Toutefois, comme ces dictatures – surtout dans leurs dernières années – n'étaient pas comparables à celles imposées en Europe de l'Est, les retrouvailles au sein de la famille européenne n'ont pas vraiment créé un choc. Les périodes d'adaptation ont été assez brèves et n'ont soulevé aucune difficulté particulière. Il n'y a pas eu de retour en arrière et ces deux Etats sont loin d'être de grands clients de la Cour européenne des droits de l'homme.

Le choc va se produire en 1989. Son ampleur sera telle qu'on peut dire que, d'une certaine manière, en 2009, le Conseil de l'Europe célèbre aussi son vingtième anniversaire. On ne soulignera jamais assez le rôle primordial, décisif, joué par le Conseil de l'Europe durant cette période : il a su très vite s'adapter à la nouvelle situation et répondre aux multiples défis ; il a rendu un immense service à la communauté internationale en accueillant tous ces Etats (12). Il est clair qu'il a été au rendez-vous de

(9) Le 9 mars 1953, dans une allocution prononcée devant l'Assemblée *ad hoc* – constituée dans l'attente de l'entrée en vigueur du Traité de la CED –, Georges Bidault a déclaré : «*nous avons entrepris de faire l'Europe. Nous l'avions voulu aux frontières de la géographie. Ici, à Strasbourg, nous l'avions acceptée aux frontières de la liberté. A l'heure qu'il est, sans considérer que ces limites puissent être durables, nous la commençons aux frontières de la volonté*».

(10) Compte tenu évidemment des exigences de l'époque. A ce sujet, nous pensons au discours très émouvant prononcé le 25 août 1950 devant l'Assemblée du Conseil de l'Europe par Léopold Sédar Senghor, qui exhortait ses collègues à ne pas faire de la Convention européenne des droits de l'homme une «*Convention des droits de l'homme européen*» en maintenant dans le projet la «*clause coloniale*» – aujourd'hui «*territoriale*», article 56. Cf. le Recueil des travaux préparatoires, vol. VI, p. 175.

(11) Respectivement le 22 septembre 1976 et le 14 novembre 1977.

(12) Le 5 mai 1989, il a fêté son cinquantième anniversaire en admettant la Finlande, 23^e Etat membre. Depuis, 24 nouveaux membres se sont ajoutés.

l'Histoire. Comment se fait-il qu'il n'en ait pas tiré davantage de bénéfices, ne serait-ce que dans la perception qu'on a de son rôle et de ses activités? Parmi bien d'autres, deux types de considérations nous paraissent déterminantes.

Tout d'abord l'élargissement du Conseil de l'Europe. Non pas son principe même : après l'effondrement du Mur de Berlin, il était à la fois légitime et politiquement souhaitable de dire clairement que les Etats libérés avaient vocation à devenir membres du Conseil de l'Europe et d'engager rapidement les premières négociations. En revanche, on n'a pas suffisamment tenu compte d'un malentendu et quelques erreurs ont été commises.

Le malentendu provient du fait que, en 1989, le Conseil de l'Europe – en fait l'Occident – a gommé le passé, n'a pas voulu ou su se rendre compte que, contrairement à ce qu'on disait à l'époque comme relevant d'une évidence, ce n'était pas l'Europe qui était en train de se réunir, mais deux mondes en train de se rapprocher. Et ces deux mondes n'avaient plus une histoire commune dans la mesure où pour l'un la guerre s'est terminée en 1945, pour l'autre en 1989. L'Europe doit comprendre que – pour encore de nombreuses années – elle a deux mémoires, l'une marquée par le nazisme, l'autre par le communisme.

Des erreurs découlent de ce malentendu. Répétons-le : le Conseil de l'Europe devait rapidement donner un signal clair d'ouverture, mais cela ne devait pas nécessairement signifier des admissions aussi rapides. Au début, le Conseil de l'Europe a d'ailleurs été très prudent, comme le montrent les négociations avec la Hongrie et, surtout, la Pologne. Cependant, ensuite, on a le sentiment que tous les verrous ont sauté et qu'on a brûlé les étapes. Le Conseil de l'Europe aurait pu imaginer des stades intermédiaires permettant aux Etats candidats d'être déjà dans la maison sans en être encore pleinement membres : par exemple, il eût été concevable de permettre à ces Etats d'envoyer – sans droit de vote – un délégué au Comité des ministres, des parlementaires à l'Assemblée et des experts aux différents Comités (13). Il était aussi indispensable de mettre sur pied de vastes programmes d'assistance, en particulier dans le domaine juridique; certes, des programmes ont bien été organisés, mais de manière beaucoup trop modeste à cause de la faiblesse du budget (14). La responsabilité du Comité des ministres – donc des gouvernements des Etats membres – est très lourde puisqu'il a refusé de donner au Conseil de l'Europe les moyens de remplir convenablement sa mission.

(13) De telles idées étaient contenues dans l'article 5 du projet de Statut révisé du Conseil de l'Europe préparé par l'Assemblée (Recommandation 1 212 du 11 mai 1993). Cet article portait sur les «Membres associés», appellation qui, en l'occurrence, aurait été la plus opportune.

(14) Cf. *supra*. C'est juste après le premier Sommet du Conseil de l'Europe (Vienne, 8-9 octobre 1993) qu'est apparue pour la première fois, dans le cadre de la préparation du budget, l'expression de «croissance zéro».

Comme pour compenser la hâte des admissions, l'Assemblée parlementaire a imposé aux nouveaux membres des listes de plus en plus longues d'engagements avec des échéances. La plus contestable a été l'obligation de ratifier la Convention européenne des droits de l'homme dans les douze mois suivant l'admission (15). Certes, il y avait dans cette démarche une certaine logique : on pensait qu'en imposant toutes ces contraintes on favoriserait les réformes nécessaires pour se rapprocher le plus vite possible des standards européens. C'était là méconnaître l'état réel dans lequel se trouvaient les sociétés et les régimes politiques et juridiques de ces pays. Le résultat fut que ces Etats ont eu le sentiment d'être constamment contrôlés, d'avoir toujours des comptes à rendre et très peu d'occasions de pouvoir contribuer de manière positive à l'entreprise européenne (16). Une certaine désillusion est apparue, d'autant plus vive que plusieurs Etats préparaient leur approche de l'Europe de Bruxelles, qui allait vite devenir pour eux la « vraie Europe ».

A cela va s'ajouter un autre élément dont on n'a pas toujours perçu l'importance. Les dissidents, ces hommes et ces femmes qui, souvent au péril de leurs vies, ont largement contribué à l'effondrement du bloc communiste, étaient très proches du Conseil de l'Europe. Il incarnait à leurs yeux ce pour quoi ils luttaient, puisqu'il était une organisation fondée sur des valeurs humanistes, fruit de la civilisation européenne : la liberté, la justice, les droits de l'homme, la démocratie pluraliste. Pour eux, le Conseil de l'Europe représentait vraiment l'Europe à laquelle ils aspiraient. Malheureusement, à part quelques exceptions célèbres, les dissidents ne sont pas parvenus à jouer un rôle politique dans leurs pays, comme si les qualités de la dissidence ne pouvaient pas – chez la même personne – s'accommoder des exigences de la participation au pouvoir. Ils furent donc écartés et oubliés. Cette évolution a été favorisée par le fait que, au lendemain du 9 novembre 1989, les populations de ces pays se sont senties libres ; elles faisaient enfin partie de l'Europe de la liberté, mais, cela, du simple fait de la chute du Mur. Pour elles, l'admission de leur pays au Conseil de l'Europe n'ajoutera pas grand-chose, d'autant plus qu'elles furent vite déçues quand elles réalisèrent que la démocratie ne s'accompagnait pas automatiquement du bien-être matériel. Sachant que, sur ce plan, le Conseil de l'Europe ne pourrait rien leur apporter, elles se tournèrent vers l'Union européenne qui désormais incarne à leurs yeux l'Europe... dont elles ont le passeport.

(15) Lucius Wildhaber, alors Président de la Cour européenne des droits de l'homme, a qualifié cette exigence d'« erreur historique ».

(16) De ce point de vue, nous estimons qu'une autre erreur historique a été commise lors de l'élection du Secrétaire général en 1999. Parmi les trois candidats il y avait Hanna Suchocka, ancien Premier ministre de Pologne, qui n'a même pas été jugée digne d'être présente au second tour.

LE CONSEIL DE L'EUROPE,
L'EUROPE DES DROITS DE L'HOMME ?

Dans un premier temps, il convient d'oublier le point d'interrogation qui peut à juste titre paraître choquant. Il n'y a aucune autre organisation internationale qui, comme le Conseil de l'Europe, s'identifie autant à la protection et au développement des droits de l'homme.

Le Statut du Conseil de l'Europe met d'emblée l'accent sur les principes de liberté individuelle, de liberté politique, de prééminence du droit et sur les droits de l'homme. En soi, ce n'était pas une nouveauté, ces mêmes idées se trouvant déjà dans des traités adoptés eux aussi au lendemain de la Seconde Guerre mondiale (17). L'innovation va consister à faire de l'acceptation et du respect de ces principes «la» condition d'admission (18) et d'appartenance (19) au Conseil de l'Europe. Aucun autre traité fondateur d'une organisation internationale n'est aussi clair et ne va aussi loin à cet égard.

Cette approche nouvelle se concrétisera avec l'adoption de la Convention européenne des droits de l'homme, qui peut être considérée comme le prolongement du Statut (20). Ainsi, dans son préambule, il est rappelé, en référence à l'article 1 du Statut, que «*le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres et que l'un des moyens d'atteindre ce but est la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales*». Pour les Etats fondateurs il s'agissait d'assurer la stabilité politique de l'«union», faire en sorte que les Etats membres demeurent démocratiques, grâce à un instrument permettant la garantie collective de certains droits fondamentaux. Dès lors, la sauvegarde des droits de l'homme dans chaque Etat n'est plus une question d'intérêt exclusivement national; elle devient une question d'intérêt européen.

Sous cet angle-là, les requêtes étatiques apparaissent plus importantes que les requêtes individuelles. Cette procédure, classique en droit international, revêt une dimension nouvelle en raison du domaine concerné: les droits de l'homme, dont les violations remettent souvent en cause des éléments essentiels de la souveraineté des Etats. Désormais, chaque Etat a un droit de regard sur la conduite des autres membres lorsque la sauvegarde

(17) La Charte des Nations Unies du 26 juin 1945, le Traité de Bruxelles du 17 mars 1948, le Traité de l'Atlantique-Nord du 4 avril 1949.

(18) Article 3: «*tout membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales*». Article 4: «*tout Etat européen capable de se conformer aux dispositions de l'article 3 et comme en ayant la volonté peut être invité par le Comité des ministres à devenir membre du Conseil de l'Europe*».

(19) Article 8: «*tout membre du Conseil de l'Europe qui enfreint gravement les dispositions de l'article 3 peut être suspendu de son droit de représentation et invité par le Comité des ministres à se retirer (...). S'il n'est pas tenu compte de cette invitation, le Comité peut décider que le membre dont il s'agit a cessé d'appartenir au Conseil (...)*».

(20) La Cour a qualifié la Convention d'«*instrument constitutionnel d'un ordre public européen*». Arrêt *Loizidou c. Turquie* du 23 mars 1995, §75.

des droits de l'homme est en jeu. Il y a donc abandon du sacro-saint principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats. On devrait même parler d'une véritable obligation d'ingérence : chaque Etat doit se soucier de la situation des droits de l'homme non seulement chez lui, mais aussi chez les autres.

Ces différents éléments ont permis l'instauration d'un «*ordre public européen*» (21). Il en résulte que l'action du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits de l'homme n'est pas une activité parmi d'autres : elle est inhérente à la nature même de l'Organisation. Il y a une «dimension droits de l'homme» dans la plupart de ses réalisations.

Force est pourtant de constater que, durant de longues années, le Conseil de l'Europe ne prendra pratiquement pas d'initiative en matière de droits de l'homme. Le sentiment général était que la situation dans les Etats membres était, en ce domaine, plutôt convenable et ne faisait pas apparaître de problèmes majeurs. Il est vrai que certaines questions délicates étaient occultées comme, par exemple, les guerres coloniales et leurs répercussions en métropole. De plus, ce n'est que très progressivement que la Commission et la Cour (22) auront la possibilité, par leur jurisprudence, de mettre en lumière des défaillances dans les pratiques et régimes juridiques des Etats parties à la Convention.

Différents événements vont contribuer au développement de l'action du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits de l'homme. Tout d'abord deux crises politiques générées par des coups d'Etat militaires. Quand, le 21 avril 1967, une junte de colonels établit une dictature en Grèce, pour la première fois, plusieurs Etats (23) ont déposé des requêtes contre un autre Etat, alors qu'ils n'avaient aucun intérêt propre à défendre (24). Autre première : au vu du contenu du rapport de la Commission et sous les pressions de l'Assemblée et du Comité des ministres, le gouvernement grec annonce, le 12 décembre 1969, qu'il se retire du Conseil de l'Europe. La Grèce ne réintègrera le Conseil de l'Europe qu'après la chute du régime des colonels et la restauration de la démocratie, en 1974 (25). Le 12 septembre 1980, ce sont des généraux turcs qui font un coup d'Etat. A nouveau, le

(21) Cf. *supra*, note 20.

(22) Instituées respectivement en 1954 et 1959. Le premier arrêt de la Cour date du 1^{er} juillet 1961 (Affaire *Lawless*). Dix ans plus tard, la Cour ne rendra que son dixième arrêt (Affaire *Ringeisen*, arrêt du 16 juillet 1971).

(23) Danemark, Norvège, Suède et Pays-Bas, «appuyés» par la Belgique, le Luxembourg et l'Islande. Les requêtes ont été déposées en septembre 1967. En avril 1970, les trois gouvernements scandinaves ont déposé une nouvelle requête concernant un procès devant un tribunal militaire.

(24) A la différence des requêtes déposées auparavant par la Grèce contre le Royaume-Uni (en 1956 et 1957 au sujet de la situation à Chypre) et par l'Autriche contre l'Italie (en 1960 à l'occasion d'un procès au Tyrol du Sud). On peut relever que les requêtes de la Grèce ont été les premières déclarées recevables par la Commission européenne des droits de l'homme. C'est en 1958 qu'elle admettra la première requête individuelle (*De Becker c. Belgique*).

(25) A l'occasion de cette affaire, les Etats membres de la CEE ont réalisé que si la Grèce avait été membre de la Communauté, il n'aurait été, juridiquement, pas possible de l'exclure. C'est de cette époque que datent les premières réflexions sur l'inclusion des droits de l'homme dans les travaux communautaires.

Danemark, la Norvège, la Suède et les Pays-Bas, auxquels se joint la France – nous sommes en 1982 – introduisent des requêtes auprès de la Commission. Le résultat fut moins sévère que pour la Grèce : les recours aboutirent en 1985 à un règlement amiable basé sur le rapport de la Commission qui mentionnait une série d'engagements pris par le gouvernement turc et dont la réalisation fit l'objet de rapports d'évaluation. Au moins l'Assemblée a-t-elle refusé, dès avril 1981, de valider les pouvoirs de la délégation turque (26) et le Comité des ministres a décalé la prise de présidence par la Turquie. Une heureuse coïncidence fait que, lorsque la Grèce réintègre le Conseil de l'Europe le 28 novembre 1974, tous les Etats membres sont, pour la première fois, parties à la Convention (27).

Enfin, il convient de relever la volonté politique de quelques gouvernements et de l'Assemblée parlementaire pour faire aboutir des projets qui constitueront chacun une première en droit international : le Protocole additionnel n° 6 concernant l'abolition de la peine de mort du 28 avril 1983 (28) et la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, du 26 novembre 1987 (29). Ces deux réalisations auraient pu rester exceptionnelles au sens propre du terme, c'est-à-dire isolées. En effet, beaucoup de gouvernements estimaient que la priorité n'était pas l'élaboration de nouvelles normes, mais l'amélioration des procédures et mécanismes de la Convention européenne des droits de l'homme (place du requérant, fonctionnement de la Commission et de la Cour). Heureusement, certaines capitales considéraient cette approche trop restrictive. Ainsi, c'est sur proposition de l'Autriche que s'est tenue, à Vienne, en mars 1985, la première Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'homme. Pour provoquer la discussion, le Secrétaire général du Conseil de l'Europe n'a pas hésité à poser la question suivante : « l'Europe des droits de l'homme a-t-elle encore un projet ? »

C'est l'histoire qui apportera la réponse, avec les bouleversements de l'année 1989. Très vite, le Conseil de l'Europe va prendre une série d'initiatives qui vont profondément modifier son champ d'action et ses méthodes de travail. Un trait les caractérise : le souci de l'effectivité. Dans le nouveau contexte international créé par l'apparition soudaine d'un groupe d'Etats ayant vocation à devenir membres du Conseil de l'Europe, ce dernier a compris qu'il ne pourrait plus se contenter d'adopter de nouvelles normes

(26) La délégation turque sera admise à nouveau en mai 1984.

(27) Le même jour, la Suisse a ratifié la Convention. La France l'avait fait quelques mois plus tôt, le 3 mai 1974.

(28) Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe l'ont ratifié, à l'exception de la Russie.

(29) Ratifiée par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Nous rappelons que cette convention institue un Comité (CPT) qui, par le moyen de visites, examine le traitement des personnes privées de liberté (établissements pénitentiaires et de police, zones de détentions militaires, centres de rétention des étrangers, hôpitaux psychiatriques, etc.). Après chaque visite, il établit un rapport contenant, si nécessaire, des recommandations. En cas de manque de coopération ou de refus d'améliorer la situation, le CPT peut faire une déclaration publique. Il a fait usage de cette faculté à cinq reprises : à l'encontre de la Turquie (15 décembre 1992 et 6 décembre 1996) et de la Russie (10 juillet 2001, 10 juillet 2003 et 13 mars 2007).

en laissant leur application au bon vouloir des Etats. Afin de s'assurer du respect des engagements pris par les nouveaux Etats membres lors de leur adhésion, l'Assemblée parlementaire a adopté, en 1993, une «procédure de suivi», qui sera, en 1995, étendue à l'ensemble des Etats membres (30). C'est cette seconde option d'une application générale que le Comité des ministres avait retenue lorsqu'il a adopté, en 1994, sa propre procédure de suivi (31). Cela ne l'a pas empêché d'examiner la situation particulière d'un Etat, comme il l'a fait à deux reprises, en 2000 et en 2003, avec la Russie au sujet de la Tchétchénie (32).

A la même époque s'est tenu le premier Sommet du Conseil de l'Europe, à Vienne, en octobre 1993. Les thèmes sur lesquels il a pris des décisions sont en eux-mêmes révélateurs : la lutte contre le racisme et la protection des minorités nationales. Nous retiendrons surtout que ces sujets ont été abordés en suivant une approche pratique, avec toujours ce souci de l'effectivité. Pour le racisme, le Sommet décide la création d'un organisme qui deviendra la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI, selon l'acronyme anglais); le travail de cette Commission repose essentiellement sur des visites dans chaque Etat membre à l'issue desquelles elle rédige des rapports contenant des recommandations dont elle assure le suivi. Pour les minorités, le Sommet charge le Comité des ministres de rédiger une convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Cette Convention, ouverte à la signature le 1^{er} février 1995 (33), prévoit une procédure pour surveiller sa mise en œuvre : c'est le Comité des ministres qui en est chargé, avec l'aide d'un Comité consultatif. Les dispositions de la Convention sont sur ce point assez sommaires, mais – cela mérite d'être souligné – le rôle et les compétences du Comité consultatif ont été renforcés par plusieurs décisions du Comité des ministres. Comme le CPT et l'ECRI, le Comité consultatif visite chaque Etat partie dans le cadre de la préparation de l'avis qu'il doit donner au Comité des ministres.

Les participants au deuxième Sommet du Conseil de l'Europe (Strasbourg, octobre 1997) ont soutenu la proposition de créer un poste de Commissaire aux droits de l'homme, ce qui sera fait en 1999 (34). Sa mission essentielle est de «*promouvoir le respect effectif des droits de l'homme et d'aider les pays membres à mettre en œuvre les normes du Conseil de l'Europe [...]; de déceler d'éventuelles insuffisances dans le droit et la pratique en matière de droits de l'homme*». Pour la remplir, il effectue en particulier, comme les organes précédemment mentionnés, des visites dans les Etats membres. Son indépendance est renforcée par le fait qu'il est élu par

(30) Cf. le document de l'Assemblée parlementaire AS/Mon/Inf(2008)01rev2, 25 septembre 2008.

(31) Déclaration sur le respect des engagements pris par les Etats membres du Conseil de l'Europe, du 10 novembre 1994.

(32) Après avoir été saisi respectivement par le Secrétaire général et l'Assemblée parlementaire.

(33) Entrée en vigueur le 1^{er} février 1998, elle a été ratifiée par 39 Etats (plus 4 signataires).

(34) Par la Résolution (99)50, adoptée par le Comité des ministres le 7 mai 1999.

l'Assemblée parlementaire et que son mandat, d'une durée de six ans, n'est pas renouvelable.

Les exemples que nous venons d'évoquer concernent tous des nouveautés, mais le contexte et le climat de la période qui a suivi la chute du Mur de Berlin ont aussi favorisé la revitalisation de procédures et mécanismes déjà existants. Ainsi, pour l'article 52 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui donne au Secrétaire général un pouvoir d'enquête. Jusqu'alors, cet article n'avait été utilisé que pour demander des informations à l'ensemble des parties contractantes sur des points assez techniques, le recueil des réponses constituant plutôt une étude de droit comparé. Or, pour la première fois, en 1999 le Secrétaire général s'est adressé à un seul Etat, la Russie, au sujet de la situation en Tchétchénie. Plus récemment, en 2005, le Secrétaire général a fait usage de cet article à propos des allégations de détentions secrètes dans les Etats membres et de transferts illégaux de détenus.

Il est aussi significatif que ce soit en 1990 que le Service de la Charte sociale européenne ait été transféré de la Direction des affaires sociales et économiques à la Direction des droits de l'homme. C'est dans ce nouveau cadre que seront élaborés le Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives (9 novembre 1995) et la Charte sociale révisée (3 mai 1996), qui contient en particulier des articles relatifs à la dignité au travail, à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale et au droit au logement.

Si, malgré ce qui précède, nous maintenons le point d'interrogation dans le titre de ce chapitre, c'est parce qu'une véritable Europe des droits de l'homme ne peut pas se limiter à une simple juxtaposition de différents engagements des Etats. Elle implique une dimension collective, une approche globale des problèmes et défis auxquels sont confrontés les Etats membres. En la matière, la responsabilité du Comité des ministres est très grande. Or il semble souvent absent, en tout cas en retrait.

Les mécanismes que nous avons évoqués accomplissent un travail remarquable et de grande qualité; ils assurent eux-mêmes le suivi de leurs demandes et recommandations. Il est évident que leur prise en considération par le Comité des ministres renforcerait leur visibilité et leur autorité. Malheureusement, la plupart du temps le Comité des ministres se contente de prendre note, de transmettre ou... de ne rien dire, comme il l'a fait avec les cinq déclarations publiques du Comité pour la prévention de la torture (35).

(35) Cf. *supra*, note 29. Dans son 19^e Rapport général (2009), qui marque son vingtième anniversaire, le CPT laisse apparaître sa déception : *«lorsqu'il fait une déclaration publique le CPT estime que son caractère exceptionnel devrait être dûment reconnu au sein de la structure organisationnelle du Conseil de l'Europe et que des mesures appropriées devraient être prises; la déclaration devrait au minimum être mise à l'ordre du jour des organes compétents»* (§12).

Tout en admettant ces déficiences, nombreux sont ceux qui considèrent que l'Europe des droits de l'homme existe avec la Convention européenne des droits de l'homme. Il est certain que le caractère unique du système qu'elle a établi distingue le Conseil de l'Europe de toutes les autres organisations internationales. En ce sens, l'expression «Europe des droits de l'homme» n'est pas usurpée. Notre propos est de montrer les zones d'ombre de ce système, résultant en grande partie du manque de volonté du Comité des ministres et des Etats membres en tant que parties contractantes.

Ainsi, récemment, l'Assemblée parlementaire a été amenée à attirer l'attention sur deux phénomènes inquiétants : le premier concerne le nombre croissant d'Etats qui n'exécutent pas intégralement et dans un délai raisonnable les arrêts de la Cour (36) ; le second est relatif aux menaces et violences, pouvant aller jusqu'au meurtre, dont sont victimes des requérants, les membres de leur famille, les avocats qui les défendent devant la Cour, les ONG qui les assistent dans la préparation de leurs dossiers (37). Ces cas sont évidemment extrêmement graves, mais, d'une certaine manière, ils parlent par eux-mêmes.

Nous pensons devoir davantage insister sur un autre élément du système de la Convention, les requêtes étatiques, en particulier collectives. Ce qui est préoccupant n'est pas uniquement leur rareté, mais le fait qu'elle paraisse normale, comme une évidence. Evoquer aujourd'hui l'éventualité d'une requête étatique apparaît incongru. Il est évident que, pour un Etat, déposer une requête contre un autre Etat n'est pas un acte anodin et il serait naïf de vouloir ignorer les dilemmes politiques auxquels il a été confronté avant de prendre une telle décision. Il n'en reste pas moins qu'il faut se rappeler dans quel cadre nous nous situons, c'est-à-dire revenir aux dispositions et à l'esprit du Statut et de la Convention (38). Face au caractère prétendument naturel de la rareté des requêtes étatiques, nous sommes en droit de demander : où est l'ordre public européen ? et la garantie collective des droits ?

Généralement, on objecte qu'il ne faut pas faire une fixation sur les requêtes étatiques dont la faiblesse serait compensée par les nombreuses requêtes individuelles. Le risque de cette approche est que, le droit de recours individuel étant à présent automatique, les requêtes étatiques entrent au musée des idées généreuses mais impraticables. Les deux types de recours peuvent être – comme l'ont montré les arrêts *Loizidou* et *Chypre contre Turquie* – complémentaires, mais en aucun cas alternatifs.

(36) «Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme», Rapport de suivi (Christos Pourgourides), Doc. AS/Jur (2009) 36 et *addendum* du 31 août 2009.

(37) «Devoir des Etats membres de coopérer avec la Cour européenne des droits de l'homme», Rapport de Christos Pourgourides, Doc. 11 183 (9 février 2007). Textes adoptés (2 octobre 2007) : Recommandation 1 809 et Résolution 1 571. Tous les exemples donnés dans le rapport concernent la Russie.

(38) *Cf. supra*.

Le critère qui doit entraîner la formulation d'une requête étatique est la situation des droits de l'homme dans un pays, en particulier s'il y a des violations massives et multiples qui font apparaître la complicité active ou passive des structures de l'Etat. Seules des requêtes étatiques peuvent permettre à la Cour d'appréhender l'ensemble des violations dans tous leurs aspects et de ne pas se heurter aux difficultés qu'elle rencontre, avec des requêtes individuelles, pour l'établissement des faits (39). Seules de telles requêtes peuvent éviter aux victimes isolées de faire l'objet de menaces si elles prennent contact avec la Cour.

Nous savons que ce qui précède s'applique essentiellement à la situation dans le Caucase du Nord, particulièrement en Tchétchénie. Le Conseil de l'Europe n'est pas resté inactif, mais on a plutôt le sentiment d'une agitation ne débouchant jamais sur des mesures concrètes et fermes. C'est à cette occasion que beaucoup d'espoirs mis dans l'Organisation ont été déçus et sa crédibilité fortement atteinte. Paradoxalement, en 1989, le Conseil de l'Europe a été au rendez-vous de l'histoire, mais, très rapidement, si on pense au moment choisi pour admettre la Russie, il a semblé être prêt à sacrifier sa raison d'être. Et par la suite il n'a pas saisi les occasions qui lui auraient permis de dissiper cette impression, encore récemment avec la guerre entre la Russie et la Géorgie.

Le résultat est le suivant : *«le fossé entre les normes définies sur le papier et la situation réelle en Europe est saisissant. Les violations des droits de l'homme, y compris les plus graves, y ont toujours cours : disparitions forcées, exécutions extrajudiciaires (40), détention secrètes, torture et traitements inhumains, harcèlement et répression des défenseurs des droits de l'homme (41). L'impunité – surtout pour les violations les plus graves – n'a pas disparu (42). Il est temps de mettre fin à l'hypocrisie et de passer de la parole aux actes, d'adopter une tolérance zéro à l'égard des violations des droits de l'homme»*. Ce diagnostic, remarquable par sa lucidité et sa franchise, a été fait par l'Assemblée parlementaire (43). C'est réconfortant et en même

(39) Sur cette question, cf. les résolutions du Comité des ministres Rés. DH (2001) 66 du 26 juin 2001 et Rés. DH (2006) 45 du 4 juillet 2006, ainsi que les documents de l'Assemblée parlementaire cités à la note 37.

(40) Cette expression relève de plus en plus de la «novlangue» de George Orwell. Comme si seules étaient condamnables les «morts légales» infligées par un tribunal. Vu le nombre des assassinats perpétrés en Russie, au sujet desquels on suspecte l'implication de certaines autorités, n'y a-t-il pas une forme de cynisme à souligner – comme on le fait souvent au Conseil de l'Europe – que ce pays respecte un moratoire sur la peine de mort ?

(41) Déclaration du Comité des ministres sur l'action du Conseil de l'Europe pour améliorer la protection des défenseurs des droits de l'homme et promouvoir leurs activités, 6 février 2008; Recommandation 1 866 et Résolution 1 660 adoptées par l'Assemblée le 28 avril 2009; Rapport d'information de Dick Marty sur «La situation dans la région du Caucase du Nord : sécurité et droits de l'homme», AS/Jur (2009) 43, 29 septembre 2009. Que l'on doive se préoccuper à ce point de la protection des défenseurs des droits de l'homme dans l'«Europe des droits de l'homme» ne devrait-il pas amener à se poser certaines questions ?

(42) Recommandation 1 876 et Résolution 1 675 adoptées par l'Assemblée le 24 juin 2009 sur «La nécessité d'éradiquer l'impunité».

(43) «Situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe», Rapport de Christos Pourgourides, Doc. 11 202 (28 mars 2007). Textes adoptés (18 avril 2007) : Recommandation 1 791 et Résolution 1 547.

temps troublant car, quelques mois plus tard, la même Assemblée s'apprêtait à élire comme président un délégué russe (44).

Il faut se garder d'idéaliser le passé. En l'occurrence on ne peut oublier la solitude de Chypre face à la Turquie après l'occupation du nord de l'île et le fait que, dès le départ, le Conseil de l'Europe semble avoir considéré que l'examen de cette affaire relevait des Nations Unies (45). Cela étant, nous rappelons les mesures qui ont été prises après les coups d'Etat en Grèce et en Turquie, en particulier les requêtes présentées par plusieurs Etats alors que le nouveau régime grec était soutenu par les Etats-Unis et que la Turquie était un élément très important de l'OTAN. Il est donc légitime de penser que, depuis cette époque, il y a eu une dégradation et même une régression dans les réactions du Conseil de l'Europe face à des violations graves des droits de l'homme.

Si on cherche à comprendre les raisons d'une telle évolution, on rencontre ce que nous appellerons le paradoxe d'une organisation internationale régionale. En raison de sa dimension régionale, le Conseil de l'Europe a pu être à l'origine de réalisations remarquables, mais, en même temps, il s'est transformé en une «famille». Or, semble-t-il, dans une famille, on ne se fâche pas ou, plutôt, on ne doit pas se fâcher.

Cela a plusieurs conséquences. Au sein du Comité des ministres, il n'y a pratiquement plus de vote, la règle étant celle du consensus (46). D'où la mise en garde de l'Assemblée : «*le consensus comme processus de décision risque de paralyser l'acquis de l'Organisation en matière de droits de l'homme*» (47). Tout naturellement, les requêtes étatiques apparaissent comme des actes inamicaux, des ingérences inadmissibles : Nous ne le réperterons jamais assez, une telle conception est à l'opposé du Statut. Comment peut-on protéger les droits de l'homme sans s'ingérer ? Plus exactement, au sein du Conseil de l'Europe il ne peut jamais y avoir d'ingérence lorsque le respect des droits de l'homme est en jeu ; cela s'appelle la garantie collective. D'une manière générale, le Comité des ministres comme l'Assemblée parlementaire évitent de prendre des sanctions, aussi minimes soient-

(44) En raison de contestations de plus en plus vives face à la candidature d'un parlementaire russe, un «arrangement» a abouti à l'élection de l'Espagnol Lluís Maria de Puig, étant sous-entendu que le candidat russe pourra se présenter en 2010.

(45) Dans sa Résolution DH(79)1 du 20 janvier 1979, qui a mis un terme aux deux premières requêtes introduites par Chypre en septembre 1974 et mars 1975, le Comité des ministres «*décide d'inviter fermement les parties à reprendre les pourparlers intercommunautaires sous les auspices du Secrétaire général des Nations Unies, de façon à se mettre d'accord sur les moyens de résoudre tous les aspects du différend*». Ce n'est qu'après l'arrêt de la Cour Chypre contre Turquie du 10 mai 1981 que le Comité des ministres s'impliquera dans ce dossier.

(46) Il convient de rappeler que c'est dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme que, par dérogation au Statut, la règle du vote à la majorité a été introduite pour les décisions que le Comité des ministres devait prendre sur la base des rapports de la Commission (article 32) – la majorité des deux tiers a même été réduite à la majorité simple par le Protocole n° 10 du 25 mars 1992).

(47) Résolution 1 547, §18 (*cf. supra*, note 43).

elles (48); cette passivité est favorisée par les différents mécanismes de suivi (CPT, Commissaire, ECRI, etc.), qui servent d'alibi et dispensent les gouvernements de prendre leurs responsabilités.

Un mot symbolise le nouvel état d'esprit qui prédomine aujourd'hui au sein de l'Organisation : le dialogue. Il est évident qu'une organisation de coopération doit tout faire pour maintenir et renforcer le dialogue entre ses membres. Au Conseil de l'Europe, dont le Statut prévoit que l'admission et la participation sont subordonnées au respect des droits de l'homme, ce souci du dialogue doit, dans certaines circonstances, laisser la place à d'autres mesures.

A l'opposé de ce qui précède, on pourra faire valoir que, depuis 1989, la mission du Conseil de l'Europe a été profondément modifiée. Il ne s'agit plus seulement de permettre aux Etats membres de demeurer démocratiques (49), mais de les aider à le devenir. Cela entraîne dans les fonctions de l'Organisation un mélange entre contrôle et sanctions, d'une part, assistance et pédagogie, d'autre part. Etant donné les difficultés auxquelles sont confrontés les nouveaux membres, le Conseil de l'Europe aura tendance à privilégier le second volet et à ne pas être trop regardant face à certaines déficiences. Une telle politique peut se comprendre, mais elle n'est acceptable que pour des périodes transitoires et ne peut pas justifier l'impunité de violations graves de droits fondamentaux. On n'aide pas les populations de ces pays en faisant preuve d'une trop grande complaisance à l'égard de leurs dirigeants.

Comme l'a souligné l'Assemblée parlementaire, il arrive toujours un moment où il faut «*passer de la parole aux actes*» (50), faire preuve de courage et surtout de volonté politique (51).

(48) En forme de compensation, ils adoptent des textes dans lesquels ils affirment qu'ils peuvent prendre des sanctions. Dans les Règles qu'il a adoptées le 10 mai 2006 pour la surveillance des arrêts, le Comité des ministres a anticipé l'entrée en vigueur du Protocole n° 14 et introduit des dispositions sur le recours en manquement contre un Etat qui refuserait de se conformer à un arrêt de la Cour. De son côté, dans le cadre de la procédure de suivi des obligations et engagements des Etats membres, l'Assemblée a averti à plusieurs reprises que «*tout manquement aura des conséquences*», qu'elle pourra refuser de ratifier les pouvoirs d'une délégation et demander au Comité des ministres de prendre les mesures prévues par l'article 8 du Statut (cf. la Résolution 1 031 (1994), la Résolution 1 115 (1997) et l'article 8 du nouveau Règlement de l'Assemblée).

(49) Le Conseil de l'Europe a été conçu comme une association d'Etats démocratiques. L'«*élément démocratie*» était un postulat, comme le montre le fait que les articles du Statut relatifs aux conditions d'adhésion ne contiennent aucune référence à la démocratie (cf. *supra*, note 18).

(50) Cf. *supra*.

(51) Dans sa Résolution 1 689 (cf. *supra*, note 3), l'Assemblée appelle les gouvernements européens à «*faire preuve de volonté politique pour assurer un soutien sans faille du Conseil de l'Europe dans l'accomplissement de ses missions statutaires*» (§25). Elle souligne la nécessité de «*résister aux tentatives d'instrumentaliser ou de relativiser en fonction de l'opportunité politique des problèmes qui relèvent du domaine des principes et valeurs essentiels au détriment de ceux-ci, et faire preuve de courage politique pour sanctionner des comportements incompatibles avec ces principes et valeurs*» (§26). Il en va de «*la crédibilité de l'Organisation*» (§13). Plus crument, le Rapporteur demandait : «*ne cédon-nous pas trop facilement à la tentation de faire de la 'realpolitik' au lieu de faire notre devoir de protéger ces principes et valeurs?*» (Doc. 12 017, §28). Les titres des deux communiqués publiés par le Service de presse du Conseil de l'Europe reprennent les appels l'un au courage politique, l'autre à la volonté politique.

LE CONSEIL DE L'EUROPE :
L'EUROPE DE LA VOLONTÉ

Il ressort de ce qui précède que, après les événements de 1989, le Conseil de l'Europe a, d'une certaine manière, été redécouvert. Son rôle et ses activités ont suscité un grand intérêt. Malheureusement, en quelques années, un sentiment de déception s'est installé. La raison essentielle a été l'incapacité du Conseil de l'Europe de réagir de manière adéquate face à des violations graves des droits de l'homme dans des Etats membres. Pour beaucoup, il y a là un échec du Conseil de l'Europe.

Nous avons vu qu'une telle réaction n'est pas injustifiée, mais elle est excessive en cela qu'elle se concentre uniquement sur le Conseil de l'Europe en tant qu'organisation internationale, gommant ainsi les responsabilités des Etats membres. Il est en effet très difficile pour une organisation de compenser l'absence de volonté de ses membres : en l'occurrence, l'ordre public européen ne peut pas être uniquement l'œuvre jurisprudentielle de la Cour. Il relève aussi de l'engagement de l'ensemble des Etats membres et de chacun d'entre eux (52).

Parmi ces Etats, une place toute particulière est tenue par ceux qui sont aussi membres de l'Union européenne. Ils représentent aujourd'hui la majorité du Conseil de l'Europe (27 sur 47) et, surtout, comprennent quatre des cinq principaux contributeurs au budget (53). En ayant cela à l'esprit, on doit admettre que, s'il y a un échec du Conseil de l'Europe, c'est aussi celui de l'Union européenne. D'autant plus qu'elle a développé son propre système de protection des droits de l'homme. Cela devrait, normalement, la rendre particulièrement active et déterminée au sein du Conseil de l'Europe lorsque les droits de l'homme sont en danger. Au contraire, ses membres ont toujours découragé la moindre velléité de réaction de la part du Conseil de l'Europe (54). Nous pouvons dire que, s'il n'y a pas une Europe des droits de l'homme, c'est peut-être parce qu'il y en a deux qui ne font que cumuler leurs limites et leur absence de volonté.

A cela s'ajoute le fait que les problèmes les plus graves que le Conseil de l'Europe doit affronter sont au cœur d'enjeux qui vont bien au-delà de ses

(52) Un exemple proche de la caricature : le 20 février 1996, lors de la séance des questions à l'Assemblée nationale, un député a demandé quelle était «la position de la France à l'égard de la manière dont le Président russe traite le conflit tchéchène». Réponse : «la France ne se mêle pas de la politique intérieure russe ni de celle d'aucun pays. Le Premier ministre a obtenu de son homologue russe l'assurance que la politique de réforme se poursuivait en Russie tant sur le plan des avancées vers la démocratie qu'au niveau économique. Les rencontres qu'a eues le Premier ministre dans la République autonome du Tartastan ont permis de conclure des marchés importants de fournitures d'équipement par Thomson pour l'aéroport de Kazan et de fourniture de sucre par l'entreprise Sucre et Denrées».

(53) Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni et Russie. Ce sont donc eux qui, pour l'essentiel, refusent de donner au Conseil de l'Europe les moyens nécessaires pour remplir sa mission.

(54) Plusieurs fois il nous est arrivé de rêver que l'Union européenne mettrait, pour réagir à des violations graves des droits de l'homme, la même énergie qu'elle a déployée dans l'affaire Haider en 2000.

capacités et compétences (55) et face auxquels les autres organisations internationales ne semblent pas beaucoup plus efficaces (56).

Cette situation est révélatrice d'un affaiblissement du multilatéralisme et, surtout, d'une dévalorisation des droits de l'homme. Ces derniers ont été, jusqu'à un passé récent, à la mode. En fait, ils servaient surtout à remplir un vide, celui laissé par l'effondrement des idéologies qui permettaient de penser nos sociétés, leurs contradictions et leur avenir. Suite au renvoi à la sphère privée des systèmes religieux et moraux, l'espace public était devenu parfaitement neutre. D'où la difficulté pour les sociétés d'énoncer des valeurs fondamentales qui pourraient être partagées par l'ensemble de la collectivité. Les droits de l'homme ont été appelés pour compenser cette absence. Leur «succès» ne résultait donc pas d'une subite et universelle conversion des cœurs. Cette époque est, semble-t-il, révolue. Certes, on continue à célébrer solennellement, chaque 10 décembre, l'anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, mais, le même jour, un ministre des Affaires étrangères d'un Etat membre du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne peut déclarer qu'«*il y a contradiction permanente entre les droits de l'homme et la politique étrangère d'un Etat*». On revient ainsi au schéma classique qui opposait la diplomatie aux droits de l'homme. Ces derniers apparaissent comme des obstacles; on leur demande de s'adapter, de comprendre la complexité des problèmes que doivent résoudre les Etats. Et ceux qui s'étonnent de cette évolution sont qualifiés, avec un certain mépris, de droits de l'hommes. De leur côté, pour ne pas apparaître comme des monstres froids et montrer qu'ils ne restent pas inactifs, les Etats s'investissent beaucoup dans l'humanitaire (57).

Dans un tel contexte, la voie que doit emprunter le Conseil de l'Europe semble bien étroite. Toutefois, malgré les apparences, il a beaucoup plus de ressources qu'il ne croit et il n'est pas destiné à rester l'organisation dont on ne parle que lorsqu'elle fait un faux pas. Le Conseil de l'Europe doit commencer par avoir confiance en lui, arrêter de se chercher, de se demander quel est son rôle et surtout de se comparer avec l'Union européenne. Face à sa sœur cadette, il a des complexes qui ne sont pas justifiés: certes, par les moyens dont chacune dispose, les deux organisations appartiennent à des mondes différents, mais sur le fond, en matière de protection des droits de l'homme, le bilan de l'Union européenne n'est pas particulièrement brillant (58) jusqu'à présent elle a surtout copié ce qui existe déjà au Conseil de l'Europe et la fermeté qu'elle affiche face aux Etats candidats à l'adhésion (59) s'estompe quand sont concernés des Etats membres. Il reste

(55) Tchétchénie, Chypre, «conflits gelés» (Haut-Karabakh, Transnistrie, Ossétie du Sud, Abkhazie).

(56) Ainsi, l'OSCE a été paralysée par la Russie qui refusait de se voir imposer «une conception occidentale de la démocratie».

(57) «Aujourd'hui, Auschwitz serait une catastrophe humaine» (Rony Brauman).

(58) Résolution I 547, §18 (cf. supra, note 43).

(59) Cette fermeté sert en fait souvent à retarder l'adhésion sans mettre trop en avant les véritables motifs.

à voir si l'article 7 du Traité de Lisbonne – qui prévoit la possibilité de sanctions à l'encontre d'un Etat membre qui aurait violé les valeurs sur lesquelles est fondée l'Union – aura un meilleur avenir que l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe. En attendant, au lieu d'être obnubilé par une concurrence qui pourrait lui être faite, le Conseil de l'Europe doit continuer à tracer son sillon avec confiance et détermination, en s'appuyant sur son acquis, sur les outils inestimables dont il a su se doter, sur la qualité de ses expertises qui est largement reconnue. Il devrait alors pouvoir se convaincre qu'il pourrait devenir le lieu où non seulement on dirait non face à l'inacceptable en matière de droits de l'homme, mais où on en tirerait les conséquences : il ne doit pas oublier qu'il n'a pas été créé pour proclamer les droits de l'homme, s'indigner quand ils sont bafoués, mais pour les protéger (60).

En suivant cette voie, le Conseil de l'Europe gagnera en cohérence, retrouvera sa crédibilité et redeviendra un point de référence, une Europe qu'on écoute et respecte. Cela, tout simplement parce qu'il aura été fidèle à l'esprit et à l'objet de son Statut : « *plus jamais ça!* ». Pour éviter que « ça » ne revienne, le mai 1949, dix Etats ont créé une organisation dont le but est de réaliser une Union « par » la sauvegarde et le développement des droits de l'homme. Le Conseil de l'Europe est donc fondé sur la protection des droits de l'homme. Les règles qu'il a établies sont claires, connues et librement acceptées par les Etats membres. Nous ne sommes plus dans le schéma diplomatie/droits de l'homme : on n'impose rien, on rappelle des engagements. Il en résulte que, en cas de violations graves des droits de l'homme, une intervention des organes et des Etats membres du Conseil de l'Europe est par nature légitime. Sa mise en œuvre devrait en être facilitée.

Nous sommes bien conscient que nos réflexions peuvent paraître relever du vœu pieux. Le principal obstacle à l'évolution que nous souhaitons pour le Conseil de l'Europe réside dans la passivité des gouvernements (61). Or, le Conseil de l'Europe est une organisation intergouvernementale dont l'organe suprême est le Comité des ministres (des Affaires étrangères). C'est vrai, mais le Conseil de l'Europe présente la particularité d'avoir aussi une Assemblée parlementaire composée de membres des parlements nationaux.

Nous pensons que cette Assemblée peut – si elle le veut – être à l'origine d'un renouveau du Conseil de l'Europe. Pour cela, elle devrait retrouver l'énergie et la ténacité dont elle a su faire preuve lorsqu'elle était une simple Assemblée consultative. Depuis, elle a considérablement renforcé

(60) Après l'assassinat, en Tchétchénie, de la militante Natalia Estemirova, le 15 juillet 2009, l'indignation fut générale au sein du Conseil de l'Europe. Pour l'Assemblée parlementaire, « *la coupe est pleine* ». Le Secrétaire général demanda : « *combien devront encore payer de leur vie avant que les Russes se décident à les protéger?* » (Communiqués de presse des 15 et 16 juillet 2009). Et avant que le Conseil de l'Europe se décide à réagir concrètement ?

(61) Pour beaucoup ce serait plutôt « l'Union malgré les droits de l'homme ».

son rôle et sa place face au Comité des ministres, mais, lorsque apparaissent de graves violations des droits de l'homme, elle reste trop prudente, timorée. Elle doit comprendre qu'elle ne retrouvera sa propre crédibilité que lorsqu'elle acceptera d'aller jusqu'au bout de ses dénonciations. Sur un plan pratique, elle devrait procéder à une analyse de son approche des sanctions, afin d'éviter ce qui s'est produit durant cette année 2009 où plusieurs Etats ont fait l'objet de menaces qui n'ont débouché sur rien. Certes, les débats ont été sérieux et animés, mais le monde extérieur en a rarement connaissance et ne retient que le résultat. Dans le même contexte, l'Assemblée devrait reprendre sa demande de pouvoir saisir la Cour en cas de violations graves de la Convention européenne des droits de l'homme (62), mais en y consacrant un rapport spécifique au lieu de l'insérer dans un ensemble de considérations très diverses (63). Elle pourrait profiter des réflexions qui s'engagent à nouveau sur le renforcement de la Cour pour faire une contribution en ce sens puisque ce type de recours diminuerait fortement la charge de travail du juge (64). Au-delà de ces mesures concrètes, l'Assemblée est invitée à entreprendre un examen approfondi de la manière dont elle aborde la situation des Etats où se produisent des violations graves et massives des droits de l'homme. Elle a trop tendance à ériger la patience en vertu cardinale, à avoir un véritable culte pour le dialogue, qui n'est pas une fin en soi mais un moyen pour permettre aux Etats membres d'atteindre les buts fixés par l'Organisation. Il n'est pas étonnant de retrouver ce genre de préoccupations au sein du Comité des ministres, mais, précisément, l'Assemblée doit s'en démarquer et affirmer son originalité.

L'Assemblée a la capacité d'entreprendre et de mener à bien ce travail sur elle-même. Plusieurs signes sont encourageants. En particulier les initiatives prises ces dernières années, que nous avons signalées, sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour, le devoir des Etats de coopérer avec la Cour, la protection des défenseurs des droits de l'homme, l'éradication de l'impunité, la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe, l'avenir du Conseil de l'Europe, auxquelles on doit ajouter les enquêtes sur les vols secrets de la CIA et les lieux secrets de détention en Europe.

Il est clair qu'un changement est en train de se produire au sein de l'Assemblée. Il reste à l'exploiter pour qu'il ne soit pas uniquement le résultat d'initiatives et engagements personnels. En empruntant cette voie,

(62) Recommandation 1 763 (2006) sur l'équilibre institutionnel au Conseil de l'Europe, §21.1.

(63) Le Comité des ministres a examiné cette Recommandation avec la Recommandation 1 728 (2005) sur les pouvoirs de l'Assemblée en matière budgétaire et bien entendu n'a pas répondu à la demande de l'Assemblée.

(64) A cette occasion, l'Assemblée pourrait inciter les ONG qui se sont impliquées dans les travaux relatifs à la réforme de la Cour, à renouveler la demande qu'elles avaient formulée en 1987 de se voir accorder le droit de déposer une requête sans avoir à prouver qu'elles sont personnellement victimes d'une violation.

l'Assemblée pourrait exprimer une volonté mobilisatrice, faire en sorte qu'il n'y ait plus de «*jour de honte*» (65) et que le même journal puisse écrire – comme il l'avait fait à l'occasion de la réadmission de la Grèce en 1974 – que le Conseil de l'Europe «*incarne la conscience de l'Europe libre*» (66).

(65) Titre de l'éditorial du journal *Le Monde* (27 janvier 2001), après le rétablissement par l'Assemblée du droit de vote de la délégation russe, qu'elle avait suspendu en avril 2000.

(66) Pierre-Henri TERTGEN, «Bilan politique de la garantie européenne des droits de l'homme», Actes du quatrième colloque international sur la Convention européenne des droits de l'homme, Rome, 5-8 nov. 1975), p. 45. L'auteur terminait ainsi son rapport : «*comme le souhaitaient ses promoteurs, la Convention européenne des droits de l'homme a effectivement contribué à la sauvegarde des droits individuels fondamentaux [...], mais aussi c'est de son système de garantie solidaire de ces droits que le Conseil de l'Europe tient aujourd'hui son image de marque et, si j'ose dire, ses titres de noblesse*».