



HAL
open science

Le Conseil de l'Europe entre dans le club des organisations internationales septuagénaires

Loïc Grard

► **To cite this version:**

Loïc Grard. Le Conseil de l'Europe entre dans le club des organisations internationales septuagénaires. *Politeia* [Les Cahiers de l'Association française des auditeurs de l'Académie internationale de droit constitutionnel], 2021. hal-04249449

HAL Id: hal-04249449

<https://hal.science/hal-04249449>

Submitted on 14 Nov 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

■ **Actualités constitutionnelles**

LES LANGUES RÉGIONALES

Loup BOMMIER, *Langues régionales : accent sur leur régime de constitutionnalité*
Henri JOZEFOWICZ, *Langues régionales : l'intransigeance maximaliste du Conseil constitutionnel ?*
Observations sur la décision n° 2021-818 DC du 21 mai 2021
Anne-Marie LE POURHIET et Jean-Éric SCHOETTL, *Éducation nationale et langues régionales :
la hiérarchie républicaine*

Thomas DURAND, *Du dialogue aux faux-semblants. La réponse du Conseil d'État sur les données de connexion*
Henri JOZEFOWICZ, « *Passé* » partout ? *Requiem pour les jurisprudences Heyriès et Labonne... Brève
réflexion critique sur la décision du Conseil d'État M.B... et autres du 26 juillet 2021*
Hiam MOUANNÈS et Yalda SACRE, *Actualité judiciaire libanaise. À propos de l'ordonnance-référé,
Chambre civile, 6 juin 2021, Société HIS SARL c/ Bank Med SAL, n° 412/2020*
Hiam MOUANNÈS et Yalda SACRE, *Actualité judiciaire libanaise. Lorsque le juge libanais des référés
inflige une leçon d'éthique aux parlementaires vaccinés alors qu'ils ne répondent à aucune condition leur
donnant priorité. À propos de l'ordonnance-référé, Chambre civile, 3 mars 2021, Monsieur Joseph
EL HAGE c/ ministère de la Santé, n° 51/2021*
Sacha SYDORYK, *Le juge administratif et les titres de noblesse : "cachez cette Constitution que je ne saurais voir" !*

■ **Dossier constitutionnel**

LE CONSEIL DE L'EUROPE, 70 ANS ET APRÈS ?

Avant-propos

Les soixante-dix ans du Conseil de l'Europe, par Olivier DELAS

Loup BOMMIER et Marie-France VERDIER, *Le Conseil de l'Europe, un modèle original de coopération juridique à l'épreuve*

Organisation

Catherine GAUTHIER, *L'élargissement du Conseil de l'Europe, quel bilan ?*

Pierre-Yves LE BORGNE, *L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, son rôle, son bilan et ses défis*

Lydia LEBON, *Retrait, exclusion, suspension d'un État membre du Conseil de l'Europe*

Les conventions du Conseil de l'Europe

Cécile DE TERWANGNE, *La Convention 108 du Conseil de l'Europe pour la protection des données, 40 ans et après ?*

Régis BRILLAT, *La Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements
inhumains ou dégradants*

Émilie DESTOMBES, *La Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traite-
ments inhumains ou dégradants : un instrument emblématique*

Manon THOUVENOT, *L'application de la Charte sociale européenne en droit français : entre obligation
constitutionnelle et déviation(s) prétorienne(s)*

Les mécanismes de suivi

Marion TISSIER-RAFFIN, *Les mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe : quelles caractéristiques pour quelle efficacité ?*

Maxime DANTZLINGER, *Quelles perspectives pour l'action du Comité directeur de la culture,
du patrimoine et du paysage ?*

Céline TEYSSIER, *L'effectivité des mécanismes de suivi du Comité européen des droits sociaux (CEDS)
au prisme de l'article 3 de la Charte sociale européenne*

Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne

Francette FINES, *L'appartenance des États au Conseil de l'Europe et à l'Union européenne : approche comparée*

Anca AILINCAI, *Le suivi du respect des valeurs fondamentales en Europe : concurrence ou complémentari-
té entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ?*

Perspectives

Peter LEUPRECHT, *Le Conseil de l'Europe, victime du succès de la Convention européenne des droits de l'homme ?*

Denis HUBER, *Le Conseil de l'Europe, bâtisseur de ponts dans un monde incertain*

Pour conclure. *Le Conseil de l'Europe entre dans le club des organisations internationales*

septuagénaires. Après la présidence française du Comité des ministres. Quel bilan dans le bilan ?, par Loïc GRARD

Prochain dossier constitutionnel :

RÉANIMER LA DÉMOCRATIE, QUELS REMÈDES ? (automne 2021)

Courriel : redaction@revue-politeia.com - Site web : <http://www.revue-politeia.com>

POLITEIA

20 ANS
de
POLITEIA



LE CONSEIL DE L'EUROPE, 70 ANS ET APRÈS ?

Numéro 39

Printemps 2021

Revue semestrielle de Droit constitutionnel comparé

publiée sous le haut patronage de l'Académie Internationale de Droit Constitutionnel,
de l'Association Française des Auditeurs de l'Académie Internationale de Droit Constitutionnel
et avec le concours du Centre de Recherches et de Documentation Européennes et Internationales (CRDEI)
et de l'Université de Bordeaux

■ Numéros parus

- Numéro 1 (printemps 2001)
- Numéro 2 : Communautés et communautarisme (printemps 2002)
- Numéro 3 : Droit à la vie, droit à la mort, un droit constitutionnel ? (printemps 2003)
- Numéro 4 : L'effectivité de la norme constitutionnelle (automne 2003)
- Numéro 5 : Droit constitutionnel et droit pénal (printemps 2004)
- Numéros 6 et 7 : Souverainisme, nationalisme, régionalisme (I et II) (2004)
- Numéro 8 : Europe et Constitution (automne 2005)
- Numéros 9 et 10 : Liberté d'expression et démocratie (I et II) (2006)
- Numéro 11 : La campagne présidentielle de 2007 : quels débats constitutionnels ? (printemps 2007)
- Numéro 12 : Les formes d'État aujourd'hui (automne 2007)
- Numéro 13 : Constitution et traité de Lisbonne (printemps 2008)
- Numéro 14 : Images croisées de la présidence américaine (automne 2008)
- Numéros 15, 16, 17 : La réforme des institutions françaises (I, II, III) (2009-2010)
- Numéro 18 : Les nouveaux aspects du constitutionnalisme (automne 2010)
- Numéro 19 : Égalité - Parité : une nouvelle approche de la démocratie ? (printemps 2011)
- Numéro 20 : Le droit constitutionnel calédonien (automne 2011)
- Numéro 21 : Le vote à l'écran (printemps 2012)
- Numéro 22 : Droit constitutionnel et droits externes (automne 2012)
- Numéro 23 : La fonction présidentielle sous le quinquennat Sarkozy (printemps 2013)
- Numéro 24 : Les populismes d'hier et d'aujourd'hui (automne 2013)
- Numéro 25 : Souveraineté de l'État et supranationalité normative. Les droits européens (printemps 2014)
- Numéro 26 : Modèles et modélisation en droit constitutionnel. Approches classiques, nouvelles pratiques (automne 2014)
- Numéro 27 : Quelle démocratie européenne ? (printemps 2015)
- Numéro 28 : Violence et action politique (automne 2015)
- Numéro 29 : Laïcité et démocratie (printemps 2016)
- Numéro 30 : Les droits et libertés fondamentaux, horizon indépassable du droit constitutionnel ? (automne 2016)
- Numéro 31 : Les métamorphoses des droits fondamentaux à l'ère du numérique (printemps 2017)
- Numéro 32 : Ordres constitutionnels, international et européen (automne 2017)
- Numéro 33 : L'Union européenne, « in/out » (printemps 2018)
- Numéro 34 : La Constitution économique (automne 2018)
- Numéro 35 : La réforme de la zone euro, entre parlementarisation des choix et automatisation des règles (printemps 2019)
- Numéro 36 : Maturité et utilité de la Constitution de 1958 dans le contexte européen (automne 2019)
- Numéro 37 : La constitutionnalisation de la santé en Italie et en France (printemps 2020)
- Numéro 38 : Les amendements budgétaires en droit comparé (automne 2020)
- Numéro 39 : Le Conseil de l'Europe, 70 ans et après ? (printemps 2021)

■ Numéro à paraître

- Numéro 40 : Réanimer la démocratie, quels remèdes ? (automne 2021)

■ Chroniques constitutionnelles

Jean Mermoz BIKORO, *La fonction constituante du peuple dans le nouveau constitutionnalisme des États d'Afrique noire francophone*
Stéphane CAPORAL-GRECO, *La liberté d'expression des militaires*
El Maamoun FIKRI, *La rationalisation du parlementarisme, approche comparée France-Maroc*
Ayme ELOUMA LAZARE II, *La participation des assemblées parlementaires d'Afrique noire à la politique étrangère : le cas du Parlement camerounais*
Antoine PLOUX, *La motivation comme remède à la crise de confiance dans le droit !*
Éric SIMO, *Le statut constitutionnel d'ancien chef d'État en Afrique noire francophone*
Serge SURIN, *Le contrôle de constitutionnalité a-t-il vraiment tué la loi rousseauiste ? Réflexions autour de la jurisprudence selon laquelle "la loi votée [...] n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution"*

■ Chroniques bibliographiques

Manon DECAUX, *À propos de Réclamer en démocratie, sous la direction de Dominique ROUSSEAU*
Julien GIUDICELLI, *À propos de Démocratie : l'héritage politique grec, d'Yves MÉNY*
Tanguy PASQUIET-BRIAND, *À propos de La notion de constitution dans la doctrine constitutionnelle de la Troisième République, sous la direction d'Armel Le DIVELECC*

La Chronique de Petri, le Souletin de Etchebar. *Ainsi fait, fait, fait Macron, la p'tite Macronnette, ... avec ses Macronades et autres Macronner...!*

POUR CONCLURE.

LE CONSEIL DE L'EUROPE ENTRE DANS LE CLUB
DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES
SEPTUAGÉNAIRES

*Après la présidence française du Comité des ministres
Quel bilan dans le bilan ?*

Par Loïc GRARD

*Professeur de droit public
Directeur de Centre de Recherches et de Documentations Européennes et
Internationales (CRDEI)
Université de Bordeaux*

SOMMAIRE

- I.** – OBLIGATIONS STATUTAIRES DES ÉTATS MEMBRES ET MISE EN PLACE D'UNE
« NOUVELLE PROCÉDURE CONJOINTE CM-APCE »
- II.** – LUTTER CONTRE L'OUBLI DES DÉRIVES LIBERTICIDES DE L'EUROPE POUR
ÉVITER LEUR RETOUR : LA CRÉATION DE L'OBSERVATOIRE DE L'ENSEIGNEMENT DE
L'HISTOIRE
- III.** – TRANSFORMER DES VALEURS COMMUNES EN VALEURS UNIVERSELLES

Du 17 mai au 27 novembre 2019, la France a assuré la présidence du Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Hasard du calendrier l'organisation, qui réunit 47 États de Reykjavik à Bakou et 830 millions de citoyens, soufflait ses 70 bougies¹. En combinant les deux faits, l'occasion est donnée de répondre à quelques questions, à la lumière des quatorze contributions publiées par *Politeia* et présentées et discutées du 16 au 20 septembre 2019, à l'occasion des universités européennes d'été, organisées conjointement par les laboratoires en

¹ Voir D. HUBER (dir.), *Artisans de l'Europe, 30 témoignages pour 70 ans d'histoire 1949-2019*, Conseil de l'Europe, La nuée bleue, 2019.

sciences juridiques européennes de Bayonne et Bordeaux avec le soutien du cercle Europe de l'Université Laval dans le cadre du partenariat LaBoETIE².

Les interrogations sont les suivantes. Le bilan français reflète-t-il le bilan plus général de la doyenne des organisations européennes ? L'engagement de la France s'est-il ressenti, autant que résonne son début de présidence de l'Union en 2022 ? Le Conseil de l'Europe, au-delà de son siège à Strasbourg, existe-t-il dans l'espace public hexagonal ? Suscite-t-il intérêt ou indifférence ? Ou reste-t-il inconnu au-delà du cercle des initiés ? Échappe-t-il à une crise qui le dépasse : la crise du multilatéralisme qui se propage, y compris au sein de l'Union.

Avant de répondre aux questions, un simple regard porté sur l'éphéméride fait ressortir que 2019, comme toutes les années se terminant en neuf (!), est exemplaire ; puisque doublement année commémorative pour les organisations internationales conçues pour la défense des valeurs. Si le Conseil de l'Europe a passé en 2019 le cap des 70 ans, l'OIT célébrait pour sa part ses cent ans d'existence. Créée en mai 1919 par le Traité de Versailles, l'Organisation internationale du travail, nonobstant quelques institutions internationales spécialisées (Union internationale des télécommunications [UIT] et Union postale universelle [UPU] créées respectivement en 1865 et en 1874) fait donc figure de doyenne. La centenaire a œuvré à l'adoption de grandes conventions, autant qu'à l'énoncé de déclarations, qui imprègnent profondément le monde du travail. 190 conventions et 206 recommandations relatives au travail ont été adoptées en un siècle. Les conventions fondamentales de l'OIT portent notamment sur la liberté syndicale, le droit de négociation collective, l'abolition du travail forcé, l'élimination des pires formes de travail des enfants et l'élimination de la discrimination. Les conventions de gouvernance concernent quant à elles l'inspection du travail, la politique de l'emploi et les consultations tripartites. Le chantier de la protection des droits fondamentaux du travailleur a été profondément labouré ouvrant la voie à un *alter ego* travaillant à l'enracinement des droits fondamentaux de la personne, pour les rendre opposables à l'intérieur des États à toute autorité ou tout système qui dérive vers une falsification du contrat social.

La septuagénaire paneuropéenne³ est à l'origine d'outils juridiques tout aussi fondamentaux que ceux préparés par la centenaire ; au-delà même du premier d'entre eux, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) ; véritable *success story* juridique qui s'est rapidement émancipée du Conseil de l'Europe⁴. Ici, la créature a dépassé le créateur. Il faut dire que ce dernier n'est pas exempt de fragilités, face à la vigueur du système européen de protection des droits de l'homme. Un simple chiffre suffit à s'en convaincre : 245,3 millions Euros de budget ordinaire. C'est dérisoire. Ce d'autant plus que parmi les principaux bailleurs de fonds, figurent la Russie et la Turquie qui ne manquent pas de le rappeler... La maison commune européenne évoquée

² Laval Bordeaux Études Transnationales Internationales et Européennes.

³ Seule manque à l'appel la Biélorussie.

⁴ Sur le sujet voir O. DELAS (dir.), *70 ans de la Convention européenne des droits de l'homme : l'Europe et les droits de la personne*, RQDI hors-série, décembre 2020.

par Mikhaïl GORBATCHEV à l'occasion de la cérémonie des quarante ans du Conseil de l'Europe se fissurerait-elle ?

Mais l'œuvre de Conseil de l'Europe va bien au-delà de la CEDH. Elle a développé une expertise et un savoir-faire juridiques dans bien d'autres domaines. Son bilan compte plus de 200 conventions ; parmi lesquelles la Charte sociale européenne du 18 octobre 1961, la Convention 108 du 28 janvier 1981 (amendée le 18 mai 2018) pour la protection des données, la Convention 126 du 26 novembre 1987 pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du 5 novembre 1992, la Convention du 27 octobre 2007 sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels dite Convention de Lanzarote et plus récemment la Convention 210 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique du 11 mai 2011. Si les premières réunissent les 47 États membres ou la plupart d'entre eux, la troisième a réuni treize ratifications et la dernière n'a mobilisé que 34 adhésions et a vécu une dénonciation en 2021 (voir *infra*)... La géométrie intrinsèque de la mise en œuvre des normes conventionnelles en provenance du Conseil de l'Europe demeure donc fort variable.

Extrinsèquement, force est d'observer que 55 textes prévoient l'adhésion de l'Union européenne et que les 4/5^e sont ouverts à la signature des États non européens. Le premier chiffre révèle combien, en certains domaines le Conseil de l'Europe sert de laboratoire à la législation de l'Union européenne, qui se construit parfois par appropriation des travaux de sa grande sœur de Strasbourg. Le seul exemple de la Convention européenne sur la protection des animaux en transport international⁵, signée sans être ratifiée par l'UE, et des références qui y sont faites dans le Règlement n° 1/2005 du Conseil du 22 décembre 2004 relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes⁶ est à cet égard tout à fait significatif. Au-delà de cette illustration, les statistiques font apparaître quatre textes simplement signés par l'Union pour treize traités ratifiés à l'instar (entre autre exemple) de la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe dite Convention de Berne⁷, à laquelle s'est référée la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt du 24 novembre 1993⁸, pour confirmer la condamnation de l'« *utilisation des grands filets maillants dérivants [qui] correspond, selon une position largement répandue sur le plan international, à une méthode de pêche non sélective qui entraîne d'importantes captures accessoires mettant en danger la survie d'espèces autres que l'espèce cible... Formellement et/ou informellement, le droit de l'Union sait prendre racine dans le droit conventionnel dérivé du Conseil de l'Europe* ».

Le second chiffre indique une prétention non dissimulée à l'universalité des règles établies et traduit la spécificité du Conseil de l'Europe, fabricant de normes pour une implantation au-delà du vieux continent. L'organisation travaille, au-delà

⁵ JOCE n° L 241 du 13 juill. 2004 p. 0022-0043.

⁶ JOCE n° L 3 du 5 janvier 2005, p. 1.

⁷ JOCE n° L 38 du 10 février 1982, p. 3-32.

⁸ CJCE (sixième chambre) du 24 novembre 1993. Affaire C-405/92. Rec. 1993 I-06133 Identifiant ECLI: ECLI:EU:C:1993:906.

des valeurs communes de ses membres, à la mise en œuvre de valeurs universelles avec un succès qui reste, ce faisant, relatif. Mais, même si les adhésions formelles ne suivent pas, dans de nombreuses situations, les textes adoptés font office de source normative aux évolutions du droit dans les États.

Ce bref panorama des ambitions satisfaites et déçues interpelle quant à la nature juridique du Conseil de l'Europe. Le droit international explique que, parmi ses sujets, les États sont des êtres factuels, contrairement aux organisations internationales qui sont des êtres artificiels. Lorsque le regard du juriste se porte sur l'OIT ou le Conseil de l'Europe, le propos appelle nuance car émergent, du fait de bilan objectivement reconnu, deux organisations, solidement implantées, éloignées des fictions juridiques qui président à leur conception. Sont-elles devenues pour autant des évidences factuelles ? En ce qui concerne le Conseil de l'Europe, les crises récentes rappellent son caractère hybride. Bien qu'aucun transfert massif de compétences ne lui soit consenti, bien qu'elle ne soit pas fondée sur le principe de primauté, son autorité peut laisser penser qu'elle finit par correspondre à un modèle intégratif d'organisation internationale. L'actualité russe entre 2014 et 2019 a rappelé au bon souvenir des uns et des autres que, génétiquement, le Conseil de l'Europe répond aux canons du modèle coopératif, pour rester subordonnée aux abcès de souveraineté, même 70 ans plus tard. De ce fait, présider le Comité des ministres du Conseil de l'Europe en 2019 n'a rien de comparable avec le fait de présider le Conseil de l'Union en 2022. Dans la première hypothèse, l'exercice est fondamentalement diplomatique. Dans la seconde, il s'insère dans un mécanisme de légitimation par les procédures inscrites dans des règles en substance constitutionnelles...

De ce fait, les ambitions en 2019 étaient bien moindres et difficilement innovantes. C'est pourquoi, la France avait retenu trois priorités assez peu détonantes pour sa présidence : 1) préserver et consolider le système européen de protection des droits de l'Homme ; 2) promouvoir l'égalité et le vivre ensemble ; 3) répondre aux nouveaux défis en matière de droits de l'Homme et d'État de droit. Dans ce sens, la présidence française a organisé « *plusieurs événements de haut niveau* », qui ont contribué à faire avancer les travaux du Conseil de l'Europe : la conférence des présidents de cours suprêmes sur le dialogue des juges en Europe (12 au 13 septembre), la réunion des ministres de la Justice sur la réponse aux défis du numérique (14 au 15 octobre). Mais l'essentiel du bilan est ailleurs : 1) formalisation d'une nouvelle procédure face aux violations les plus manifestes des obligations statutaires du Conseil de l'Europe par un État membre ; 2) mise en place d'un observatoire de l'enseignement de l'histoire ; 3) transformer des valeurs communes en valeurs universelles. Ce bilan semestriel reflète le bilan général du Conseil de l'Europe en tant qu'il fait apparaître la quête interminable d'une meilleure gouvernance (I), le rêve de l'universalisation des valeurs européennes (III), le défi du « plus jamais ça », jamais complètement relevé (II).

I. – OBLIGATIONS STATUTAIRES DES ÉTATS MEMBRES ET MISE EN PLACE D'UNE « NOUVELLE PROCÉDURE CONJOINTE CM-APCE »

Le discours prononcé par Emmanuel MACRON devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 1^{er} octobre 2019 stigmatisa... « *la Russie pour*

qu'elle respecte pleinement ses obligations et s'acquitte de ses devoirs à l'égard du Conseil de l'Europe, exigeance à l'égard de notre organisation pour que nous soyons collectivement plus forts et plus efficaces face à ce type de situation, avec plus de prévisibilité, de réactivité et de crédibilité ». Il se félicite à ce titre de l'arrivée d'une... « *nouvelle procédure conjointe que votre assemblée et le Comité des ministres ont décidé d'initier. Je souhaite qu'elle soit opérationnelle en janvier prochain. Nous devons avoir les outils crédibles et renforcés pour faire appliquer les décisions du Conseil de l'Europe, et nous assurer que chacun des États membres respecte pleinement les engagements et les devoirs qui sont les siens* »⁹. Quant au *timing*, le pronostic était erroné. Fin 2021, les choses ne semblent pas tout à fait actées. Quant au contenu, la réforme est souhaitable autant que souhaitée.

En effet, au vu des crises qu'a connues le Conseil de l'Europe entre 2014 et 2019, après l'annexion de la Crimée par la Russie, définir des modalités concrètes en faveur d'une nouvelle procédure conjointe de sanction des États manquant gravement à leurs obligations, sans recourir à l'arme nucléaire prescrite dans l'article 8 du traité de Londres du 5 mai 1949, a été considéré comme prioritaire ; notamment pour éviter que ne se répètent des désaccords et autre cafouillage interne à l'avenir. Le travail s'est réalisé dans un contexte toujours délicat avec le retour, sous la présidence française du Comité des ministres en 2019, de la Russie dans l'ensemble des instances du Conseil de l'Europe¹⁰, mettant ainsi un terme à la théorie du « RUXIT ».

Il est exact que la France a exercé sa présidence au moment où l'Organisation demeurait engluée dans la crise. En guise d'exercice de haute diplomatie, il a fallu surmonter les tensions internes, pour mettre en place la nouvelle procédure conjointe au Comité des ministres et à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, permettant de répondre aux violations par un État membre de ses obligations statutaires¹¹. Si le résultat n'est pas encore tout à fait acté au terme du semestre de présidence française, du moins il a été mûri¹².

En réponse à une violation grave par un État membre de ses obligations statutaires, mettre en place une procédure complémentaire conjointe entre les deux organes statutaires du Conseil de l'Europe en tant que mécanisme intervenant en

⁹ <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/10/01/discours-du-president-emmanuel-macron-devant-lassemblee-parlementaire-du-conseil-de-leurope>.

¹⁰ Privée de son droit de vote en 2014, après l'annexion de la Crimée et l'extension du conflit dans le Donbass, à l'est de l'Ukraine, la Russie avait, en réaction, pratiqué la politique de la chaise vide et cessé de payer sa contribution annuelle, allant jusqu'à envisager de quitter cette instance dont dépend la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).

¹¹ Procédure complémentaire conjointe entre le Comité des ministres et l'Assemblée parlementaire en cas de violation grave par un État membre de ses obligations statutaires : Rapport (F. SCHWABE) de l'Assemblée parlementaire du 6 janvier 2020, Doc 15024.

¹² Modification du règlement de l'Assemblée – suivi de la Résolution 2319 (2020) sur la Procédure complémentaire conjointe entre le Comité des ministres et l'Assemblée parlementaire en cas de violation grave par un État membre de ses obligations statutaires Rapport | Doc. 15093 | 13 mars 2020 <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=28625&lang=FR>.

amont de l'article 8¹³ objectivement s'imposait. L'« *objectif premier de la procédure complémentaire conjointe est d'amener un État membre, par un dialogue constructif et par la coopération, à respecter les obligations et les principes de l'Organisation, et à éviter d'imposer des sanctions* ». La démarche s'apparente au mécanisme mis en place en 2014 par la Commission européenne, pour éviter un recours trop immédiat à l'article 7 du traité UE¹⁴ ; disposition qui donne la possibilité à l'UE de sanctionner un État membre qui ne respecterait pas ses valeurs fondatrices, par la suspension de ses droits de vote au Conseil.

La procédure complémentaire conjointe peut être engagée par le Comité des ministres, l'Assemblée parlementaire (APCE) ou le Secrétaire général. En ce qui concerne l'APCE, l'adoption en séance plénière d'un projet de recommandation relative à l'engagement d'une procédure complémentaire conjointe, en cas de violation grave par un État membre de ses obligations statutaires, en séance publique est fortement encadrée. Il suppose de réunir la majorité des deux tiers des suffrages exprimés et un nombre de suffrages en faveur équivalent, au minimum, à un tiers du nombre total des membres de l'APCE autorisés à voter¹⁵. Outre les règles de déclenchement, les modalités concrètes proposées pour mettre en œuvre la procédure doivent lui conférer des habits incontestables de légitimité, reposer sur un dialogue exigeant et permettre la réversibilité. Les institutions du Conseil de l'Europe devront se réunir, puis envoyer une mission conjointe de haut niveau dans l'État membre concerné, dans un délai de quatre semaines à compter de la décision de l'une des trois parties d'engager la procédure, pour discuter des préoccupations qui ont conduit à engager cette dernière, et clarifier la situation. Ils/elles rendront ensuite compte des résultats de la mission aux deux organes statutaires. Si au terme de cette procédure préliminaire la violation grave des obligations statutaires perdure, un second mouvement se met en route avec une feuille de route qui comprend les actions concrètes, avec des délais stricts, devant être prises par l'État membre concerné. Elle dresse par ailleurs la liste des initiatives et des activités proposées et planifiées par le Comité des ministres, l'Assemblée parlementaire et le Secrétaire général ; l'ensemble pouvant être le fruit de contributions de différentes commissions de l'Assemblée, des organes de suivi ou des organes consultatifs de l'Organisation, voire par le bureau du Commissaire aux droits de l'homme. Tout ce qui permet d'amener l'État membre concerné à respecter les obligations et principes de l'Organisation est bienvenu.

Cette procédure n'est cependant pas une assurance tout risque contre une décision d'agir conformément à l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe. En conséquence de quoi, seules les violations les plus graves des valeurs et principes

¹³ « *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 dans les conditions prévues à l'article 7. 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 à compter d'une date que le Comité fixe lui-même.* »

¹⁴ Communication de la Commission, *Un Nouveau Cadre de l'UE pour renforcer l'État de droit*, COM (2014) 158 ; L. GRARD, « Le futur démocratique de l'Union européenne se situe aussi dans l'Union européenne. À propos du cadre pour l'État de droit », *Politeia*, n° 27, 2015, p. 407.

¹⁵ N. TRISSE, Assemblée nationale, Rapport d'information n° 976, 10 mars 2021.

fondamentaux inscrits dans le Statut du Conseil de l'Europe, à savoir l'article 3 et le préambule du Statut, peuvent justifier la décision de l'Assemblée d'engager la procédure complémentaire conjointe à l'égard d'un État membre.

Personne enfin ne s'attend à ce que cette nouvelle procédure règle tout. *Ad minima* elle devrait néanmoins permettre de renforcer l'autorité du Conseil de l'Europe à l'égard des États membres. Avec elle, se crée au sein simplement une gouvernance des crises par les procédures jusqu'alors inexistantes.

II. – LUTTER CONTRE L'OUBLI DES DÉRIVES LIBERTICIDES DE L'EUROPE POUR ÉVITER LEUR RETOUR : LA CRÉATION DE L'OBSERVATOIRE DE L'ENSEIGNEMENT DE L'HISTOIRE

Durant sa présidence, la France a préparé la création d'un Observatoire de l'enseignement de l'histoire. L'idée séduit mais ne fait pas totalement l'unanimité. Elle reste en voie de concrétisation, sur la base d'un accord partiel élargi, fruit de la déclaration adoptée le 26 novembre 2019 par les ministres de l'Éducation. Le projet est aujourd'hui connu, identifié et reconnaissable par l'acronyme « HOPE », *History Observatory for Peace in Europe*. Monsieur Alain LAMASSOURE, ancien ministre délégué aux Affaires européennes et ancien député européen, en a été l'initiateur et assure la présidence du Comité de direction.

L'observatoire avait été mis à l'agenda de la présidence française comme indiqué dans le discours du Président MACRON du 1^{er} octobre 2019 qui qualifie le Conseil de l'Europe de « *modèle de l'échange des mémoires* », formule accompagnée de ces mots : « *Et au fond, l'Europe n'est pas encore une réconciliation des mémoires. Et ce que nous voyons dans les conflits gelés le montre et les divisions qu'il y a pu avoir au sein de cette assemblée, l'ont montré. Il y a des mémoires encore fracturées, divisées. Mais en Europe, au moins il y a un échange des mémoires, c'est-à-dire qu'elles se parlent, qu'elles se racontent. Beaucoup voudraient nous faire croire qu'il y a une identité européenne figée. Parfois même, on dit un mode de vie européen figé. Je crois très profondément qu'il y a, en Europe, pour paraphraser Ricœur, ce que j'appellerai une identité narrative. Il y a une histoire commune qu'on s'est racontée ensemble. Parfois, on a des versions différentes. Mais on se la dit, on l'écrit. Nous sommes un continent. Et elle dialogue, elle est faite des controverses de l'historiographie. Ces controverses continueront. Cet échange des mémoires est un irréductible. C'est pourquoi l'Observatoire de l'enseignement de l'histoire que nous soutenons profondément, est essentiel.* »

Travailler le récit historique, pour conforter l'identité européenne au-delà des identités nationales, tel est l'enjeu : « *Étudier l'opportunité et la faisabilité de la mise en place d'un Observatoire de l'enseignement de l'histoire, dont les travaux permettraient de sensibiliser dirigeants, éducateurs, étudiants, observateurs, opinions publiques à l'enjeu du contenu et des méthodes de cet enseignement pour l'avenir de la paix européenne. "Les falsifications et les manipulations idéolo-*

giques de l'histoire sont incompatibles avec les principes fondamentaux du Conseil de l'Europe définis par son Statut »¹⁶.

L'Observatoire repose sur un accord partiel élargi. Autrement dit, et pour éclairer cette formulation propre au Conseil de l'Europe, cette technique correspond à l'abstention constructive en droit de l'Union européenne. Le non-engagement de certains n'interdit, ni aux autres, ni au Conseil de l'Europe d'avancer, sur la base d'un acte concerté non conventionnel. D'un point de vue statutaire, un accord partiel reste une activité de l'Organisation au même titre que les autres activités du programme ; la différence étant qu'un accord partiel a son budget et ses activités propres, lesquels sont déterminés par les seuls membres de l'accord partiel. Deux conditions de procédure doivent être satisfaites : 1) l'autorisation du Comité des ministres pour l'établissement d'un accord partiel ; 2) une résolution instituant l'accord partiel qui contienne le statut de l'accord partiel et qui soit adoptée uniquement par ceux des États qui le souhaitent¹⁷.

Le Comité des ministres a décidé la création le 12 novembre 2020 de l'Observatoire de l'enseignement de l'histoire en Europe¹⁸. L'accord réunit 17 États membres de l'Organisation¹⁹. Il est donc très partiel et aucunement élargi. Mais la graine est plantée. L'essentiel est ici. Les missions sont clairement définies et le cahier des charges précis :

« L'Observatoire de l'enseignement de l'histoire en Europe (ci-après "l'observatoire") a pour but de promouvoir des pratiques encourageant l'enseignement et l'apprentissage de l'histoire en vue de renforcer et de promouvoir les valeurs du Conseil de l'Europe consacrées dans son Statut (STE n° 1).

« 1.2. En particulier, l'observatoire a pour mission de collecter, de traiter et de rendre disponibles des informations factuelles sur les manières dont l'histoire est enseignée dans tous les pays de l'accord partiel élargi (APE). À cet effet, l'observatoire s'attache notamment à assurer que ses activités reposent sur une base scientifique et universitaire solide, tiennent dûment compte de la diversité des systèmes éducatifs dans les États membres de l'APE et assurent la complémentarité avec les travaux intergouvernementaux du Conseil de l'Europe en matière d'enseignement de l'histoire. Il ne vise pas à harmoniser les programmes d'études.

« 1.3. Plus spécifiquement, en vue de l'exécution de sa mission, l'observatoire :

« - mène une série d'études régulières conduisant à des rapports sur les manières dont l'histoire est enseignée dans tous les États membres de l'APE ;

¹⁶ Conseil de l'Europe, Recommandation (2001) 15 du Comité des ministres aux États membres relative à l'enseignement de l'histoire en Europe au XXI^e siècle. 31 octobre 2001.

¹⁷ Résolution statutaire sur les accords partiels et élargis, Res(93)28 14/05/1993.

¹⁸ Résolution CM/Res(2020)34 instituant l'Accord partiel élargi sur l'Observatoire de l'enseignement de l'histoire en Europe.

¹⁹ Albanie, Andorre, Arménie, Chypre, Espagne, France, Géorgie, Grèce, Irlande, Luxembourg, Macédoine du Nord, Malte, Portugal, Fédération de Russie, Serbie, Slovaquie et Turquie.

« - mène des études thématiques conduisant à des rapports sur des questions spécifiques de l'enseignement de l'histoire, en vue d'approfondir ces questions et d'examiner des sujets non inclus dans les études régulières ;

« - organise des réunions et des conférences afin de contribuer à l'élaboration et à la diffusion des rapports ;

« - sert aussi de plateforme aux instituts partenaires de l'observatoire et aux associations professionnelles européennes.

« Les études régulières et thématiques, ainsi que les rapports, seront élaborés à titre informatif et ne seront pas contraignants pour les États membres. »

Le premier objectif est d'établir un état des lieux. Au-delà de l'hétérogénéité actuelle des formations, des programmes, des manuels, deux observations suffisent à convaincre du bien-fondé de la démarche : 1) en 2019, dans un tiers des États du Conseil de l'Europe, l'histoire n'est plus obligatoire à l'examen de fin de scolarité secondaire ; 2) la construction de l'Union européenne est totalement absente des programmes dans la moitié des États qui en sont pourtant membres.

III. – TRANSFORMER DES VALEURS COMMUNES EN VALEURS UNIVERSELLES

Le Conseil de l'Europe, matrice de la fabrication de normes appropriées au-delà de son espace : l'idée n'a rien de neuf²⁰. Elle appartient à l'ADN de l'organisation²¹. Seul le vocabulaire évolue. Entre autre exemple, la Convention 108, dans sa version originale de 1981, unique texte juridiquement contraignant à vocation universelle en matière de protection des données, proclame... « la nécessité de promouvoir les valeurs fondamentales du respect de la vie privée et de la protection des données à caractère personnel à l'échelle mondiale, favorisant ainsi la libre circulation de l'information entre les peuples ». Elle est donc ouverte à la signature d'États ne faisant pas partie du Conseil de l'Europe. Son article 23 va même au-delà, en créant une procédure incitative. « Après l'entrée en vigueur de la présente Convention, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe pourra inviter tout État non-membre du Conseil de l'Europe à adhérer à la présente Convention par une décision prise à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe et à l'unanimité des représentants des États contractants ayant le droit de siéger au Comité. » À ce jour, cette procédure a abouti à la ratification de la Convention par huit États non européens.

Le 24 juin 2019, devant l'Assemblée parlementaire, au nom de la présidence française du Comité des ministres, Amélie DE MONTCHALIN, secrétaire d'État chargée des Affaires européennes, a parlé du « caractère plus que jamais indispen-

²⁰ Sur un registre voisin, force est de constater que la « Commission européenne pour la démocratie par le droit dite Commission de Venise réunit outre les 47 membres du Conseil de l'Europe 15 autres pays sur les cinq continents ».

²¹ Rappelons que la qualité d'observateur auprès du Conseil de l'Europe est reconnue au Canada, aux États-Unis, au Japon, au Mexique, au Saint-Siège, à Israël. Par son expertise elle contribue « à la diffusion et au développement d'un patrimoine constitutionnel » commun ; elle est disponible pour concourir à la gestion des conflits ; elle fournit une « aide constitutionnelle d'urgence » aux États en transition.

sable de cette organisation pour promouvoir nos valeurs communes ». Dans cette perspective, la présidence française a activé l'article 76 § 1 de la Convention en faveur de l'universalisation de la Convention d'Istanbul²², considérée comme étant l'instrument international le plus avancé en matière de violences faites aux femmes. Une campagne intensive de promotion et de facilitation de l'adhésion des États non membres du Conseil de l'Europe a été menée. Elle encourage tous les États membres du Conseil de l'Europe à signer et ratifier ce texte essentiel.

Ouverte à la signature le 11 mai 2011 à Istanbul, pendant la présidence turque du Conseil de l'Europe, elle est entrée en vigueur le 1^{er} août 2014. Elle a été ratifiée par la France le 4 juillet 2014. Outre un ensemble d'obligations à la charge des États, elle crée le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

Mais loin d'élargir le spectre de son adhésion, la Convention 210 a vu ce dernier se rétrécir avec le retrait turc annoncé le 21 mars 2021²³, alors même que cet État avait été le premier à adhérer et la mettre en œuvre²⁴. « *Le retrait turc a été notifié au Secrétaire général du Conseil de l'Europe, dépositaire de la convention le 22 mars 2021. Le Conseil de l'Europe s'est contenté d'enregistrer cette notification sans autre mesure. Conformément à l'article 80 de la Convention, le retrait deviendra effectif le premier jour du mois suivant l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification, soit le 1^{er} juillet 2021.* »²⁵ La sortie du droit conventionnel de l'Union n'a donc rien d'insurmontable. Cela invite peut-être à repenser la question du retrait. Est-il satisfaisant qu'au regard d'un texte qui engage sur des questions qui relèvent d'une objectivisation du droit international ce dernier soit aussi dépendant de la volonté des États quant à son inscription dans la durée ?

S'est, de la sorte, créé un précédent, qui laisse augurer d'autres initiatives de ce genre, en Turquie ou de la part de telle ou telle démocratie illibérale. La Russie et l'Azerbaïdjan n'ont ni signé, ni ratifié la Convention d'Istanbul. Seuls 34 États sur 47 en sont actuellement membres. En Pologne, le Gouvernement a saisi la Cour constitutionnelle pour examen de la conformité de cette dernière avec la Constitution polonaise, sans en annoncer son retrait. Enfin et surtout, l'Union européenne dans son ensemble a signé la Convention d'Istanbul, mais ne l'a pas encore ratifiée. Sur demande du Parlement européen, la Cour de justice de l'Union européenne élabore début 2022 un avis concernant la base juridique d'une ratification, notamment en ce qui concerne une décision d'adhésion unanime du Conseil de l'Union européenne.

²² ... libellé dans les mêmes termes que ceux employés dans la Convention 108.

²³ J. CAZALA, « Le retrait turc de la Convention d'Istanbul : un pas en arrière dans la lutte contre la violence à l'égard des femmes », <https://blog.leclubdesjuristes.com/le-retrait-turc-de-la-convention-distanbul-un-pas-en-arriere-dans-la-lutte-contre-la-violence-a-legard-des-femmes>.

²⁴ Tribune *Le Monde* du 10 mai 2021, « Droit des femmes : “La lutte contre toutes les formes de violences et, a fortiori les violences sexistes et sexuelles, n'est pas négociable” ».

²⁵ *Ibid.*

Avec cet exemple, la perplexité reste de mise quant à l'ascendance universelle des valeurs communes portées par l'Europe des 47. Comment être crédible pour faire franchir la marche de l'universalité aux valeurs défendues par le Conseil de l'Europe, si cette dernière n'est pas capable de leur conserver leur caractère commun ? En 2029, quand sera venu le temps des 80 bougies, le récit des dix dernières années devra donc se positionner sur les progrès de la gouvernance en période de crise, sur les logiques mémorielles au service du temps présent autant que sur le rayonnement des valeurs effectivement partagées par les 47. Ce qui nous renvoie au titre qui avait été choisi pour cette 12^e université d'été Bordeaux Bayonne, « Le Conseil de l'Europe, 70 ans et après ? » Rendez-vous donc dans dix ans, pour les 80 bougies !