

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2020

Volume XXI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Édouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LE CONSEIL DE L'EUROPE : 70 ANS... ET APRÈS ?

PAR

PETER LEUPRECHT (*)

1949 : UNE ORGANISATION FONDÉE SUR DES VALEURS COMMUNES

Le 5 mai 1949, quatre ans seulement après la fin de la Seconde Guerre mondiale, est né le Conseil de l'Europe, aïeule des institutions européennes. Ses racines historiques et philosophiques remontent à la lutte et à la résistance contre les totalitarismes, le nazisme et le fascisme. Dès octobre 1942, Winston Churchill exprimait l'espoir qu'après la victoire sur ces derniers la famille européenne agirait ensemble dans le cadre d'un Conseil de l'Europe ; en 1943 il formait le vœu qu'un jour ce Conseil englobât toute l'Europe.

Deux guerres – européennes dans leurs origines et mondiales dans leurs effets – avaient déchiré et dévasté l'Europe. « Plus jamais ça » était le mot d'ordre au lendemain de la victoire. Après les guerres fratricides, on voulait unir l'Europe ; l'unification européenne devait être une œuvre de paix fondée sur des valeurs communes.

Le traité fondateur du Conseil de l'Europe, le Statut, fut signé à Londres par les représentants de dix pays, la Belgique, le Danemark, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède et le Royaume-Uni.

Fondé formellement par des gouvernements, le Conseil de l'Europe doit son existence principalement à la société civile, aux nombreuses organisations pro-européennes qui ont foisonné après la guerre, réunies ensuite dans le Mouvement européen. Ce dernier organisa en mai 1948 le Congrès de La Haye qui donna l'impulsion décisive à la création du Conseil.

Le Conseil de l'Europe est une organisation d'un type nouveau. Son but 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 commun [...] » (article 1^{er} du Statut). C'est une organisation fondée sur des valeurs spirituelles et morales et vouée à leur défense.

(*) Ancien secrétaire général adjoint du Conseil de l'Europe (1993-1997).

Aux termes du préambule du Statut, ces valeurs « sont à l'origine des principes de liberté individuelle, de liberté politique et de prééminence du droit, sur lesquels se fonde toute démocratie véritable ». Selon l'article 1^{er}, alinéa b, le but du Conseil sera poursuivi notamment « par la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Le projet européen était conçu comme un grand projet humaniste, un projet pour l'être humain. Le Conseil de l'Europe, première institution européenne, devait être l'incarnation et le gardien de valeurs partagées.

Les principes fondateurs et fondamentaux du Conseil sont la démocratie pluraliste, la prééminence du droit (ou État de droit) et le respect des droits de l'homme. L'article 3 du Statut stipule que « 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 ». C'est la principale obligation qui incombe aux États membres. Aux termes de l'article 8 du Statut, « tout membre du Conseil de l'Europe qui enfreint gravement les dispositions de l'article 3 » peut être suspendu ou exclu du Conseil.

Fondé par dix États européens, le Conseil de l'Europe s'est élargi au fil des années. Ayant fait le plein des pays de l'Europe « occidentale », y compris l'Islande et la Turquie, il est, après 1989, progressivement devenu une organisation paneuropéenne de 47 États membres. Seule la Biélorussie n'en fait pas partie, ne remplissant pas les conditions statutaires.

Fait important : c'est dans le cadre du Conseil de l'Europe que l'Allemagne a fait son retour dans la famille européenne. La République fédérale a été admise en 1950, comme membre associé et en 1951 comme membre de plein droit.

Sur proposition d'Ernest Bevin, ministre britannique des Affaires étrangères, le Statut a fixé le siège du Conseil à Strasbourg, choix hautement symbolique d'une ville qui, pendant des siècles, a été au cœur des conflits et des divisions de l'Europe.

Le Conseil de l'Europe est essentiellement une organisation intergouvernementale. Le Comité des ministres est au sommet d'une pyramide de nombreux organes intergouvernementaux ; il réunit en son sein les représentants des gouvernements des États membres. À cette construction intergouvernementale classique on a cependant ajouté un élément foncièrement nouveau : l'Assemblée parlementaire, composée de membres des parlements nationaux, première assemblée parlementaire européenne. Celle-ci, perçue avec une méfiance certaine par les tenants de la diplomatie gouvernementale traditionnelle, devait se révéler le moteur de la nouvelle organisation.

Les organes du Conseil sont assistés par le Secrétariat général. Le secrétaire général et le secrétaire général adjoint sont élus par l'Assemblée parlementaire. Celle-ci élit également les juges de la Cour européenne des droits de l'homme.

À la suite d'une décision du sommet des chefs d'État et de gouvernement tenu à Vienne en 1993, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux s'ajoute depuis 1994 à la structure institutionnelle du Conseil de l'Europe. Il a été précédé par la Conférence des pouvoirs locaux, réunie pour la première fois en 1957. Le Congrès a notamment pour mandat d'évaluer l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale (1985), ratifiée par les 47 États membres du Conseil.

Le Conseil de l'Europe collabore étroitement avec la société civile, notamment à travers la Conférence des organisations internationales non gouvernementales. La compétence du Conseil de l'Europe est générale ; seules les questions relatives à la défense nationale en sont exclues.

1950 : DEUX ÉVÉNEMENTS MARQUANTS

Dès 1950 se sont produits deux événements importants qui devaient marquer le développement futur non seulement du jeune Conseil de l'Europe, mais du processus d'unification européenne dans son ensemble.

En premier lieu, le 9 mai 1950, le gouvernement français propose de créer une autorité européenne dotée d'une compétence limitée, mais de pouvoirs réels, et 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 d'Europe » (Déclaration Schuman).

Puis, le 4 novembre 1950, la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) est signée à Rome par les États membres du Conseil de l'Europe.

Le premier événement devait conduire à la création, par seulement six États membres du Conseil de l'Europe, de la première Communauté européenne, celle du charbon et de l'acier (CECA), noyau de ce qui devait devenir la Communauté européenne et l'Union européenne. D'un point de vue politique, cette évolution devait placer le Conseil de l'Europe à l'ombre de l'Europe communautaire, plus dynamique, et le forcer à se définir par rapport à elle. Dans son remarquable rapport « Conseil de l'Europe – Union européenne. Une même ambition pour le continent européen » élaboré à la demande du sommet des chefs d'État et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe (Varsovie, mai 2005) (1), Jean-Claude Juncker, à l'époque premier ministre du Luxembourg, diagnostiqua que « les deux organisations n'ont formé qu'un attelage bancal [...] Elles n'ont pas su organiser durablement leur complémentarité ». Le rapport envisagea « la finalisation d'un mémorandum ambitieux sur les relations entre les deux organisations ». Un accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne a effectivement été conclu en 2007 (2).

(1) Rapport du 11 avril 2006.

(2) Document CM (2997) 74.

Le deuxième événement a fait du Conseil de l'Europe le pivot de la défense et de la promotion des droits de l'homme en Europe.

LE CONSEIL DE L'EUROPE,
DÉFENSEUR ET PROMOTEUR DES DROITS DE L'HOMME

Le Conseil de l'Europe est un grand producteur de droit. Il crée du droit principalement sous forme de conventions européennes ; aujourd'hui on en compte plus de 220. Le système est fondé sur le principe de l'offre/acceptation : les conventions sont offertes aux États qui peuvent les accepter et se lient par la signature et la ratification. Le degré d'acceptation et le nombre de parties contractantes varient d'une convention à l'autre. La plupart des conventions sont ouvertes à l'adhésion d'États non membres.

Le Conseil de l'Europe produit aussi du « *soft law* » sous forme de recommandations du Comité de ministres. Les Règles pénitentiaires européennes (recommandation (87) 3 du 12 février 1987) en sont un exemple.

La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales, souvent désignée sous l'appellation de Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) est sans doute la réalisation la plus importante du Conseil de l'Europe, la clef de voûte du système de défense et de promotion des droits de l'homme qu'il a mis en place. Tous les États membres du Conseil y sont parties. Aujourd'hui, ce ne sont pas moins de 830 millions de personnes qui sont protégées par la CEDH dans les 47 États membres du Conseil.

À la suite des amendements introduits par le protocole n° 11 à la CEDH, entré en vigueur en 1998, l'ancien mécanisme de contrôle a été remplacé par une institution unique et permanente, la Cour européenne des droits de l'homme. Le droit de recours individuel ne repose plus sur une déclaration facultative ; tout État partie peut être mis en cause par un particulier se plaignant d'une violation de la CEDH.

La Cour croule sous une véritable avalanche de requêtes. Fin 2018, plus de 56 000 affaires étaient pendantes. Plus de 70% de ces affaires concernent six pays : la Russie (près de 12 000 requêtes), suivie par la Roumanie, l'Ukraine, la Turquie, l'Italie et l'Azerbaïdjan.

Le protocole n° 16 à la Convention, entré en vigueur le 1^{er} août 2018, permet aux plus hautes juridictions d'un État partie d'adresser à la Cour des demandes d'avis consultatif sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention.

Le Comité des ministres est chargé du contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour qui ont force obligatoire. Cependant, l'exécution des arrêts laisse beaucoup à désirer depuis quelques années. Les cas d'exécution retardée ou incomplète, voire de non-exécution, se multiplient. C'est l'Azerbaïdjan qui

est le « champion » dans ce domaine, n'ayant exécuté que 1,5% des arrêts le concernant. Les autorités russes critiquent fréquemment la Cour comme étant « politique », « partielle » et « antirusse ». Une loi de décembre 2015 donne à la Cour constitutionnelle de Russie le pouvoir de statuer sur la possibilité ou l'impossibilité d'exécuter des arrêts de la Cour de Strasbourg, défiant ainsi l'autorité de celle-ci (3). Le taux moyen d'exécution des arrêts de la Cour pour l'ensemble des 47 États membres s'élève à 72,62%.

L'adhésion de l'Union européenne à la CEDH est discutée dans les instances du Conseil de l'Europe et de l'Union depuis 40 ans, mais n'est toujours pas devenue une réalité.

Le Conseil de l'Europe a lutté avec succès pour l'abolition de la peine de mort. Tel est la teneur des protocoles n° 6 et 13 à la CEDH. L'Europe du Conseil est un espace sans peine de mort ; depuis 1997, aucune exécution n'a eu lieu dans ses États membres.

La Convention européenne pour la prévention de la torture (1987) a mis en place un mécanisme non judiciaire de visites, par un comité indépendant, de tout lieu où des personnes sont privées de liberté. Ce mécanisme vise à faire pénétrer la lumière dans des lieux clos où la torture et les mauvais traitements risquent de se produire.

Le système de la Charte sociale européenne (1961) et la Charte sociale européenne révisée (1996) devait être le pendant de la CEDH, mais en est en fait le parent pauvre. 43 des 47 États membres du Conseil de l'Europe ont ratifié la Charte originale ou révisée. Son mécanisme non judiciaire est moins contraignant que celui de la CEDH. Il a cependant été renforcé, notamment par l'introduction d'une procédure de réclamations collectives (1995), mais seulement 15 États sont liés par celle-ci.

La Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine (convention d'Oviedo, 1997) vise à protéger la dignité, les droits et les libertés de l'être humain contre toute application abusive des progrès en biologie et médecine.

Deux traités sont consacrés à l'ancien et épineux problème des minorités : la Charte des langues régionales ou minoritaires (1992) et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (1995), premier instrument multilatéral juridiquement contraignant du monde, consacré aux minorités.

La Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains (2005) et la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard de femmes et la violence domestique (convention d'Istanbul, 2011) ont également une finalité de défense de la dignité humaine.

Chacune de ces conventions est dotée d'un mécanisme de contrôle.

(3) Cf. Lauri Mälksoo et Wolfgang Benedek (éd.), *Russia and the European Court of Human Rights. The Strasbourg Effect*, Cambridge 2018.

En 1999, les instruments de défense et de promotion des droits de l'homme ont été enrichis par la création du poste de commissaire aux droits de l'homme élu par l'Assemblée parlementaire à partir d'une liste de trois candidats établie par le Comité des ministres. Il s'agit d'une institution non judiciaire qui a, entre autres, le mandat de déceler des insuffisances dans le droit et la pratique des États membres en matière de droits de l'homme et de promouvoir l'éducation et la sensibilisation à ces droits.

LE CONSEIL DE L'EUROPE,
CONSCIENCE DÉMOCRATIQUE DE L'EUROPE

Le Conseil de l'Europe a souvent été considéré comme la conscience démocratique de l'Europe. Cette caractérisation s'applique principalement à l'Assemblée parlementaire.

Lors de la 2^e session de l'Assemblée, Pierre-Henri Teitgen a déclaré : « ce que nous voulons empêcher, c'est le rétablissement ou l'établissement, dans certains pays, de dictatures totalitaires du genre de celles que nous avons connues en Italie et en Allemagne avant la guerre ». Or c'est ce qui devait se produire 18 ans après la fondation du Conseil de l'Europe, en Grèce. Le coup d'État de 1967 et la « dictature des colonels » qui en résultait devaient être le premier et sérieux test de l'attachement du Conseil aux principes de la démocratie pluraliste, de l'État de droit et des droits de l'homme. C'était avant tout l'Assemblée et son rapporteur Max van der Stoep (plus tard ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas) qui menaient le combat contre la dictature dans le pays, souvent appelé patrie de la démocratie. Lorsque les promesses du régime de construire « une démocratie meilleure, plus pure » se sont avérées vaines, l'Assemblée, à l'issue d'un débat dramatique, s'est prononcée en janvier 1969 en faveur de la suspension de la Grèce du Conseil de l'Europe. En parallèle, la Commission européenne des droits de l'homme, saisie de plaintes interétatiques introduites par le Danemark, la Norvège, la Suède et les Pays-Bas, concluait que les actions du gouvernement grec violaient la quasi-totalité des articles de la Convention européenne des droits de l'homme et que la torture était « une pratique administrative courante » du régime. La décision finale de suspension relevait de la compétence du Comité des ministres. Lors d'une réunion ministérielle, le 12 décembre 1969, plusieurs ministres ont souligné que le crédit, la légitimité, la raison d'être même du Conseil étaient en jeu. Le ministre grec des Affaires étrangères, constatant que la majorité des deux tiers en faveur de la suspension était réunie, a déclaré, avant qu'on ne procède au vote, le retrait de la Grèce du Conseil de l'Europe. Selon la doctrine officielle du Conseil, il s'agissait d'une « suspension *de facto* ».

La dictature est tombée en juillet 1974. Après des élections législatives démocratiques, la Grèce a été réadmise au Conseil de l'Europe en novembre 1974. Il est incontestable que l'action du Conseil a apporté une contribution essentielle à l'isolement et finalement à la chute de la

dictature en Grèce. Confronté à la première crise politique grave de son histoire, le Conseil s'est montré ferme, fidèle à ses principes fondateurs.

Les réactions des organes du Conseil de l'Europe ont été plus mitigées face au coup du général Evren en Turquie en 1980.

La « conscience démocratique » devait être soumise à un test sérieux et soutenu à la suite des événements de l'*annus mirabilis* de 1989. Ils permettaient de réaliser le vœu formulé par Winston Churchill en 1943 de voir le Conseil de l'Europe englober toute l'Europe. Celui-ci devait connaître un élargissement spectaculaire vers l'Europe centrale et orientale. Dans la déclaration du sommet de Vienne du 9 octobre 1993, les chefs d'État et de gouvernement des États membres du Conseil soulignaient que l'adhésion de nouveaux États « présuppose que l'État candidat ait mis ses institutions et son ordre juridique en conformité avec les principes de base de l'État démocratique soumis à la prééminence du droit et au respect des droits de l'homme ». Ils ont ajouté : « Nous sommes résolus d'assurer au sein du Conseil de l'Europe le plein respect des engagements pris par tous les États membres. »

L'Assemblée parlementaire et le Comité des ministres devaient examiner si l'État en question pouvait, comme l'exige l'article 4 du Statut, être considéré « capable [...] et comme ayant la volonté » de se conformer aux principes de l'Organisation. L'Assemblée se livrait à un examen plus poussé que le Comité des ministres ; elle associait d' « éminents juristes », en général membres de la Commission ou de la Cour des droits de l'homme à cet examen. Certains États candidats dont les qualifications n'étaient pas évidentes ont pris des engagements spécifiques dans le but de se rapprocher des exigences statutaires. C'est ainsi que, dans une lettre adressée au Conseil de l'Europe, le président de la Fédération de Russie, le premier ministre, le président de la Douma et le président du Conseil de la Fédération ont donné des assurances et pris des engagements en vue d'une admission au Conseil. Sur la base de ces assurances et engagements, l'Assemblée a recommandé au Comité des ministres d'admettre la Russie, estimant que « la Russie – au sens de l'article 4 du Statut – a clairement la volonté et sera capable dans un avenir proche de se conformer aux dispositions de l'article 3 du Statut ». Affirmation optimiste. Le pays est-il capable et a-t-il la volonté aujourd'hui ?

Malgré les nombreuses déclarations politiques en vertu desquelles on pratiquait un « élargissement sans dilution », il paraît évident que certains des pays admis ne remplissaient pas les conditions statutaires. D'où l'importance du « *monitoring* » par les organes du Conseil des assurances données et des engagements pris par ces pays. L'Assemblée s'y est consacrée avec plus d'ardeur que le Comité des ministres. Le Conseil devait assumer un rôle nouveau : aider les nouveaux États membres à avancer dans la voie de la démocratie pluraliste, de l'État de droit et du respect des droits de l'homme.

Aujourd'hui, face à la montée, dans toute l'Europe, de tendances populistes et antidémocratiques, la « conscience démocratique de l'Europe » est confrontée à de nouveaux et sérieux défis. A-t-elle la force de faire face ou a-t-elle perdu de son acuité ?

LE CONSEIL DE L'EUROPE, SISMOGRAPHE

Dans sa longue histoire, le Conseil de l'Europe a souvent agi comme un sismographe qui enregistre les oscillations et les secousses qui affectent la société européenne et menacent la cohésion sociale et le vivre-ensemble. Le Conseil s'efforce d'y réagir avec les moyens qui sont à sa disposition. Voici quelques exemples.

Le racisme et l'intolérance

Le sommet des chefs d'État et de gouvernement des États membres du Conseil, tenu à Vienne en 1993 a pris deux décisions importantes pour le vivre-ensemble en Europe : la Déclaration sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, accompagnée d'un plan d'action, et la décision concernant la protection des minorités, qui aboutira à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

Le sommet de Vienne a décidé la création de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), qui fonctionne depuis 1994 avec un double mandat : d'une part, passer en revue les législations et pratiques au niveau national et faire des recommandations aux États membres ; d'autre part, analyser la législation internationale en la matière, en vue de combler d'éventuelles lacunes. L'apport des travaux de l'ECRI a compté dans la progression du principe de non-discrimination en droit européen. À cet égard, il est à noter que le protocole n° 12 à la CEDH, qui interdit de manière générale toute forme de discrimination, lie aujourd'hui 20 États membres. La Cour européenne des droits de l'homme se réfère dans sa jurisprudence de plus en plus souvent aux travaux de l'ECRI.

En 2002 le Comité des ministres a octroyé à l'ECRI son statut autonome en tant qu'organe permanent de *monitoring* ; par ailleurs, il oblige les États membres à nommer des personnes indépendantes et impartiales pour siéger au sein de l'ECRI.

En 2008, le Comité des ministres a adopté un Livre blanc intitulé « Vivre ensemble dans l'égalité de dignité », qui a suscité un vif intérêt au-delà des frontières de l'Europe.

Réunis à Paris le 26 novembre 2019, les ministres de l'Éducation des États parties à la convention culturelle de 1954 ont adopté une Déclaration sur l'éducation à la citoyenneté à l'ère du numérique. Par ailleurs, ils envisagent la création d'un Observatoire de l'enseignement de l'histoire en Europe.

La corruption

En 1994, la Conférence des ministres européens de la Justice demanda l'élaboration d'un programme d'action contre la corruption qui fut adopté en 1996. En 1999, le « Groupe d'États contre la corruption » (GRECO) vit le jour et deux conventions (de droit pénal et civil) contre la corruption furent ouvertes à la signature. Le GRECO, fondé sur un « accord élargi », n'est pas limité aux États membres du Conseil de l'Europe. Actuellement, il compte 49 États membres, 48 États européens et les États-Unis d'Amérique. Il dispose d'un système de « *monitoring* » qui évalue non seulement des pays, mais aussi des institutions.

Triste ironie : l'Assemblée parlementaire a elle-même été secouée par un scandale de corruption. Elle a créé un Groupe d'enquête indépendant sur les allégations de corruption en son sein, présidé par Sir Nicolas Bratza, ancien juge et ancien président de la Cour européenne des droits de l'homme. Dans son rapport du 15 avril 2018, le Groupe a constaté l'utilisation de moyens financiers pour influencer sur les travaux de l'Assemblée concernant l'Azerbaïdjan. Entre autres, Pedro Agramunt, président de l'Assemblée, et Luca Volonté, de 2010 à 2013 Président du Groupe PPE de l'Assemblée, étaient impliqués. Ce dernier a été accusé de corruption en Italie.

L'intelligence artificielle

En septembre 2019, le Comité des ministres a créé un Comité *ad hoc* sur l'intelligence artificielle (CAHAI), qui a tenu sa première réunion du 18 au 20 novembre 2019. Il étudie l'élaboration éventuelle d'un cadre juridique sur l'intelligence artificielle, fondé sur les principes de l'Organisation.

La cybercriminalité

La Convention sur la cybercriminalité (convention de Budapest, 2011), qui compte à présent 64 États parties, va largement au-delà des frontières de l'Europe. Elle contient des lignes directrices pour tout pays élaborant une législation en matière de cybercriminalité ; dans le même temps, elle sert de cadre à la coopération internationale dans ce domaine.

Protection des données

La Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel date de 1981. Un protocole d'amendement a été ouvert à la signature en 2018 ; il n'est pas encore entré en vigueur. Il vise à moderniser et à améliorer la Convention.

Menaces contre la démocratie et l'État de droit

À un moment crucial de l'évolution politique de l'Europe, en 1988, Antonio La Pergola, ancien président de la Cour constitutionnelle devenu ministre des Affaires européennes d'Italie, lança l'idée de ce qui devait devenir la Commission pour la démocratie par le droit (« Commission de Venise »), une des réalisations phares du Conseil de l'Europe. Dotée de la

structure juridique d'un « accord partiel », elle compte aujourd'hui 62 États membres, dont 13 non européens (parmi lesquels les États-Unis d'Amérique et le Canada). La Commission a contribué à la mise en place d'institutions démocratiques dans de nombreux pays européens, notamment d'Europe centrale et orientale.

Abus et trafic de stupéfiants

En 1971, à l'initiative de Georges Pompidou, président de la République française, a été créé le Groupe de coopération en matière de lutte contre l'abus et le trafic illicite des stupéfiants (« Groupe Pompidou »). Il est aujourd'hui composé de 39 États membres. Sa mission principale est de contribuer à l'élaboration de politiques en matière de lutte contre la toxicomanie, multidisciplinaires, innovantes, efficaces et basées sur des connaissances validées.

UNE MULTITUDE DE RÉALISATIONS CONCRÈTES DANS DES DOMAINES DIVERS

Le fonds Eurimages, doté d'un budget annuel de 26 millions d'euros, permet le soutien à la coproduction cinématographique entre les États membres.

Dans le domaine de la santé, le Conseil de l'Europe joue un rôle important en matière de qualité du médicament, de transfusion sanguine, de transplantation d'organes et de cosmétique. La Pharmacopée européenne figure parmi ses réalisations.

Au fil des années, les institutions du Conseil de l'Europe ont tissé un réseau serré de contacts et relations entre responsables gouvernementaux, fonctionnaires, parlementaires et représentants de la société civile, développant une culture de dialogue et de coopération. Malheureusement, le précieux travail des institutions du Conseil de l'Europe est peu connu des médias et peu visible dans l'opinion publique européenne, un des sérieux handicaps de l'Organisation.

LE POIDS – OU LA CROIX ? – DE LA RUSSIE

De toutes les nouvelles admissions pratiquées après 1989, celle de la Russie a été la plus lourde de conséquences. Il est évident qu'au moment de son adhésion, le pays ne remplissait pas les conditions statutaires ; il ne les remplit toujours pas. La décision de l'admettre était politique. Même des Russes, dont l'attachement aux valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe est hors de doute, plaidaient en faveur de cette décision politique. L'un d'entre eux était Sergei Kovalev, homme courageux et intègre, jouissant d'une grande autorité et crédibilité, auquel le Conseil de l'Europe avait décerné le prix européen des droits de l'homme en 1995. Le 28 juin 1995, l'Assemblée parlementaire procéda à une mémorable audition de

Sergei Kovalev, au cours de laquelle il décrivait parfaitement le dilemme : tout en soulignant l'importance de l'intégration de la Russie dans la famille européenne, il a estimé que « la Russie ne répond pas actuellement aux standards relatifs aux droits de l'homme ; pendant longtemps encore elle n'y répondra pas » (4) ; d'autre part, il a affirmé qu'un refus d'intégrer le pays « peut coûter très cher à la Russie, à l'Europe et à la communauté internationale ». « L'Europe, a-t-il dit, doit porter cette croix sur ses épaules. » Et Sergei Kovalev de caractériser le Conseil de l'Europe comme un « remède pour la Russie ».

Depuis 23 ans, la Russie est membre du Conseil de l'Europe. Quel est le bilan de son appartenance à l'Organisation ? Tout d'abord, il semble que les dirigeants russes ne perçoivent ni leur pays comme une croix à porter par le Conseil ni celui-ci comme un remède pour la Russie. Reste cependant la question fondamentale de savoir si les dirigeants russes (surtout *le* dirigeant) ont la volonté d'avancer dans la voie d'un État de droit démocratique respectueux des droits de l'homme.

Est-ce que la Russie considère le Conseil et son appartenance à l'Organisation comme politiquement importants ? Il y a lieu d'en douter. Fait significatif : dans son livre (5) *Russian Crossroads*, Yevgeny Primakov, ministre des Affaires étrangères au moment de l'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe, n'écrit pas un mot au sujet de cette adhésion. Il est à noter que, jusqu'en 2014, le président Vladimir Poutine a mis en avant la « Grande Europe » ; depuis, il préconise la « Grande Eurasie ». Peut-être l'attitude des Occidentaux y est-elle pour quelque chose.

Dans l'ensemble, la Russie ne semble guère avoir mis son poids et son influence au service du Conseil de l'Europe. En 2006, la Russie a assumé la présidence du Comité des ministres. Elle a apporté une contribution positive à la négociation de l'accord avec l'Union européenne finalement conclu en 2007.

L'installation d'une institution du Conseil de l'Europe en Russie serait de nature à stimuler son sentiment d'appartenance à l'Organisation. Le gouvernement russe a proposé d'implanter un centre d'expertise pour la démocratie locale à Saint-Pétersbourg. Aucune suite n'a été donnée à cette proposition.

Plus récemment, la Russie s'est servie de l'arme budgétaire pour faire chanter le Conseil de l'Europe, notamment son Assemblée parlementaire. Le 30 juin 2017, Sergueï Lavrov, ministre des Affaires étrangères, a fait savoir au secrétaire général du Conseil, dans une conversation téléphonique, que la Russie suspendait sa contribution au budget, ce qui a provoqué un énorme trou dans les finances de l'Organisation. La raison donnée par la Russie était la décision de l'Assemblée de priver ses membres russes du droit de

(4) Notes personnelles prises par l'auteur lors de l'audition.

(5) Yevgeny Primakov, *Russian Crossroads. Toward the New Millenium*, New Haven, Yale University Press, 2004, 337 p.

vote à la suite de l'annexion de la Crimée par la Fédération de Russie et de la guerre du Donbass. Du point de vue du gouvernement russe, le chantage a marché. En juin 2019, les droits des membres russes de l'Assemblée ont été rétablis. L'Assemblée a avalé une couleuvre en consentant à une nouvelle procédure de *monitoring* qui pourrait être engagée à l'initiative de l'Assemblée, du Comité des ministres ou du secrétaire général et à laquelle tous trois participeraient. Entre-temps, la Russie a payé les sommes qu'elle devait au budget du Conseil.

Fait positif à relever : la population russe continue à bénéficier de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ce qui a des effets bénéfiques pour les droits fondamentaux et contribue à la solution non seulement de cas individuels, mais aussi de problèmes systémiques, même si certains arrêts de la Cour ne sont pas, ou partiellement, exécutés.

Depuis le discours historique du président Mikhaïl Gorbatchev devant l'Assemblée parlementaire en 1989, sur « la maison européenne commune », l'Europe n'a guère évolué dans le sens de sa vision, surtout pas en matière de sécurité. L'élargissement de l'Alliance atlantique jusqu'aux frontières de la Russie n'est certainement pas conforme à cette vision. La politique occidentale envers la Russie semble avoir été une série d'improvisations et de bricolages, sans une vision cohérente de ce qui devrait être l'architecture de « la maison européenne commune ». Intervenant le 24 juin 2019 devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe au nom de la présidence française du Comité des ministres, Amélie de Montchalin, secrétaire d'État chargée des Affaires européennes, a affirmé que la Russie a toute sa place au sein de l'architecture européenne. De quelle place s'agit-il ? Il appartient à la Russie et aux autres États européens de répondre à cette question.

CRISE BUDGÉTAIRE

Financièrement parlant, le Conseil de l'Europe est pauvre. Depuis 2014, le Comité des ministres a décrété la croissance nominale zéro, c'est-à-dire une décroissance, un lent étranglement de l'Organisation. Pour 2019, le total du budget ordinaire du Conseil de l'Europe s'élève à 245,3 millions d'euros – une somme dérisoire pour une organisation paneuropéenne de 47 États membres. Le budget de la ville de Bordeaux s'élève à presque 500 millions, celui de la ville de Strasbourg à plus de 530 millions d'euros. Il est remarquable de voir ce que le Conseil de l'Europe arrive à réaliser avec un budget aussi modeste. Ce qui complique sa vie est le fait que certains États membres utilisent l'arme financière contre le Conseil de l'Europe. Le cas de la Russie vient d'être mentionné. Autre cas : celui de la Turquie. À un certain moment, celle-ci voulait devenir contributeur majeur au budget, sans doute dans l'espoir de renforcer son poids dans l'Organisation, notamment au sein du Secrétariat. Elle a été contributeur majeur en 2016 et 2017, mais ensuite, étant fâchée avec le Conseil, elle a

décidé de ne plus être contributeur majeur, ce qui a entraîné une réduction de près de 7% du budget.

Ces manœuvres sont déplorables, mais ce qui est également déplorable est le fait qu'aucun autre État membre n'ait volé au secours du Conseil de l'Europe pour boucher l'énorme trou budgétaire causé par les manœuvres russes et turques.

La politique de croissance nominale zéro s'est traduite par une réduction des activités budgétisées et des effectifs du Secrétariat. Depuis 2010, sur l'ensemble des postes financés par le budget ordinaire, plus de 230 postes ont été gelés ou supprimés, ce qui représente une perte de 12% des effectifs.

La nouvelle secrétaire générale, Marija Pejcinovic Buric, préconise le retour à la croissance réelle zéro, objectif bien modeste.

LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL, FONCTION PUBLIQUE EUROPÉENNE ?

Une des forces du Conseil de l'Europe et un des secrets de son relatif succès est le Secrétariat général. Pendant longtemps, il a été le modèle d'une véritable fonction publique européenne, une équipe dynamique formée par des personnes indépendantes et engagées, aux talents multiples, dévouées à la cause de l'unification européenne.

Dans le Secrétariat d'aujourd'hui, il subsiste quelques beaux restes de cette époque glorieuse, mais la précarité budgétaire et les « réformes » ont affaibli le Secrétariat, l'éloignant de l'idéal de fonction publique européenne. Le rapport du secrétaire général sortant, Thorbjorn Jagland, mentionne sous le chapitre relatif au « processus de réforme » (singulier euphémisme !) la suppression de 230 postes évoquée ci-dessus et le fait que : « un moratoire sur l'octroi de contrats à durée indéterminée a été instauré en 2012, suivie d'une nouvelle politique contractuelle en 2014 : la proportion d'agents titulaires de contrats flexibles est passé de 35,4% en 2013 à 45,7% en 2019 » (6). Prétendues réformes qui ne vont certainement pas dans le sens du renforcement de la fonction publique européenne.

CRISE DES VALEURS

Les anniversaires ronds donnent lieu à un déferlement de discours et d'incantations. Il en est ainsi pour le 70^e anniversaire du Conseil de l'Europe. Il y a eu nombre de discours rassurants, voire euphorisants ou lénifiants, pour une institution qui en réalité se cherche et doute d'elle-même. Ces discours ne sont pas de nature à faire oublier la grave crise que traverse le Conseil de l'Europe.

Dans son remarquable discours du 25 janvier 2019 (7), Guido Raimondi, alors qu'il était président de la Cour européenne des droits de l'homme, a

(6) Rapport du secrétaire général pour la session ministérielle d'Helsinki (16-17 mai 2019), p. 46 et 47.

(7) Voir le site Internet de la Cour, <https://www.echr.coe.int>.

mis le doigt sur la plaie en évoquant « la crise grave et sans précédent que traverse le Conseil de l'Europe ». « La crise n'est pas seulement financière », a-t-il dit. En effet, nous sommes en présence d'une crise non seulement du Conseil de l'Europe, mais de ses valeurs fondatrices et fondamentales.

Dans son intervention devant l'Assemblée parlementaire du 24 juin 2019 mentionnée ci-dessus, Amélie de Montchalin a parlé du « caractère plus que jamais indispensable de cette organisation pour promouvoir nos valeurs communes ». Le vrai problème n'est-il pas que ces valeurs sont de moins en moins communes ? Dans son discours du 25 janvier 2019, Guido Raimondi a parlé de « déconsolidation démocratique », de « désaffection des citoyens à l'égard du modèle démocratique » et du danger de « démantèlement démocratique ». Et Emmanuel Macron, président de la République française, écrit dans la postface du livre *Artisans de l'Europe* (8) : « Le Conseil de l'Europe [...] est contesté, parfois même de l'intérieur, par des forces nationalistes et populistes. De grands États membres remettent en cause les engagements pris au moment de leur adhésion. Certains membres de l'Union européenne font des entorses à nos principes communs. L'État de droit est menacé, les libertés sont en péril. L'autorité même de la Cour est contestée au nom des souverainetés nationales ».

Si les valeurs fondatrices et fondamentales sont en crise, il n'est pas étonnant que l'Organisation qui les incarne le soit également. Faut-il alors se laisser aller au découragement, voire à la résignation ? Ou faut-il au contraire pousser à un sursaut amenant le Conseil de l'Europe à mobiliser les forces qui lui restent pour s'engager résolument dans le combat pour la défense de ces valeurs ?

* *
*

1949-2019, 70 années d'unification européenne, de construction d'une union fondée sur des valeurs communes, sur le droit et non la force ; 70 années de paix, à quelques douloureuses exceptions près ; 70 années infiniment plus paisibles que les 70 années précédentes. Le Conseil de l'Europe a apporté une importante contribution à cet édifice. Il y a lieu de penser que l'Europe a encore besoin de son apport. Si telle est la conviction des dirigeants européens, il ne faut pas le laisser végéter dans la précarité et l'insignifiance, voire le laisser mourir. Au contraire, il faut lui donner les moyens de vivre et de s'épanouir.

En 1963, Robert Schuman, tout en évoquant les limitations et les faiblesses du Conseil de l'Europe, l'a appelé « un phare qui éclaire la route de l'Europe » (9). L'Europe continue d'avoir besoin de sa lumière.

(8) *Artisans de l'Europe. 30 témoignages pour 70 ans d'histoire*, Strasbourg, Conseil de l'Europe/La nuée bleue, 2019, p. 322-323.

(9) Robert Schuman, *Pour l'Europe*, Paris, Nagel, 1963, p. 134.